

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO**

RUTH CANDIDA DE LIMA GUASTALLE

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO INSTRUMENTO PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DO COMPONENTE ESGOTAMENTO SANITÁRIO
DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO**

**São Caetano do Sul
2020**

RUTH CANDIDA DE LIMA GUASTALLE

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO INSTRUMENTO PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DO COMPONENTE ESGOTAMENTO SANITÁRIO
DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão e Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani

**São Caetano do Sul
2020**

FICHA CATALOGRÁFICA

G917p

Guastalle, Ruth Candida de Lima.

A Parceria público-privada como instrumento para a implementação do componente Esgotamento Sanitário da Política Pública de Saneamento Básico. / Ruth Candida de Lima Guastalle – 2020.

148 p.: il. color.

Orientador: Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani
Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em
Administração, Universidade Municipal de São Caetano do Sul - USCS,
São Caetano do Sul, 2020.

1. Parceria público-privada. 2. Saneamento Básico. 3. Esgotamento Sanitário. 4. Políticas públicas. I Bresciani, Luis Paulo. II Título

Reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Prof. Dr. Leandro Campi Prearo

Pró-reitora de Pós-graduação e Pesquisa

Prof.^a Dra. Maria do Carmo Romeiro

Gestores do Programa de Pós-graduação em Administração

Prof. Dr. Eduardo de Camargo Oliva (Gestor)

Prof. Dr. Milton Carlos Farina (Vice-gestor)

Trabalho de pesquisa apreciado pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani – Orientador – (Universidade Municipal de São Caetano do Sul)

Prof. Dr. Silvio Augusto Minciotti – (Universidade Municipal de São Caetano do Sul)

Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink – (Universidade Federal do ABC)

Dedico este trabalho à minha família.
Amor. Apoio. Essência. Pertencimento.
Vocês fizeram valer a pena.

AGRADECIMENTOS

Quando se chega ao final de uma etapa de caminhada como esta, é necessário reconhecer as pessoas que de alguma forma contribuíram para que este objetivo fosse alcançado.

Começo, agradecendo aos professores da USCS, em especial às Professoras Dra. Isabel Cristina dos Santos e Dra. Raquel da Silva Pereira, bem como ao Prof. Dr. Antonio Carlos Gil pelo compartilhamento não apenas de conhecimento, como também de experiências, pelo apoio e incentivo recebidos.

Agradeço o atendimento atencioso e prestativo recebido dos funcionários da secretaria e principalmente da biblioteca da USCS.

Quero fazer um agradecimento muito especial ao meu orientador Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani, que com muita sabedoria e conhecimento me conduziu em todo o processo de elaboração desta pesquisa. Seu apoio e incentivo foram muito importantes para superar os momentos de incerteza. Meu muito obrigada!

E por fim, quero agradecer ao meu amado Mestre e Amigo Jesus Cristo, que me ama, inspira e me anima a fazer o meu melhor.

Resumo

GUASTALLE, Ruth C. Lima. **A Parceria público-privada como instrumento para a implementação do componente Esgotamento Sanitário da Política Pública de Saneamento Básico**. Universidade Municipal de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul, SP, 2020.

Este estudo procurou conhecer os elementos que podem dificultar ou facilitar a utilização da parceria público-privada como ferramenta na implementação do componente esgotamento sanitário da Política Nacional de Saneamento Básico. Para isso foi realizada pesquisa documental em dois municípios paulistas que celebraram contratos de PPP para ampliação da rede coletora, construção de estações elevatórias e de tratamento com a finalidade de universalizar a coleta e tratamento do esgoto coletado. O elemento que dificultou a utilização da PPP foi a capacidade técnica dos parceiros públicos nos aspectos relativos à modelagem e gestão do projeto. Entretanto, em um dos municípios estudados, observou-se que essa dificuldade foi minimizada pelo trabalho da Agência Reguladora, em sua atuação como agente normatizador e fiscalizador da PNSB. O elemento que facilitou a utilização da PPP foi a introdução de tecnologias inovadoras pelo parceiro privado.

Palavras-chave: Parceria público-privada. Saneamento Básico. Esgotamento Sanitário. Políticas Públicas.

Abstract

GUASTALLE, Ruth C. Lima. **The Public Private Partnership as an instrument for implementation of the sanitary depletion component of the Public Policy of Basic Sanitation.** Universidade Municipal de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul, SP, 2020.

This study sought to find out the elements that may hinder or facilitate the use of the Public Private Partnership as a tool in the implementation of the sanitation component of the National Basic Sanitation Policy. For this purpose, documentary research was carried out in two municipalities in São Paulo that entered into PPP contracts for the expansion of the collection network, construction of pumping and treatment stations in order to universalize the collection and treatment of the collected sewage. The element that hindered the use of PPP was the technical capacity of public partners in aspects related to the modeling and management of the project. However, in one of the municipalities studied, it was observed that this difficulty was minimized by the work of the Regulatory Agency, in its role as a normative and supervisory agent for the PNSB. The element that facilitated the use of PPP was the introduction of innovative technologies by the private partner.

Keywords: Public Private Partnership. Basic Sanitation. Sanitary Depletion. Public Policies

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências de Regulação
ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
AESBE	Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento
AGEVAP	Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
ANA	Agência Nacional de Águas
ARES-PCJ	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá
ARSAEG	Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgoto e Resíduos de Guaratinguetá
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BASF	Badische Anilin & Soda-Fabrik
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BWM	Blue Water Management
CEF	Caixa Econômica Federal
CEIVAP	Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
DAAE Rio Claro	Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Rio Claro
DOESP	Diário Oficial do Estado de São Paulo
EEE	Estação Elevatória de Esgoto
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FAE	Fundo de Água e Esgoto
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT
FCTSE	Fundo de Compensação Tarifária dos Serviços de Esgoto

FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSB	Plano de Saneamento de Água e Esgoto do Município de Rio Claro
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
PPP	Parceria público-privada
PRODERC	Programa de Desenvolvimento de Rio Claro
SAAEG	Serviço Autônomo de Águas e Esgotos de Guaratinguetá
SAEG	Serviço de Água, Esgoto e Resíduos de Guaratinguetá
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCT	Teoria dos Custos de Transação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Investimentos Federais em Saneamento – Recursos não Onerosos...	33
Figura 2 – Investimentos por Componentes – Recursos não Onerosos	34
Figura 3 – Investimentos Federais em Saneamento - Recursos Onerosos.....	35
Figura 4 – Investimentos por Componentes – Recursos Onerosos.....	36
Figura 5 – Estudo Bibliométrico – Análise de Citação.....	74
Figura 6 – Estudo Bibliométrico – Análise de Cocitação.....	75
Figura 7 – Aspectos Antecedentes à PPP Rio Claro.....	86
Figura 8 – Partes que compõem o Contrato PPP Rio Claro.....	89
Figura 9 – Partes que compõem o Contrato PPP Guaratinguetá.....	94
Figura 10 – Processo remuneratório PPP Rio Claro.....	98
Figura 11 – Evolução do atendimento à População PPP Rio Claro.....	101
Figura 12 – Evolução da Tarifa Média praticada, Tarifa Média Água e Tarifa Média Esgoto PPP Rio Claro.....	102
Figura 13 - Evolução do Volume de Esgoto Coletado e Tratado - PPP Rio Claro.....	103
Figura 14 – Processo Remuneratório – PPP Guaratinguetá.....	108
Figura 15 – Fórmula de Cálculo da Contraprestação Mensal - PPP Guaratinguetá	109
Figura 16 – Índice de Atendimento, Índice de Coleta e Índice de Tratamento de Esgoto – PPP Guaratinguetá	110
Figura 17 – Evolução da Tarifa Média Praticada, Tarifa Média Água e Tarifa Média Esgoto – PPP Guaratinguetá	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição dos Prestadores de serviços participantes do SNIS em 2017 (Formulário completo).....	37
Quadro 2 – Políticas Públicas – Definições elaboradas pelos autores clássicos...	45
Quadro 3 – Fontes de Especificidades dos Ativos.....	56
Quadro 4 - Principais Programas Federais em Saneamento no período de 1990 – 1999.....	63
Quadro 5 - Municípios com melhores e piores índices de Esgoto Tratado.....	65
Quadro 6– Relação das parcerias público-privadas para Sistemas de Esgotamento Sanitário vigentes em 2019.....	78
Quadro 7– Quadro Referência para subsidiar a localização e análise dos documentos.....	80
Quadro 8– Resumo dos documentos localizados - Fonte Principal PPP Rio Claro	82
Quadro 9 - Resumo dos documentos localizados - Fonte Principal – PPP Guaratinguetá.....	83
Quadro 10 - Início do Projeto – PPP Rio Claro.....	85
Quadro 11 – Início do Projeto – PPP Guaratinguetá.....	91
Quadro 12 – Modelagem e Execução contratual – PPP Rio Claro.....	97
Quadro 13 - Modelagem e Execução Contratual – PPP Guaratinguetá.....	105
Quadro 14– Sistemas de Monitoramento e Controle Social – PPP Rio Claro.....	116
Quadro 15 – Sistemas de Monitoramento e Controle Social – PPP Guaratinguetá	119
Quadro 16 - Comparativo PPP Rio Claro e PPP Guaratinguetá.....	121
Quadro 17 – Elementos que dificultam ou facilitam a utilização de PPP na implementação do componente esgotamento sanitário da PNSB - Rio Claro e Guaratinguetá.....	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População com atendimento adequado de Esgotamento Sanitário.....31

Tabela 2 – Total Investido pelo setor do Saneamento.....36

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	29
1.1 Problema de pesquisa	39
1.2 Objetivos da pesquisa	41
1.2.1 Objetivo Geral	41
1.2.2 Objetivos Específicos	42
1.3 Delimitação do estudo	42
1.4 Justificativa e relevância do trabalho	42
1.5 Organização do Relatório	43
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA	44
2.1 Políticas Públicas	44
2.2 Governança e Políticas Públicas	47
2.2.1 Governança sob o enfoque das Ciências Sociais	48
2.2.2 Governança sob o enfoque da Economia – Teoria dos Custos de Transação	54
2.2.2.1 Mercado	57
2.2.2.2 Hierarquia	58
2.2.2.3 Híbridos	59
2.3 A Política Pública do Saneamento Básico	59
2.4 Parcerias público-privadas	67
2.4.1 Modelagem	71
2.4.2 Parcerias público-privadas - Infraestrutura – Estudo Bibliométrico	73
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	77

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO TEÓRICA	81
4.1 Caracterização do Lócus da Pesquisa	81
4.1.1 PPP Rio Claro	81
4.1.2 PPP. Guaratinguetá	83
4.2 Resultados Obtidos	84
4.2.1 O início dos projetos de PPP	84
4.2.1.1 PPP Rio Claro	84
4.2.1.2 PPP. Guaratinguetá	91
4.2.2 Modelagem e Execução Contratual	96
4.2.2.1 PPP Rio Claro	97
4.2.2.2 PPP. Guaratinguetá	105
4.2.3 Sistemas de Monitoramento e Controle Social	116
4.2.3.1 PPP Rio Claro	116
4.2.3.2 PPP. Guaratinguetá	119
4.3 Discussão Teórica	121
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
6. REFERÊNCIAS	128

1 INTRODUÇÃO

Os serviços de saneamento básico são essenciais para assegurar a qualidade de vida da população e o desenvolvimento social. O funcionamento de uma infraestrutura adequada desses serviços pode gerar externalidades positivas para a saúde pública, para a economia e para o meio ambiente (ARAÚJO; BERTUSSI, 2018; SCRIPTORE; TONETO JÚNIOR, 2012; HELLER; CASTRO, 2007).

Essa afirmativa passou a fazer parte da agenda internacional, por meio da Resolução 64/292 de julho/2010 deliberada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU. Tal documento reiterou a importância do acesso à água potável e ao saneamento como um direito humano, afirmando ser responsabilidade do Estado promover e proteger esse direito (UNGA, 2010).

Dentre as várias ações decorrentes desse reconhecimento, a mais relevante ocorreu em 2015 na sede da ONU em New York por ocasião da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, quando foi tornado público o documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Nele foi tornada pública a pauta que deverá nortear as ações dos países em busca do desenvolvimento pelos próximos 15 anos (2015-2030).

Essa pauta internacional conjunta é constituída por 17 Objetivos detalhados em 169 metas, cuja finalidade é erradicar a pobreza, promovendo o crescimento econômico sustentável e reduzindo as desigualdades socioeconômicas.

Para além de uma mera relação de metas a serem alcançadas, a Agenda 2030 propõe a mudança no paradigma de desenvolvimento usualmente utilizado, focado no aspecto econômico, passando a incluir as dimensões sociais e ambientais, sendo construída no sentido de promover:

[...] a dignidade das **Pessoas** nas múltiplas dimensões sociais; a **Prosperidade** econômica sem a debilitação do **Planeta**; a busca gradativa da **Paz** interna e entre países, construída por meio de **Parcerias** entre sociedade, Estado e instituições públicas, não governamentais e privadas. (RUEDIGER *et al*, 2018, p. 11)

Desse conjunto, destaca-se o **Objetivo 6** que estabelece como alvo “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.25)” evidenciando, assim, o caráter universal e inclusivo desses serviços.

As metas detalham, dentre outras, a importância de ações que garantam o “acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.25), com medidas que promovam a disseminação de instalações sanitárias capazes de impedir a exposição de dejetos ao meio ambiente. Enfatizam ainda a importância do tratamento do esgoto coletado para redução de efluentes e reutilização da água tratada.

Analisando a Agenda 2030, Castro Filho (2018) destaca sua elaboração, realizada por meio de um amplo debate com a participação de representantes do poder público, sociedade civil, organizações não governamentais e pesquisadores. O autor enfatiza que a Agenda 2030 propõe formas de cooperação e parcerias entre os diversos atores governamentais e da sociedade civil para que esses objetivos sejam alcançados. Ressalta ainda que as ações a serem desenvolvidas devem articular as diversas políticas públicas não apenas no campo econômico como também as políticas sociais, culturais e ambientais.

No cenário nacional, o reconhecimento desse direito é formalizado a partir da Constituição Federal/1988. Sobre esse tema, Marques Neto (2005) esclarece que o objetivo do Constituinte ao tratar do saneamento no art. 23, inciso IX, foi o de garantir que todas as instâncias federativas empreendam esforços, a fim de que os serviços de saneamento tenham continuidade e alcancem a universalidade com qualidade capaz de contribuir para o desenvolvimento sustentável. O autor ainda destaca que a Constituição afirma a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local, dentre os quais o saneamento, conforme estabelecido no inciso I do art. 30.

Nohara e Postal Júnior (2018) reforçam o argumento sobre o dever constitucional comum a todos os entes federados quanto à promoção de programas de saneamento básico. Os autores esclarecem que, sob a responsabilidade de garantir as condições de saúde da população, todos os níveis de governo devem prover o adequado saneamento básico no território.

Mais recentemente, alinhando-se às orientações dos organismos internacionais referentes ao desenvolvimento urbano sustentável, o governo federal sancionou a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto das Cidades. Esse diploma legal estabelece as diretrizes que devem nortear a elaboração de políticas urbanas, com a finalidade de garantir o direito a cidades sustentáveis englobando “o direito à terra urbana, à moradia, ao **saneamento ambiental** (grifo da autora), à infraestrutura

urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (ARAÚJO, 2003).

A esse respeito, Garcez e Carmello (2017) destacam que o citado Estatuto reforça a utilização de instrumentos de planejamento que deverão ter por objetivo elaborar políticas públicas que promovam o direito a cidades sustentáveis, o que incluiu o saneamento básico.

Entretanto, apesar de acompanhar as orientações internacionais e de ser um dos países signatários da Agenda 2030, a situação atual do saneamento no Brasil, e em especial a situação do componente esgotamento sanitário, foco desta pesquisa, está muito aquém de uma situação capaz de promover saúde, bem-estar e desenvolvimento da população, em uma perspectiva sustentável.

De acordo com os dados do Plano Nacional de Saneamento Básico-PLANSAB Versão Revisada 2019, elaborado pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, disponibilizado para consulta pública nos termos da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) a situação dos serviços de esgotamento sanitário é considerada precária, conforme demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1 - População com atendimento adequado e déficit de Esgotamento Sanitário em 2017

Componente	Atendimento (%)	Deficit	
		Atendimento Precário (%)	Sem Atendimento (%)
Esgotamento Sanitário	48	48,7	3,3

FONTE: PLANSAB - Versão Revisada 2019; Elaborado pela autora

Os números revelam que menos da metade da população brasileira conta com os serviços de coleta e tratamento de esgoto (48%). Para o restante, ou não existe a prestação do serviço (3,3%) ou, existindo em caráter precário (48,7%), os dejetos coletados podem receber uma dentre duas alternativas de destinação mais frequentes: (1) serem lançados sem tratamento nos corpos hídricos ou (2) serem depositados em fossas rudimentares, representando perigo de contaminação das águas subterrâneas.

Para além dos problemas ambientais decorrentes da falta de sistemas de esgotamento sanitário adequados nas cidades e em especial nos grandes centros urbanos, as consequências na saúde da população são graves.

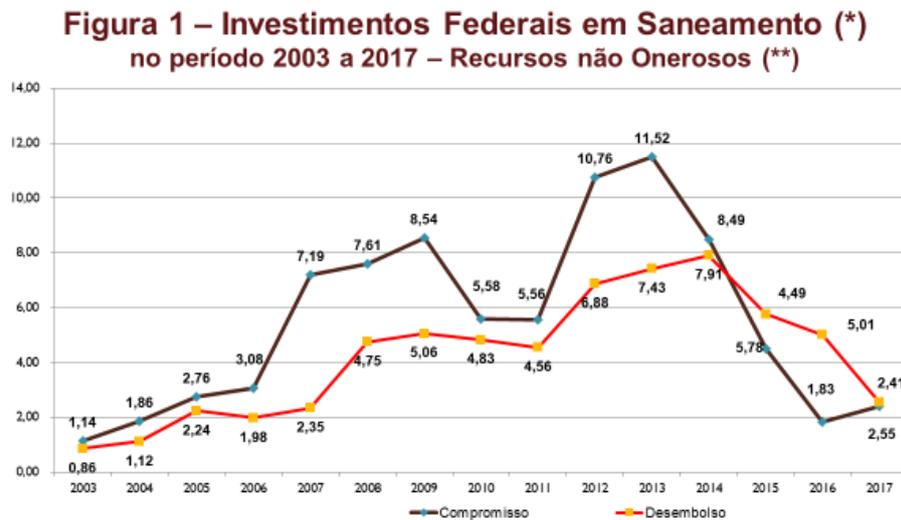
Não apenas em situações de pandemia, como a provocada pelo COVID-19, como também a ocorrência frequente das doenças sazonais como dengue, zika e chikungunya, a falta de saneamento agrava as condições de saúde e aumenta a transmissibilidade, trazendo graves prejuízos para a população. (WERNECK, CARVALHO, 2020; SILVA, MUNIZ, 2020)

Esse cenário é resultado de um processo marcado por transformações políticas, econômicas e sociais, destacando-se um intenso processo de urbanização, no qual as ações voltadas para a provisão da infraestrutura necessária para a prestação de serviços de saneamento foram adotadas de forma pontual, sem articulação com outras políticas públicas.

Tais serviços foram implantados privilegiando grandes centros urbanos, com maior ênfase na distribuição de água tratada e menor investimento no esgotamento sanitário, sem planejamento de médio/longo prazo e sem adequada coordenação entre o Estado e os diversos agentes responsáveis (HELLER, 2015; SANCHEZ, 2001).

Nessa análise, é necessário observar os elementos que Heller e Castro (2007) denominam de “condicionantes sistêmicos” (p.2). Os autores apontam que as mudanças ocorridas na estrutura econômico-financeira internacional, o avanço do processo de globalização dos mercados, bem como a disseminação de novos paradigmas para a administração pública atuaram como elementos que influenciaram ou direcionaram as escolhas que contribuíram na formulação dessa política no Brasil.

Os dados do PLANSAB evidenciam essa afirmativa. Tomando-se como exemplo a análise dos valores investidos, o Plano Nacional revela que no período de 2003 a 2017, foram investidos R\$ 82,5 bilhões de recursos federais (não onerosos) para o setor do saneamento, o que representa em média 0,10% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. A Figura 1 apresenta a evolução desses investimentos para o período de 2003 a 2017:



Nota: valores atualizados pelo IGP DI da FGV para dezembro de 2017.

(*) Todos os componentes PNSB (**) Recursos não Onerosos: não preveem retorno financeiro;
Compromisso: Valores Empenhados
Desembolso: Recursos financeiros repassados aos empreendimentos (associados à execução física)

Fonte: PLANSAB, 2019; Elaborado pela autora

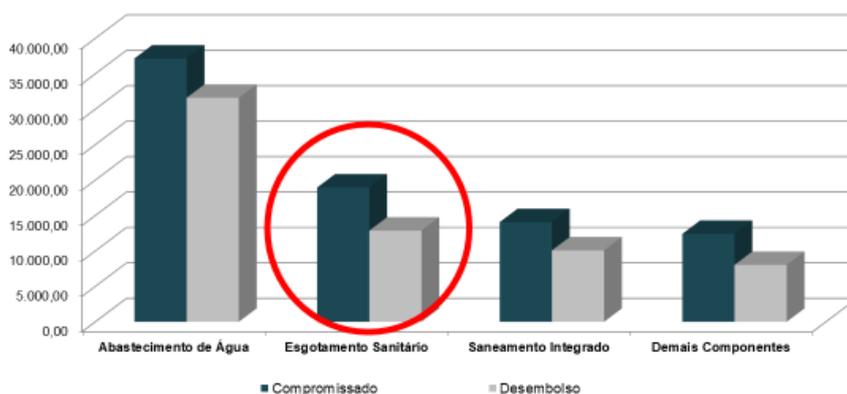
Conforme pode ser observado, no período em que foi implementado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (PAC1 - 2007/2010 e PAC2 - 2011/2014) houve um incremento no total de recursos aportados, entretanto com a descontinuidade do programa, os investimentos decresceram retornando aos patamares praticados em 2005. O gráfico possibilita visualizar que há um descompasso entre os valores comprometidos (decorrentes da contratação) e os valores desembolsados (decorrentes da execução do contrato), o que é justificado pelo fato de as intervenções comprometerem mais de um exercício orçamentário.

Com referência à relação entre os valores investidos e o PIB nacional, Araújo e Bertussi (2018) afirmam que, conforme projeções realizadas pelo Ministério das Cidades em 2002, a meta de universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário a ser alcançada até 2020 demandaria investimentos da ordem de 0,45%PIB.

Quanto à distribuição dos valores investidos no período entre os diversos componentes da PNSB, os dados fornecidos pelo PLANSAB (2019), demonstram a predominância da aplicação de recursos em intervenções destinadas ao abastecimento de água, seguido pelos investimentos em esgotamento sanitário. Vale esclarecer que a Política Nacional de Saneamento Básico, é formada por quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana

e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A Figura 2 detalha como foram distribuídos os recursos aplicados nesses componentes:

**Figura 2 – Investimentos por Componente
no período 2003 a 2017 – Recursos não Onerosos (*)**



Nota: valores atualizados pelo IGP DI da FGV para dezembro de 2017.

(*) Recursos não Onerosos: não preveem retorno financeiro;

Compromissado: Valores Empenhados

Desembolso: Recursos financeiros repassados aos empreendimentos (associados à execução física)

Fonte: PLANSAB, 2019; Elaborado pela autora

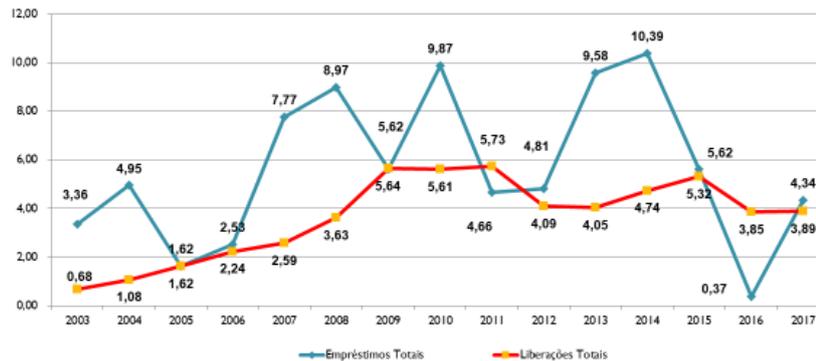
Os números demonstram que do total de R\$ 82,5 bilhões foram destinados R\$ 18,9 bilhões para intervenções referentes ao esgotamento sanitário, o que representou 22,9% do total de recursos aplicados. Por outro lado, 45% dos recursos, ou R\$ 37,1 bilhões, tiveram como meta ampliar o abastecimento de água. É preciso destacar, porém, que esse valor foi impactado por duas grandes ações: (1) as obras de transposição do Rio São Francisco, cuja finalidade visa atender usos múltiplos, porém os valores foram apropriados integralmente como investimento em Abastecimento de Água; (2) ações para enfrentamento da crise hídrica na região Sudeste, ocorrida em 2013.

Ainda analisando a Figura 2, o componente apresentado como Saneamento Integrado, refere-se às ações do PAC destinadas a obras conjuntas de saneamento e urbanização de áreas de mananciais, conjuntos habitacionais, favelas, dentre outras; e o item 'Demais Componentes' concentra os investimentos realizados nos demais elementos que compõem a PNSB, bem como no aprimoramento da gestão do setor.

Os dados do PLANSAB (2019) permitem ainda, a análise do total de recursos contratados pelo governo federal (recursos onerosos) junto aos fundos financiadores e demais agentes econômicos. Os fundos são: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; enquanto os demais

agentes financeiros são: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social – BNDES e o mercado de capitais. Tais recursos são considerados onerosos pois devem ser restituídos ao órgão financiador acrescidos de encargos financeiros. Esse total foi de R\$ 83,5 bilhões, conforme Figura 3:

**Figura 3 – Investimentos Federais em Saneamento (*)
no período 2003 a 2017 – Recursos Onerosos (**)**



Nota: valores atualizados pelo IGP DI da FGV para dezembro de 2017.

(*) Todos os componentes PNSB

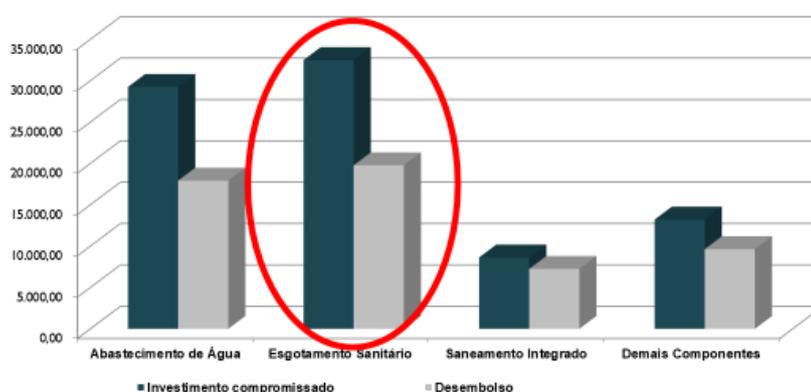
(**) Recursos Onerosos: Operações de crédito junto à FGTS, FAT, BNDES, mercado de capitais, etc.

Fonte: PLANSAB, 2019; Elaborado pela autora

É possível observar que os valores contratados sofreram grande oscilação no período, sendo que os picos ocorreram no período de vigência do PAC1 (2007 a 2010) e PAC2 (2011 a 2014). Observa-se, ainda que, após 2014, houve o declínio dos valores contratados, o que pode ser explicado pela crise financeira vivenciada no período. O PLANSAB (2019) destaca que os recursos do FGTS representam 68,8% do valor total contratado. Ocorre que o referido fundo financiador é formado pelos depósitos mensais realizados pelas empresas em nome dos funcionários, sendo, portanto, sensível ao desempenho da atividade econômica.

Ao analisar o montante de recursos onerosos aplicados por componente da PNSB, verifica-se que a execução total dos valores contratados no período foi de 65,3% o que representa R\$ 54,5 bilhões efetivamente desembolsados para pagamento de contratos executados, conforme pode ser visto na Figura 4:

Figura 4 – Investimentos por Componente no período 2003 a 2017 – Recursos Onerosos (*)



Nota: valores atualizados pelo IGP DI da FGV para dezembro de 2017.

(**) Recursos Onerosos: Operações de crédito junto à FGTS, FAT, BNDES, mercado de capitais, etc.

Fonte: PLANSAB, 2019; Elaborado pela autora

Verifica-se ainda, que os recursos destinados ao esgotamento sanitário foram discretamente maiores, do que os montantes destinados ao abastecimento de água, com 38,8% e 34,9% respectivamente. Tal situação é explicada pelas intervenções financiadas com os recursos do PAC1 que tiveram por objetivo destinar recursos para essa modalidade de infraestrutura (BRITO, *et al.*, 2012).

O PLANSAB (2019) consolidou os valores efetivamente aplicados em ações de saneamento básico para o período de 2003 a 2017, conforme apresentado na Tabela 2:

Tabela 2 - Total investido pelo setor de saneamento por origem de recurso - 2003-2017

Origem dos Recursos	Valor Investido 2003-2017 (*) em bilhões de R\$	%
Recursos não onerosos	62,6	33,9%
Recursos onerosos	54,5	29,5%
Outras fontes (**)	67,5	36,6%
Total	184,6	100%

NOTA: (*) Valor efetivamente desembolsado, conforme execução;

(**) Outras fontes: empréstimos internacionais junto à Agências Multilaterais de crédito

FONTE: PLANSAB, 2019 ; Adaptado pela autora

Observa-se que há um equilíbrio quanto à distribuição das fontes de financiamento, com ligeiro predomínio de recursos contratados junto a Agências Multilaterais de crédito, dentre as quais o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. A partir do valor consolidado, é possível estimar o valor médio investido no período que

foi de R\$ 12,3 milhões/ano. Para que se alcance a universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário, esses valores deveriam ser de R\$ 20 milhões/ano, conforme estudo realizado pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON (2019).

Em síntese, os dados apresentados demonstram que, apesar da existência de norma legal que formaliza a PNSB e apesar do nível de desenvolvimento socioeconômico alcançado no país nas últimas décadas, as conquistas no campo do saneamento foram tímidas. No caso específico do componente esgotamento sanitário, as ações implementadas foram incapazes de reverter o déficit de provisão da infraestrutura necessária para a coleta e tratamento do esgoto domiciliar (ARAÚJO; BERTUSSI, 2018).

Quanto ao quadro institucional formado pelos prestadores de serviços, o estágio atual dessa política pública apresenta uma grande diversidade: órgãos públicos, empresas públicas ou de economia mista, e empresas privadas. Verifica-se, ainda, a predominância dos serviços de distribuição de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário (SNIS, 2017), conforme apresentado no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - Distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2017 (Formulário Completo)

Abrangência	Natureza Jurídica						Total	Quantidade de Municípios Atendidos	
	Administração Direta	Autarquia	Sociedade de Economia Mista	Empresa Pública	Empresa Privada	Organização Social		Água	Esgoto
Regional	0	2	24	1	1	0	28	4.033	1.370
Microrregional	0	3	0	0	3	0	6	17	16
Local	973	415	7	4	99	3	1.501	1.100	1.069
Total	973	420	31	5	103	3	1.535	5.150	2.455

FONTE: SNIS 2017, elaborado pela autora

Tais números demonstram a diversidade que caracteriza os prestadores de serviço dessa importante política pública: diversidade de natureza jurídica, de abrangência territorial do serviço prestado, da modalidade de serviço, entre outras. Destaca-se no Quadro 1 que 63% desses prestadores são integrantes da administração direta e 27% integram a administração indireta, o que significa que 90% dos operadores da PNSB integram a Administração Pública Municipal. Por outro lado, observa-se a baixa participação da iniciativa privada, representando apenas 6,7% do conjunto de prestadores de serviço (SNIS, 2017).

Refletindo sobre esse aspecto, Heller (2015) analisa as razões que retardaram o ingresso do capital privado no setor do saneamento brasileiro a partir dos anos 1990, destacando a insegurança jurídica, como um dos principais elementos nessa tomada de decisão.

O autor aponta ainda, a atuação de agentes políticos, econômicos e sociais ligados ao tema do saneamento, que ofereceram resistência à ampliação da participação do capital privado na prestação desses serviços, movidos por interesses políticos, corporativos ou ideológicos. Tais agentes são: 1) governadores e dirigentes das Companhias Estaduais de Abastecimento com maior relevância nesse mercado, pelo receio de verem reduzido o potencial político que essas empresas representam; 2) funcionários técnicos e suas respectivas organizações sindicais, motivados por interesses corporativos; 3) organizações representantes dos serviços municipais e movimentos sociais representados pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, os quais defendem a prestação do serviço público (PIMENTEL *et al.*, 2017; HELLER, 2015).

Leonetti *et al.* (2015) analisaram os dados da participação privada nesse setor e reconheceram que o setor de saneamento no Brasil “é o que ainda mostra a menor participação do setor privado, mesmo apresentando características semelhantes aos demais setores de infraestrutura (p. 83)”.

O quadro geral é agravado pelas condições de desequilíbrio fiscal presentes atualmente na maior parte dos estados e municípios. Tais condições reduzem a capacidade estatal de realizar investimentos e apontam para a necessidade de ampliar a participação da iniciativa privada em tais projetos (TEIXEIRA; GOMES, 2019; FRISCHTAK; DAVIES; NORONHA, 2015; LEONETTI *et al.*, 2015; PASIN, 2012).

Para atrair esses recursos, Melo e Secchi (2012, p.1) destacam que “novas estratégias de implementação de políticas públicas e a associação entre o setor público e o setor privado para a entrega de serviços públicos” levam à concepção da figura jurídica denominada como parceria público-privada (PPP), instituída no Brasil pela Lei Federal nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

Tal instituto é uma ferramenta capaz de viabilizar projetos que seriam dispendiosos para o Estado assumir com recursos próprios e economicamente inviáveis para serem assumidos exclusivamente pelo setor privado (MOREIRA, 2012).

Por meio desse arranjo seria, então, possível conciliar os interesses do Estado com os interesses do setor privado, que dispõe de expertise e recursos financeiros para suportar esse investimento, e assim prover políticas públicas em diversas áreas, principalmente na área do esgotamento sanitário (CARVALHO, 2014).

Verifica-se, então, que, apesar da urgência na implementação dessa política pública, os objetivos de universalização da prestação dos serviços para melhoria da qualidade de vida e para garantia do desenvolvimento sustentável não serão alcançados sem a união de esforços entre o setor público e o setor privado (NOHARA; POSTAL JÚNIOR, 2018; SCRIPTORE; TONETTO JÚNIOR, 2012).

É, portanto, neste cenário que se vislumbra o problema de pesquisa estudado, e que está associado à implementação do componente Esgotamento Sanitário da PNSB, fazendo-o por meio de parceria público-privada, como formulado no próximo tópico.

1.1 Problema de Pesquisa

A formulação do problema de pesquisa considerou a relevância e atualidade do tema do Esgotamento Sanitário, bem como a complexidade de conceitos e valores que mobilizam os agentes políticos, econômicos e sociais que operam essa política no Brasil.

A formulação do problema de pesquisa considerou, ainda, que o *locus* onde a política é implementada é o **território usado**, de acordo com a definição cunhada por Santos e Silveira (2006).

A conceituação de território é necessária para avaliar de forma eficaz o processo de implementação de Políticas Públicas, em especial a de Saneamento Básico, uma vez que é no território em que as ações ocorrem.

Corroboram com esse argumento os estudos de Cruz (2005) e Dallabrida, Tomporoski e Saki (2016), os quais afirmam que esse conceito favorece observações empíricas que visam compreender as relações de poder que atuam e conformam a apropriação do espaço. Da mesma forma, estudo conduzido por Stümer e da Costa (2017) destaca a importância do conceito de território como instrumento relevante para análise, interpretação e reflexão de uma área de estudo.

Apesar de ser uma palavra de conceito polissêmico, sob o aspecto etimológico a palavra território tem origem no latim, na junção das palavras terra e tórium significando “terra que pertence a alguém”, ou em melhor sentido “terra apropriada por alguém” (DALLABRIDA; BECKER, 2008).

Em seu estudo, Dallabrida, Tomporoski e Saki (2016) conceituam território como sendo uma porção de espaço cujos contornos são historicamente definidos como resultado da interação entre atores sociais, econômicos e institucionais.

Afirmam os referidos autores, que a motivação que impulsiona tais interações pode ser de ordem política, ambiental, econômica, cultural ou religiosa. Nesse sentido, a atuação do Estado no território visa estabelecer ou garantir a soberania, enquanto a atuação dos atores econômicos ou corporativos visa obter um local para desempenharem suas atividades de utilização dos recursos. Por sua vez, os atores sociais reconhecem o território como sua experiência de vida e de sobrevivência.

Stümer e da Costa (2017), analisam as várias concepções do território e afirmam seus elementos essenciais: (1) área ou espaço; (2) recursos, que podem ser naturais ou criados pelo homem; (3) povo; (4) poder; (5) limites e fronteiras. Esses elementos são o alvo da ação, direta ou não, dos atores sociais, econômicos ou institucionais. Os autores ressaltam ainda que não existe território sem conflito, pois o conflito é resultado da assimetria de poder, sendo identificável nas ações de disputa pelo território.

O contraponto a este entendimento é o conceito de “setorização” apresentado por Muller (2018), para quem as sociedades modernas estão organizadas em torno do indivíduo, cuja inclusão na comunidade local ocorre por força de relações complexas, decorrentes de papéis econômicos e profissionais. O autor afirma que, nas sociedades tradicionais, o território era o elemento central responsável por conferir-lhe identidade e possibilitar uma vivência comunitária capaz de suprir-lhe as necessidades. Já as sociedades industriais convivem com o elemento “mercado,” o qual reorganiza os indivíduos em setores conforme os papéis econômicos que desempenham. Muller (2018) afirma assim que estas “são sociedades fundadas no indivíduo e no setor” (p.13).

Verifica-se, portanto, a complexidade de conceitos e abordagens que envolvem a escolha do território como categoria de estudo para pesquisas empíricas.

Por essa razão, Santos e Silveira (2006, p. 20) consideram tal conceito insuficiente para compreender ou explicar fenômenos decorrentes da urbanização e do desenvolvimento, entre outros. Para corrigir essa deficiência, os autores sugerem a utilização do conceito ‘território usado’ pela sociedade como categoria de estudo, valendo-se do fracionamento da variável “tempo” em períodos (periodização) a fim de analisar as diversas formas de uso do território, contemplando as

“manifestações particulares interligadas que evoluem juntas e obedecem a princípios gerais, como a história particular e a história global, o comportamento do Estado e da nação (ou nações) e, certamente, as feições regionais. Mas a evolução que se busca é dos contextos, e assim as variáveis escolhidas são trabalhadas no interior de uma situação.”

Os autores afirmam, ainda, que o estabelecimento de infraestrutura no território, os chamados “sistemas de engenharia”, contribuem para definir seu uso, e assim (re)configurar o espaço territorial (SANTOS; SILVEIRA, 2006)

Analisando essa abordagem, Moraes (2013, p. 173) afirma que o conceito do território usado confere maior riqueza de conteúdo à análise, atribuindo-lhe qualidades tais como:

“espaço de circulação de fluxos materiais e imateriais; dimensão historicamente constituída; campo de forças e arena de oposição entre o Estado e o mercado; totalidade e unidade de análise geográfica; fator, estrutura e instância social; formação socioespacial; fonte de identidade e condição para a reprodução da vida social; recurso e abrigo para diferentes agentes sociais; dimensão que guarda diferentes lógicas de uso e apropriação; espaço de todos agentes sociais.”

Dessa forma, esta pesquisa procurou responder: **quais são os elementos que dificultam ou facilitam a utilização das parcerias público-privadas de infraestrutura na implementação do componente Esgotamento Sanitário integrante da Política Pública de Saneamento Básico no Brasil, na esfera municipal?**

1.2 Objetivos da Pesquisa

A definição dos objetivos contribuiu para o delineamento do trajeto a ser percorrido a fim de que fosse respondido o problema pesquisa. Tais elementos se desdobraram em objetivo geral e objetivos específicos (LUKOSEVICIUS, 2018; LAVILLE; DIONNE, 1999)

O objetivo geral definiu a ação diretamente relacionada ao problema de pesquisa enquanto os objetivos específicos constituíram-se nas etapas do trabalho de campo, que somados conduziram à consecução do objetivo geral (SOUZA *et al.*, 2013)

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa foi identificar e analisar a utilização das PPP na área de infraestrutura para implementação do componente esgotamento sanitário integrante da PNSB, buscando identificar os elementos que contribuem ou que dificultam a sua utilização.

1.2.2 Objetivos Específicos

O objetivo geral foi desdobrado nos seguintes objetivos específicos: (1) Descrever como está organizada a operacionalização do componente esgotamento sanitário da PNSB no Brasil; (2) Identificar os municípios cujos serviços de coleta e tratamento de esgoto são executados por parceria público-privada; (3) Descrever e analisar de que forma o componente Esgotamento Sanitário foi implementado nos municípios selecionados, destacando os resultados alcançados e as limitações encontradas.

1.3 Delimitação do estudo

A pesquisa empírica esteve restrita às PPP celebradas nos termos da Lei nº 11.079/2004 com entes federativos para a prestação de serviços de esgotamento sanitário em área municipal.

1.4 Justificativa e Relevância do Trabalho

A escolha do tema de pesquisa é justificada por sua atualidade e relevância. Esse estudo permitiu conhecer a contribuição da iniciativa privada, sob a forma de parceria com o poder público na implementação do componente esgotamento sanitário da PNSB.

Observa-se nos últimos tempos o interesse crescente pelo tema da PPP nas agendas dos gestores públicos. Taiar (2018) cita o exemplo da prefeitura paulistana que vem empenhando esforços no sentido de viabilizar vários desses arranjos. No mesmo sentido, Pennafort (2018) divulga a recente decisão do governo federal brasileiro em utilizar PPP para a construção de presídios em vários estados, na busca de ampliar a oferta de vagas e melhorar a segurança pública.

Outro aspecto observado é a variedade de consultores, organismos financeiros e corporações de alcance mundial que tem atuado de forma intensa na captação de contratos de PPP ou na oferta de modelos, ferramentas e capacitação para agentes públicos e privados na modelagem de arranjos entre os setores (HODGE; GREVE, 2018; CARVALHO; MORAES E CASTRO, 2016).

Carvalho (2014) afirma que, sob o ponto de vista da iniciativa privada, nota-se que essa forma de contratação com o Estado desperta interesse, uma vez que representa uma oportunidade de manter ou expandir negócios.

1.5 Organização do Relatório

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. O capítulo inicial, ora apresentado, contextualiza a situação do saneamento básico no cenário brasileiro e apresenta a parceria público-privada como ferramenta para implementação dessa política pública. Em seguida apresenta o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, a justificativa e a delimitação do estudo.

O segundo capítulo apresenta a fundamentação teórica da pesquisa, que deu suporte à pesquisa de campo e apresentou os conceitos de Governança em Políticas Públicas, a Política Nacional de Saneamento Básico e as parcerias público-privadas.

O terceiro capítulo tratou dos Procedimentos Metodológicos utilizados para a realização da pesquisa. Foram apresentados os passos e procedimentos adotados para a consecução dos objetivos propostos.

O quarto capítulo apresentou os resultados obtidos a partir da pesquisa documental. São analisados os vários elementos observados durante a pesquisa em especial as vantagens e as desvantagens encontradas na utilização da parceria público-privada como ferramenta de implementação de uma política pública

O quinto e último capítulo apresenta as conclusões alcançadas diante dos objetivos propostos, as limitações encontradas durante a pesquisa de campo e as sugestões para futuros estudos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA

O objetivo desse capítulo é apresentar, conforme ensina Gil (2002), “os pressupostos teóricos” (p.162) que deram sustentação à pesquisa empírica desenvolvida. Sabe-se que a expansão do saber e a produção de conhecimento ocorrem ao revisitar os achados e as conclusões alcançados por outros pesquisadores, para então pesquisar e elaborar novos achados e conclusões (MAGALHÃES, 2006; MARCONI; LAKATOS, 2001).

Dessa forma o quadro teórico foi formado por princípios e conceitos que serviram para fundamentar e orientar a pesquisa de campo (SEVERINO, 2002).

Neste referencial teórico, considerou-se relevante abordar a relação entre Políticas Públicas e Governança tendo em vista que a pesquisa empírica teve por objetivo identificar os prováveis elementos que contribuem ou que dificultam a implementação de um dos componentes da PNSB. Essa abordagem teve caráter multidisciplinar, com conceitos apresentados pelas ciências sociais aplicadas e pela economia.

Outro objetivo deste capítulo foi descrever a trajetória que conduziu à formalização, no caso brasileiro, da PNSB na forma de Lei nº 11.445/2007. Tal medida permite a melhor compreensão do contexto que culminou nessa formalização, o qual é formado por “crenças, valores e ideias” divergentes (SOUZA, 2006, p. 31), porém presentes na forma de atuação dos diversos atores, e que perduram até o momento presente.

A partir da compreensão desses conceitos foi possível estabelecer os aspectos que foram observados no caso estudado.

2.1 Políticas Públicas

Os estudos sobre Políticas Públicas tiveram origem no meio acadêmico norte-americano nos anos de 1950, no cenário pós 2ª Guerra Mundial, com o objetivo de fornecer informações sobre as demandas da sociedade, bem como avaliar as ações promovidas pelo governo para o seu enfrentamento. Os cientistas e pesquisadores sustentavam o uso de métodos científicos na análise das decisões governamentais com a finalidade de identificar a qualidade da governança, bem como a salvaguarda dos valores democráticos (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Souza (2006) apresenta as definições elaboradas pelos autores clássicos em trabalho que estuda os conceitos e modelos de análises de políticas públicas, conforme resumido no Quadro 2:

Quadro 2 - Políticas Públicas - Definições elaboradas pelos autores clássicos

Autor	Obra Referência – Ano	Conceito de Política Pública
LASWELL, H. D.	Politics: Who Gets What, When, How. (1936)	Decisões adotadas respondendo às perguntas: quem ganha o que, quando e como.
LYN, L. E.	Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. (1980)	Conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
DYE, T. D.	Understanding Public Policy. (1984)	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.
PETERS, B. G.	American Public Policy. (1986)	É soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.
MEAD, L. M.	Public Policy: Vision, Potential, Limits (1995)	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas

FONTE: SOUZA (2006), elaborada pela autora

Do exposto no Quadro 2, observa-se que na visão desses estudiosos o governo desempenha um papel essencial no campo da política pública, quando comparado com outros atores que em alguma medida influenciam e contribuem na definição/formulação das políticas, tais como: instituições, organismos, grupos de interesse, entre outros.

Outro aspecto apontado por Souza (2006) é que a Política Pública, enquanto área do conhecimento deve ser reconhecida como um campo multidisciplinar, sendo necessário valer-se dos conhecimentos da Sociologia, Ciência Política, Economia, Geografia e de outras áreas que possam contribuir na solução dos problemas de uma sociedade.

Nesse mesmo sentido, para Souza, Laisner e Lima (2018, p. 61-62) o conceito de política pública destaca a ação governamental, o governo em ação, e utiliza os recursos multidisciplinares para analisar, interpretar e propor uma intervenção que solucione os problemas identificados. Os autores relacionam os elementos comuns presentes em tais estudos:

“observação focalizada em programas e na ação das burocracias; abordagem setorial; análise de atores e de sistemas de ação; uma abordagem sequencial (ciclo de políticas públicas), cada etapa constituindo um espaço de ação específico com seu próprio sistema de atores, sua dinâmica, seus paradoxos; análise de quadros cognitivos e normativos, de quadros intelectuais e de enunciados específicos;[...]”

Ampliando a compreensão sobre o tema, Muller (2018) conceitua política pública utilizando a abordagem histórica e analisando as alterações sociais

provocadas a partir do surgimento do mercado e dos trabalhadores assalariados na sociedade industrial. Esses passam a recorrer ao mercado para a satisfação de suas necessidades, enquanto as necessidades dos pobres e indigentes deixam de ser supridas pelas ações assistenciais e comunitárias características da sociedade rural.

Muller prossegue em sua exposição demonstrando que para este problema o Estado deverá apresentar uma política pública setorial de caráter assistencial. A partir de então, tais políticas passam a disputar recursos com outros setores, os quais se organizam de forma interdependente, mas antagônica quanto à destinação de recursos. O autor afirma que “o objetivo das políticas públicas é, em todos os casos, o de gerenciar os desequilíbrios provenientes da setorização e, por consequência, da complexidade das sociedades modernas” (p.14).

Vê-se, portanto, que a política pública é um plano governamental para resolver um problema público e tal plano é expresso por meio de instrumentos concretos como programas, projetos, ações, e normas legais. (SECCHI, 2017; SOUZA; SECCHI, 2015).

Por outro lado, a análise das políticas públicas pode ser empreendida a partir dos conceitos associados às diferentes dimensões da política, conforme afirma Frey (2000). Tais conceitos são: 1) *polity*, que diz respeito à dimensão institucional ou “sociedade política” (SOUZA, 2006, p.40), estabelecida por meio de aparato legal e que abrange o sistema político e o sistema político-administrativo; 2) *politics*, diz respeito à dimensão processual, ou seja o processo por meio do qual são estabelecidos os objetivos, meios e ações para solução de um problema público identificado; e 3) *policy*, diz respeito ao conteúdo material da política.

Frey (2000) alerta que a identificação dessas dimensões é tão somente teórica, com a finalidade de auxiliar nos estudos e pesquisas. Na prática observa-se o entrelaçamento dessas dimensões no campo político, ocorrendo frequentemente a influência mútua entre elas, a depender da área de política em estudo.

Nesse sentido, refletindo sobre a dimensão processual Frey *et al.* (2017) afirmam que “...dependendo do tipo de *policy*, as arenas políticas podem ser mais conflitivas – mais marcadas pelo enfrentamento ideológico – ou mais tendentes à busca de consenso” (p. 11). Essa situação conflituosa pode ser constatada na formulação da PNSB, conforme será abordado neste capítulo.

Frey (2000) e Souza (2006) apontam o “*policy cycle*” como mais um importante conceito na análise de políticas públicas. Tal modelo auxilia a compreensão e a

identificação dos arranjos políticos-administrativos e/ou das redes políticas e sociais, que atuam ao longo do processo de formulação e implementação de uma política pública. Destaque-se que esse é um processo dinâmico, e suscetível de influências e variações no decorrer do tempo.

Frey (2000) propõe o ciclo formado pelas seguintes fases “percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (p. 226).

Souza (2006) identifica os seguintes estágios “...definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (p. 29).

Secchi (2017) faz referência a sete fases principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção.

Os autores esclarecem que as fases nem sempre apresentam um desenvolvimento sequencial ou linear. Em algumas situações poderá ocorrer sobreposição de fases ou alternância nas sequências. Porém, a importância do modelo reside na possibilidade de servir como ferramenta para auxiliar a identificação dos diversos elementos e atores que atuam em cada uma das fases.

Esse tópico buscou discorrer sobre os principais conceitos relacionados com o tema políticas públicas. Conclui-se que, embora a política pública seja um plano governamental para a solução de um problema, ela possui dimensão institucional, processual e material, sob a forma de programas e ações. O próximo tópico apresentará o conceito de Governança e sua relação com as políticas públicas.

2.2 Governança e Políticas Públicas

O tema Governança tem despertado o interesse de acadêmicos e pesquisadores nas mais diversas áreas do conhecimento. Tal fato é justificado pela complexidade das relações atualmente existentes entre os agentes políticos, econômicos e sociais que atuam em uma sociedade globalizada, e que precisam encontrar soluções para problemas públicos. Tais problemas podem ser locais ou de maior amplitude tais como o aquecimento global, ou a preservação do meio ambiente, entre outras questões (PIERRE, 2016; SECCHI, 2009; FREY, 2004).

Teixeira e Gomes (2019) analisaram as principais correntes teóricas nacionais e internacionais sobre o tema e concluíram que, a diversidade conceitual encontrada demonstra que esse tema apresenta aplicabilidade e abrangência tanto na iniciativa privada, como na gestão pública. Os autores afirmam que a governança estabelece as ações que visam “dirigir, monitorar ou controlar as organizações para que alcancem os objetivos pré-definidos” (p.524).

Gomes e Merchand (2017) reconhecem o termo como sendo polissêmico, e esclarecem que o sentido da palavra está associado ao contexto, enfoque teórico e abordagem epistêmica utilizada pelo pesquisador. Entretanto, os autores esclarecem que a governança está sempre relacionada aos processos estabelecidos entre organizações formais ou informais, públicas ou privadas, para o desempenho de atividades coletivas em um determinado contexto, visando um objetivo em comum.

Nesse sentido, Bevir (2011), em ensaio no qual analisa a genealogia da governança, esclarece que “quando a palavra “governança” se refere à organização e ação públicas, ela captura uma das maiores tendências dos tempos atuais” (p. 103). Tal tendência teve sua origem nas teorias modernistas do século XX, sobretudo no campo da Economia e da Ciência Social, as quais inspiraram as reformas na gestão pública em diversos países.

Dessa forma, para compreender a abrangência do tema na perspectiva da pesquisa de campo que foi desenvolvida, a Governança foi analisada sob os aspectos da Ciência Social e da Economia aplicados à área pública.

2.2.1 Governança sob o enfoque das Ciências Sociais

O conceito de governança corporativa ganhou relevância tanto na área da Administração como da Contabilidade, após a série de escândalos financeiros ocorridos no mercado internacional, dentre os quais aqueles que envolveram a falência da empresa Enron Corporation, em 2001. Tais fatos incentivaram o estudo e o debate a fim de aprimorar a forma de gestão das empresas, bem como padronizar a divulgação dos relatórios financeiros empresariais.

Nesse ambiente, a governança diz respeito à adoção por parte das empresas privadas de capital aberto, de práticas de gestão alinhadas aos princípios fundamentais de: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade. O objetivo é manter ou aumentar o valor econômico de longo prazo da empresa, pela

adoção de mecanismos que garantam e evidenciem a todas as partes interessadas a qualidade da gestão (IBGC, 2015; SECCHI, 2009).

Na área da Gestão Pública, Fonasier e Franklin (2019) reconhecem que a governança é um conceito teórico, que engloba e vai além da estrutura formal do Estado na elaboração e implementação de políticas públicas. Os autores afirmam que a governança pública inclui outros atores e grupos de interesse na formulação de políticas públicas, sejam estes atores de origem local, nacional ou, até mesmo, internacional.

Marques (2016, p. 72) sintetiza as formas como a Governança na área pública pode ser compreendida atualmente:

“[...] como uma estrutura (de regras e instituições), processos (ou maneiras de produzir políticas), um mecanismo (para moldar cooperação ou para reduzir custos de transação, por exemplo) e também como uma estratégia de produção de condições de governança.”

O autor afirma, entretanto, os dois conceitos que predominam na literatura brasileira e latina americana sobre o tema: 1) eficiência do Estado, que é alcançada por meio da implementação de reformas administrativas; 2) a participação não estatal na formulação de políticas públicas.

De fato, o conceito de governança na área pública ganhou importância na segunda metade do século XX em razão da necessidade de revisão do papel do Estado e de sua forma de governar. São vários os fatores apontados pela literatura que conduziram a esse momento de revisão: a crise fiscal gerando a incapacidade do governo em dar respostas adequadas aos problemas sociais básicos, o declínio do *Welfare State*, o reconhecimento do Estado Burocrático como oneroso e ineficiente, a internacionalização das organizações, demandando do governo agilidade para coordenar e regular as atividades econômicas, entre outros fatores (TEIXEIRA; GOMES, 2019; BEVIR, 2011; MATIAS PEREIRA, 2010; SECCHI, 2009)

Bevir (2011) afirma que nesse cenário, a governança foi a resposta da sociedade articulando teorias e reformas que resultaram em duas possíveis maneiras de abordar e enfrentar a crise do Estado.

A primeira delas foi o movimento político conhecido como a Terceira Via, que teve como principal formulador o teórico e sociólogo inglês Anthony Giddens. Esse movimento defendia a adoção de uma posição política intermediária entre os princípios defendidos pelo partido da social-democracia-clássica, e o neoliberalismo praticado pelos governos Thatcher e Reagan. Abraçando tais princípios, políticos

como Tony Blair, Bill Clinton e Felipe González, entre outros, tornaram-se seus principais defensores (COSTA JÚNIOR, 2018; NAVARRO, 1999).

A outra forma de enfrentar a crise do Estado, conforme Bevir (2011), tornou-se conhecida como *New Public Management* (NPM). Essa, consistiu em um conjunto de ideias proposto por comissões governamentais e acadêmicos da área pública, tendo sido implementado, inicialmente, no governo Thatcher no Reino Unido e na administração Reagan nos Estados Unidos a partir da década de 1980. Os conceitos propostos fizeram o contraponto ao modelo da administração pública burocrática então vigente e foram largamente utilizados em diversos países (OECD, 2011; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Secchi (2009) descreve a NPM como “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (p. 354).

Analisando os países que implementaram reformas administrativas seguindo tal modelo, Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) elencam os elementos frequentemente percebidos na gestão pública a partir de então: 1) as políticas públicas passam a ser articuladas e implementadas por redes de atores públicos, privados e organizações sem fins lucrativos; 2) nessas redes, o papel do governo deixa de ser o de controlador e passa a ser mais o de influenciador; 3) são adotadas medidas que viabilizem a utilização de recursos públicos e privados, através da institucionalização de parcerias formais e informais entre esses setores; 4) existe a criação e ampla utilização de modelos organizacionais híbridos.

Tais achados corroboram as observações de Bevir (2011) quanto à introdução do conceito de governança na administração pública com a finalidade de rever a atuação do Estado. A partir desse momento, o papel mais relevante do Estado passa a ser o de coordenador da atuação dos diversos atores estatais e não estatais constituídos em redes.

Nessa direção, Peters (2014) analisou a produção acadêmica que tratou da governança pública, e identificou duas correntes de pensamento que orientam as pesquisas. A primeira, afirma a incapacidade do governo em assumir o papel de protagonismo na governança, tendo em vista sua burocracia excessiva, rígida e ineficaz. Tal burocracia demonstrou-se incapaz de enfrentar, por exemplo, as situações críticas provocadas pelo aumento da influência internacional nas decisões nacionais, seja no campo econômico, social ou ambiental, devendo, portanto,

conformar-se a um papel menos relevante e a um tamanho mínimo (PETERS; PIÉRRE, 1998; RHODES, 1996).

Nesse modelo, as iniciativas em definir as políticas públicas devem ser conduzidas pela rede de atores políticos, sociais e privados, cuja contribuição será mais eficaz e dará oportunidade para a participação democrática.

Reforçando esse pensamento, Rhodes (1996) esclarece que o papel do governo é permitir e incentivar as interações sócio-políticas por meio de parcerias com o setor privado citando como exemplo as parcerias público-privadas e a gestão cooperativa.

Pires e Gomide (2016) confirmam essa linha de análise na literatura que trata do tema governança. Os autores afirmam que, para alguns pesquisadores, com as reformas empreendidas no final do século XX, as capacidades estatais foram reduzidas ocorrendo em consequência o “esvaziamento do Estado” (p. 125) Ao mesmo tempo, o mercado e a sociedade assumiram o protagonismo na formulação e implementação de políticas públicas.

A segunda corrente de pensamento, na análise de Peters (2014) estuda a governança a partir do Estado e suas instituições. Nesse modelo, o Estado mantém o protagonismo e delega aos diversos atores, organizados ou não em rede, as atribuições para conduzirem a formulação de políticas públicas. Essa delegação, apesar de ser feita por meio de leis, normas e regulamentos não é permanente, podendo ser retirada ou substituída por outra rede de atores, caso seja necessário. O papel do Estado será o de coordenar e regular.

Conforme tal corrente de pensamento, a implementação das políticas pactuadas é viabilizada pelo governo mediante a alocação de recursos orçamentários, e pelo estabelecimento de variadas formas de interação com o setor privado, em especial as parcerias público-privadas (PETERS; PIÉRRE, 1998).

O estudo de Pires e Gomide (2016, p. 125) corrobora essa segunda linha de pesquisa. Os autores afirmam que esse grupo de pesquisadores buscou corrigir os eventuais exageros em descartar o papel do Estado. Nessa perspectiva, o novo papel “[...] ainda reteria no Estado a centralidade nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos) [...]”.

Peters (2014), prossegue demonstrando que as relações políticas e sociais, construídas ao longo da história de um território, contribuem para o êxito na adoção de um modelo de governança. Países industrializados com tradição pluralista, tanto

na política como em organizações corporativas, por exemplo, possuem uma base de interação entre o estado e a sociedade já estabelecida, o que pode contribuir para a governança pública.

Por outro lado, observa o autor, em países menos desenvolvidos como os da América Latina e África, é possível que não exista uma rede de atores sociais suficientemente organizados tendo em vista a diversidade étnica e/ou linguística, entre outras, presentes no território, o que acaba por dificultar o estabelecimento de relações entre os grupos. Nesses casos, a participação da sociedade civil pode ser menos expressiva, insuficiente ou até mesmo influenciada por atores políticos e econômicos. Já em alguns países da Europa, que vivenciaram períodos sob o governo de regimes autoritários, a sociedade demonstra desconfiança em relação ao Estado e suas instituições.

No Brasil, o tema Governança surgiu no contexto da reforma do Estado que seguiu o modelo da NPM, e está associada ao processo de formulação e implementação de políticas envolvendo atores públicos e privados (MARQUES, 2016).

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2004) refere os dois princípios que nortearam a Reforma Administrativa iniciada no governo federal brasileiro em 1995. O primeiro foi o de permitir maior autonomia aos gestores públicos por meio da substituição da ênfase nos controles burocráticos, pela ênfase nos resultados que devem ser alcançados a partir da utilização dos valores e ferramentas do setor privado, em busca da eficiência.

O segundo princípio norteador foi limitar a atuação direta do Estado às tarefas que lhe são exclusivas, priorizando e valorizando as ações de formulação e controle de políticas públicas, bem como as ações de formulação do regramento jurídico.

As demais atividades e serviços foram divididos em dois grupos: (1) Serviços não exclusivos, tais como educação, saúde, assistência social, ciência e cultura, os quais podem apresentar maior eficiência quando desempenhados por meio de parcerias entre o Estado e organizações sociais, passando a constituir o setor público não estatal; (2) Atividades econômicas, que podem ser providas por empresas do setor privado (PAULA, 2005; BRASIL, 1995).

Peci, Rodrigues e Pieranti (2008), destacam que o modelo de Estado concebido nessa reforma, pressupõe a interação tanto com o Terceiro Setor, para execução de políticas sociais, como com o setor privado, para a provisão de bens e serviços. Nesse

último caso, os institutos utilizados para implementar tal provisão seriam as concessões, as privatizações e as parcerias público privada.

Analisando essa interação, Pires e Gomide (2016, p. 124) afirmam que a governança pode ampliar a capacidade de atuação do estado. Os autores ponderam que

“os grandes aparatos estatais verticalizados (que se constituíram em meados do século XX) se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação, e, por outro, novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros **indispensáveis** (grifo da autora).”

Dessa forma, Pires e Gomide (2016) vislumbram uma terceira perspectiva de estudo, a qual pressupõe que o conceito de governança pode contribuir para aumentar a capacidade do estado em cumprir suas funções. Os autores destacam a complementariedade de competências e recursos, bem como a sinergia que podem surgir das interações entre atores estatais e não estatais.

Nessa direção, Peters (2013, 2014) pondera que, para além da preferência por um ou outro grupo de atores no protagonismo da governança, o que se deve buscar compreender é quais são as funções básicas que devem ser priorizadas para que se alcance uma atuação capaz de resolver os problemas públicos de forma efetiva.

O autor, propõe, então, uma abordagem funcionalista, baseada nas tarefas essenciais que devem ser alcançadas por meio da governança. Para Peters (2013, p. 29) a governança é um processo que envolve “[...] descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas”. Sendo assim, compreender as funções básicas que envolvem esse processo pode contribuir para: 1) identificar o agente, ou a combinação de agentes que reúnem melhores condições para executá-la; 2) identificar onde poderão surgir as falhas e conflitos dessa interação, atuando de forma a eliminá-lo ou mitigá-lo; 3) implementar ferramentas para o aperfeiçoamento da atuação dos agentes públicos e privados.

Dessa forma, este trabalho adotou o conceito de Governança oferecido por Marques (2016, p. 95) como sendo “... conjuntos de atores estatais e não estatais interconectados por relações formais ou informais operando dentro do processo de *policy-making* e inseridos em contextos institucionais específicos.”

Esse tópico procurou demonstrar que na atualidade, a forma do estado governar é por meio da articulação da participação dos atores econômicos, políticos

e sociais para formular e implementar políticas a fim de resolver os problemas públicos de forma efetiva.

O próximo tópico fará a apresentação da Governança sob o enfoque da Teoria Econômica.

2.2.2 Governança sob o enfoque da Economia – Teoria dos Custos de Transação

Na Economia, a governança é estudada tanto no bojo da Teoria dos Custos de Transação (TCT), desenvolvida por Oliver Williamson a partir dos trabalhos do economista inglês Ronald Coase, como pela Teoria da Agência elaborada pelos economistas Michael Jensen e William H. Meckling. (TEIXEIRA; GOMES, 2019; GIL, 2016; BEVIR, 2011).

Analisando a Teoria da Agência, Gil (2016) indica os fundamentos que lhe dão sustentação: os conflitos de interesse que surgem nas organizações em decorrência da racionalidade limitada e a assimetria de informações entre o principal e o agente. O autor esclarece que tal teoria suporta os estudos e pesquisas referentes à Governança Corporativa.

Entretanto, para a elaboração do referencial teórico desta pesquisa, optou-se por utilizar os conceitos apresentados pela TCT por oferecer elementos que possibilitam análise mais ampla dos casos estudados. A justificativa fundamenta-se, entre outros argumentos, nos apontamentos oferecidos por Fiani (2013, p. 24-25), de que a Teoria da Agência pressupõe a possibilidade de que sejam adotadas previsões contratuais completas *ex ante* à formalização do contrato entre o agente e o principal como forma de reduzir conflitos. Por outro lado, o autor afirma que a TCT:

“[...] admite que em circunstâncias de elevada complexidade e incerteza, dada a racionalidade limitada dos agentes, os contratos são gravemente incompletos... o que exigirá um arranjo institucional que promova as adaptações e ajustes entre as partes *ex post*, ou seja, durante o desenvolvimento da transação.”

O desenvolvimento da TCT introduziu um novo enfoque nos estudos econômicos a partir da firma e dos agentes que com ela interagem, fundamentando-se no estudo das transações. Essas são entendidas como a totalidade dos processos que envolvem a transferência de bens e serviços entre unidades econômicas. (GIL, 2016; PERES, 2007).

Fiani (2011) destaca que a TCT, conforme proposto por Williamson, analisa a dinâmica do sistema econômico de forma diferente da utilizada até então pela teoria econômica clássica, a qual preconizava o mercado como única forma para promover

o equilíbrio entre oferta e demanda através do sistema de preços. O autor esclarece que os bens e serviços envolvidos nas transações apresentam características econômicas diferentes e que, portanto, demandam a existência de estruturas institucionais distintas do mercado para promover a coordenação das transações, reduzindo assim os conflitos e possibilitando a cooperação.

Fiani (2011) prossegue enumerando os fatores que impactam as transações e que contribuem para a definição do arranjo institucional mais adequado. Esses fatores são: racionalidade limitada, complexidade e incerteza, oportunismo e especificidade dos ativos.

Para a TCT, a racionalidade limitada decorre da impossibilidade de um indivíduo acessar e/ou processar plenamente todas as informações necessárias para que seja adotada a escolha ótima dentre um conjunto de possibilidades disponíveis. As limitações podem ser de ordem física, temporal, tecnológica, de linguagem, de compreensão, e tantas quanto mais complexo e incerto for o ambiente institucional. (SANTOS; *et. al* 2017; FIANI, 2011).

Peres (2007) exemplifica como essa característica pode ser percebida na área governamental, apontando a racionalidade limitada do eleitor em compreender os resultados decorrentes da implementação de uma política pública a ser suportada a partir da instituição de um novo tributo. Observe-se que para a autora, a relação entre o agente público e o cidadão pode ser compreendida como uma transação, à medida que o cidadão contribui monetariamente para o bem ou serviço a ser entregue. A autora conclui que, nesse caso, em função da racionalidade limitada, o apoio ou não do cidadão estará mais relacionado à aversão ao aumento da carga tributária, do que à aprovação/desaprovação da política a ser implementada.

O ambiente de complexidade e incerteza aumenta as chances de decisões menos eficientes. A complexidade está associada à multiplicidade de questões e aspectos que precisam ser analisados para a tomada de decisão, considerando todos os seus desdobramentos. A incerteza está associada à dificuldade em prever eventos futuros que possam, de alguma forma, impactar a transação. Pode ter origem em várias fontes, tais como: mudanças tecnológicas, descontinuidade do programa de governo, alteração na legislação, surgimento de novos concorrentes, ou o comportamento oportunista por parte dos agentes envolvidos na transação (GIL, 2016).

O oportunismo, conforme Peres (2007), decorre do reconhecimento de que o indivíduo, em busca de seus interesses pessoais, é capaz de omitir ou distorcer informações relevantes, com a finalidade de levar vantagem sobre os outros agentes. Estudando a TCT, Pessali (1999) e Santos *et al.* (2017) destacam que esse, juntamente com a racionalidade limitada, são características comportamentais frequentes nas transações econômicas. Por esse motivo é necessário a adoção de práticas institucionais tais como como os instrumentos de monitoramento ou regras contratuais que contenham salvaguardas e precauções para minimizar os seus efeitos.

Fiani (2013) reforça tal necessidade afirmando que a racionalidade limitada atuando em ambientes de complexidade e incerteza favorece o comportamento oportunista dos agentes. Dessa forma, os contratos firmados nestas circunstâncias são incompletos e incapazes de garantir por si só, sem as salvaguardas contratuais, o alinhamento dos agentes ao objetivo pactuado.

Por fim, a TCT aponta a especificidade dos ativos como o elemento determinante para o custo de transação. Esta característica reduz o número de agentes ofertantes do bem ou serviço, favorecendo assim o comportamento oportunista dos agentes interessados na transação. A especificidade impossibilita que o ativo seja reutilizado em finalidade diferente da qual foi planejado, ou ainda que ocorra a substituição do agente inicialmente contratado sem que haja perda significativa do valor do ativo e aumento nos custos do empreendimento (FIANI, 2013; PESSALI, 1999).

O Quadro 3 relaciona as fontes que caracterizam a especificidade de um ativo:

Quadro 3 – Fontes de especificidades de ativos

Fontes de especificidade	O que é
1. Localização	O valor do ativo está relacionado com a sua localização. Ex.: a construção de uma ponte, ou de uma usina de energia eólica;
2. Ativos que possuem caráter dedicado	O investimento ocorre por conta de uma promessa de demanda futura. Ex. a construção de uma hidrovia, ou de um porto;
3. Características físicas do ativo	Ativos personalizados para atender certa demanda. Ex.: uma broca para perfuração de rochas em águas profundas;
4. Especificidade do capital humano	Acumulação de conhecimento e competências derivados do aprender fazendo (learning by doing)
5. Especificidade da marca	Investimentos necessários para garantir a reputação que o nome da empresa e/ou marca têm no mercado;
6. Especificidade temporal	Investimentos realizados para garantir que a transação ocorra com a rapidez necessária para que não haja perda do ativo transacionado.

Fonte: GIL, 2016 – Elaborado pela autora

A partir das fontes de especificidade apresentadas no Quadro 3 é possível constatar que as obras de engenharia ligadas à infraestrutura, como o são as obras

que compõem um sistema de esgotamento sanitário, caracterizam-se como ativos específicos. Nesses projetos as características técnicas da obra são elaboradas a partir de diagnósticos que contemplam os aspectos ambientais, territoriais e socioeconômicos. O resultado é um projeto específico, adequado para atender as necessidades e aspirações de um determinado território por um determinado período.

Considerando, portanto, os elementos que caracterizam as transações, Pessali (1999, p.51) resume as bases da TCT da seguinte forma:

“... [é] o mundo dos contratos sob incerteza habitado pelo homem contratual oportunista e limitado racionalmente, que efetua as transações econômicas diante de limitações e especificidades tecnológicas e/ou institucionais, e que por essas características recorre a diferentes formas de organizar a produção [...]”

Portanto, a TCT demonstra a necessidade de estruturas de governança para gerar, organizar e coordenar as transações, como forma de proteger os agentes econômicos contra atitudes oportunistas. Tais estruturas de governança são: o mercado, as hierarquias e as formas híbridas (GIL, 2016).

Peres (2007), a partir dos estudos de Williamson, define a estrutura de governança como sendo os mecanismos desenvolvidos e adotados pelos agentes econômicos para administrarem os custos de transação. Por essa definição fica claro que há outras formas de organização além do mercado, desenvolvidas pelos agentes com o objetivo de organizar as transações de maneira coordenada, cooperativa e eficiente.

O estudo das estruturas de governança contribui para melhor compreensão do funcionamento do sistema econômico, na busca de respostas para a provisão de ativos específicos tais como as obras dos sistemas de esgotamento sanitário.

2.2.2.1 Mercado

O mercado mostra-se mais adequado para transações frequentes ou ocasionais, envolvendo os chamados ativos de prateleira, produzidos em escala. Sua regulação ocorre pelo sistema de preços. (PERES, 2007).

Nessa estrutura de governança não existe vínculo entre o agente comprador e o agente produtor do bem ou serviço, de maneira que a substituição entre eles pode ocorrer a qualquer momento. Gil (2016) destaca que existindo uma legislação que dê suporte aos contratos firmados, estes são suficientes para amparar as transações.

Outro aspecto é que esse arranjo é movido por incentivos na busca da eficiência, ou seja, para alcançar a maximização dos resultados econômicos decorrentes da transação. Dessa forma os agentes buscarão de forma individual e unilateral adaptar-se às mudanças que ocorrem no ambiente institucional, o que se constitui na chamada adaptação autônoma (FIANI, 2013).

2.2.2.2 Hierarquia

A hierarquia, como uma estrutura de governança é adequada às situações que envolvam ativos específicos, com transações frequentes e em ambientes marcados por incertezas (GIL, 2016)

Peres (2007) destaca a influência da assimetria de informação e da racionalidade limitada sobre os agentes envolvidos nessas transações. Apesar de tais agentes buscarem uma solução eficiente, a sua limitação em interpretar os fatos e situações que exigem mudanças e adaptações, pode contribuir para resultados conflituosos. É necessário, portanto, a existência de uma coordenação, a qual promoverá os ajustes necessários através de uma estrutura hierarquizada e com a utilização de controles administrativos.

Fiani (2011, 2013) esclarece que nesse arranjo os incentivos não estão presentes, pois a existência de um alto volume de ativos específicos exige relações de interdependência e de cooperação entre os agentes para que os objetivos sejam alcançados. Ocorre, então, a chamada adaptação coordenada, pois diante das mudanças exigidas pelo ambiente de incerteza, a adaptação é decidida por uma coordenação centralizada e transmitida através da estrutura hierárquica aos agentes.

O autor relaciona como ponto desfavorável nesse tipo de estrutura a existência de custos com a burocracia especializada para executar os controles administrativos bem como a menor agilidade nas adaptações necessárias para enfrentar as mudanças decorrentes do ambiente de incerteza e complexidade.

Esse tipo de estrutura de governança é encontrado na administração pública direta ou indireta, nas empresas estatais e mistas, entre outras (GIL, 2016; FIANI, 2011, PERES, 2007).

2.2.2.3 Híbridos

A estrutura de governança híbrida ou mista é a terceira forma de arranjo possível, sendo mais adequada para as situações que envolvem ativos de média ou alta especificidade em transações de frequência ocasional. Tais transações estão associadas a contratos complexos e de longa duração (GIL, 2016).

Visto que nesse arranjo há associação de elementos característicos do mercado com elementos da hierarquia, Peres (2007, p. 18) o descreve como “uma forma de coordenação dos indivíduos através de sistemas de incentivos e contratos [...]”.

Fiani (2013) reforça o aspecto da coordenação esclarecendo que nesse arranjo, agentes independentes, de caráter público ou privado, se associam para consecução de um objetivo comum, relacionado à especificidade do ativo a ser transacionado.

Como consequência dessa independência dos agentes envolvidos, esse arranjo apresenta tanto a adaptação autônoma como a coordenada, bem como os incentivos e os controles administrativos (FIANI, 2011).

São exemplos de estruturas híbridas: joint ventures, franquias, concessões de serviços públicos, parcerias público-privadas, entre outros. (GIL, 2016; FIANI, 2011).

2.3 A Política Pública de Saneamento Básico

A formulação da Política Pública do Saneamento Básico, apesar de prevista na Constituição Federal/88, foi normatizada sob a forma da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), sendo resultado do processo histórico vivido pelo setor nas últimas décadas. Tal processo contou com a participação nem sempre harmoniosa de diversos atores, cuja atuação contribuiu para definir e caracterizar essa importante política pública (SOUZA, PECCI, 2013).

Inicialmente é necessário consignar que os serviços de distribuição de água tratada, bem como do esgotamento sanitário apresentam características de monopólio natural, tendo em vista a impossibilidade de acolher a concorrência de duas ou mais empresas instalando e operando a rede de infraestrutura em uma mesma localidade (SOUZA; COSTA, 2013; MADEIRA, 2010).

Turolla e Ohira (2005) esclarecem os fundamentos econômicos dessa afirmação, dando conta que quando os custos fixos incorridos na construção e

manutenção de infraestruturas são mais elevados que os custos de operacionalização para um único produto têm-se o chamado monopólio natural. Nesses casos, a eficiência econômica é alcançada no aumento da produção, a chamada economia de escala, e não no incentivo à concorrência de fornecedores do bem ou serviço.

Tal fato auxilia a compreensão da complexidade de uma política social que provê serviços essenciais com impactos importantes para a sociedade, para o desenvolvimento e para o meio ambiente.

Iniciando o relato da trajetória do saneamento no Brasil, Souza e Peci (2013) retrocedem à segunda metade do século XIX e afirmam que as iniciativas de prestação de serviço de distribuição de água, instalação de rede coletora de esgoto ou recolhimento de lixo domiciliar nesse período eram pontuais e oferecidas por empresas privadas apenas nas grandes cidades como Rio de Janeiro, Recife e São Paulo.

Faria (2015) prossegue esclarecendo que, já no início do século XX, as más condições sanitárias urbanas contribuíram para a ocorrência de surtos epidêmicos os quais passaram a comprometer as atividades ligadas à economia agroexportadora do país, em especial nas cidades portuárias e litorâneas. Para fazer frente a essa situação, os poderes públicos federal e estadual desenvolveram planos de intervenção na forma como essas cidades se organizavam, utilizando-se para isso de concepções higienistas. Tais medidas contemplavam tanto a construção de infraestruturas de saneamento e drenagem de águas pluviais, como as medidas ligadas ao arruamento e paisagismo. Nesse sentido, a autora destaca a obra do engenheiro sanitário Francisco Saturnino Rodrigues de Brito, que foi o responsável pelo Plano Geral de diversas cidades, dentre as quais “Vitória (1895- 1896), Campinas (1896-1897), Petrópolis (1898), Campos dos Goytacazes (1902-1903), Santos (1905-1910), Recife (1910-1917), João Pessoa (1913), Pelotas (1926-1929)” (p.117).

Ainda refletindo sobre a atuação do referido engenheiro, Lopes (2014, p. 62) destaca a relevância do trabalho desenvolvido tendo como premissa o planejamento urbano de forma integrada. O projeto buscava antecipar necessidades futuras decorrentes da expansão da cidade e do crescimento populacional, valorizando a formação de “cidades sadias, planejadas e formosas.”

Dois elementos chamam a atenção nesse primeiro momento da trajetória do saneamento básico no Brasil conforme relatada: (1) a relação entre saneamento e saúde pública, a qual é mantida até o presente para os municípios com até 50 mil

habitantes, através de programas e recursos operacionalizados pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA; (2) o conceito de que o planejamento da infraestrutura de saneamento deve estar integrado ao Planejamento Urbano local como um todo.

Sanchez (2001) prossegue afirmando que é na década de 1960 que o governo federal passa a assumir a responsabilidade por estruturar o setor de saneamento básico, porém destaca que essa iniciativa é complementar ao processo de industrialização e desenvolvimento econômico desenhado para o país. Para além do aspecto econômico, que visava garantir a infraestrutura necessária nas regiões onde ocorria o processo de industrialização, os fatores sociais que orientaram essa ação governamental foram o adensamento urbano resultante da crescente oferta de trabalho nas indústrias, o acelerado crescimento demográfico e a precariedade das condições sanitárias nas cidades (SOUZA; PECI, 2013; SOUZA; COSTA, 2013).

Tais fatores ao mesmo tempo em que demandaram ações na área do saneamento básico, criaram as condições econômicas para viabilizar o aporte de recursos no setor (SANCHEZ, 2001).

Britto *et al.* (2012) destacam que o projeto elaborado pelo governo central se afastou do modelo que vinha sendo utilizado até o momento com característica predominante de saúde pública, aderindo à lógica econômica empresarial. O objetivo definido foi a implantação de infraestrutura sanitária, priorizando a ampliação da rede de distribuição de água e, em menor medida, a da rede coletora de esgoto.

Surgiu assim, em 1968 o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, elaborado de forma centralizada pelo governo federal através do Conselho Nacional de Saneamento subordinado ao Ministério do Interior. O órgão responsável por financiar as ações foi o Banco Nacional de Habitação – BNH utilizando recursos provenientes do FGTS e ficou ao mesmo tempo responsável pela normatização dos procedimentos para acesso aos recursos, o controle técnico, a fiscalização da aplicação dos valores e verificação do alcance das metas pré-estabelecidas (BRASIL, 1969).

Apesar do planejamento centralizado, a execução do PLANASA previa a participação dos Estados através da criação de Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB e do Fundo de Água e Esgoto - FAE, formado com recursos da União, do respectivo Estado e das receitas do retorno econômico (superávit) resultantes da aplicação do financiamento federal às CESB. Estas seriam encarregadas de implementar as diretrizes e metas fixadas pelo governo federal

através do regime de monopólio, sendo necessário para isso a obtenção das concessões dos municípios que eventualmente prestassem o serviço por meio da administração direta ou de autarquia municipal (SANCHEZ, 2001).

O sistema tarifário previsto no PLANASA previa as “funções redistributivas inter-regionais” (SANCHEZ, 2001, p.91) através da aplicação de subsídios cruzados, nos quais as receitas dos municípios superavitários deveriam financiar as ações em municípios de menor capacidade econômica (BRITTO *et al.*, 2012).

A partir da literatura, algumas críticas são apontadas ao PLANASA, apesar do reconhecimento de ter sido esse um marco na trajetória do saneamento básico na nação: (1) caráter centralizador e impositivo visto ter sido elaborado sem considerar as particularidades e possibilidades regionais; (2) o plano estabeleceu metas para ampliação da rede de fornecimento de água sem o correspondente aumento da rede de esgotamento sanitário, o que resultou no aumento do volume de dejetos lançados sem tratamento no meio ambiente; (3) relação assimétrica e conflituosa entre prestadores de serviços municipais e empresas estaduais, tendo em vista que aproximadamente um terço dos municípios brasileiros (VARGAS; LIMA, 2004) não realizaram a concessão de serviços à respectiva CESB; (4) ampliação desigual dos serviços de saneamento no território nacional, com preferência para as regiões Sul e Sudeste por suas características econômicas mais atraentes (BRITTO *et al.*, 2012; SOUZA; PECCI, 2013; SANCHEZ, 2001).

De sua parte, a criação das CESB apesar de representar o ingresso da participação estadual nos projetos de implantação de infraestrutura na área de saneamento básico, introduziu na trajetória da política do saneamento um novo ator – as companhias estatais.

Entretanto, apesar de algumas experiências positivas (OLIVEIRA; LIMA, 2015; BRITTO *et al.*, 2012; PEREIRA JÚNIOR, 2008) o desempenho dessas empresas não foi eficiente em função de aspectos críticos, conforme apontados na literatura: (1) ineficiência gerencial resultante da combinação de altos custos operacionais, falta de atenção com as taxas de desperdício de água, implantação de projetos dispendiosos, entre outros; (2) ineficiência comercial, decorrente da inércia em reverter a alta inadimplência dos consumidores; (3) política tarifária praticada pela instituição estatal sujeita ao controle governamental, que nem sempre priorizava o resultado econômico da empresa; (4) uso eleitoral da instituição (SOUZA; PECCI, 2013; SCRIPTORE; TONETO JÚNIOR, 2012; BRITTO *et al.*, 2012; MELLO, 2005).

Os resultados alcançados com o PLANASA contribuíram para o aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e da rede coletora de esgoto, porém de forma assimétrica, com índices de atendimento mais expressivos nas regiões Sudeste e Sul e baixos índices nas regiões Norte e Nordeste (ALBUQUERQUE, 2011)

A extinção do BNH em 1986 representou a interrupção da fonte de financiamento para a continuidade do PLANASA, o qual acabou sendo extinto em 1992. Tal fato criou um “vácuo institucional” (SCRIPTORE; TONETO JÚNIOR, 2012, p. 1481) para o setor do saneamento, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 reforçou o papel do município na provisão de serviços urbanos de interesse local, dentre os quais o saneamento básico.

Nesse cenário, as organizações representantes das empresas municipais e das empresas estaduais de saneamento, bem como entidades representantes de profissionais do setor, entre outros, passaram a promover debates na direção de formular um modelo de política pública que contemplasse as necessidades do setor, sanando dúvidas quanto à titularidade dos serviços, entre outras (SOUZA; COSTA, 2013; VARGAS; LIMA, 2004)

Durante esse período o governo federal enfrentou o déficit do saneamento básico com iniciativas pontuais conforme resumido no Quadro 4:

Quadro 4 - Principais Programas Federais em Saneamento no período 1990 - 1999

Programa	Período	Financiamento	Beneficiário
Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB)	1990 - 1994	FGTS e contrapartida	População urbana em geral, com prioridade à baixa renda
Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PRO-SANEAMENTO e PRO-SANEAR)	1995	FGTS e contrapartida	Áreas com famílias com renda de até 12 S.M. (PRO-SANEAMENTO) ou de até 3 S.M. (PRO-SANEAR)
Programa de Ação Social em Saneamento (PASS)	1996	Orçamento Geral da União (OGU), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e contrapartida	Municípios entre 15 mil e 50 mil habitantes, ou que possuam déficit de cobertura por serviços de abastecimento de água superior à média nacional.
Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento (PROSEGE)	1992-1999	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contrapartida	População predominantemente de baixa renda

Fonte: Leonetti; Prado; Oliveira, 2011 - adaptado pela autora

Os dados apresentados demonstram que os programas implementados tiveram foco nas regiões e populações com baixa renda, com o objetivo de apenas mitigar as desigualdades regionais, sem a pretensão de enfrentar a falta desse importante serviço na nação.

Ainda nesse período, marcado por forte crise econômica, a adoção do programa de privatizações conduzido pelo governo federal em busca do ajuste fiscal

das contas públicas, permitiu o ingresso da participação de empresas privadas na prestação dos serviços de infraestrutura na área de saneamento. Tal ingresso ocorreu por meio da celebração de contratos de concessão, com base na Lei das Concessões nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995).

Ainda assim, o predomínio das concessões efetivadas, visava à ampliação da rede de distribuição de água, em detrimento das ações referentes à coleta e tratamento de esgoto. (SANCHEZ, 2001; SOUZA; PECI, 2013).

O marco legal foi definido apenas com a aprovação da Lei nº 11.455/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, apesar da existência de projetos de lei encaminhados à Câmara dos Deputados em períodos anteriores (ARAÚJO; BERTUSSI, 2018).

Para essa aprovação, Britto *et al.* (2012) destacam a importância da criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, subordinada ao Ministério das Cidades como elemento de referência na coordenação e articulação dessa com as políticas de habitação, transportes, mobilidade urbana, entre outras. Ainda analisando a aprovação do Projeto de Lei, Souza e Costa (2013) descrevem o cenário conflituoso envolvendo representantes dos municípios, das empresas estatais, das empresas municipais, de representantes dos servidores, organizações e outros atores junto aos representantes do Congresso Nacional. Nesse debate as “crenças, valores e ideias” (SOUZA, 2006, p. 31) desses grupos de interesse atuaram intensamente, ora obtendo avanços, ora amargando retrocessos, e ao fim resultando na aprovação do referido diploma legal.

Verifica-se, portanto, em síntese que a trajetória dessa política pública contribuiu para: (1) reconhecer que, apesar de ter início na concepção higienista, o saneamento básico é um direito social, sendo dever do Estado promover e garantir o exercício universal desse direito; (2) ampliar o conceito de saneamento básico, desdobrando-o em serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitários, limpeza urbana e drenagem e manejo de águas pluviais; (3) reconhecer a possibilidade da prestação do serviço ser realizada por meio de empresas municipais, estatais ou pela iniciativa privada; (4) reconhecer a necessidade de órgão regulador para garantir a qualidade e a equidade na prestação dos serviços.

A Lei representa o marco que regulamenta e estabelece diretrizes para a Política Nacional do Saneamento Básico. O diploma legal, entre outras contribuições, reconhece a importância do planejamento do saneamento integrado com outras

políticas, além de estabelecer diretrizes para que seja adotada a prestação de serviços regionalizada como forma de superar desafios locais, permitindo a sinergia entre recursos físicos, financeiros e ambientais dos entes (PEREIRA JÚNIOR, 2008).

Entretanto, transcorridos mais de uma década da formalização da PNSB constatou-se que esse instrumento legal não foi suficiente para reverter as condições do saneamento no país, e em especial do componente esgotamento sanitário. Os dados informados pelo SNIS apontam um lento avanço na ampliação da oferta desse serviço, entretanto de forma assimétrica no território brasileiro.

Essa assertiva pode ser constatada a partir do relatório Ranking do Saneamento 2019, divulgado pelo Instituto Trata Brasil, cujos dados são obtidos junto ao SNIS. O Instituto realiza esse acompanhamento desde 2007 e anualmente publica o relatório no qual identifica os 100 maiores municípios em número de habitantes. A partir dessa identificação, os municípios são classificados em ordem decrescente a partir do desempenho apresentado nos indicadores que apresentam o nível de cobertura dos serviços de água e esgoto, a melhora da cobertura desses serviços e nível de eficiência dos operadores (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2019).

O quadro 5 faz a comparação ente os 10 municípios que apresentam os melhores índices de esgoto tratado com os 10 municípios que apresentam os piores índices:

Quadro 5 - Municípios com melhores e piores índices de Esgoto Tratado

Melhores Colocados				Piores colocados			
Classificação	Município	UF	Índice de Esgoto Tratado* %	Classificação	Município	UF	Índice de Esgoto Tratado* %
1	Jundiaí	SP	100	91	Belford Roxo	RJ	4,52
2	Limeira	SP	100	92	Guarulhos	SP	3,24
3	Maringá	PR	100	93	Baurú	SP	2,69
4	Niterói	RJ	100	94	Porto Velho	RO	2,55
5	Petrópolis	RJ	100	95	Santarém	PA	1,11
6	Piracicaba	SP	100	96	Belém	PA	0,78
7	Salvador	BA	100	97	Ananindeua	PA	0,77
8	Cascavel	PR	99,3	98	Nova Iguaçu	RJ	0,15
9	Franca	SP	98,04	99	Governador Valadares	MG	0
10	Santos	SP	97,64	100	São João do Meriti	RJ	0

(*) IN 046 (SNIS) - Índice de Esgoto Tratado referido à Água Consumida

Fonte: Ranking do Saneamento - Instituto Trata Brasil 2019 (SNIS 2017); Adaptado pela autora

Conforme pode ser observado no Quadro 5, as regiões Sudeste e Sul concentram 90% dos maiores municípios em número de habitantes que, ou alcançaram a universalização do tratamento do esgoto coletado ou estão próximos de alcançar essa meta.

Esses resultados são o reflexo da estratégia adotada ainda na época do PLANASA, que privilegiou investimentos em regiões com maior adensamento e melhor capacidade econômica, visando fortalecer o processo de industrialização (BRITTO *et al.*, 2012; ALBUQUERQUE, 2011).

O Quadro 5 demonstra ainda que, entre os municípios com pior desempenho, 40% encontram-se na região Norte apresentando menos de 3% de tratamento de esgoto. Por outro lado, o reconhecimento de que, entre os piores municípios classificados, 60% deles estão localizados na Região Sudeste evidencia a desigualdade existente mesmo nas regiões do país com melhor desempenho socioeconômico.

Ainda no Quadro 5, chama a atenção a amplitude entre os melhores classificados apresentando 100% de tratamento e os últimos classificados, com menos de 5% de esgoto tratado.

Verifica-se, portanto, que mesmo após mais de uma década de formalização da PNSB, ainda existe um déficit no acesso aos serviços de coleta e tratamento do esgoto sanitário no Brasil.

Para enfrentar essa situação, encontra-se no Senado aguardando inclusão na pauta para votação, o Projeto de Lei nº 4162/2019 de autoria da Câmara dos Deputados que trata da atualização do marco legal do saneamento.

Nos debates que acompanharam a discussão da matéria, foram apresentados estudos elaborados pelo Ministério da Economia estimando em R\$ 22 bilhões por ano o valor de investimentos necessários para que a universalização dos serviços de saneamento seja alcançada até 2033 (SENADO FEDERAL, 2019).

Visto que tal valor está muito além daquilo que vem sendo investido e da capacidade fiscal do governo, o Projeto de Lei pretende aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no Brasil, para entre outras ações normativas, ampliar a participação do capital privado na implementação dessa política pública (SENADO FEDERAL, 2019).

Os principais pontos do Projeto de Lei são: 1) atribuir à ANA a responsabilidade para instituir normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento; 2) possibilitar que regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes possam constituir uma estrutura de governança interfederativa como titular dos serviços de saneamento (função pública de interesse comum); 3) possibilitar a prestação de

serviços de forma regionalizada com a formação de blocos de municípios, visando a geração de ganhos de escala; 4) estabelecer a exigência de processo licitatório competitivo, mesmo quando houver a participação de companhias estatais (SENADO FEDERAL, 2019).

Percebe-se, portanto o reconhecimento de que é indispensável ampliar a participação do setor privado para viabilizar a implementação da PNSB e em especial do componente esgotamento sanitário.

2.4 Parcerias público-privadas

A partir do contexto estudado sobre Governança, em especial a reforma do estado, é possível compreender o motivo que torna as PPP cada vez mais utilizadas, nos mais diversos países, como forma de atrair o capital privado para execução de grandes projetos, em especial na área de infraestrutura (MOREIRA, 2012).

Jensen (2017), em estudo que analisou as PPP de serviços de tratamento e distribuição de água potável, bem como de coleta e tratamento de esgoto, constatou esse fato e apontou que, dentre os países que formam os BRICS, a China é o país que mais promoveu esse tipo de arranjo na última década. Da mesma forma, Hodge e Greve (2018) afirmam que as PPP fazem parte da agenda de desenvolvimento não apenas dos BRICS, como também de vários países do continente africano.

A literatura aponta variadas definições para essa forma de parceria, que estarão associadas à abordagem utilizada. Pode ser compreendida, por exemplo, como uma forma de arranjo contratual entre o setor público e o setor privado para realização de ações que deveriam ser executadas pelo ente público (MOREIRA, 2012).

Outra abordagem conceitual, ressalta o aspecto do arcabouço jurídico-institucional elaborado, bem como do arranjo financeiro desenvolvido a fim de possibilitar a atuação do Estado juntamente com o setor privado em projetos de implantação e oferta de infraestrutura (BERTOCELLI, 2016; FERRO, 2016).

Por sua vez, Melo e Secchi (2012) situam o conceito de parcerias público-privadas no bojo das reformas administrativas que ocorreram no final do século XX, identificando-as como estruturas interorganizacionais de execução de políticas públicas.

Independentemente da abordagem utilizada, existem alguns elementos que caracterizam esse tipo de arranjo: a produção conjunta de bens e serviços públicos, a

celebração de contratos de longo prazo e o compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado (WARSE *et al.*, 2018).

Para fins desta pesquisa, a definição a ser utilizada é dada pela Lei n° 11.079/04, a Lei das Parcerias Público-Privadas (BRASIL, 2004), que estabelece em seu art. 2° a parceria público-privada como um “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

A concessão patrocinada, prevista na Lei, destina-se aos projetos em que a remuneração do parceiro privado é feita tanto pelas tarifas a serem pagas pelos usuários do bem ou serviço, como também pela contraprestação pecuniária a ser realizada pelo poder público. Por sua vez, a concessão administrativa destina-se à execução de projetos em que não há previsão de cobrança de tarifas, visto que a Administração Pública é a usuária indireta do bem, tais como no caso de construção de infraestrutura social como escolas, hospitais, sistema prisional, sistemas de esgotamento sanitário, entre outros. (NAKAMURA, 2019)

Verifica-se, portanto, que, a diferença entre as modalidades a que se refere a legislação brasileira reside, basicamente, na forma de remuneração contratual e no destinatário dos bens/serviços que serão fornecidos pela parceria.

Analisando os aspectos favoráveis e desfavoráveis à decisão de formação de parceria público-privada apontados na literatura, Weihe (2008) destaca que existem quatro possíveis abordagens de pesquisa para o tema, as quais variam conforme o contexto que envolve o projeto, objetivo que a parceria pretende alcançar, os atores envolvidos e a estrutura formal que embasa a parceria. Essas abordagens são: 1) parcerias para regeneração urbana, conforme ocorrido nas cidades de Nova York e Chattanooga (EICHENTHAL; WINDEKNECHT, 2008); 2) parcerias para implementação de políticas públicas em áreas como, educação e saúde; 3) parcerias para provisão de infraestrutura; e 4) parcerias para atingimento das metas de desenvolvimento, implementadas por organismos mundiais após a realização do *Summit for Sustainable Development*, realizado na cidade de Johannesburg em 2002.

No Brasil, as PPP têm sido empregadas com maior frequência em projetos de infraestrutura. Tais projetos, para além de representar a simples provisão de bens e serviços para a população, contribuem de maneira significativa para o crescimento econômico, melhoria da capacidade produtiva e redução das desigualdades do país (CETRA; OLIVEIRA, 2014).

Via de regra, os recursos aplicados em obras de infraestrutura demandam insumos e força de trabalho, o que impacta positivamente as empresas fornecedoras. Concluída a obra, haverá resultados positivos como melhoria dos transportes, redução de acidentes, integração entre regiões, melhoria na qualidade de vida da população beneficiada com fornecimento de água encanada ou coleta de esgoto domiciliar (TADINI; ROCHA, 2018).

Cetra e Oliveira (2014) demonstraram a relação existente entre infraestrutura e crescimento econômico/desenvolvimento regional. Os autores destacam que, previamente à decisão de investimento ou formulação de políticas públicas, há a necessidade de “análise econômica espacial/regional” (CETRA; OLIVEIRA, 2014, p.3). O estudo conduzido pelos autores revelou que investimentos em energia e telecomunicações causam maior impacto em regiões que já possuem relativo grau de desenvolvimento, enquanto os investimentos em malha viária ou infraestrutura de transporte, quando aplicados em áreas menos desenvolvidas podem servir como propulsor do desenvolvimento regional ao reduzir os custos de produção e criar oportunidades de trabalho.

Ainda dentro desse tema, analisando a característica de bens públicos como ferrovias, estradas, portos e aeroportos, Cabral e Silva Júnior (2011) afirmam que os recursos aplicados nesse tipo de infraestrutura fomentam novos investimentos, contribuindo para escoamento de produção, integração entre regiões remotas e a redução dos índices de pobreza.

Portanto, projetos de infraestrutura podem ser utilizados como ferramentas para implementação de políticas públicas para promoção do desenvolvimento, não só econômico como também social, para melhoria da qualidade de vida, redução da pobreza etc. (LEONETTI *et al.*, 2015)

Porém, apesar de serem elementos capazes de promoverem o desenvolvimento, projetos de infraestrutura diferem de outras formas de investimento por exigirem altos volumes de recursos e apresentarem baixa liquidez, associado a um longo tempo de execução até serem entregues à população. (BRANDÃO; SARAIVA, 2007) Os recursos em infraestrutura fazem a provisão de bens e serviços essenciais à população (CABRAL; SILVA JÚNIOR, 2011) e são suscetíveis a decisões políticas e regulatórias (HODGE; GREVE, 2018; BRANDÃO; SARAIVA, 2007).

O Brasil quando comparado a outros países, investe pouco em infraestrutura (TADINI; ROCHA, 2018). Esse fato é comprovado em estudo conduzido por Frischtak,

Davies e Noronha (2015) o qual mostra que a infraestrutura brasileira vem se deteriorando nos últimos anos como consequência do baixo volume de recursos aplicados anualmente. Os economistas afirmam que o nível de investimento em infraestrutura tem sido em torno de 2% do PIB há mais de 20 anos, quando o valor necessário deveria ser adicionalmente em torno de 2 a 4% do PIB, tomando-se como referência o valor de 3% do PIB como o mínimo necessário para manutenção do estoque de capital fixo per capita. O volume de recursos aplicados atualmente é insuficiente para cobrir os valores referentes à depreciação dos ativos. (TADINI; ROCHA, 2018).

Analisando o cenário da economia brasileira, Cintra (2014) afirma que apesar de existir forte demanda por investimentos em infraestrutura e serviços públicos, o governo enfrenta restrição orçamentária e não possui margem para captar recursos através de operações de crédito ou para aumento da carga tributária. Entretanto, apesar desse cenário, Tadini e Rocha (2018) reclamam a necessidade de participação do capital público nos investimentos de infraestrutura, citando o exemplo de países asiáticos em que o “setor público fornece mais de 90% do investimento global em infraestrutura da região.” (pg. 4) Uma possível explicação para esse dado é oferecida pela pesquisa de Jensen (2017), que demonstra a participação das empresas estatais chinesas na economia daquele país asiático.

Tadini e Rocha (2018) afirmam que as normas que regulamentaram a participação privada em projetos públicos de infraestrutura a partir dos anos 1990 através de concessões foram um início importante. Na ocasião, os setores de siderurgia, mineração, transportes, além do setor bancário, foram alvo dessa ação governamental, e agora, com os estoques de ativos reduzidos, restam os investimentos em novos projetos, os chamados *greenfields* (BRANDÃO; SARAIVA, 2007).

Cintra (2014) afirma ainda que o setor privado dispõe de experiência na área técnica e operacional, recursos financeiros e capacidade produtiva ociosa e que, portanto, é preciso criar condições que estimulem e facilitem a cooperação entre os setores público e privado por meio do enfretamento dos elementos que atualmente dificultam esse arranjo.

2.4.1 Modelagem

A estruturação de uma PPP constitui-se em tarefa complexa, sendo considerada um dos principais gargalos a ser enfrentado nesse processo (CAMACHO, RODRIGUES, 2015).

Isso ocorre pois, para além da elaboração do projeto técnico, há a necessidade de que sejam elaborados os instrumentos jurídicos para licitação e contratação, a estruturação de financiamento para o projeto, a definição das formas de garantias que deverão ser oferecidas por cada uma das partes, entre outras. Tais aspectos visam garantir que o projeto seja atrativo e sustentável durante toda sua vigência, considerando que quanto melhor estruturado o projeto, melhor será a sua execução e melhores resultados alcançados (PECI *et al.*, 2012).

Para tanto, o órgão público necessita dispor de equipe técnica multidisciplinar capacitada na elaboração e gestão de projetos complexos, composta por profissionais das áreas de engenharia, direito, economia, entre outras (BERTOCCELLI, 2016).

O processo de elaboração a ser desenvolvido pode ser desmembrado nas seguintes fases: (1) a concepção, (2) design ou elaboração do projeto, (3) construção, (4) financiamento, (5) operação e manutenção e (6) valor residual ou transferência da infraestrutura do setor privado para o setor público ao final do contrato de parceria (SARMENTO; RENNEBOOG, 2014).

Dessa forma, o arranjo contratual a ser implementado está associado, entre outros fatores a: às características político-administrativas e econômicas do ente público promotor da parceria, à existência de legislação própria e à existência ou não de parceiros privados interessados no projeto (NAKAMURA, 2019; HODGE; GREVE, 2018; JENSEN, 2017; THAMER; LAZZARINI, 2015; MOREIRA, 2012).

Refletindo sobre os aspectos que envolvem o processo de estruturação, Peci *et al.* (2012) destacam a importância da capacidade técnica do órgão público para o êxito do projeto. Os autores afirmam a necessidade de que o ente detenha competência técnica a fim de propor um arcabouço legal robusto, capaz de viabilizar a parceria e transmitir confiança aos parceiros privados, além de demonstrar capacidade para implementar os projetos, gerenciar e avaliar os resultados obtidos.

O mecanismo encontrado por alguns estados brasileiros para suprir essa demanda, tem sido a criação de um Conselho Gestor, com função deliberativa e um

órgão técnico responsável exclusivamente por operacionalizar as ações integrantes do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado.

Esse foi o modelo adotado, por exemplo por estados como: Bahia, que criou a Secretaria Executiva das Parcerias Público-Privadas, subordinada à Secretaria da Fazenda; o Rio Grande do Sul, que criou a Unidade Executiva do PPP vinculada à Secretaria da Coordenação e Planejamento; e o Piauí que criou a Superintendência de Parceria e Concessões – SUPARC, vinculada à Secretaria de Governo.

Outro modelo foi utilizado pelos estados de: São Paulo, ao constituir a Companhia Paulista de Participações-CPP, como sociedade por ações de capital fechado controlado pelo Estado e o estado de Santa Catarina, que criou a SC Participações e Parcerias S.A.

Entretanto, os municípios menores, via de regra, não possuem capacidade financeira para criar e manter uma estrutura específica e especializada nesse tema. Nesses casos, a solução que tem sido adotada é a contratação de Consultorias privadas. Apesar de ser essa uma alternativa prevista em lei, a literatura aponta situações em que a consultoria contratada representou o interesse de grandes construtoras. Dessa forma, há indícios de que o Projeto elaborado favoreceria mais o parceiro privado do que o ente público (SANCHEZ, 2001).

Verifica-se, portanto, que a capacidade técnica do ente é essencial, seja para desenvolver por si mesmo um projeto de parceria público-privada, seja para avaliar adequadamente o projeto elaborado por uma consultoria contratada.

Para minimizar essa deficiência, o Decreto Federal nº8.428/2015 institui o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, o qual permite a delegação ao setor privado da apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos que posteriormente poderão ser constituídos como PPP. Nesse caso, o ressarcimento das despesas incorridas na elaboração do projeto, ocorrerá na contratação da empresa licitada para executá-lo, caso a proposta tenha prosseguimento (BRASIL, 2015).

Tal medida buscou trazer para a fase de planejamento a *expertise* do setor privado, que pode contribuir com elementos para aprimoramento da eficiência e inovação. Entretanto, não exclui a necessidade de capacidade técnica da Administração Pública em avaliar, implementar e acompanhar a execução do projeto.

A literatura aponta ainda outros fatores críticos que podem comprometer a execução do arranjo público privado. Cintra (2014) elenca dificuldades como: falta de

confiança entre os parceiros público e privado; legislação inflexível para possibilitar que o parceiro privado implemente ações inovadoras; excesso de atenção aos aspectos formais do arranjo por parte dos órgãos de controle, entre outras.

Tadini e Rocha (2018) corroboram com essa afirmação alertando que existem aspectos que precisam ser equacionados para que o capital privado seja atraído para esse tipo de cooperação. Os autores exemplificam mencionando a necessidade de aprimoramento dos projetos oferecidos, bem como a solução de questões ligadas ao financiamento e às garantias exigidas para a celebração dos contratos.

Esse tópico buscou demonstrar que, embora o arranjo PPP esteja sendo utilizado com maior frequência para implementação de políticas públicas nas mais variadas áreas, é necessário que seja dedicada atenção à modelagem do projeto. Tal atenção demanda capacidade institucional do ente público e deve alcançar não apenas os estudos técnicos, como também as questões jurídicas referentes ao contrato a ser formalizado entre as partes.

É necessário que o parceiro público detenha capacidade técnica não apenas para contribuir e avaliar a modelagem do projeto, mas principalmente para realizar a gestão do contrato, que nesse caso, implica na execução de ações e investimentos sob sua responsabilidade, as quais impactam nas ações e investimentos do parceiro privado.

O próximo tópico apresenta os resultados de um Estudo Bibliométrico, que procurou conhecer a produção científica sobre esse tema.

2.4.2 Parcerias Público-Privadas em Infraestrutura – Estudo Bibliométrico

Para melhor conhecer como está caracterizada a produção científica sobre o tema PPP na área de Infraestrutura foi realizado um estudo bibliométrico, a partir da busca na base de dados *Web of Science*, pesquisando artigos em idioma inglês, publicados no período de 2000 a 2018. Utilizando-se os descritores *Infrastructure* e *Public Private Partnership AND Private Finance Initiative.*, alcançou-se o resultado de 788 artigos que tratam ao mesmo tempo do tema Infraestrutura e PPP na mesma base de dados.

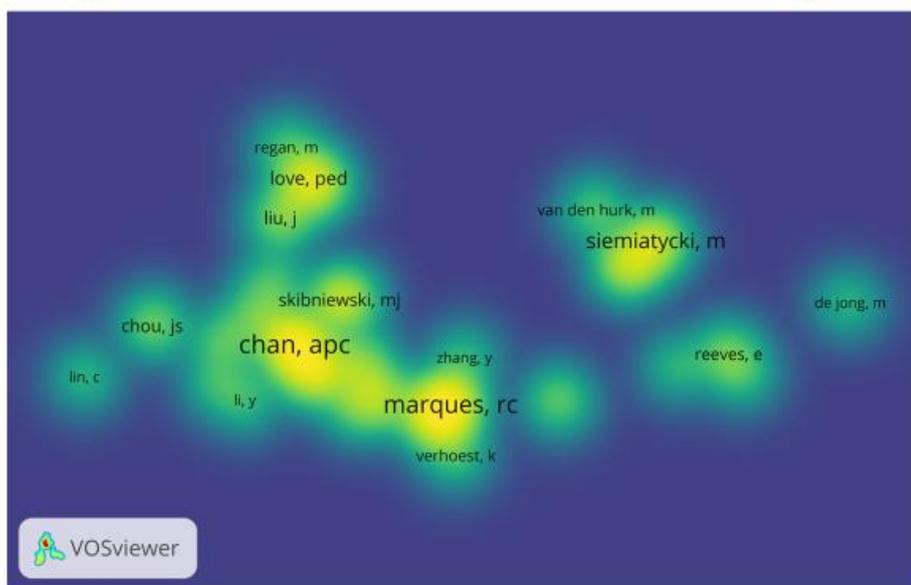
A análise da distribuição cronológica dos artigos revelou que é crescente o interesse da comunidade acadêmica pelo tema, visto que nos últimos cinco anos

(2014-2018) o número de publicações apresentou um incremento de cerca de 60% em relação ao período anterior (2009-2013).

Quando analisada a distribuição das áreas temáticas, observou-se que os temas que tratam de PPP nas áreas de Engenharia, Transportes e Construção Civil, representam juntas 36,5% do conjunto com 393 artigos, enquanto as áreas de Administração Pública, Estudos Urbanos e Legislação Governamental, apresentaram o total de 241 artigos ou 21% do total de publicações. Esse achado permitiu concluir que esse tema apresenta carácter multidisciplinar, sendo relevante tanto para áreas técnicas como para áreas que guardam relação com temas ligados à Gestão Pública.

A análise de citação permitiu identificar os autores que influenciam este campo do conhecimento com seus trabalhos, bem como a sua interação com outros autores, conforme apresentado na Figura 5:

Figura 5 – Estudo Bibliométrico – Análise de Citação



Fonte: Elaborado pela autora

Destacam-se nesse grupo, os trabalhos de (1) Albert Chan, professor catedrático da Universidade Politécnica de Hong Kong cujo artigo *Critical Success Factors for PPPs in Infrastructure Developments: Chinese Perspective* ficou no ranking de artigos mais citados no período estudado, com 115 citações; (2) Rui Cunha Marques, professor da Universidade de Lisboa, cujo artigo *Risks, Contracts, and Private-Sector Participation in Infrastructure* também fez parte do ranking de artigos mais citados, com 89 citações; (3) Matti Siemiatycki, professor da Universidade de Toronto.

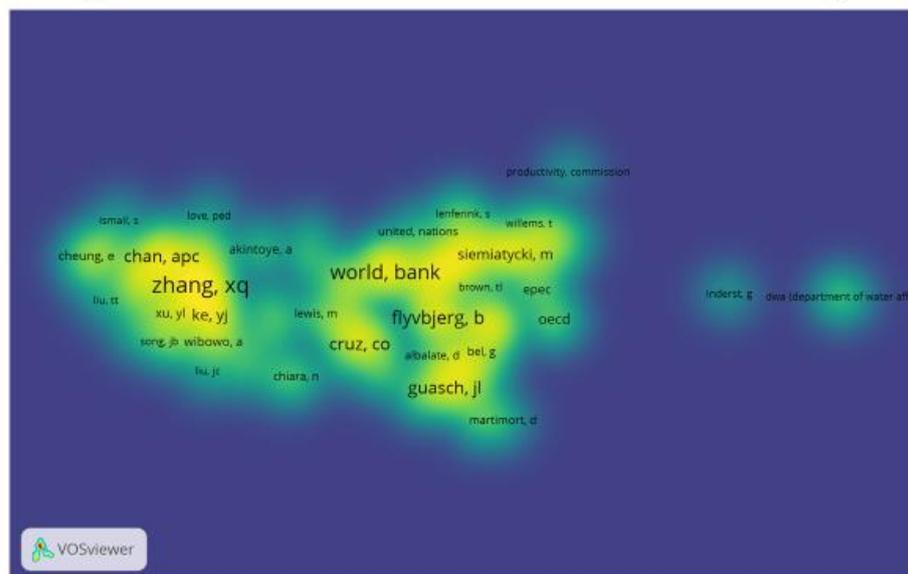
No sentido de identificar as revistas mais influentes, foi realizado o ranking dos periódicos que receberam o maior número de citações. Nesse grupo observou-se que quatro periódicos publicados pela AMERICAN SOCIETY of CIVIL ENGINEERS – ASCE ocuparam a primeira, terceira, quinta e sexta posição. É preciso esclarecer que esta é uma instituição que reúne mais de 150 mil membros em 177 países com o objetivo de fomentar capacitação profissional e educação continuada nas mais diversas especialidades da engenharia civil. Os quatro periódicos juntos publicaram 118 artigos ou 15% do conjunto, tendo recebido 2.285 citações (23,2% do total).

Os periódicos cujo escopo está voltado para estudos ligados à gestão governamental e implementação/avaliação/análise de políticas públicas publicaram 90 artigos (11,4% do conjunto) e receberam 998 citações (10% do total).

A análise do número de artigos produzidos por país auxilia na identificação do impacto que esses países produzem no estudo do tema. Os resultados obtidos colocaram os Estados Unidos em primeiro lugar, com 194 artigos, seguidos por China, Austrália, Inglaterra e Canadá com 141, 88,76 e 44 artigos respectivamente.

Análise de cocitação é um indicador relacional que permite mapear a proximidade teórica, metodológica ou temática de um grupo de autores e/ou pesquisadores. O conjunto de artigos analisados apresentou o total de 7.434 autores citados, sendo considerados para essa análise autores com, no mínimo, 10 citações. O resultado apresenta dois grandes *clusters* conforme pode ser observado na Figura 6:

Figura 6 – Estudo Bibliométrico – Análise de Cocitação



O grupo mais proeminente é liderado por Xueqing Zhang, pesquisador da Universidade de Ciência e Tecnologia de Hong Kong e representa, em sua maioria, pesquisadores de origem asiática e/ou ligados a instituições de ensino em Hong Kong, China e Austrália, o que explicaria, em certa medida a proximidade observada. O segundo grupo de autores reúne os pesquisadores de instituições europeias e canadense. É possível observar, ainda, a presença de instituições como World Bank, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OECD e Organização das Nações Unidas (United Nations) como fonte de referência para pesquisas. Isso é explicado pelo fato dessas instituições contarem com corpo técnico qualificado para produção e divulgação de conhecimento aos países membros.

Em síntese, o estudo bibliométrico demonstrou que é crescente o interesse em pesquisas que associam os projetos de infraestrutura e as PPPs. Mais da metade dos temas pesquisados encontram-se nas áreas técnicas da Engenharia (36,5%) e nas áreas ligadas à Gestão Pública (21%), porém há trabalhos em diversas outras áreas, o que pode caracterizar esse tema como multidisciplinar. As pesquisas nas áreas da Engenharia contam com um elemento facilitador para sua divulgação que é o trabalho da AMERICAN SOCIETY of CIVIL ENGINEERS – ASCE, que estimula a capacitação profissional e a produção científica entre seus associados, sendo responsável por 15% dos artigos encontrados. Outro achado relevante é que 68,92% dos artigos publicados no período tiveram origem nos Estados Unidos, China, Austrália, Inglaterra e Canadá.

Destaque-se, ainda, a presença de instituições e Agências Multilaterais de Financiamento como fonte de referência para pesquisas.

A partir desse referencial teórico que apresentou em linhas gerais, a formulação da PNSB, bem como a possibilidade de utilização da PPP como ferramenta para sua implementação, prossegue-se para a exposição dos procedimentos metodológicos que orientaram a pesquisa empírica.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos aspectos metodológicos, esta pesquisa teve por base o método indutivo, pois, conforme afirma Gil (2008) “parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se desejam conhecer” (p.10). O autor prossegue afirmando que o objetivo que se deve ter em mente, em um primeiro momento, não é a generalização, a formulação de uma teoria, e sim a identificação das conclusões prováveis, que servirão de base para aprofundamento em novas pesquisas.

A partir dos objetivos propostos, a natureza desta pesquisa pode ser classificada como exploratória (GIL, 2008, p. 27) pois buscou “proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”, ao mesmo tempo que pretendeu “proporcionar uma nova visão (p.28)” sobre o tema escolhido. Vasconcellos (2016) afirma que, sob o aspecto exploratório, a pesquisa deve estar “alinhada a objetivos relacionados à compreensão de um fenômeno” proporcionando um novo entendimento do caso em estudo.

Quanto à forma de abordagem, a pesquisa caracterizou-se como qualitativa por ser a mais adequada conforme afirmação de Godoy (1995): “em função da natureza do problema que se quer estudar e das questões e objetivos que orientam a investigação, a opção pelo enfoque qualitativo muitas vezes se torna a mais apropriada” (p. 63).

Quanto ao delineamento da pesquisa, os procedimentos técnicos para a coleta de dados tomaram por base inicialmente os dados disponíveis em fontes secundárias, utilizando tanto a pesquisa bibliográfica como a pesquisa documental (LUKOSEVICIUS, 2018; GIL, 2008).

A pesquisa bibliográfica partiu do Referencial Teórico preliminar (GIL, 2002) aprofundando os conceitos sobre os temas: políticas públicas e governança, PNSB, PPP e infraestrutura. Esse referencial subsidiou a pesquisa de campo, em especial a elaboração do quadro de investigação que orientou a coleta e posterior análise dos documentos obtidos (HAIR Jr.; *et al.*, 2005).

Em levantamento realizado a partir de publicação da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON, foi possível identificar a existência de 12 PPP para execução de infraestrutura municipal de esgotamento sanitário, conforme observado no Quadro 6:

Quadro 6 - Relação das Parcerias público-privadas vigentes em 2019 com enfoque em Esgotamento Sanitário

	Estado	Municípios Atendidos	Concessionária	Acionista Majoritário	Contrato		
					Modalidade	Data	Prazo (anos)
1	Alagoas	Maceió	SANAMA – Saneamento Alta Maceió	GS Inima Brasl	PPP Esgoto	2014	30
2	Bahia	Lauro de Freitas	BRK Ambiental Jaguaribe	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2006	15
		Salvador					
3	Espírito Santo	Serra	Serra Ambiental	Aegee Saneamento e Participações	PPP Esgoto	2014	30
4		Vila Velha	Águas de VilaVelha	Aegee Saneamento e Participações	PPP Esgoto	2017	30
5	Pernambuco	RM	BRK Ambiental Atlântico	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2013	35
6	Rio de Janeiro	Macaé	BRK Ambiental Macaé	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2012	30
7		Rio das Ostras	BRK Ambiental Rio das Ostras	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2007	15
8	São Paulo	Atibaia	Atibaia Saneamento	Iguá Saneamento	PPP Esgoto	2012	30
9		Guarulhos	Sagua - Soluções Ambientais de Guarulhos	OAS Soluções Ambientais (*)	PPP Esgoto	2014	30
10		Guaratinguetá	Guaratinguetá Saneamento	Iguá Saneamento	PPP Esgoto	2008	30
11		Piracicaba	Águas do Mirante	Aegee Saneamento e Participações	PPP Esgoto	2012	30
12		Rio Claro	BRK Ambiental Rio Claro	BRK Ambiental	PPP Esgoto	2007	30

(*) Adquirida pela Aegee Saneamento e Participações S.A. em 03.04.2018

Desse conjunto, a pesquisa empírica elegeu as duas PPP mais antigas no Estado de São Paulo: a parceria entre a Prefeitura de Rio Claro e a então Concessionária Saneamento de Rio Claro S.A., atualmente denominada BRK Ambiental Rio Claro S.A. e a parceria entre a Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá e a Concessionária CAB Guaratinguetá S/A., atualmente denominada Guaratinguetá Saneamento S.A. Tais parcerias foram celebradas em 2007 e 2008, respectivamente.

Os argumentos que justificaram a escolha são que, além de serem as mais antigas PPP celebradas no Estado de São Paulo, a PPP Rio Claro foi a segunda parceria na área do saneamento celebrada no Brasil.

Considerando que tanto a legislação federal como a legislação estadual sobre PPP foi promulgada em 2004, é possível inferir que o pioneirismo desses empreendimentos, bem como a pouca *expertise* sobre o assunto no momento em que foram pactuadas podem ter sido responsáveis por alguns resultados observados na pesquisa de campo.

Com respeito à PPP Rio Claro, Leonetti *et al.* (2015) já haviam estudado essa parceria a fim de conhecer se essa forma de arranjo contribuiu para melhorar a eficiência na prestação dos serviços de esgotamento sanitário do município. Os autores apontaram a dificuldade do parceiro público em honrar os compromissos contratuais assumidos, tendo em vista “estar arcando com prejuízos mensais” (p. 94).

Concluíram o estudo afirmando que um projeto de PPP deve dar atenção especial à sustentabilidade dos agentes envolvidos na parceria, atentando para o perfil das empresas privadas, bem como para o cálculo adequado dos custos e a capacidade de pagamento da população.

Nesse mesmo ano, Marques e Ribeiro (2015), em curso promovido por organizações associativas das áreas do saneamento e urbanismo, promoveram um estudo de caso junto a essa mesma PPP. Os autores apontaram os elementos que comprometeram a execução contratual para o alcance das metas estabelecidas no cronograma inicialmente pactuado: 1) a qualidade do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica integrante do Edital de Licitação, elaborado pela autarquia municipal; 2) o comprometimento do Plano de Negócios e da Matriz de Risco elaborados pelo parceiro privado a partir das informações prestadas pela autarquia municipal, os quais tiveram que ser revistos logo após a celebração do contrato; 3) a frequente utilização indevida do Fundo de Compensação Tarifária pelo DAAE, como reforço de Caixa para pagamento da contraprestação, e 4) a manutenção do mesmo quadro de recursos humanos pela autarquia, mesmo após ter delegado ao parceiro privado uma parte relevante de suas atribuições. Essas observações foram levadas em consideração na pesquisa exploratória desenvolvida em relação à PPP Rio Claro e serão comentadas no curso deste relatório.

O levantamento de dados secundários ocorreu no período de Agosto/2019 a Maio/2020, consultando os seguintes sítios eletrônicos: Prefeituras Municipais (Rio Claro e Guaratinguetá), Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Rio Claro – DAAE (Rio Claro), Companhia de Serviço de Água, Esgoto e Resíduos de Guaratinguetá – SAEG, BRK Ambiental Rio Claro S.A., Guaratinguetá Saneamento S.A., Diário Oficial do Estado de São Paulo - DOESP, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP, Ministério Público do Estado de São Paulo, Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - ARES-PCJ, Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá - ARSAEG e o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento – SNIS.

A busca resultou na localização de um conjunto de documentos classificados como Fonte Principal. O critério de classificação considerou a publicização da informação por órgão público, em alguns casos por atendimento à determinação legal, e que estivessem relacionados com as parcerias estudadas.

Complementarmente foram pesquisados outros sítios eletrônicos tais como: Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - Consórcio PCJ; Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP; Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul -AGEVAP; Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá – UNESP Campus de Guaratinguetá; RADAR PPP, além de sítios eletrônicos de jornais, revistas, órgãos associativos, revistas especializadas em saneamento, entre outros.

As informações obtidas através de tais documentos foram lidas, organizadas e compiladas de acordo com a sequência apresentada no Quadro 7:

Quadro 7 - Quadro Referência para subsidiar a localização e análise dos documentos.

Aspecto	Possível fonte para obtenção da informação	Observações
Procedimento Licitatório - Motivação	Edital, Relatórios dos Órgãos de Controle	Identificar as justificativas para adoção da PPP
Realização do Procedimento Licitatório Reações contrárias	Ata da Licitação, Relatório dos Órgãos de Controle; matérias em revistas, jornais, etc.	Identificar se houve reação contrária à decisão pela adoção de PPP; em caso positivo, qual foi o ator social/político/ econômico e sob qual alegação;
Identificação da Parceria público-privada	Contrato	Identificar as pessoas jurídicas que compõem a PPP
Modelagem	Edital, Contrato, Relatórios dos Órgãos de Controle	Identificar a estruturação do Projeto de parceria, com atenção especial para a forma de remuneração e o processo remuneratório.
Execução do Contrato; Elementos de Inovação	Termo de Referência do Contrato; Relatórios PPP; Relatório de Gestão Municipal	Identificar a estratégia utilizada para execução do Contrato. Observar o cumprimento das metas estabelecidas e o impacto tarifário. Identificar se a parceria contribuiu para adoção de elementos de inovação.
Sistemas de Monitoramento	Relatório de Gestão Municipal; Relatórios de Órgãos de controle	Identificar como é realizado o monitoramento do Contrato
Controle Social	Relatório de Gestão Municipal; Relatório PPP; matérias em revistas, jornais, etc.	Identificar se há a participação da população na implementação da PNSB

Fonte: elaborado pela autora

Os resultados obtidos foram organizados seguindo o Quadro Referência a fim de compor os elementos que possibilitaram descrever e comparar a maneira pela qual as parcerias público-privadas foram utilizadas como instrumento para implementação do componente esgotamento sanitário da PNSB.

O próximo capítulo apresentará os resultados que foram obtidos com a pesquisa, comparando os aspectos observados em cada uma das PPP estudadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO TEÓRICA DA PESQUISA

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados obtidos a partir da coleta de dados, destacando os pontos convergentes e analisando as diferenças observadas.

Merece destaque que, em ambos os casos, os parceiros privados sofreram alteração de denominação social no período estudado. Tais alterações decorreram de mudanças na composição societária dos agentes privados que, após terem vencido o processo licitatório, constituíram a Sociedade de Propósito Específico - SPE para celebração do contrato de parceria. Porém, estes acontecimentos serão detalhados na sequência das análises.

Por essa razão, o texto adotou a designação genérica de parceiro privado para fazer essa identificação, ao invés de utilizar a denominação social vigente.

São apresentados a seguir os dois municípios estudados, Rio Claro e Guaratinguetá, com a indicação dos documentos que forneceram as informações necessárias conforme os aspectos observados.

4.1 Caracterização do Locus da Pesquisa

4.1.1 PPP Rio Claro

O município de Rio Claro localiza-se na região Centro Leste do Estado de São Paulo, na macrorregião de Campinas e a 190 km da cidade de São Paulo (RIO CLARO, 2014).

Em 2005, ano anterior ao início da licitação da PPP, o município possuía população de 212.947 habitantes sendo atendidos por duas Estações de Tratamento de Esgoto. Conforme os dados do SNIS, apesar da rede coletora atender 100% da população, o volume de esgoto tratado representava apenas 11,42% desse total (SNIS, 2005)

Para descrever a utilização da PPP como ferramenta adotada para implementar o componente Esgotamento Sanitário da PNSB no município foram localizados os documentos classificados como Fonte Principal apresentados no Quadro 8:

Quadro 8 - Resumo dos documentos localizados - Fonte Principal - PPP Rio Claro

Órgão Responsável pela elaboração/divulgação	Documento
Parceiro Público	Legislação, Minuta de Edital, Regulamento DAAE e Regulamento Foz de Rio Claro - publicados no Diário Oficial de Rio Claro; Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Rio Claro 2014;
Parceiro Privado	Relatório da Administração, Demonstração Financeira, Notas Explicativas e Parecer dos Auditores Independentes - 2007 a 2018 - publicados no DOESP
Agência Reguladora	Relatórios de Fiscalização, Pareceres Técnicos Consolidados, Resoluções - 2012 a 2019 - publicados por ARES-PCJ
Órgão Federal	Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto - Tabelas Completas de Informações e Indicadores dos Prestadores de Serviços Locais – Direito Público (LPu) - 2007 a 2018 - publicado SNIS
Órgão de Controle - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	Voto do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues - itens 54 e 55 - 2ª Câmara 03.12.2013 - publicado TCESP
Órgão de Controle - Ministério Público do Estado de São Paulo	Processo 0000148-15.1995.8.26.0510 - Ação Civil Pública - Meio Ambiente - aditamento do compromisso de ajustamento de conduta celebrado entre o Ministério Público e o Município de Rio Claro, o Departamento Autônomo de Água e Esgoto e BRK Ambiental Rio Claro S/A.

Fonte: elaborado pela autora

O Quadro 8 permite observar que as informações obtidas junto ao parceiro público se constituem predominantemente na legislação que fundamentou os atos administrativos. Acrescente-se que, apesar de ter sido solicitada cópia do Contrato e Aditivos à Ouvidoria Pública do Município de Rio Claro até o momento a solicitação não foi respondida.

Foi observado que o município tem feito o preenchimento das informações junto ao SNIS como único responsável pela prestação dos serviços tanto de água como de esgoto. Nesse sentido, identificou-se que a autarquia faz uso da tabela Prestadores de Serviços Locais de Direito Público, deixando de evidenciar a parcela do serviço que é prestada pelo parceiro privado.

Por outro lado, o parceiro privado tornou público as informações contábeis, financeiras e de gestão desde o primeiro ano de constituição da SPE. A justificativa para adoção desse procedimento é que a companhia deve atender à legislação federal específica, visto tratar-se de sociedade anônima de capital fechado. A partir de abril/2019 a legislação foi flexibilizada, bastando à empresa disponibilizar aos sócios e interessados os relatórios e demais documentos, em data e local amplamente divulgados.

Ainda com referência ao Quadro 8, merece destaque a contribuição para a sociedade que é prestada pela agência reguladora ARES-PCJ ao disponibilizar as informações relativas à fiscalização e regulação dos municípios associados.

O próximo tópico apresenta o município de Guaratinguetá e os documentos coletados para a pesquisa da PPP.

4.1.2 PPP Guaratinguetá

O município de Guaratinguetá está localizado no Vale do Paraíba a 84 km da cidade de São José dos Campos e a 176 km da cidade de São Paulo (GUARATINGUETÁ, 2007).

Em 2007, ano anterior à licitação da PPP, o município tinha população de 107.895 habitantes. Conforme os dados do SNIS para o ano citado, o índice de cobertura da rede coletora de esgotos era de 80%, embora apenas 17,7% recebam algum tratamento em uma das três Estações de Tratamento de Esgoto (SNIS, 2007)

Assim como no caso da PPP Rio Claro, os documentos obtidos classificados como Fonte Principal estão apresentados no Quadro 9:

Quadro 9 - Resumo dos documentos localizados - Fonte Principal - PPP Guaratinguetá

Órgão Responsável pela elaboração/divulgação	Documento
Parceiro Público	Legislação; Contrato; Plano de Saneamento Básico de Esgotamento Sanitário 2007; Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico do Município de Guaratinguetá - 2016; SAEG - Ata de Reunião do Conselho de Administração - 2008 a 2018 SAEG - Relatório da Administração - 2015 a 2018
Parceiro Privado	Publicações no DOESP - Constituição da SPE, alteração da denominação social e Demonstrações Financeiras Consolidadas.
Agência Reguladora	Contrato, Relatório - Acompanhamento das Atividades Desenvolvidas 2008 a 2019
Câmara Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá	REQUERIMENTO Nº 0234-2018 Processo nº 1634-2018
Órgão Federal	Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto - Tabelas Completas de Informações e Indicadores dos Prestadores de Serviços Locais – Direito Público (LPu) - 1997 e 2007 a 2018 - publicado SNIS
Órgão de Controle - Ministério Público do Estado de São Paulo	Processo 0001685-38.1998.8.26.0220 (220.98.001685-1) - Ação Civil Pública

Fonte: elaborado pela autora

É possível observar no Quadro 9 que o parceiro público disponibilizou, além da legislação relacionada ao assunto pesquisado, os documentos Plano de Esgotamento Sanitário 2007 e o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico do Município de Guaratinguetá – 2016. Tais documentos contêm o diagnóstico e planejamento do sistema de esgotamento municipal para o período antes e após a celebração da parceria.

Destaque-se ainda que, apesar de não divulgar os Relatórios de Fiscalização e os estudos para Regulamentação Tarifária, a Agência Reguladora disponibiliza a quase totalidade dos Relatórios Mensais de Acompanhamento das Atividades

Desenvolvidas pelo parceiro privado no período de julho/2008 a dezembro/2010 e janeiro/2012 a outubro/2019. Tais relatórios foram elaborados com a finalidade de atender exigência contratual para formalização do pagamento da contraprestação pecuniária, sendo que em alguns meses as ações relatadas tornaram-se repetitivas, deixando de agregar informações que pudessem contribuir com essa pesquisa.

Por essa razão, foram selecionados 46 relatórios com intervalo trimestral, iniciando em julho/2008 e terminando em setembro/2019. As ações descritas foram cotejadas com os Planos de Esgotamento elaborados pelo parceiro público, o que propiciou melhor compreensão das atividades descritas.

Foi observado também que, à semelhança de Rio Claro, o preenchimento das informações prestadas pelo município ao SNIS não evidencia a existência de um parceiro privado como responsável pelos serviços de esgotamento sanitário. Visto que o parceiro público é uma Sociedade de Economia Mista com Administração Pública, o preenchimento dos dados utiliza apenas a Planilha Prestadores de Serviços de Abrangência Local - Direito Privado com Administração Pública.

No tópico a seguir serão apresentados os resultados obtidos a partir da pesquisa documental organizada de forma a responder os objetivos específicos.

4.2 Resultados Obtidos

4.2.1 O início dos projetos de PPP

Esse tópico relata os aspectos antecedentes à decisão do Executivo pelo projeto de PPP, procurando conhecer a motivação para utilização dessa ferramenta na solução do problema do esgotamento sanitário no município.

Busca ainda conhecer se o Executivo enfrentou alguma oposição ou resistência a essa decisão, procurando identificar a natureza dessa oposição e como foi superada.

4.2.1.1 PPP Rio Claro

O Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Rio Claro, DAAE foi constituído como unidade autárquica em 1969 e desde então teve sua atuação focada na expansão da rede de captação, produção, reservação e distribuição de água (DAAE, 2012)

Na sequência são apresentadas as informações referentes à PPP Rio Claro, obtidas a partir dos documentos relacionados no Quadro 10:

Quadro 10 - Início do Projeto PPP - Rio Claro

Aspecto Observado	Fonte Principal	Fonte Complementar
Procedimento Licitatório - Motivação	Relatório e Voto do Conselheiro do TCESP - 2ª Câmara 03.12.2013 - Itens 54 e 55 (TCESP, 2013); Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto (SNIS, 2007) Lei Municipal nº 3.639/2006 (RIO CLARO, 2006) Diário Oficial Estado "Aviso de Audiência Pública" (DOESP, 2006);	Acesso ao Cidadão (FEHIDRO, [2020]); Matéria - Consórcio PCJ completa 28 anos de atuação bem-sucedida (RMAI, 2017); Institucional - Nossos associados (CONSÓRCIO PCJ, 2018); Institucional - Diretorias Anteriores (COMITÊ PCJ, [2020]); Artigo - Planos diretores e participação política (GOULART, TERCI, OTERO, 2016); Artigo "A Importância da Foz do Brasil para o Município de Rio Claro - PPP " (NISHIDA et al, 2012); Institucional – A história do DAAE (DAAE, 2012); Matéria "PPP estreia em serviço de esgotos" (MAIA, 2006); Artigo - A Privatização do Saneamento (SANCHEZ, 2001);
Realização do Procedimento Licitatório - Reações contrárias	Acórdão (TCESP, 2014) Relatório e Voto do Conselheiro do TCESP - 2ª Câmara 03.12.2013 - Itens 54 e 55 (TCESP, 2013)	Matéria "PPP saem do papel e chegam à Justiça" (PRESTES, 2007); Matéria "PPP estreia em serviço de esgotos" (MAIA, 2006)
Identificação da Parceria público-privada	Relatório da Administração (ODEBRECHT AMBIENTAL, 2017) Relatório e Voto do Conselheiro do TCESP - 2ª Câmara 03.12.2013 - Itens 54 e 55 (TCESP, 2013) Relatório dos Administradores (FOZ DE RIO CLARO, 2013) Relatório dos Administradores (FOZ DE RIO CLARO, 2014) Lei Municipal Nº 4.129/2010 (RIO CLARO, 2010) Relatório dos Administradores (SANEAMENTO DE RIO CLARO, 2009) Relatório dos Administradores, 2008 (SANEAMENTO DE RIO CLARO, 2008) Extrato do Contrato PPP (DOESP, 2007)	Operações contratadas (BNDES, 2020) Síntese Cronológica: Esgotamento Sanitário Rio Claro (RADARPPP, 2019); Matéria " Segunda PPP do Brasil é assinada nesta sexta em Rio Claro" (CONJUR, 2007); Matéria "Assinatura de contrato oficializa PPP do DAAE" (CONLICITAÇÃO, 2007)

Fonte: elaborado pela autora

Analisando os documentos obtidos, observou-se que para estimular crescimento do município, o Executivo buscou atrair a instalação de novas empresas, bem como incentivar a ampliação das atividades econômicas de empresas já instaladas no território. Dessa forma, em 1993 foi instituindo o Programa de Desenvolvimento de Rio Claro - PRODERC pelo então prefeito Demerval Nevoeiro Júnior, cujo mandato foi de 1993 a 1996 (GOULART, TERCI, OTERO, 2016).

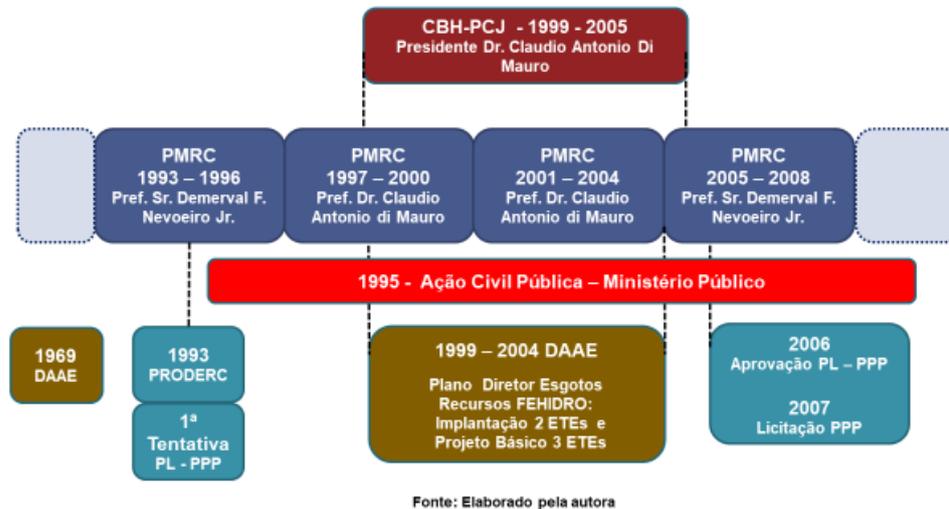
Complementarmente, o prefeito empreendeu a primeira tentativa de privatização do serviço de saneamento em Rio Claro. Entretanto o Projeto de Lei apresentado pelo Executivo à Câmara Municipal foi rejeitado pelos vereadores em decorrência do engajamento de membros da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, ASSEMAE atuantes no município e contrários ao projeto (SANCHEZ, 2001).

No documento divulgado no sítio eletrônico da autarquia é informado que apenas em 1998, acolhendo demanda encaminhada pela população, o DAAE reconheceu a necessidade de adotar ações para o tratamento do esgoto (DAAE, 2012).

A partir das informações coletadas foi possível traçar a relação entre a atuação do Chefe do Executivo e as ações implementadas para ampliar a rede de esgotamento

sanitário. A Figura 7 possibilita visualizar de forma cronológica como ocorreu essa atuação:

Figura 7 – Aspectos antecedentes à PPP Rio Claro



É possível observar na Figura 7 que entre 1999 e 2004 o DAAE adotou providências para ampliar a rede de coleta e tratamento de esgoto. A autarquia estabeleceu o Plano Diretor de Esgotos, e, contando com os recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, implantou duas Estações de Tratamento de Esgoto, bem como elaborou o Projeto Básico para a construção de outras três estações (DAAE, 2012; FEHIDRO, [2020]).

Um fator importante na análise desse cenário, é que o município de Rio Claro foi um dos municípios fundadores do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, Consórcio PCJ em 13 de outubro de 1989. O próprio prefeito de Rio Claro, nos períodos de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004, Claudio di Mauro, foi também o presidente do Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, CBH-PCJ (Comitê Estadual Paulista) no período de 1999 a 2005. (CONSÓRCIO PCJ, 2018; RMAI, 2017;).

Em sua gestão o município pôde contar com a utilização dos recursos do FEHIDRO na viabilização das ações de planejamento e implantação da infraestrutura para o esgotamento sanitário. É possível inferir, portanto que a liderança municipal estava sensibilizada e comprometida em enfrentar as questões que envolviam a qualidade dos recursos hídricos da região, fazendo-o através da autarquia municipal (COMITÊ PCJ, [2020]; FEHIDRO, [2020]).

Com o início do 2º mandato do prefeito Demerval Nevoeiro em 2005, o executivo conseguiu a aprovação da Lei Municipal nº 3.639/2006, a qual autorizou a parceria público-privada para a prestação dos serviços públicos de operação do sistema de esgoto do município (RIO CLARO, 2006).

Segundo dados do SNIS, em 2007, ano de celebração da PPP, o índice de tratamento de esgoto havia evoluído para 12,4%. O restante continuava sendo lançado *in natura* nos corpos hídricos que atravessam o município comprometendo a captação de água do município vizinho, a cidade de Piracicaba (TCESP, 2013; NISHIDA *et al.*, 2012; SNIS, 2007)

Em entrevista ao Jornal Valor Econômico (MAIA, 2006) o prefeito Demerval Nevoeiro elencou os motivos que conduziram à decisão pela parceria público-privada: (1) o município não dispunha de recursos para investir em esgotamento sanitário tampouco capacidade para obter financiamento junto aos agentes financeiros; (2) o município desejava obter a certificação ISO14000 a fim de atrair empresas voltadas para transações no mercado internacional; (3) o Executivo desejava melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH municipal.

Ocorre que o município vinha enfrentando, desde 1995, forte pressão por parte do Ministério Público Estadual. Nessa ocasião estava em curso a Ação Civil Pública nº 135/1995 que obrigava o município a suspender até 2007 o lançamento de esgoto urbano sem tratamento nas bacias dos rios Corumbataí e Ribeirão Claro (TCESP, 2013; DOE, 2006).

Os fatos apresentados revelam que o tema do esgotamento sanitário entrou na agenda pública municipal em decorrência da necessidade de melhorar a qualidade dos corpos hídricos que atravessam o território e que abastecem os municípios próximos. É possível inferir que a participação do município no Consórcio PCJ foi estratégica para o desenvolvimento dessa consciência.

Entretanto, o elemento decisivo para que o município atuasse nessa direção foi representado pela Ação Civil movida pelo Ministério Público Estadual. A sentença proferida, além de estabelecer prazo para a interrupção do lançamento de efluentes não tratados nos corpos hídricos, fixou penalidades pelo descumprimento.

Tem-se, portanto, uma sequência de eventos que fortaleceram a justificativa do Executivo em decidir e agir na direção de firmar uma parceria com o setor privado: a rede de esgotamento então existente fora construída de maneira escalonada com recursos FEHIDRO e contrapartida municipal; tal rede era capaz de tratar apenas

12,4% do esgoto coletado; a incapacidade orçamentária e fiscal do município em suportar o investimento necessário para ampliação da rede, e por fim, o exíguo prazo estabelecido pelo Ministério Público para solução do problema ambiental.

A pesquisa ainda revelou que, o Chefe do Executivo, já havia demonstrado no passado seu interesse em estabelecer parceria com o setor privado, porém não obteve o apoio necessário. Na segunda tentativa, além da experiência anterior e os argumentos que apontavam para as metas de desenvolvimento municipal, há um argumento indiscutível: a atuação do Ministério Público demandando respostas concretas.

Com a aprovação da Lei autorizativa, o procedimento licitatório transcorreu cumprindo as etapas previstas na legislação vigente: Consulta Pública para apresentação de observações e contribuições (março/2006); Concorrência Pública – Abertura de Envelopes (setembro/2006); Habilitação; Abertura de Envelopes da Proposta Técnica (outubro/2006); Julgamento; Abertura de Envelopes da Proposta Comercial (novembro/2006); Julgamento; Homologação e Adjudicação (dezembro/2006); Assinatura do Contrato em 15 de Fevereiro de 2007 (RADARPPP, [2019]; CONJUR, 2007).

Ao final, a Concorrência teve como vencedor o Consórcio Rio Claro, formado pelas empresas Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda, Construtora Norberto Odebrecht S.A, Latam Water Participações Ltda e Lumina Engenharia Ambiental Ltda. Conforme estabelecido no Edital que regeu a Concorrência, o consórcio vencedor constituiu SPE sob a forma de sociedade por ações, recebendo o nome de Concessionária Saneamento de Rio Claro S.A. (TCESP; 2013; RADARPPP, [2019]; CONJUR, 2007; CONLICITAÇÃO, 2007).

O Contrato nº 13/07X foi assinado em 15.02.2007 no valor de R\$ 730.360.254,00 com vigência de 30 anos (TCESP, 2013; DOESP, 2007).

O certame foi questionado junto ao Tribunal de Justiça e junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Na ação movida pelo vereador Agnelo da Silva Matos Neto junto ao Tribunal de Justiça, o parlamentar alegou falta de clareza nas regras de concessão e na projeção de tarifas. Entretanto o pedido de suspensão da licitação foi negado em novembro/2006, próximo da conclusão do procedimento licitatório (PRESTES, 2007; MAIA, 2006).

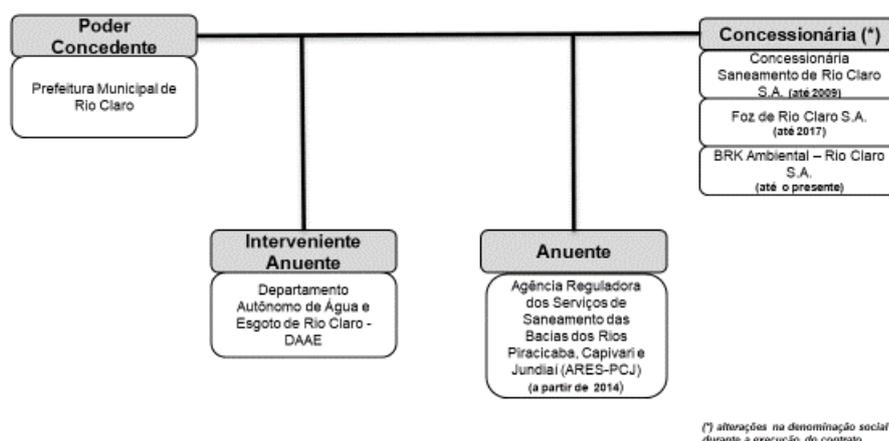
Com referência ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a empresa Proposta Engenharia Ambiental Ltda. formalizou em 21.09.2006 representação contra

a Prefeitura Municipal de Rio Claro alegando possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência nº 03/06. Além dessa representação, o vereador Agnelo da Silva Matos Neto protocolou em 30.11.2006 requerimento solicitando fiscalização da Concorrência Pública face a possíveis irregularidades no processo licitatório. Os expedientes foram analisados e o Conselheiro Relator do processo votou em 03.12.2013 pela regularidade da Concorrência Pública e do Contrato celebrado, considerando improcedente a representação encaminhada pela empresa PROPOSTA Engenharia Ambiental Ltda. (TCESP, 2014; TCESP; 2013).

Analisando a cronologia dos fatos, observa-se a relativa brevidade entre a aprovação da Lei Municipal em janeiro/2006, a realização do procedimento licitatório e a assinatura do Contrato em fevereiro/2007. Observa-se também que, as poucas manifestações contrárias, partiram do Legislativo e de uma empresa participante do procedimento licitatório, sendo que ambas não obtiveram êxito em reverter o certame em andamento. É possível inferir que os elementos que ofereceram resistência/oposição ao projeto de parceria entre o setor público e privado na área do saneamento foram superados pela urgência em atender o que foi determinado pelo Ministério Público.

Concluído o certame e assinado o contrato, a Figura 8 identifica e apresenta as partes que compõem a parceria:

Figura 8 – Partes que compõem o Contrato PPP Rio Claro



Fonte: Elaborado pela autora com base no Edital de Licitação (RIO CLARO, 2006)

Conforme pode ser visto na Figura 8, são partes do ajuste por parte do poder público: a Prefeitura Municipal de Rio Claro (poder concedente) e o Departamento

Autônomo de Água e Esgoto de Rio Claro (interveniente anuente). O parceiro privado vencedor do certame e signatário do ajuste foi a SPE Concessionária Saneamento de Rio Claro S.A.

Nessa sociedade, os acionistas com maior participação no Capital Social foram as empresas Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda., no papel de sócio investidor, com 54% das ações e a Construtora Norberto Odebrecht S.A. com 1% de participação no capital, ambas empresas subsidiárias do Grupo Odebrecht S.A. Em 2012 essa participação foi ampliada com a incorporação da empresa LUMINA Engenharia Ambiental Ltda. passando o Grupo a deter 60% da participação acionária da SPE (FOZ DE RIO CLARO, 2013; SANEAMENTO RIO CLARO, 2008).

A participação da Odebrecht Investimentos foi fundamental para a composição da SPE quanto ao capital social exigido no Edital de Licitação, em valor capaz de suportar os investimentos iniciais necessários. É possível inferir, ainda, que a empresa reunia capacidade técnica e financeira para pleitear os recursos necessários junto aos agentes financeiros para cumprir com o Plano de Investimentos pactuados (BNDES, [2020]; TCESP, 2013).

Dessa forma, a expertise do Grupo Odebrecht, sobretudo na área da construção de infraestrutura de saneamento, pode ter contribuído para os resultados operacionais, financeiros e econômicos apresentados pelo parceiro privado e que serão discutidos no próximo tópico.

Cabe entretanto, esclarecer informações presentes na Figura 8 com referência a algumas ocorrências na composição societária: 1) em dezembro/2008 a acionista Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. negociou suas ações com outra empresa ligada ao Grupo Odebrecht denominada Foz do Brasil S.A., passando a SPE ser a denominada Foz de Rio Claro S.A. a partir de abril/2009; 2) após nova reestruturação no Grupo Odebrecht, a SPE alterou sua denominação social em abril/2014 para Odebrecht Ambiental - Rio Claro S.A.; 3) no final de 2016 o Grupo Odebrecht vendeu sua participação no capital da Odebrecht Ambiental, o qual passou a ser controlado pela *Brookfield Asset Management Inc.* Assim sendo, em 01.06.2017 a SPE passou a ser denominada BRK Ambiental Rio Claro S.A. (ODEBRECHT AMBIENTAL, 2017; FOZ DE RIO CLARO, 2014; SANEAMENTO RIO CLARO, 2009).

Destaque-se ainda, a inclusão da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES-PCJ) a partir de 2014, atendendo o que dispôs a PNSB. A Agência é responsável pela fiscalização

e regulação dos serviços de saneamento no município, disponibilizado em seu sítio eletrônico os Relatórios de Fiscalização tanto do DAAE como do parceiro privado, bem como os Pareceres Técnicos que subsidiam os reajustes tarifários e contratuais, e as respectivas Resoluções, desde 2012 (RIO CLARO, 2010).

O próximo tópico analisa os documentos localizados em relação à PPP Guaratinguetá e permitem conhecer os motivos que culminaram com a decisão do Executivo por essa celebração.

4.2.1.2 PPP Guaratinguetá

As informações referentes ao município de Guaratinguetá foram obtidas a partir dos documentos relacionados no Quadro 11:

Quadro 11 - Início do Projeto PPP - Guaratinguetá

Aspecto Observado	Fonte Principal	Fonte Complementar
Procedimento Licitatório - Motivação	Plano de Saneamento Básico de Esgotamento Sanitário do Município de Guaratinguetá (GUARATINGUETÁ, 2007); Lei Municipal nº 3.822/2005 (GUARATINGUETÁ, 2005) Diagnósticos do Serviços de Água e Esgotos (SNIS, 1997) Lei Municipal nº 1.213/1971 (GUARATINGUETÁ, 1971)	Acesso ao Cidadão, FEHIDRO [2020] Requerimento Câmara Municipal (CMG, 2018) Dissertação: Parceria ou mera relação social? Estudo de caso das relações entre a BASF S.A. e a comunidade do seu entorno em Guaratinguetá/SP (BONVENTTI, 2013) Artigo: A atuação das empresas privadas na concessão de águas e esgotos (MARQUES, 2011) Tese: PARQUE AMBIENTAL SANTA LUZIA - GUARATINGUETÁ - SP: uma proposta de educação ambiental inclusiva na Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (NASCIMENTO, 2008) Relatório sobre a execução do Contrato de Gestão (CEIVAP, 2006)
Realização do Procedimento Licitatório - Reações contrárias	Decisão do Recurso Administrativo (GUARATINGUETÁ, 2008) Extrato Assinatura do Contrato (GUARATINGUETÁ, 2008)	Síntese Cronológica: Esgotamento Sanitário Guaratinguetá (RADARPPP);
Identificação da Parceria público-privada	Extrato da Ata da Assembleia Geral Extraordinária (CAB, 2017) Despacho da Conselheira (TCESP, 2013) Contrato (SAEG, 2008) Escritura de Constituição de Subsidiária Integral (CAB, 2008) Relatório da Administração (CAB, 2009)	Artigo: A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência (BRITTO; RESENDE, 2017); Matéria: CAB Ambiental se reestrutura e deve ter aporte (PEREIRA; SCARAMUZZO, 2017)

Fonte: elaborado pela autora

A cidade de Guaratinguetá criou em 1971 a autarquia municipal Serviço Autônomo de Águas e Esgotos de Guaratinguetá – SAAEG para ser a responsável por todas as atividades que envolvessem a construção, ampliação ou remodelação dos sistemas públicos de abastecimento de água potável e de esgotos sanitários, bem como a prestação desses serviços (GUARATINGUETÁ, 1971).

A atuação da empresa nesse período pode ser avaliada pelos índices de cobertura dos serviços informados em 1997, primeiro ano de participação da cidade nos relatórios anuais do SNIS. Na ocasião o município apresentava o índice de 91,33% de esgoto coletado dos quais apenas 7,49% recebiam tratamento (SNIS, 1997).

Paralelamente, nesse período, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, CETESB, intensificou a fiscalização sobre a cidade e empresas da região para coibir ações como: lançamento do esgoto não tratado nos corpos hídricos, utilização das margens do Rio Paraíba como lixão para a deposição de resíduos sólidos urbanos, inclusive resíduos de saúde, entre outras (NASCIMENTO, 2008).

Destaca-se nesse cenário a participação da empresa do setor químico *Badische Anilin & Soda-Fabriké, BASF*, uma dentre as principais indústrias instaladas na cidade. Com o objetivo de desfazer a imagem de empresa perigosa e poluidora, a empresa empreendeu diversas ações junto à comunidade, sendo algumas em parceria com o poder público. Uma das mais relevantes foi a parceria com o município na adoção de medidas para desativação do lixão próximo das margens do Rio Paraíba. Na ocasião, a empresa celebrou convênio com o município, a fim de que os resíduos de saúde passassem a ser incinerados no equipamento da indústria (BONVENTTI, 2013).

Em 1991, o prefeito e o diretor do SAAEG viajaram à Alemanha a fim de obter recursos junto à *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ* (Agência Alemã de Cooperação Técnica) para contratação de empresa com a finalidade de elaboração de estudo que oferecesse uma proposta para que os municípios da Região Administrativa de Guaratinguetá pudessem enfrentar a questão ambiental de forma economicamente sustentável. Os recursos foram obtidos e a empresa foi contratada, tendo sido o estudo concluído em 1992. Entretanto, com o término do mandato do prefeito a proposta apresentada deixou de ter prosseguimento em Guaratinguetá, embora outras cidades da região a tenham utilizado (NASCIMENTO, 2008).

A pressão exigindo ações concretas do executivo municipal em relação às questões ambientais prosseguiu, e em 1998 a CETESB conseguiu que fosse assinado pelo Executivo um Termo de Ajustamento de Conduta, TAC, estabelecendo prazos para a completa desativação do lixão. Nesse mesmo ano, atuando para eliminar o lançamento de efluentes não tratados no Rio Paraíba, o Ministério Público em Ação Civil Pública julgada, determinou que o município ampliasse gradativamente o volume de esgoto tratado, de forma a alcançar o índice de 100% de tratamento até o ano de 2020 (CMG, 2018; NASCIMENTO, 2008).

Em 2005, com a eleição de Antonio Gilberto Filippo Fernandez Júnior, o projeto ambiental que havia sido elaborado em 1992 pela empresa alemã foi retomado e o

executivo dedicou-se a resolver as questões do esgotamento sanitário. Nesse mesmo ano o SAAEG foi remodelado, passando a denominar-se Serviço Autônomo de Águas, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá, SAEG, constituindo-se a partir de então em uma autarquia de saneamento ambiental com escopo mais abrangente (MARQUES, 2011; NASCIMENTO, 2008; GUARATINGUETÁ, 2005).

No esforço de alcançar a meta fixada pelo Ministério Público, a prefeitura obteve recursos do FEHIDRO para elaboração de estudos e obras de instalação de coletor tronco em duas regiões da cidade. No mesmo sentido, obteve junto ao Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP, a destinação de recursos consignados no Programa Coleta e Tratamento de Esgotos Domésticos, financiados pela Caixa Econômica Federal – CEF para serem aplicados na construção da 1ª etapa da Estação de Tratamento de Esgoto Pedregulho (FEHIDRO, [2020]; MARQUES, 2011; CEIVAP, 2006).

O projeto da ETE Pedregulho foi elaborado para ser construído em 4 etapas, atendendo 14.000 habitantes/módulo e beneficiando, quando concluída, 56.000 habitantes ou aproximadamente 49% da população (ano base 2006). A CEF liberou inicialmente os recursos para a construção do 1º módulo, compreendendo apenas a estação de tratamento, com início em maio/2006 e término previsto para 2008. (GUARATINGUETÁ, 2007).

Prosseguindo no objetivo de enfrentar as questões ambientais, foram elaborados em 2007 o Plano de Saneamento Básico de Esgotamento Sanitário do município de Guaratinguetá bem como o Plano de Investimentos, em atendimento à PNSB promulgada no início daquele ano. Com o estudo, o executivo concluiu ser necessário R\$ 65 milhões de reais em investimentos para alcançar a universalização da coleta e tratamento do esgoto até 2020, estando esse valor muito acima da capacidade fiscal do município (MARQUES, 2011).

Dessa forma em junho/2007, ainda na gestão Filippo Júnior, foi sancionada a Lei Municipal para organizar o saneamento básico em Guaratinguetá alinhado com o planejamento já realizado. Foram criados: 1) a autarquia Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá, ARSAEG vinculada ao Gabinete do Prefeito; e 2) a sociedade de economia mista Companhia de Serviço de Água, Esgoto e Resíduos de Guaratinguetá, SAEG. O diploma legal também autorizou a contratação pelo SAEG de parceria público-privada para a prestação dos serviços

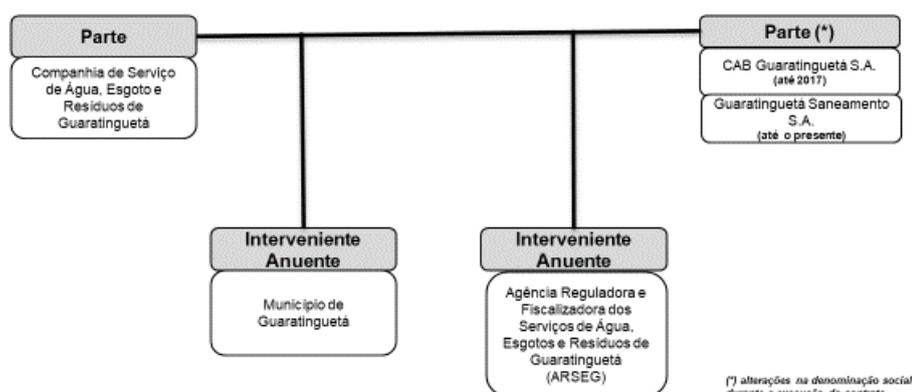
de esgotamento sanitário no território urbano do Município de Guaratinguetá (GUARATINGUETÁ, 2007).

Com a aprovação da Lei autorizativa, foi realizado o procedimento licitatório para a contratação da PPP. O certame transcorreu de acordo com o que é estabelecido na legislação, tendo ocorrido a inversão de fases conforme facultado pela lei. A sequência cronológica das etapas foi: Audiência Pública para apresentação de observações e contribuições (novembro/2007); Concorrência Pública – Abertura de Envelopes Proposta Técnica (março/2008); Julgamento e Classificação; Abertura de Envelopes da Proposta Comercial (abril/2008); Julgamento e Classificação; Julgamento da Habilitação da empresa Classificada; Homologação e Adjudicação (maio/2008); Assinatura do Contrato em 11 de Junho de 2008 pela empresa vencedora do certame a Concessionária CAB Guaratinguetá S/A. (RADARPPP, [2019]; GUARATINGUETÁ, 2008).

Apenas uma empresa licitante apresentou Recurso Administrativo, tendo sido analisado e considerado improcedente pela Comissão Especial de Licitação (RADARPPP, [2019]; GUARATINGUETÁ, 2008).

Ao final do certame, a Concorrência teve como vencedora a empresa Companhia Águas do Brasil – CAB Ambiental, que constituiu SPE como subsidiária integral denominando-a CAB Guaratinguetá S.A. O Contrato, com vigência de 30 anos, foi assinado em 11.06.2008 no valor de R\$ 243.941.000,00 (RADARPPP, [2019]; TCESP, 2013; GUARATINGUETÁ, 2008). A Figura 9 apresenta as partes que compõem o ajuste, conforme estabelecido no Contrato:

Figura 9 – Partes que compõem o Contrato PPP Guaratinguetá



É possível observar na Figura 9 algumas diferenças relevantes em relação à PPP Rio Claro: 1) o município de Guaratinguetá figura como Interveniente Anuente e não como uma das partes do ajuste, apesar de ser o sócio majoritário na Companhia municipal; 2) o parceiro privado não foi formado por um consórcio e sim como uma subsidiária integral da empresa Companhia de Águas do Brasil - CAB Ambiental; 3) a Agência Reguladora figura como participante desde a assinatura do ajuste (GUARATINGUETÁ, 2008).

A Figura 9 mostra ainda que houve alteração na denominação do parceiro privado, tal como ocorreu na PPP Rio Claro. Em 2017, a empresa controladora Companhia de Águas do Brasil - CAB Ambiental passou por reestruturação societária alterando sua denominação social para Iguá Saneamento S.A. empresa de capital aberto. Dessa forma, a SPE passou a denominar-se Guaratinguetá Saneamento S.A. (BRITTO, REZENDE, 2017; PEREIRA, SCARAMUZZO, 2017; CAB, 2017)

O objetivo deste tópico foi procurar conhecer os motivos que conduziram os municípios de Rio Claro e de Guaratinguetá a adotarem a PPP como forma de implementar no território o componente esgotamento sanitário da PNSB.

Destaca-se no município de Rio Claro o engajamento do Executivo nas ações coletivas voltadas para a integração regional, gestão e recuperação dos recursos hídricos. Por outro lado, em relação à Guaratinguetá apesar de existir alguma atuação do município junto a outras cidades da região, o destaque é o protagonismo das indústrias locais unindo forças com o Executivo para enfrentar questões ambientais, dentre elas o esgotamento sanitário.

Entretanto, assim como apontado no Referencial Teórico, foi observado que nas duas cidades a gestão municipal priorizou a universalização dos serviços de distribuição de água tratada, em detrimento dos serviços de coleta, afastamento e tratamento do esgoto. E embora essa necessidade fosse reconhecida pelos Chefes do Executivo, o tema ingressou na Agenda Municipal em razão da ação coercitiva do Ministério Público, que criou para os Prefeitos a obrigação de resolver o problema em um horizonte temporal definido.

É possível inferir, portanto, que se não fosse pela ação do Ministério Público estabelecendo prazos para efetiva solução do lançamento de efluentes nos rios locais, provavelmente os municípios prosseguiriam com a estratégia que vinha sendo adotada para obtenção de recursos para novos investimentos, ou seja, na dependência exclusiva dos recursos disponibilizados pelos entes estadual e federal.

O aspecto da resistência à escolha da parceria público-privada como forma de implementar o componente esgotamento sanitário da PNSB no município é mais perceptível em Rio Claro. Tal resistência foi exitosa, no início, em razão da atuação de uma organização associativa representante dos serviços municipais de saneamento básico. Percebe-se que, decorridos 13 anos entre a primeira e a segunda propositura de lei municipal autorizativa para a parceria, houve um arrefecimento nessa resistência, restando apenas a manifestação individual do vereador de oposição ao prefeito, insuficiente para impedir a aprovação da lei ou a realização do procedimento licitatório.

Essa resistência não foi percebida em relação à PPP do município de Guaratinguetá, seja por parte da Câmara Municipal, seja por parte das empresas licitantes.

No próximo tópico serão apresentadas e discutidas a modelagem da PPP, bem como a execução dos contratos em cada um dos municípios estudados.

4.2.2 Modelagem e Execução Contratual

Este tópico descreve a modelagem dos projetos de PPP observados, com especial destaque aos aspectos relacionados à forma de remuneração do parceiro privado e o processo remuneratório da contraprestação pecuniária utilizado. Esses aspectos foram selecionados por serem relevantes para garantir o fluxo de recursos que o parceiro privado necessita para cumprir o Plano de Investimentos e as metas acordadas no contrato.

Ao mesmo tempo o tópico descreve alguns aspectos da execução contratual relacionados com o atingimento das metas propostas para cada contrato no que diz respeito à ampliação da rede coletora de esgotos e o índice de tratamento do esgoto coletado.

Uma limitação a ser apontada é que os aspectos financeiros e econômicos das parcerias não puderam ser avaliados tendo vista que os documentos localizados que poderiam prestar essas informações, cobriram apenas parcialmente o período estudado. Dessa forma, deixaram de ser analisados o Plano de Investimentos pactuados tanto pelos parceiros públicos como pelos parceiros privados.

O próximo tópico analisa a PPP Rio Claro quanto aos aspectos de modelagem e execução contratual.

4.2.2.1 PPP Rio Claro

Os documentos que fundamentaram a descrição deste tópico em relação à PPP Rio Claro estão relacionados no Quadro 12:

Quadro 12 - Modelagem e Execução Contratual - PPP Rio Claro

Aspecto Observado	Fonte Principal	Fonte Complementar
Modelagem	Regulamento da Parceria Público Privada (RIO CLARO, 2012); Regulamento do FCTSE (RIO CLARO, 2012) Regulamento do DAAE - Rio Claro (RIO CLARO, 2008) Lei Municipal n° 3.730 (RIO CLARO, 2007) Edital de Licitação (RIO CLARO, 2006); Aviso de Audiência Pública (RIO CLARO, 2006); Extrato de Contratação - BLUE WATER MANAGEMENT S/C Ltda. (RIO CLARO, 2005)	Relação - Operações contratadas na forma direta e indireta não automática (BNDES [2020]) Matéria - " Segunda PPP do Brasil é assinada nesta sexta em Rio Claro" (CONJUR, 2007); Matéria - Potencial das PPPs ainda é muito pouco explorado (PAVAN, 2007); Matéria - "PPP estreia em serviço de esgotos" (MAIA, 2006); Lei n° 11.079 - Parcerias público-privada [...] (BRASIL, 2004);
Execução do Contrato Elementos de Inovação	Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto - 2007 a 2018 (SNIS, 2007 a 2018) Parecer Técnico Consolidado - 2018 (ARES-PCJ, 2018) Parecer Técnico Consolidado - 2017 (ARES-PCJ, 2017) ; Ofício OF DIR 642/2017 (BRK, 2017) TAC - Ministério Público, Município de Rio Claro, DAAE e Esgoto e BRK Ambiental Rio Claro S/A. (MPE, 2017) Relatório da Administração (ODEBRECHET, 2015) Parecer Técnico Consolidado - 2014 (ARES-PCJ, 2014) Resolução ARES-PCJ n° 46 (ARES-PCJ, 2014) Parecer Técnico Consolidado - 2013 (ARES-PCJ, 2013) Relatório dos Administradores (FOZ DE RIO CLARO, 2013) Relatório dos Administradores (FOZ DE RIO CLARO, 2012) Relatório dos Administradores (SANEAMENTO DE RIO CLARO, 2009)	Matéria : "Com aumento do consumo de água, Rio Claro poderá usar fundo garantidor" (CAN, 2020) Artigo " Rio Claro fecha 2017 com nova tecnologia em tratamento de esgoto" (ABCON SINDCON, 2018) Artigo "A importância da Foz do Brasil para o Município de Rio Claro - PPP " (NISHIDA et al. 2012);

Fonte: elaborado pela autora

A modelagem do projeto foi executada pelo DAAE em conjunto com a empresa Blue Water Management – BWM, consultoria especializada em parcerias público-privadas. Tal consultoria contribuiu com assessoria técnica, jurídica e financeira para a elaboração do projeto na modalidade de concessão administrativa, adotando o modelo financeiro de *Project Finance*. (BNDES, [2020]; CONJUR, 2007; PAVAN, 2007; RIO CLARO, 2006; RIO CLARO, 2005; MAIA, 2006).

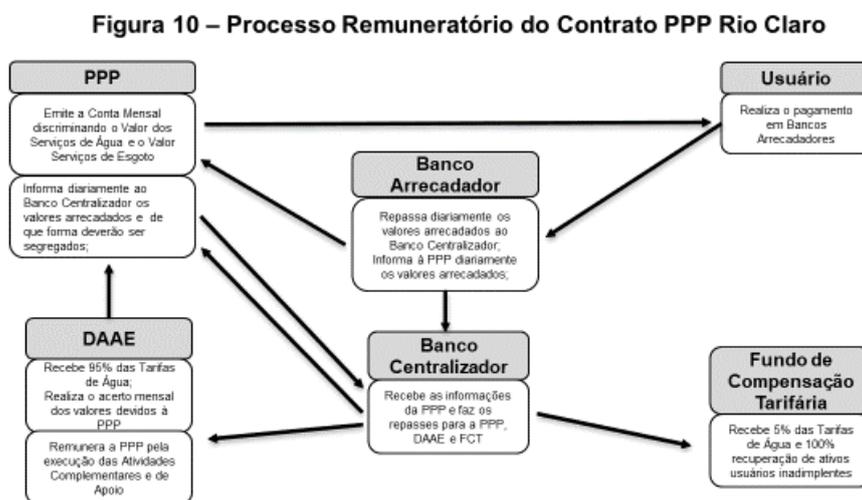
O Extrato do Contrato da consultoria, publicado conforme determina a legislação, permitiu conhecer que a assinatura do ajuste ocorreu em abril/2005, portanto apenas alguns meses antes da aprovação da Lei Municipal que autorizou a celebração da PPP. Tal fato ajuda a explicar o curto espaço de tempo entre a aprovação legislativa e a assinatura do contrato com o consórcio vencedor do certame, uma vez que o tempo dispensado para a estruturação ocorreu antes da etapa da regulação do projeto (THAMER, LAZZARINI, 2015; RIO CLARO, 2005)

Conforme estabelecido na Lei n° 11.079/2004, as parcerias na modalidade concessão administrativa têm a Administração Pública como usuária direta ou indireta do serviço a ser prestado. No caso em análise, sendo o DAAE o usuário indireto da prestação do serviço pela PPP, o projeto estabeleceu que: 1) a contraprestação pecuniária do parceiro privado seriam os créditos tarifários devidos pelos usuários

diretos do sistema de esgoto; 2) a remuneração devida seria definida por meio do Valor Referencial do Serviço (VRS) cobrado por m³ de água fornecida e faturada aos usuários (RIO CLARO, 2012; BRASIL, 2004).

Além dessa receita, o projeto previu que o parceiro privado tivesse a possibilidade de auferir receitas acessórias decorrentes da prestação de serviços complementares e de serviços de apoio, tais como: emissão de conta, corte e/ou religação do fornecimento de água, instalação/substituição de hidrômetros, entre outros (RIO CLARO, 2012).

A Figura 10 possibilita visualizar a sequência dos procedimentos adotados para a remuneração do contrato PPP:



Fonte: Elaborado pela autora com base em Regulamento PPP (RIO CLARO, 2012)

Conforme pode ser observado na Figura 10, o processo definido para a remuneração do serviço contratado além de definir os fluxos estabeleceu mecanismos de controle e monitoramento dos valores arrecadados. Nesse processo o Banco Centralizador funciona como o agente responsável pelos repasses dos recursos, enquanto o DAAE realiza o acerto de contas mensais complementando o valor devido ao parceiro privado, caso os valores arrecadados tenham sido insuficientes, além de remunerá-lo pelos serviços complementares e de apoio (RIO CLARO, 2012).

Destaca-se nessa modelagem a figura do Fundo de Compensação Tarifária dos Serviços de Esgoto - FCTSE, cuja criação é amparada por legislação federal e deve servir como forma de garantia do pagamento das contraprestações pecuniárias previstas, não apenas no curto prazo, mas principalmente até o término da vigência do contrato.

No caso da PPP Rio Claro, trata-se de fundo contábil de natureza privada, com vigência associada à duração do contrato de parceria. Seu patrimônio é formado por: 1) aporte de recursos orçamentários municipais; 2) o excedente dos recursos recebidos dos usuários pela prestação dos serviços de esgoto; 3) o valor correspondente a 5% do valor mensal dos recursos recebidos pela prestação dos serviços de água; 4) os valores referentes à recuperação de ativos provenientes de usuários inadimplentes; 5) os valores referentes a 70% das receitas dos serviços de esgoto industrial de fonte própria cobrados pelo DAAE; 6) rendimentos decorrentes de aplicações financeiras (RIO CLARO, 2012).

A determinação legal de que o Capital Integralizado do Fundo deveria corresponder no final do 5º ano de contrato, ao valor correspondente às 5 últimas remunerações mensais devidas ao parceiro privado, não foi implementada pelo município. A execução do contrato evidenciou que em vários momentos os recursos foram utilizados para socorrer os compromissos mensais do DAAE junto ao parceiro privado, em detrimento da formação de tal Capital. Em maio de 2017 a Agência ARES-PCJ incluiu em seu Parecer Consolidado a recomendação para que essa falha fosse corrigida (ARES-PCJ, 2017; RIO CLARO, 2007).

Recentemente, diante do aumento do consumo de água pela população em consequência das medidas preventivas de combate ao novo coronavírus, a PMRC cogitou a possibilidade de recorrer ao Fundo para garantir o funcionamento das Estações de Tratamento de Água (CAN, 2020).

Considerando o possível aumento da inadimplência dos consumidores rio-clarenses em decorrência das medidas de fechamento de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviço, é de se esperar que a utilização dos recursos do Fundo para finalidade diversa da sua criação, acarretará no curto prazo dificuldades para que o município possa honrar os compromissos com o parceiro privado (CAN, 2020).

Situações como essas são frequentemente apontadas na literatura para justificar a insegurança do setor privado em firmar parcerias com o setor público. As garantias servem para salvaguardar o interesse das partes e tornar o projeto confiável e atrativo.

No contrato firmado, o parceiro privado é obrigado a oferecer garantias tanto ao setor público, de que cumprirá os termos pactuados, como aos agentes financiadores, de que honrará os empréstimos contraídos para execução dos

investimentos previstos. Da mesma forma, o setor público deve oferecer garantias ao parceiro privado e seus financiadores demonstrando que é capaz de cumprir o ajuste durante toda sua vigência (COHEN, MARCATO, 2016).

Ainda em relação à modelagem do projeto, foi dedicada atenção a um aspecto abordado no estudo de caso conduzido por Marques e Ribeiro (2015) apontando fragilidades no Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica integrante do Edital de Licitação. Foi observado pelos autores e constatado na observação empírica que, com base nos elementos oferecidos no Estudo de Viabilidade Técnica, o parceiro privado elaborou seu Plano de Negócios bem como a Proposta Comercial que se sagrou vencedora do certame.

Ocorre que tal documento considerou a população atendida pelo DAAE em 2006 como sendo 225.199 pessoas e projetou o crescimento populacional à taxa de 2,14% a.a., durante toda a vigência do contrato (RIO CLARO, 2006).

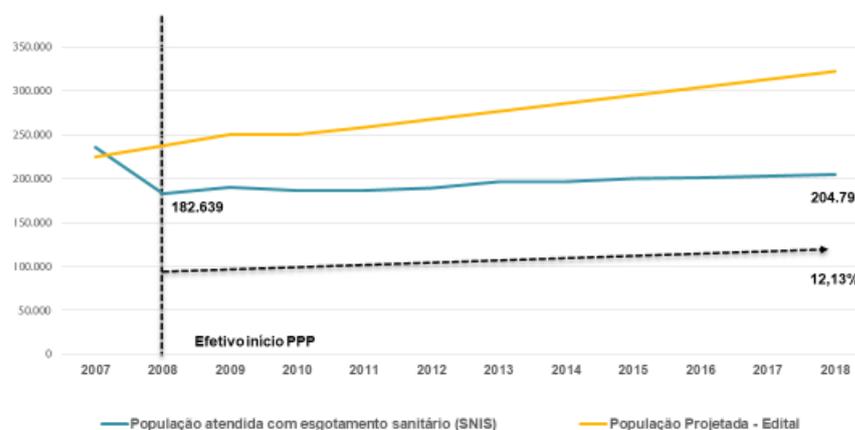
Verificado junto ao SNIS, observou-se que esse número ficou próximo do que foi informado pela a autarquia: 235.571 pessoas atendidas com a rede de esgoto no ano de 2007 (SNIS, 2007)

Entretanto foi constatado pelo parceiro privado no 1º ano de efetiva execução contratual em 2008, após ter realizado o recadastramento de todas as ligações de água e esgoto no município, o número foi de 182.639 habitantes atendidos com esgotamento sanitário (SNIS, 2008).

A execução nos anos subsequentes não confirmou a taxa de crescimento populacional projetada, embora tenha ocorrido um acréscimo de 12,13% na população atendida no período de 2008 a 2018, ampliando para 97,8% o índice de cobertura do atendimento com rede de esgotamento sanitário.

A Figura 11 permite visualizar de forma comparativa esses dados:

Figura 11 – Evolução do atendimento à população - PPP Rio Claro período de 2007 - 2018



Fonte: SNIS 2007 a 2018; Edital de Licitação (RIO CLARO, 2006)

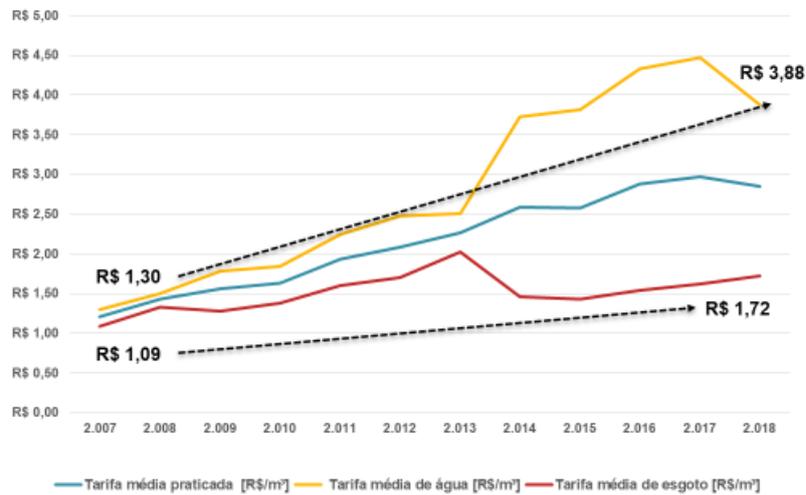
A Figura 11 demonstra que a curva de crescimento da população atendida foi menos acelerada do que o previsto, com crescimento médio de 1,2% a.a. Esse fato, comprometeu o Plano de Negócios inicialmente formulado pelo parceiro privado, que viu frustrada sua expectativa de receita.

Essa situação foi corrigida por meio de um Aditamento ao Contrato, assinado em novembro/2012, o qual, entre outros ajustes, reorganizou a Matriz de Risco anteriormente acordada. Dessa forma o parceiro privado passou a assumir integralmente o risco de demanda, renunciando ao direito de receber valores mínimos de faturamento. Por outro lado, como compensação foi-lhe garantido a exclusividade na realização de atividades acessórias vinculadas ao auxílio da gestão comercial dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário (ARES-PCJ, 2018; BRK, 2017)

Com referência à tarifa, o projeto previu que o valor a ser pago pelo usuário referente aos serviços de esgoto corresponderia à 80% do valor da tarifa da água. Entretanto em 2013, a Agência ARES-PCJ apontou a necessidade de equiparação das Tarifas de Esgoto às Tarifas de Água Tratada para recompor o FCTSE, sendo essa recomendação de equiparação efetivada no exercício de 2014 (ARES-PCJ, 2014; ARES-PCJ, 2013, RIO CLARO, 2008)

Para fins de comparação, os dados do SNIS possibilitam conhecer o comportamento da Tarifa Média praticada para os serviços de água e esgoto no período de 2007 a 2018, conforme demonstrado na Figura 12:

Figura 12 – Evolução da Tarifa Média Praticada, Tarifa Média – Água e Tarifa Média - Esgoto – PPP Rio Claro no período de 2007 a 2018



Fonte: SNIS 2007 a 2018

A Figura 12 permite visualizar de maneira comparativa que a evolução da tarifa média do serviço de esgoto foi menor do que a tarifa média da água. A elaboração desse indicador econômico no SNIS não considera o Valor da Tarifa instituído por meio de Resoluções do DAAE e sim o valor total faturado do serviço rateado pelo volume de água ou esgoto faturado. Dessa forma observa-se que a tarifa do serviço de esgoto em valores nominais passou de R\$ 1,09 em 2007 para R\$ 1,72 em 2018, enquanto a tarifa do serviço de água passou de R\$ 1,30 em 2007 para R\$ 3,88 em 2018 em valores nominais.

Leonetti *et al.* (2015) apresentaram críticas aos arranjos de PPPs atribuindo-lhes o aumento das tarifas dos serviços. Entretanto a pesquisa empírica demonstrou que no caso da PPP Rio Claro, o serviço executado pelo parceiro privado apresentou evolução inferior ao serviço prestado pelo parceiro público.

Com referência à execução contratual, essa teve início em dezembro/2007, embora a SPE tenha sido formalmente constituída em novembro/2006 e o Contrato assinado em fevereiro/2007 (SANEAMENTO DE RIO CLARO, 2009).

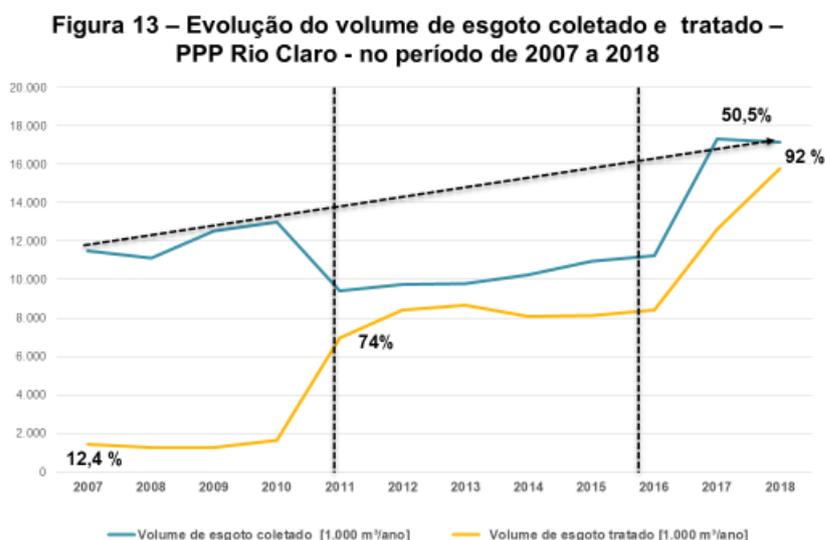
As atividades iniciais consistiram em ações de recuperação da rede coletora de esgoto existente por meio de reparos e desentupimento da tubulação, bem como ações de manutenção preventiva.

Como atividade de apoio ao DAAE, a empresa passou a fazer a leitura dos hidrômetros reduzindo em 88% o número de imóveis que não recebiam esse tipo de acompanhamento regular de consumo.

Foi observado ainda que, em fevereiro/2014 a ARES-PCJ manifestou-se favoravelmente em processo de revisão ordinária do contrato PPP, em que o parceiro privado solicitou o reconhecimento de investimentos realizados a pedido do DAAE. Tais investimentos não constavam no Plano inicialmente pactuado e consistiram em: reformas e adequações de instalações para prestação dos serviços, intervenções em EEE e rede coletora dos distritos, além do próprio recadastramento de todas as ligações de água e esgoto de todo o município. O montante desse investimento realizado a pedido do parceiro público foi de R\$ 14,3 milhões e foi integrado ao valor da VRS mensal (ODEBRECHT, 2015; ARES-PCJ, 2014).

Tal fato sugere que, nesse caso, o parceiro privado atuou como financiador do parceiro público ao prover a manutenção e/ou modernização de instalações de uso comum, para as quais o poder público teria maior dificuldade em prover os recursos.

Ainda referente à execução contratual, para avaliar a expansão do volume de esgoto coletado e tratado foi elaborada a Figura 13, tendo por ponto de partida o exercício de 2007, sob a responsabilidade do DAAE:



Fonte: SNIS 2007 - 2018

Os dados apresentados na Figura 13 demonstram que a expansão da rede de esgotamento sanitário no período em estudo proporcionou o aumento de 50,5% do volume de esgoto coletado, quando comparado com o volume coletado em 2007.

Por sua vez, o esgoto tratado apresentou oscilações nos anos iniciais da prestação do serviço (2008 e 2009), por conta do recadastramento dos consumidores

realizado por solicitação do DAAE, bem como pela adoção da leitura sistemática dos hidrômetros que passou a ser realizada pelo parceiro privado. Porém no desempenho global, é possível observar que o percentual de esgoto tratado saiu de 12,4% em 2007 para 92% em 2018.

A execução do contrato foi desenvolvida com a PPP executando os investimentos para ampliação da rede coletora, bem como para a construção de novas estações de tratamento. Considerando a urgência em atender à demanda do Ministério Público, foi priorizada a construção da Estação de Tratamento de Esgoto do Jardim Conduta. Após a obtenção das licenças ambientais e elaboração dos projetos básico e executivo, a obra foi executada, sendo inaugurada em junho/2011 e elevando para 74% o volume de esgoto tratado (FOZ DO RIO CLARO, 2012).

A implantação desse sistema ampliou a capacidade de tratamento de esgoto, beneficiando inicialmente 65 mil habitantes. Outro benefício alcançado foi a redução do nível de poluição do Rio Ribeirão Claro com a eliminação do lançamento de efluentes (NISHIDA *et al.*, 2012).

Em 2013 teve início o programa de despoluição do Córrego da Servidão, que consistiu na implantação de coletor tronco, emissários e construção de uma nova estação de tratamento de esgoto. A obra de implantação da rede coletora utilizou tanto o método convencional, que costuma provocar a interdição de vias públicas, como o método não destrutivo, que utiliza tecnologia para execução do trabalho subterrâneo. Essa técnica possibilitou estender a rede por áreas urbanas e por áreas de difícil acesso, servidas pela rede ferroviária e rodovia, acarretando menor interferência no trânsito local (ODEBRECHT AMBIENTAL, 2015; FOZ DE RIO CLARO, 2013).

A segunda Estação de Tratamento, localizada no Jardim Novo foi inaugurada em junho/2016 sendo a segunda planta brasileira a utilizar a tecnologia Nereda® importada da Holanda. Tal tecnologia por ser biológica, não utiliza produtos químicos no processo de tratamento de águas residuais e possibilita que sejam alcançados resultados superiores na remoção de carga orgânica em relação aos métodos convencionais (ABCON, SINDCON, 2018).

A implantação desse sistema ampliou tanto o volume de esgoto coletado como o volume de esgoto tratado, passando a atender aproximadamente mais 76 mil habitantes e permitindo alcançar em 2018 o percentual de 92% de esgoto tratado.

Além das ações ligadas diretamente à manutenção, ampliação e construção de novos sistemas de esgotamento sanitário, o projeto previu ainda a promoção de

atividades de educação ambiental junto às crianças e adolescentes da rede pública e privada. Nesse sentido, foram instituídos os programas de visitação às Estações de Tratamento de Esgotos, além de palestras, apoio a atividades educativas, entre outras.

O parceiro privado desenvolveu, ainda, a partir de 2014 o projeto ambiental visando a revitalização da Floresta Estadual Edmundo Navarro de Andrade, que faz parte da Área de Preservação Permanente – APP próxima da ETE do Jardim Conduta. Essa ação passou a fazer parte do projeto em decorrência do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 2014 com o Ministério Público Estadual (MPE, 2017).

Dessa forma, a cidade alcançou em 2018 o índice de 97,8% da população atendida com rede de coleta de esgoto e 92% de esgoto coletado e tratado.

O próximo tópico analisa a PPP Guaratinguetá quanto aos mesmos aspectos analisados, ou seja, a modelagem e execução contratual.

4.2.2.2 PPP Guaratinguetá

Os documentos que subsidiaram a descrição deste tópico estão relacionados no Quadro 13:

Quadro 13 - Modelagem e Execução Contratual - PPP Guaratinguetá

Aspecto Observado	Fonte Principal	Fonte Complementar
Modelagem	Plano de Saneamento Básico de Esgotamento Sanitário 2007 (GUARATINGUETÁ, 2007); Contrato (SAEG, 2008)	
Execução do Contrato Elementos de Inovação	Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto - 2007 a 2018 (SNIS, 2007 a 2018) Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico do Município de Guaratinguetá - 2016; Relatório Mensal (CAB, 2019) Relatório da Administração (SAEG, 2019) Ata da Reunião do Conselho de Administração (SAEG, 2018) Requerimento nº 0234 - 2018 (GUARATINGUETÁ, 2018) Ata da Reunião do Conselho de Administração (SAEG/2017) Relatório Mensal (CAB, 2015) Relatório Mensal (CAB, 2015b) Relatório Mensal (CAB, 2016) Relatório do Conselheiro (TCESP, 2015) Extrato de Aditamento (GUARATINGUETÁ, 2015) Relatório Mensal (CAB, 2014) Ata da Reunião Conselho de Administração (SAEG, 2012) Ata da Reunião Conselho de Administração (SAEG, 2012b) Ata da Reunião do Conselho de Administração (SAEG, 2010) Extrato de Rescisão Contratual (GUARATINGUETÁ, 2010) Relatório Mensal (CAB, 2010) Ata da Reunião do Conselho de Administração (SAEG, 2008) Contrato (SAEG, 2008) Relatório Acompanhamento das	Matéria: Aditivo do esgoto em Guaratinguetá segue travado e deve esperar extinção da ARSAEG (OLIVEIRA, 2020) Matéria: Justiça ordena devolução de R\$ 245 milhões e indicia 16 por contrato da água em Guará (OLIVEIRA, 2018) Matéria: Câmara de Guará questiona plano de Tratamento de Esgoto (O VALE, 2018) Matéria: FGV apresenta resultado da avaliação de contrato da SAEG (GUARATINGUETÁ, 2017) Matéria: Nova ETE do Pedregulho inicia operação com tecnologia norueguesa no tratamento de esgoto (JORNAL ATOS, 2016)

Fonte: elaborado pela autora

Conforme demonstrado no Quadro 13, não há referência à contratação de empresa de consultoria ou assessoria para elaboração da modelagem do projeto de PPP.

Entretanto, considerando que o Plano de Saneamento Básico de Esgotamento Sanitário foi elaborado em 2007, contemplando as diretrizes da PNSB e incluindo o Plano de Investimentos no sistema de esgotamento municipal para o período de 2008 a 2038, é possível inferir que esse documento tenha subsidiado as ações e estudos utilizados na elaboração do Edital que, por sua vez orientou a realização da Concorrência Pública nº 001/2008.

Analisando o Plano, observa-se que a gestão municipal adotou uma estratégia de intervenção diferente da que foi adotada em Rio Claro, que optou pela construção descentralizada de sistemas de esgotamento sanitário.

Guaratinguetá elegeu uma solução centralizadora para o tratamento dos efluentes, o que haveria de demandar investimentos na construção de uma ETE de maior capacidade, bem como na instalação de rede coletora, interceptores e estações elevatórias, entre outros. Em contrapartida, para as comunidades mais afastadas da região central o Plano previu a instalação de estações de tratamento compactas, com menor investimento em redes coletoras.

A solução proposta foi a construção da ETE Pedregulho com capacidade para atender 56.000 hab., cuja implementação deveria ocorrer por etapas. No período em que o Plano foi elaborado, a 1ª fase de construção da ETE estava em execução com previsão de término em 2008. As etapas seguintes deveriam observar a seguinte sequência: 1) implantação da 2ª fase em 2011/2012 alcançando até 2019 o índice de 65% da população urbana com esgoto tratado; 2) implantação da 3ª fase em 2019, alcançando até 2025 o índice de 100% da população urbana com esgoto tratado; e 3) implantação da 4ª fase até 2025, mantendo o índice de 100% da população urbana com esgoto tratado (GUARATINGUETÁ, 2007).

Tanto o Plano de Saneamento Básico como a Previsão de Investimentos consideraram a 1ª fase concluída e agregaram como existente a futura expansão da rede coletora associada à ETE, bem como o futuro acréscimo no índice de tratamento de esgoto decorrente do seu funcionamento (GUARATINGUETÁ, 2007).

Entretanto, com o decorrer do tempo esse planejamento precisou ser alterado em razão dos seguintes eventos: 1) o financiamento junto à CEF, em virtude de deficiências de projeto, não foi autorizado conforme era aguardado; 2) o contrato celebrado pelo SAEG em janeiro/2007 com a empresa responsável pelo fornecimento de obras civis, fornecimento de materiais e equipamentos eletromecânicos foi rescindido em agosto/2010, tendo sido julgado irregular pelo TCESP. Com isso, a obra

ficou parada até junho/2012 (TCESP, 2015; SAEG, 2012; GUARATINGUETÁ, 2010; SAEG, 2008).

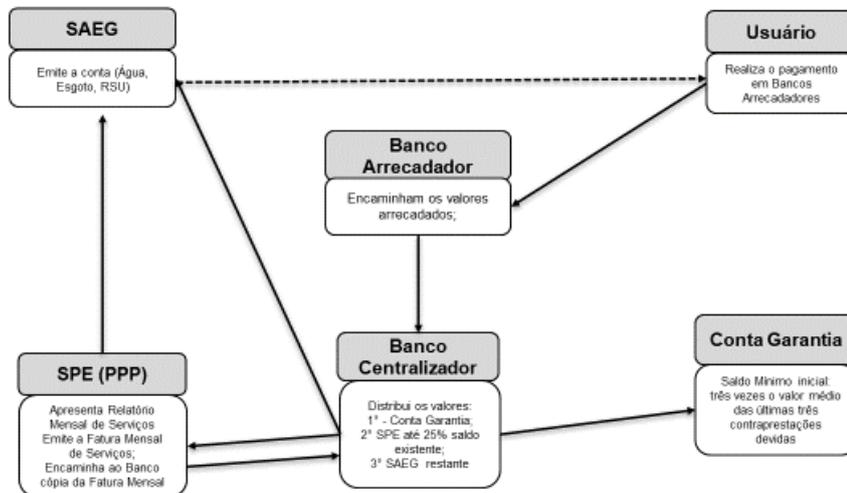
Merece destaque observar ainda que, o Plano fez referência a intervenções de complementação do Subsistema Vila Bela que vinham sendo executadas com recursos da SAEG e em parceria com algumas empresas da região. Tal fato reforça a percepção do protagonismo das indústrias locais em colaborar com o enfrentamento das questões ambientais. Por outro lado, embora o Plano considere o resultado dessas ações como sistema existente, concluído e em funcionamento no exercício de 2007, na Ata de Reunião do Conselho de Administração de 26.05.2010 foi informado que a obra estava em construção pela empresa, e deveria ser complementada com intervenções e recursos do parceiro privado e da SAEG (SAEG, 2010).

Tal constatação, assim como observado em relação à construção e operação da 1ª fase da ETE Pedregulho, demonstra que o Plano superestimou o diagnóstico do município para o ano de 2007.

Entretanto, ao contrário do que ocorreu em Rio Claro, em que a falha das informações trouxe impacto no Plano de Negócios do parceiro privado, no caso de Guaratinguetá as informações incorretas quanto à infraestrutura existente prejudicaram o parceiro público, que precisou adotar providências para sanear esse déficit, conforme será apresentado nesse relatório.

Analisando a modelagem da PPP, com referência ao Processo Remuneratório, as informações que esclarecem os procedimentos a serem adotados para o pagamento da contraprestação pecuniária do parceiro privado foram obtidas no Contrato e podem ser visualizadas na Figura 14:

Figura 14 – Processo Remuneratório - Contrato PPP Guaratinguetá



Fonte: Elaborado pela autora com base no Contrato (GUARATINGUETÁ, 2008)

É possível observar na Figura 14, que os procedimentos contratuais relativos à remuneração do parceiro privado não garantem a confiabilidade e transparência das transações, conforme observado na PPP Rio Claro.

O processo não estabelece de maneira explícita os mecanismos de monitoramento dos valores faturados e valores arrecadados, tampouco a definição da responsabilidade pela emissão da Conta Mensal, entre outras omissões. Considerando que o sítio eletrônico da SAEG permite a emissão da 2ª via da fatura pelo usuário, inferiu-se que o parceiro público tenha essa responsabilidade.

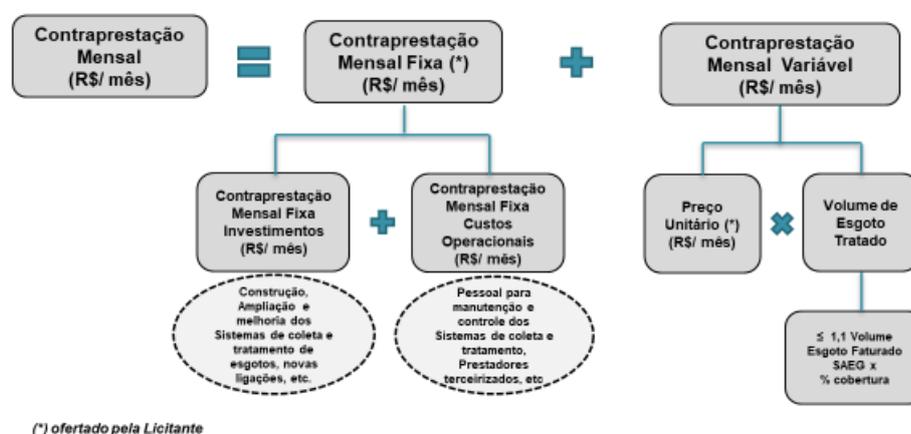
Observa-se nesse processo a atribuição do Banco Centralizador em distribuir os valores arrecadados priorizando a Conta Garantia, no período entre o 1º e 20º dia do mês até que seja alcançado o saldo mínimo estabelecido. Após esse período, o Banco Centralizador deve encaminhar automaticamente para a conta indicada pelo parceiro privado o valor de 25% do saldo existente para pagamento da Fatura mensal emitida. Caso esse saldo não seja suficiente, a SAEG deve complementar os recursos para pagamento da contraprestação, sob pena contratual de arcar com multa de 2% do valor devido acrescido de juros moratórios de 1% a.m. (SAEG, 2008)

Assim como na PPP Rio Claro, a manutenção do saldo mínimo estipulado para a Conta Garantia constituiu-se em uma dificuldade a ser cumprida pelo parceiro público. Tal assunto foi recorrentemente debatido nas Reuniões do Conselho de Administração no período de Janeiro/2008 até Outubro/2012, momento em que o

Presidente da SAEG comunicou que em Novembro/2012 estaria concluída a análise de crédito da SAEG para obtenção de linha de crédito junto à CEF, no valor de R\$ 2 milhões de reais para substituir a Conta Garantia (SAEG, 2012).

Outro aspecto envolvendo a modelagem do projeto diz respeito à fórmula para cálculo do valor mensal devido à PPP como contraprestação, o qual pode ser visualizado na Figura 15:

Figura 15 – Fórmula de cálculo da Contraprestação Mensal - Contrato PPP Guaratinguetá



Fonte: Elaborado pela autora com base no Contrato (GUARATINGUETÁ, 2008)

É possível identificar na Figura 15 que o cálculo da contraprestação mensal previu uma parcela fixa, definida pela empresa licitante em sua Proposta Comercial, contemplando os custos operacionais e de investimento. A parcela variável do cálculo da contraprestação pressupõe um estímulo à eficiência e a produtividade, incluindo na fórmula o volume de esgoto faturado e o percentual de cobertura de tratamento de esgoto. Em tese, a variação crescente desses elementos, resultaria em valor de contraprestação mais vantajoso para o parceiro privado, incentivando o cumprimento das metas.

Há, entretanto, dois equívocos técnicos nessa fórmula: 1) a utilização do coeficiente 1,1 aplicado ao volume de esgoto faturado; 2) o valor mínimo para o índice de cobertura de tratamento de esgoto a ser utilizado no cálculo e fixado no Contrato em 29%.

O Glossário de Informações (SNIS, 2007) esclarece que o volume de esgoto faturado é considerado como sendo um percentual variando geralmente entre 80% a 85% do volume de água faturado. A utilização do coeficiente na fórmula contratual

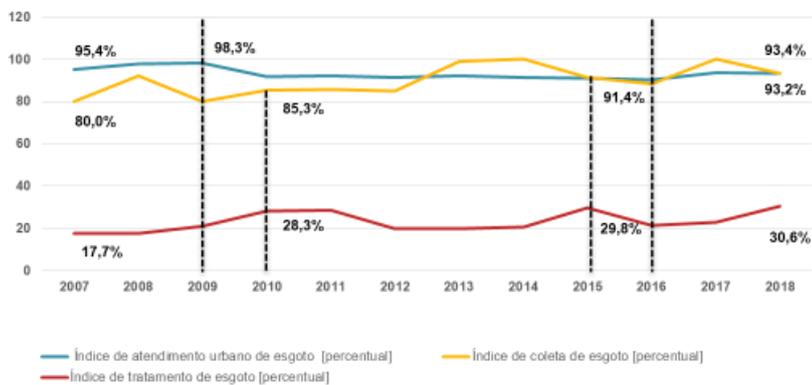
aproxima o valor do esgoto faturado ao valor da água faturada, o que não é vantajoso para o poder público.

Nesse mesmo sentido, o valor mínimo de índice de cobertura utilizado no Contrato - 29%, foi retirado do Plano de Saneamento, que considerou como estando realizado e em operação ainda no ano de 2007 as intervenções previstas e/ou em execução, tais como a complementação do Subsistema Vila Bela, a EEE EATON e a operação da 1ª fase da ETE Pedregulho.

Dessa forma, é possível inferir que a falta de consistência nas informações do Plano, bem como a utilização de uma fórmula para cálculo da contraprestação com parâmetros equivocados contribuíram para uma execução contratual ineficiente quanto ao objetivo de universalizar a coleta e o tratamento do esgoto na cidade.

A análise da evolução do índice de atendimento com a rede de esgotamento sanitário no período de 2007, antes da assinatura da PPP até 2018, corrobora com essa percepção, conforme pode ser visto na Figura 16:

Figura 16 – Índice de Atendimento, Índice de Coleta e Índice de Tratamento de Esgoto – 2007 a 2018 - Contrato PPP Guaratinguetá



Fonte: SNIS 2007 a 2018

Observa-se na Figura 16 que, durante todo o período estudado o município de Guaratinguetá apresentou boa cobertura na rede de esgotamento sanitário, bem como bom índice de coleta de esgoto. Entretanto em 2007, ano anterior à assinatura do contrato da PPP, o índice de tratamento de esgoto era de 17,7%, portanto menor que o percentual mínimo fixado no contrato.

A Figura 16 permite ainda algumas análises decorrentes da execução contratual, a qual foi iniciada no mês subsequente à assinatura do contrato em junho/2008.

As ações descritas nos Relatórios de Atividade Mensal revelam que a estratégia de execução adotada foi diferente da estratégia observada na PPP Rio Claro. No caso em estudo o parceiro privado buscou aprimorar os processos de operação das EEE e ETE existentes, bem como ampliar a rede coletora por toda cidade.

Além de tais atividades, foi observado que em 2010 entrou em funcionamento a Estação Elevatória de Esgoto EATON construída pela empresa para tratar o seu esgoto e o esgoto residencial do bairro no qual a indústria está localizada. Nesse caso, coube à PPP a responsabilidade de instalar a rede coletora para transportar os efluentes até a EEE e em seguida para ETE Vila Bela.

Nesse mesmo sentido, outra iniciativa que merece destaque foi a construção pela empresa TORRES Engenharia Construção e Incorporação Ltda. de uma ETE compacta na área do empreendimento imobiliário Residencial Santa Mônica, para atender à população do condomínio. Concluída a obra, a construtora transferiu o equipamento à SAEG, passando a ser monitorada pelo parceiro privado (CAB, 2015)

Entretanto vale registrar que essa ETE deixou de funcionar em 2016 em razão de sucessivos atos de vandalismo e furtos de cabeamento. O parceiro privado solicitou ao SAEG que adotasse providências de substituição e reparos, visto que esse ativo não fez parte do contrato pactuado.

Ainda analisando a Figura 16, observa-se que em 2015, o índice de coleta de esgotos alcançou 91,4% e, após um período de declínio, o índice de esgoto tratado retornou ao patamar de 29,8%. Essa elevação está relacionada às medições apresentadas pela ETE Vila Bela para o período de agosto a dezembro/2015. O relatório informa que foi identificada a existência de ligação da água pluvial na rede de esgoto, o que elevou a vazão de efluentes recebidos, porém reduziu a eficiência do processo de tratamento (CAB, 2015b).

A construção da ETE Pedregulho foi retomada em 2012, com os recursos da SAEG e do parceiro privado. O projeto foi refeito para contemplar a conclusão das obras civis e equipamentos da 1ª etapa, bem como a construção da 2ª etapa, nesse caso apenas as obras civis (CAB, 2014).

A inauguração ocorreu em agosto/2016, e funcionou em operação assistida até junho/2019, quando foi concluída a instalação dos equipamentos necessários para o seu adequado funcionamento. A estação adotou a tecnologia norueguesa MBBR, que garante a remoção de 90% dos poluentes presentes nas águas residuais. Essa inauguração contribuiu para que o índice de tratamento de esgoto alcançasse 30,6% (CAB, 2019; JORNAL ATOS, 2016).

Visto que o parceiro privado assumiu o valor do investimento que deveria ser suportado com os recursos da CEF, o contrato foi aditado em março/2015 (GUARATINGUETÁ, 2015).

Ainda referente à execução contratual, da leitura dos Relatórios Mensais verifica-se que a SPE realizou no primeiro mês de atividade o inventário detalhado dos ativos recebidos, apresentando propostas de melhoria nos processos de operação das Estações de Tratamento de Esgoto com vistas a aumentar a eficiência e atender o Órgão Ambiental. Entretanto, tais melhorias exigiriam intervenções para modernizar o processo de tratamento e adequar a estrutura para instalação de medidores de vazão. A realização dessas intervenções deveria ser avaliada e, se aprovada, autorizada pelo parceiro privado (CAB, 2008).

Os medidores de vazão foram instalados parcialmente no 1º semestre/2009 e as demais propostas foram sistematicamente apontadas nos Relatórios Mensais analisados neste estudo com o status de “*aguardando*” até o mês de junho/2010, quando o parceiro privado registrou que, após estudos do corpo técnico, decidiu-se promover pequenas alterações e alterar o processo de trabalho da ETE, sem a necessidade de obras civis (CAB, 2010).

Os Relatórios apontam com frequência a lentidão do parceiro público em dar respostas às demandas apresentadas tais como: desapropriação/regularização de área de servidão, contatos com outros órgãos públicos para obtenção de licenças, informações técnicas de equipamentos adquiridos, entre outras.

Cita-se como exemplo o Relatório de Atividades - Junho/2016, em que o parceiro privado faz referência às tarefas que a SAEG deveria desempenhar para que a inauguração da ETE Pedregulho ocorresse no prazo estabelecido. Conforme o Relatório, até aquele momento a SAEG deveria ter: 1) providenciado junto à concessionária de energia elétrica a adequação do fornecimento de energia para a ETE e duas outras EEE integrantes do Sistema Pedregulho; 2) acertado pendências de pagamento junto ao fornecedor, para entrega dos equipamentos que deveriam ser

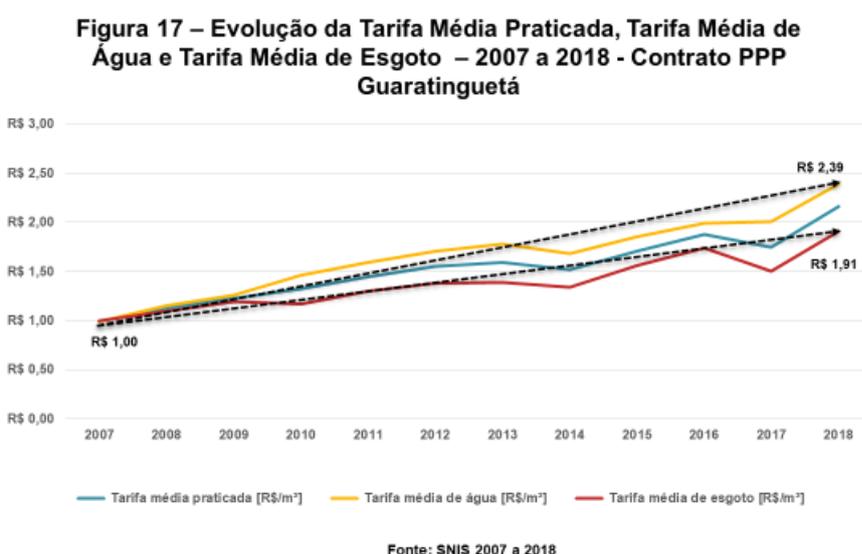
instalados para o funcionamento da ETE; 3) encaminhado para o parceiro privado a documentação e manuais técnicos dos equipamentos adquiridos; 4) disponibilizado água para a realização dos testes hidráulicos nos tanques, bem como o fornecimento das bombas de hipoclorito, indispensáveis no atendimento às exigências do órgão de controle ambiental. O trecho a seguir transcrito, registra tal preocupação:

Cabe ressaltar que para que o prazo acordado para a operação da ETE Pedregulho seja possível, é necessário que a SAEG se atente às suas pendências mencionadas anteriormente. Tais pendências foram registradas nos relatórios mensais de março, abril e maio e protocoladas através dos ofícios OPR 042/16 e OPR 092/16, que listaram cada um dos assuntos, o status e a necessidade de ação por parte da SAEG para a eliminação dessas pendências (CAB, 2016, p. 20).

Por outro lado, não foram localizadas nos Relatórios de Administração ou nas Atas de Reunião do Conselho da SAEG qualquer justificativa ou referência a essas dificuldades decorrentes do relacionamento contratual apontadas pelo parceiro privado. Restou a impressão de que o desempenho do parceiro privado foi prejudicado pela inércia da SAEG em cumprir com a sua parte no que foi pactuado.

Embora houvesse previsão contratual possibilitando ao parceiro privado auferir receitas acessórias, não foram identificados indícios de que isso tenha ocorrido, ao contrário do que foi observado na PPP Rio Claro.

Com referência à evolução das tarifas no período observado, a Figura 17 permite traçar algumas comparações com o que foi observado na PPP rio Claro:



A Figura 17 demonstra que as tarifas se mantiveram abaixo dos valores obtidos no caso da PPP Rio Claro. De fato, os Relatórios da Administração/SAEG

demonstram que a tarifa praticada em Guaratinguetá se encontra abaixo das tarifas praticadas por outras empresas de economia mista do estado de São Paulo (SAEG, 2019).

É possível observar, ainda que, assim como aconteceu em Rio Claro, a Tarifa Média da Água apresentou um crescimento de 141,4% no período estudado, passando de R\$ 0,99 em 2007 para R\$ 2,39 em 2018, valores nominais. Já a Tarifa Média de Esgoto passou de R\$ 0,99 em 2007, para R\$ 1,91 em 2018, valores nominais, representando um crescimento de 91% no período.

Considerando que as PPP são frequentemente responsabilizadas pelos aumentos tarifários, as experiências tanto em Rio Claro como em Guaratinguetá não confirmaram essa assertiva. Em ambos os casos estudados o componente que apresentou maior percentual de aumento foi a água, cuja responsabilidade era do prestador de serviços municipal. Entretanto, se faz necessário um estudo mais aprofundado quanto aos custos de cada componente para compreender melhor esse fenômeno.

Finalizando as observações quanto à execução contratual, foi verificado que o parceiro privado, assim como em Rio Claro, promoveu ações de recuperação ambiental com plantio de árvores na área ao redor da ETE Pedregulho. Da mesma forma, promoveu campanhas educativas visando reduzir o lançamento do óleo de cozinha na rede de esgotos com a campanha “Gordura não cabe no esgoto”, bem como promoveu visitas de estudantes para conhecerem o processo de funcionamento das ETE.

Esse tópico teve por objetivo descrever a modelagem dos projetos das PPP e observar como essa modelagem impactou a execução contratual. Também procurou observar os resultados alcançados no período quanto aos aspectos de ampliação da cobertura, ampliação do índice de tratamento do esgoto e a evolução tarifária.

A observação permitiu concluir que ambos os projetos apresentaram falhas em sua concepção: o projeto de Rio Claro superestimou a demanda a ser atendida no curso do contrato, enquanto o projeto de Guaratinguetá utilizou cláusulas contratuais com critérios para a remuneração desfavorável ao parceiro público.

Tais falhas geraram custos de transação, como no caso da PPP Rio Claro que precisou rever a Matriz de Risco do projeto, aditando o contrato para atribuir ao parceiro privado a exclusividade na execução e remuneração de atividades acessórias

e de apoio ao DAAE, entre outros ajustes. Entretanto os objetivos de ampliar a coleta e o tratamento de esgoto estão sendo alcançados.

No caso de Guaratinguetá, as falhas na modelagem do projeto além de comprometerem as metas e a execução contratual, geraram custos de transação adicionais os quais persistem até a presente data. Tal complexidade em solucionar os problemas encontrados podem ser parcialmente atribuídos à estratégia utilizada pelo Executivo para enfrentar a situação deficitária da SAEG.

A situação foi considerada crítica pela gestão da companhia que assumiu a gestão em 2017, conforme registrado na Ata da Reunião Extraordinária do Conselho de Administração em abril/2017. Na ocasião o Conselho deliberou pela adoção de providências para revisão do contrato.

Nessa direção, a SAEG celebrou contrato junto à Fundação Getúlio Vargas para a análise geral do contrato do parceiro privado e a avaliação da execução contratual no período de 2008 a 2017. O resultado dos trabalhos foi apresentado em agosto/2017 em Sessão Especial na Câmara Municipal, contando com a presença dos vereadores, Ministério Público e munícipes. A Fundação ofereceu ao poder público duas alternativas de intervenção adotando como meta atingir o tratamento de 100% do esgoto coletado até 2020: 1) a imediata rescisão contratual justificada pelas omissões e falhas graves apuradas, seguido de licitação para celebração de nova parceria; 2) o aditamento do contrato corrigindo as falhas encontradas e fixando novas metas e prazos para investimentos (GUARATINGUETÁ, 2017; SAEG, 2017)

Apesar das propostas apresentadas, é possível inferir que a alteração societária ocorrida com o parceiro privado em 2017 tenha dificultado alguma ação efetiva por parte da SAEG. O assunto foi retomado em junho/2018 por provocação da Câmara Municipal, por meio de requerimento encaminhado ao Chefe do Executivo e ao Presidente da SAEG, solicitando esclarecimentos das ações adotadas para cumprir a exigência do Ministério Público quanto à necessidade de resolver a questão de tratamento do esgoto coletado até o ano de 2020. (GUARATINGUETÁ, 2018; O VALE, 2018)

No 2º semestre/2018 a SAEG decidiu pela suspensão dos pagamentos devidos ao parceiro privado, recusando aceitar os Relatórios de Atividades Mensais. Por esse mesmo período a Promotoria de Justiça de Guaratinguetá abriu ação civil pública para investigar possíveis atos de improbidade administrativa de ex-prefeitos e servidores

na licitação, celebração e execução do contrato da PPP Guaratinguetá (SAEG, 2018; OLIVEIRA, 2018).

Embora os pagamentos ao parceiro tenham sido retomados em 2019, a estratégia adotada pelo Executivo para sanear as finanças da SAEG, bem como as denúncias apresentadas por municípios junto ao TCESP, impediram que o aditamento ao contrato fosse efetivado até a presente data. Tal aditamento, que tem sido acompanhado pela Promotoria de Justiça de Guaratinguetá, estabelece a revisão do Plano de Investimentos para que a meta de universalização do tratamento do esgoto seja alcançada até 2026. O aditamento prorroga ainda o prazo contratual até 2038 a fim de que o parceiro privado possa amortizar os investimentos necessários (OLIVEIRA, 2020).

O próximo tópico analisará os aspectos referentes aos sistemas de monitoramento e controle social observados nas PPP em estudo.

4.2.3 Sistemas de Monitoramento e Controle Social

O objetivo deste tópico foi observar a existência de algum sistema de monitoramento para acompanhamento tanto da eficiência da execução contratual, quanto do cumprimento dos princípios estabelecidos pela PNSB.

Complementarmente, observou-se ainda a existência e a atuação do Controle Social em cada uma das cidades estudadas.

4.2.3.1 PPP Rio Claro

Os documentos que subsidiaram a descrição desse tópico estão apresentados no Quadro 14:

Quadro 14 - Sistemas de Monitoramento e Controle Social - PPP Rio Claro

Aspecto Observado	Fonte Principal	Fonte Complementar
Sistemas de Monitoramento	Relatórios de Fiscalização e Pareceres Técnicos Consolidados - 2013 a 2019 (ARES-PCJ); Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto - Tabelas Completas de Informações e Indicadores dos Prestadores de Serviços Locais – Direito Público (LPu) 2007 a 2018 (SNIS, 2020)	
Controle Social	Decreto de nomeação do Conselho de Regulação e Controle Social (RIO CLARO, 2012) Relatórios de Fiscalização e Pareceres Técnicos Consolidados - 2013 a 2019 (ARES-PCJ); Plano de Saneamento de Água e Esgoto do Município de Rio Claro (RIO CLARO, 2014)	Matéria: "Professor Dalberto expõe suas preocupações sobre a revisão do contrato da PPP do DAAE" (CMRC, 2014)

Fonte: elaborado pela autora

O Quadro 14 evidencia que as informações referentes ao monitoramento da execução do contrato e dos resultados alcançados, tiveram origem tanto no trabalho

da Agência Reguladora quanto nas informações inseridas pelo parceiro público no SNIS.

Observou-se que tais fontes não são ferramentas de execução contratual e sim instrumentos para que sejam evidenciados os resultados que o município tem alcançado em suas ações de implementação da PNSB.

Com relação ao SNIS, conforme mencionado anteriormente, foi observado que o preenchimento dos dados não evidencia a existência de um parceiro privado executando os serviços de esgotamento sanitário. Embora tal omissão não traga prejuízo quanto aos dados operacionais e financeiros inseridos, ela afeta a informação prestada no SNIS quanto à participação privada na prestação desses serviços.

No que diz respeito à atuação da Agência Reguladora em relação aos serviços de esgotamento sanitário, observou-se que ocorreu a visita regular às instalações das EEE e das ETE no período de 2013 a 2019. Em tais visitas foram realizadas verificações quanto às condições das instalações, dos processos e da qualidade dos efluentes, comparando as medições apuradas com os padrões estabelecidos pelos Órgãos Ambientais. Ao final das visitas foram emitidos Relatórios de Fiscalização contendo os índices encontrados e indicando as providências que deveriam ser adotadas, caso fosse constatada alguma “não conformidade”.

Para análise dos pleitos de reajuste tarifário, reajuste contratual ou reequilíbrio econômico financeiro do contrato de PPP, a Agência reuniu nos Pareceres Técnicos Consolidados as informações constantes dos Relatórios de Fiscalização, incluindo a informação se o parceiro privado corrigiu ou não as “não conformidades” apontadas. Dessa forma, cada documento elaborado pela Agência para analisar as solicitações encaminhadas pelo município, permitiram uma visão geral da situação dos serviços de esgotamento na cidade.

A Agência disponibiliza, ainda, em seu sítio eletrônico os Relatórios de Fiscalização, Relatórios de Monitoramento, Pareceres Tarifários e Resoluções de cada município regulado, o que contribui para a transparência e atuação dos diversos operadores da PNSB, entre outros.

Em relação aos instrumentos de Controle Social, observou-se que o Decreto que nomeou os integrantes do Conselho (RIO CLARO, 2012) fundamentou o ato normativo com os seguintes argumentos: 1) a adesão do município ao Consórcio Público Agência ARES-PCJ; 2) a previsão estatutária de que o município consorciado deve criar o Conselho de Regulação e Controle Social; 3) a Resolução ARES-PCJ

01/2011 que define a composição e forma de funcionamento do Conselho; e 4) a atuação do Conselho tem caráter consultivo e visa dar legitimidade aos atos da Agência em relação ao município. Nesse sentido vale destacar que cada Resolução emitida é precedida de análise e manifestação do Conselho.

Verifica-se, portanto, o papel relevante que essa Agência Reguladora desempenha na regulação e fiscalização dos entes público e privado que operam a PNSB no município de Rio Claro.

Analisando ainda os aspectos relacionados ao controle social, foi observado que o município elaborou o Plano de Saneamento de Água e Esgoto do Município de Rio Claro, PMSB com as metas a serem alcançadas e o Plano de Investimentos para o período de 2014 a 2034 (RIO CLARO, 2014).

O Plano foi elaborado por empresa contratada para essa finalidade, sendo remunerada com recursos do FEHIDRO. Além da Equipe Técnica contratada houve a participação do Grupo de Acompanhamento do PMSB, formado por técnicos municipais das áreas de Planejamento, Habitação e Educação, bem como por representantes dos parceiros público e privado (RIO CLARO, 2014).

Vale destacar que o planejamento dos trabalhos para a elaboração do Plano, incluiu a implementação de ações e adoção de mecanismos para informar a população, mostrando-lhe a importância das discussões, diagnósticos e propostas referentes ao saneamento básico municipal. Além das Audiências Públicas, previstas na legislação, o Plano de Mobilização incluiu a ampla divulgação de cada fase de elaboração do PMSB, incentivando a participação dos segmentos sociais organizados.

A pesquisa localizou, ainda, matéria de fevereiro/2014 divulgada no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Rio Claro, na qual um dos vereadores tece suas observações a respeito de assunto debatido na Reunião do Conselho de Controle Social na semana anterior. Na ocasião foi debatido o pleito de reequilíbrio econômico financeiro apresentado pelo parceiro privado, acompanhado das análises e soluções propostas pela Agência Reguladora com o acatamento parcial do reajuste pleiteado. A esse respeito, o vereador expressa sua preocupação argumentando que o fato da Agência concordar, mesmo que parcialmente, com o reajuste solicitado pode sinalizar sua disposição em favorecer o parceiro privado concedendo reajustes que tornariam o DAAE insolvente no curto prazo. O vereador questiona ainda a substituição dos

hidrômetros e o consequente aumento nas faturas de água e esgoto (RIO CLARO, 2014).

Essa matéria foi incluída no rol de documentos coletados por permitir visualizar duas situações: 1) a existência de fato das reuniões do Conselho de Regulação e Controle Social, possibilitando que os representantes da sociedade possam tomar conhecimento e debater os assuntos relacionados ao saneamento básico no município; 2) a falta de conhecimento a respeito do arranjo público-privado presente na vida da sociedade rio clarense.

4.2.3.2 PPP Guaratinguetá

Os documentos utilizados para a descrição deste tópico estão apresentados no Quadro 15:

Quadro 15 - Sistemas de Monitoramento e Controle Social - PPP Guaratinguetá

Aspecto Observado	Fonte Principal	Fonte Complementar
Sistemas de Monitoramento	Relatório Acompanhamento das Atividades Desenvolvidas Julho/2008 a Setembro/2019 Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto - Tabelas Completas de Informações e Indicadores dos Prestadores de Serviços de Abrangência Local - Direito Privado com Administração Pública - 2007 a 2018 (SNIS, 2020)	Ofício C - nº 043/2019 - Gabinete do Prefeito, Guaratinguetá
Controle Social	Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico 2016-2040	

Fonte: elaborado pela autora

Como pode ser observado no Quadro 15, a partir das informações obtidas é possível inferir que não há um sistema de monitoramento para conhecer a situação do esgotamento sanitário no município de Guaratinguetá.

Justifica essa afirmação o fato de que, com exceção do SNIS, os documentos com as informações de monitoramento da prestação dos serviços de esgotamento sanitário no município, foram prestados pelo parceiro privado nos Relatórios Mensais de Acompanhamento das Atividades.

Conforme já mencionado, tais relatórios foram elaborados com a finalidade de cumprir exigência contratual como condição para o recebimento da contraprestação pecuniária mensal. Entretanto, os documentos apresentam dados quantitativos e qualitativos sobre a situação dos serviços de esgotamento, podendo servir como forma de monitoramento.

Além das atividades de manutenção corretiva e preventiva desenvolvidas, os relatórios apresentam informações referentes ao desempenho das ETE, tais como eficiência do tratamento dos esgotos e vazão dos esgotos tratados, número de novas

ligações realizadas por mês, quantidade de Ordens de Serviço atendidas por mês, entre outras. Não foram localizados relatórios ou manifestações do parceiro público confirmando ou refutando esses dados.

Com referência ao SNIS, assim como observado no município de Rio Claro, o parceiro público realiza o preenchimento dos dados sem apontar que os serviços de esgotamento sanitário são prestados por um parceiro privado. Dessa forma, fica confirmada a percepção de que o sistema federal não retrata adequadamente a participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saneamento básico.

Em relação à fiscalização que deveria ser prestada pela Agência Reguladora, não foram localizados Relatórios de Fiscalização ou pareceres técnicos referentes aos reajustes tarifários. Entretanto, o Contrato celebrado com o parceiro privado, bem como os Relatórios Mensais de Acompanhamento das Atividades referentes ao período de 2008 a 2010 e 2012 a outubro/2019 apresentados pelo parceiro privado foram disponibilizadas no sítio eletrônico da Agência.

A esse respeito, merece destaque a situação inusitada observada na Reunião do Conselho de Administração da SAEG em junho/2011. Nessa reunião o colegiado decidiu formalizar requerimento junto à Agência Reguladora para que essa realize auditorias trimestrais na SAEG, com vistas a aprimorar a prestação do serviço realizado pela empresa.

Entre as medidas adotadas pelo Executivo para sanear financeiramente a SAEG, está a extinção da Agência Reguladora. São várias as justificativas apresentadas no documento encaminhado em março/2019 à Câmara Municipal juntamente com o Projeto de Lei de Extinção : 1) a Agência em 12 anos de existência não implementou estrutura técnica e organizacional própria, atuando durante esse tempo com servidores cedidos pela Administração Direta; 2) a Agência não cumpriu sua função normatizadora deixando de editar Resoluções para estabelecer procedimentos operacionais, financeiros e comerciais a serem observados pelos serviços fiscalizados; 3) a Taxa de Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos Delegados cobrada pela Agência encontra-se acima dos valores pagos pelos municípios da região a outras Agências Reguladoras (GUARATINGUETÁ, 2019).

Embora o Projeto de Lei tenha sido aprovado pelo Legislativo, a extinção da ARSAEG aguarda a finalização da celebração do Convênio de Cooperação do município com a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, ARSESP.

Quanto à existência e atuação do Controle Social, embora o município tenha elaborado o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico para o período de 2016 a 2040, não foram encontrados registros referentes à realização de Audiência Pública para discussão e aprovação do Plano pela sociedade. É possível inferir, portanto, que essa exigência legal tenha ocorrido proforma.

4.3 Discussão Teórica

Comparando os elementos analisados nas PPP dos dois municípios é possível identificar as semelhanças e diferenças na trajetória adotada por cada uma das cidades para enfrentar a necessidade de implementação adequada do componente esgotamento sanitário da PNSB.

Na sequência, o Quadro 16 apresenta um resumo comparativo dos aspectos observados nas PPP das duas cidades:

Quadro 16 - Comparativo PPP Rio Claro e PPP Guaratinguetá

Aspecto Observado	PPP Rio Claro	PPP Guaratinguetá
Procedimento Licitatório - Motivação	Ação Civil Pública nº 135/1995 - obriga o município a suspender até 2007 o lançamento de esgoto urbano sem tratamento nas bacias dos rios Corumbataí e Ribeirão Claro;	Ação Civil Pública (julgada) - determina que o município amplie gradativamente o volume de esgoto tratado, de forma a alcançar o índice de 100% de tratamento até o ano de 2020;
Realização do Procedimento Licitatório - Reações contrárias	Reações contrárias: Vereador (partido de oposição ao Prefeito): falta de clareza nas regras de concessão e na projeção de tarifas; Empresa Licitante: irregularidades no Edital de Licitação;	Reações contrárias Empresa Licitante: alegação desconhecida
Identificação da Parceria público-privada	Parceiro Público: DAAE; Parceiro Privado: SPE formada por consórcio de empresas - atualmente BRK Ambiental S.A.	Parceiro Público: SAEG Parceiro Privado: SPE constituída como subsidiária integral - atualmente Guaratinguetá Saneamento S. A.
Modelagem	Modelagem: Projeto elaborado por empresa contratada; superdimensionou o número de habitantes e o crescimento populacional no período do contrato; Forma de Remuneração: definida por meio do Valor Referencial do Serviço (VRS) cobrado por m ³ de água fornecida e faturada aos usuários; Receitas acessórias pela execução de serviços complementares e de apoio; Fundo de Compensação Tarifária;	Modelagem: Não há referência sobre contratação de empresa de consultoria; o Projeto superdimensionou a rede coletora e o volume de esgoto tratado no início do Projeto; Forma de Remuneração: definida por meio de fórmula que contempla parcela fixa (Investimentos e Custos Operacionais) + parcela variável (volume de esgoto faturado X % esgoto tratado); Conta Garantia
Execução do Contrato Elementos de Inovação	Execução do Contrato: solução descentralizada construindo primeiramente ETE Jardim Conduta e em seguida ETE Jardim Novo; recadastramento dos usuários do serviço; ações preventivas e corretivas; Elemento de Inovação: uso da tecnologia NEREDA® na ETE Jardim Novo; Resultados alcançados: Expansão da rede coletora: em 2018 aumento de 50,5% do volume de esgoto coletado e alcance de 92% índice de esgoto tratado;	Execução do contrato: solução centralizadora com a construção da ETE Pedregulho; expansão da rede coletora; modernização das instalações e processos das ETES existentes; ações preventivas e corretivas; Elemento de Inovação: utilização da tecnologia norueguesa MBBR na ETE Pedregulho; Resultados alcançados: manutenção dos índices de rede de coleta de esgoto; em 2018 índice de tratamento 30,6%
Sistemas de Monitoramento	Monitoramento e fiscalização realizado pela Agência Reguladora;	O monitoramento é executado pelo próprio parceiro privado; ausência de regulação e fiscalização da Agência Reguladora;
Controle Social	Controle Social nomeado em atendimento à Resolução da Agência Reguladora; Participação Social incentivada na elaboração do PMSB;	Não foram encontrados documentos que demonstrem a existência do Controle Social; não foi localizada a formalização de Conselho para a PNSB;

Fonte: elaborado pela autora

Observa-se no Quadro 16, que a motivação que impeliu ambos os municípios a decidirem pela PPP foi a ação coercitiva do Ministério Público Estadual. Para além dos argumentos de desenvolvimento local pela melhoria na qualidade de vida e saúde da população, entre outros, foi a ação do Ministério Público que obrigou o Executivo a avaliar os custos, avaliar as alternativas e decidir pela PPP.

Nesse sentido, em relação a Rio Claro, chama a atenção o fato de que a aprovação legislativa ocorreu na 2ª tentativa encaminhada pelo mesmo prefeito, em momentos distintos. É possível inferir que, a ação do Ministério Público ofereceu a oportunidade que o Executivo precisava para alcançar a aprovação da PPP.

A análise das reações contrárias evidenciou, no caso de Rio Claro, o arrefecimento da oposição enfrentada pelo Executivo na primeira tentativa de aprovação legislativa. Presume-se que a trajetória percorrida pelo DAAE para equacionar o problema do lançamento de efluentes não tratados nos rios da cidade, bem como a Ação Civil, tenham sido suficientes para produzir o convencimento necessário.

Com relação ao procedimento licitatório, observou-se que em ambos os municípios as empresas vencedoras faziam parte do grupo de companhias de saneamento criadas por empresas brasileiras construtoras de infraestrutura. Em virtude do impacto das investigações da Operação Lava Jato em diversos contratos públicos de infraestrutura, tais empresas enfrentaram dificuldades financeiras e passaram por reestruturação societária, conforme relatado em cada uma das SPEs (BRITTO, REZENDE, 2017).

Na cidade de Guaratinguetá esse momento de reestruturação societária afetou tanto a execução do contrato como as medidas que deveriam ser adotadas pelo Executivo para promover as correções contratuais necessárias.

Com referência à modelagem, observou-se que ambos os projetos apresentaram falhas de concepção, entretanto em Rio Claro o ajuste entre as partes foi providenciado mais prontamente, por meio de uma nova repartição de riscos. Em Guaratinguetá o projeto apresentou falhas importantes, que não foram corrigidas a tempo e trouxeram consequências para a execução contratual e atingimento das metas. É necessário lembrar que a atuação dos agentes públicos ensejou nova Ação Civil contra ex-prefeitos e demais servidores por improbidade administrativa.

Ainda em relação à modelagem, as dificuldades operacionais quanto ao Fundo de Compensação Tarifária em Rio Claro e a Conta Garantia em Guaratinguetá,

convergem para os apontamentos de Leonetti *et al.* (2015) a respeito da atenção que deve ser dispensada à sustentabilidade dos agentes envolvidos em um projeto de PPP, em especial o parceiro público.

É possível inferir que no caso estudado, os parceiros públicos deixaram de avaliar adequadamente os custos e investimentos que passariam a ser incorridos a partir da celebração da PPP.

Em relação aos elementos de inovação, foi observado que em ambos os casos os parceiros privados contribuíram com o aprimoramento de processos e introdução de novas tecnologias para tratamento dos esgotos coletados. Tal fato corrobora com os argumentos apontados na literatura de que o setor privado apresenta maior facilidade e agilidade em incorporar métodos, processos, equipamentos e tecnologia para aumentar a performance e alcançar resultados mais eficientes.

Com relação à observação dos sistemas de monitoramento, na cidade de Rio Claro ficou evidente a atuação da Agência ARES-PCJ como ator responsável não apenas pelo monitoramento dos serviços de esgotamento, como também para normatizar a forma adequada de prestação dos serviços de saneamento e promover a participação do controle social nas questões relacionadas à PNSB. A partir do conceito de Governança adotado nessa pesquisa (MARQUES, 2016), é possível inferir que a agência reguladora contribuiu para que os parceiros público e privado implementassem de maneira adequada o componente esgotamento sanitário no município de Rio Claro.

Essa liderança e sinergia não foram observadas na PPP de Guaratinguetá. A partir das informações analisadas, foi percebido que os parceiros público e privado não atuaram de forma interconectada.

Os baixos resultados alcançados podem ser atribuídos a uma modelagem deficiente, associado à ausência de atuação da Agência Reguladora, que deixou de cumprir seu papel normatizador e fiscalizador.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo reúne as conclusões alcançadas após a análise dos documentos coletados nos municípios de Rio Claro e Guaratinguetá, relacionando-as aos objetivos propostos para a pesquisa empírica.

Diante da situação de precariedade observada nos índices de coleta e tratamento de esgoto no Brasil, e considerando o momento atual de restrição orçamentária enfrentada pelos municípios brasileiros, esta pesquisa buscou responder a seguinte questão: quais são os elementos que dificultam ou facilitam a utilização das parcerias público-privadas de infraestrutura na implementação do componente Esgotamento Sanitário integrante da Política Pública de Saneamento Básico no Brasil, na esfera municipal?

O objetivo geral estabelecido foi identificar e analisar a maneira como dois municípios paulistas utilizaram as PPP para implementarem esse componente da PNSB, destacando os elementos que contribuíram ou que dificultaram a operacionalização desse arranjo, bem como os resultados alcançados. Tal observação possibilitou tanto a melhor compreensão da operacionalização dessa ferramenta, como propiciou a identificação de alguns elementos que podem contribuir ou dificultar a sua utilização.

Tal objetivo geral foi desdobrado em três objetivos específicos. O primeiro buscou descrever como está organizada a operacionalização do componente esgotamento sanitário da PNSB no Brasil. Nesse sentido foi constatado que 48,7% da população conta com um atendimento precário e 3,3% não têm acesso a qualquer forma de atendimento. Isso significa que menos da metade da população brasileira pode contar com serviços de coleta e tratamento de esgoto.

Ao analisar os dados regionais foi observado que as regiões Sudeste e Sul concentram as maiores cidades em número de habitantes que alcançaram a universalização desses serviços, apresentando índices de aproximadamente 100% do esgoto coletado e tratado. Entretanto, nessas mesmas regiões ainda podem ser encontradas cidades populosas e que apresentam índices inferiores a 5% de tratamento de esgoto.

A partir desses números é possível concluir que os gestores públicos mantêm a mesma estratégia utilizada na época do PLANASA, priorizando a universalização dos serviços de distribuição de água tratada em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário.

Nos municípios estudados, se não fora a atuação do Ministério Público, a expansão da rede coletora e dos equipamentos para tratamento do esgoto não teria sido incluída na agenda municipal de maneira efetiva, apesar de estar presente nos discursos do Executivo.

O segundo objetivo específico estabelecido para essa pesquisa foi identificar os municípios cujos serviços de coleta e tratamento de esgoto são executados por parceria público-privada. Esse objetivo foi alcançado com os dados obtidos junto à ABCON revelando que, até 2019, doze municípios celebraram PPP para execução de serviços de esgotamento sanitário. São eles: Maceió, Lauro de Freitas, Salvador, Serra, Vila Velha, Macaé, Rio das Ostras, Atibaia, Guarulhos, Guaratinguetá, Piracicaba e Rio Claro. Desse conjunto, as PPP mais antigas foram celebradas pelos municípios de Rio das Ostras e Rio Claro em 2007, enquanto a PPP mais recente foi celebrada pelo município de Vila Velha, no Espírito Santo em 2017.

Decorridos, portanto, 16 anos da publicação da lei federal que instituiu as normas gerais para a contratação de parcerias público-privadas, observou-se que esse arranjo institucional continua sendo uma forma possível para que os gestores implementem políticas públicas.

O terceiro objetivo específico foi descrever e analisar de que forma o componente Esgotamento Sanitário foi implementado nos municípios selecionados, destacando os resultados alcançados e as limitações encontradas.

Esse objetivo foi alcançado observando as parcerias celebradas pelos municípios de Rio Claro e Guaratinguetá, celebrados em 2007 e 2008 respectivamente. Destaque-se que tal ajuste contratual ocorreu em um momento em que havia pouca *expertise* referente a esse assunto no Brasil.

Conforme afirmado anteriormente, para alguns dos problemas identificados, por exemplo na modelagem do projeto e na elaboração do contrato, existem atualmente melhores ferramentas disponíveis para os gestores públicos. Para elaboração de tais documentos é possível contar atualmente com o trabalho de empresas e profissionais mais capacitados para prestarem serviços nessa área, além de vasta literatura técnica e científica sobre o assunto. Portanto, tanto Rio Claro como Guaratinguetá assumiram o risco de experimentar uma ferramenta nova, com resultados desconhecidos naquele momento tanto pela administração pública como pelo mercado brasileiro.

Apesar da pouca *expertise*, a cidade de Rio Claro foi capaz de superar as dificuldades e alcançar melhores resultados. Por meio do trabalho executado pela PPP foi ampliado para 92% o percentual de esgoto tratado, tendo sido reduzido drasticamente o lançamento de efluentes nos rios que cortam o município.

A cidade de Guaratinguetá, ao contrário, além de não alcançar a meta de universalização de tratamento do esgoto, encontra-se atualmente em uma situação cuja resolução é mais complexa. O município aguarda o convênio com a nova Agência Reguladora, para então promover os ajustes contratuais necessários, que lhe permitirão alcançar a meta que foi estabelecida quando da celebração da parceria.

Dessa forma, a resposta para a questão que norteou esta pesquisa e que procurou identificar os elementos que dificultam ou facilitam a utilização da PPP na implementação do componente esgotamento sanitário da PNSB, pode ser visualizada no Quadro 17:

Quadro 17 - Elementos que dificultam ou facilitam a utilização de PPP na implementação do componente esgotamento sanitário da PNSB - Rio Claro e Guaratinguetá

Município	Elementos que dificultam	Elementos que facilitam
Rio Claro	Capacidade institucional do parceiro público - falta de expertise na modelagem do projeto; Sustentabilidade do parceiro público;	Introdução de tecnologia inovadora utilizada pelo parceiro privado;
Guaratinguetá	Capacidade institucional do parceiro público quanto à modelagem e gestão do projeto; Ausência de atuação da Agência Reguladora; Ausência de Controle Social;	Introdução de tecnologia inovadora utilizada pelo parceiro privado;

Fonte: elaborado pela autora

O quadro 17 demonstra que a capacidade institucional do parceiro público foi uma limitação comum aos dois municípios estudados. Entretanto, apenas Rio Claro conseguiu superar as falhas apresentadas na modelagem do projeto, viabilizando a execução dos investimentos e metas pactuadas.

Por outro lado, a PPP possibilitou em ambos os casos, a introdução de tecnologia inovadora para operacionalização de Estações de Tratamento de Esgoto. Tal fato contribui positivamente para o desenvolvimento técnico do parceiro público, que passa a ter acesso a novos métodos e processos.

Um ponto a ser destacado é a atuação da Agência Reguladora em relação aos parceiros público e privado na PPP de Rio Claro. Observou-se que a Agência participou ativamente na governança que atuou para implementação da PNSB no

município, inclusive demandando a participação do Controle Social nas decisões adotadas.

No caso de Guaratinguetá, a ausência de atuação da Agência Reguladora contribuiu para que os objetivos propostos para a parceria não fossem alcançados. É possível inferir que o fato de ser uma Agência Reguladora municipal, subordinada ao Chefe do Executivo e, portanto, com menor autonomia de decisão e atuação, possa justificar o baixo desempenho apresentado.

As observações permitiram concluir que a sinergia entre a capacidade técnica dos parceiros público e privado da PPP Rio Claro, os quais foram adequadamente regulados e fiscalizados pela Agência ARES-PCJ contribuíram para a execução do contrato e conseqüente alcance das metas estabelecidas.

Por sua vez, na PPP de Guaratinguetá foi percebida a baixa capacidade técnica do parceiro público em identificar as dificuldades e apresentar soluções, bem como a inércia da Agência Reguladora em normatizar e fiscalizar os serviços regulados.

Em ambos os casos estudados foi observada a atuação do Ministério Público como elemento decisivo para a inclusão da situação do esgotamento sanitário na pauta municipal e a decisão do seu enfrentamento por meio da celebração de uma PPP.

Esta pesquisa exploratória proporcionou uma visão geral sobre a utilização de PPP para implementação de políticas públicas. Entretanto as conclusões estão limitadas aos municípios estudados e aos documentos que embasaram as observações realizadas.

Como tema para pesquisas futuras, foi observado que ambos os municípios decidiram manter sob a responsabilidade da autarquia municipal DAAE Rio Claro e da sociedade mista SAEG Guaratinguetá, os serviços do componente Água Tratada, da PNSB. Tal decisão poderia ter ocorrido em função da rentabilidade que esse componente apresenta, provendo os recursos para suportar a manutenção do órgão público e dos investimentos assumidos na parceria. Ou poderia, ainda, ter decorrido da insegurança em realizar a concessão plena dos serviços. Visto que os documentos coletados não esclareceram esse aspecto, vislumbra-se aqui um tema que poderá ser desenvolvido em novas pesquisas.

Com esses apontamentos, conclui-se este relatório de pesquisa que buscou contribuir para a implementação da PNSB por meio do uso da ferramenta PPP.

6 REFERÊNCIAS

- ABCON; SINDICON. Rio Claro fecha 2017 com nova tecnologia em tratamento de esgoto. **Abcon Sindcon News**, São Paulo, jan. 2018, Disponível em < <http://abconsindcon.com.br/noticias/rio-claro-fecha-2017-com-nova-tecnologia-em-tratamento-de-esgoto/>> Acesso em : 30 mar. 2020.
- ABCON; SINDICON. **PANORAMA da Participação Privada no Saneamento no Brasil 2019**, São Paulo, abr. 2019. Disponível em < <http://abconsindcon.com.br/panoramas/> > Acesso em: 03 maio 2019
- ALBUQUERQUE, G. R. Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico. **BNDES SETORIAL**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 45 – 93, set. 2011
- ARAÚJO, S. M. V. G. O Estatuto da Cidade e a questão ambiental. **Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa**. Brasília, 2003 Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/304366.pdf> > Acesso em 14 maio 2019
- ARAÚJO, F. C.; BERTUSSI, G. L. SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: estrutura tarifária e regulação. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 51, jul./dez. 2018.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n° 83, p. 11- 35, jan./abr. 2017. Disponível em < <https://journals.openedition.org/spp/2662#quotation> > Acesso em: 11 abr. 2019
- ARES-PCJ. **PARECER CONSOLIDADO ARES-PCJ Nº 03/2014** –. Reajuste das tarifas de água e esgoto do Município de Rio Claro, fev. 2014. Disponível em < http://www.arespcj.com.br/arquivos/86010_Parecer_Consolidado_03_-_Rio_Claro.PDF > Acesso em: 30 mar. 2020
- ARES-PCJ. **PARECER CONSOLIDADO ARES-PCJ Nº 04/2014** –. Revisão do contrato de Parceria público-privada de Rio Claro (Contrato nº 013/07-X), fev., 2014. Disponível em < http://www.arespcj.com.br/arquivos/15415_Parecer_Consolidado_04_-_Rio_Claro.PDF > Acesso em: 30 mar. 2020
- ARES-PCJ. **PARECER CONSOLIDADO ARES-PCJ Nº 13/2018 – CRO**. Reajuste das tarifas de água e esgoto do Município De Rio Claro, maio, 2017. Disponível em < http://www.arespcj.com.br/arquivos/18765_Parecer_Consolidado_-_21_2017_-_DAAE_Rio_Claro.pdf> Acesso em: 30 mar. 2020
- ARES-PCJ. **PARECER CONSOLIDADO ARES-PCJ Nº 21/2017 – CRO**. Revisão ordinária do contrato de parceria público-privada nº 013-07-X do Município de Rio Claro, maio, 2018. Disponível em < http://www.arespcj.com.br/arquivos/58582_Parecer_Consolidado_-_13_2018_-_Revis%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_Rio_Claro.pdf > Acesso em: 30 mar. 2020
- ARES-PCJ. **Resolução ARES-PCJ Nº 46**, de 25 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre o reajuste dos valores das tarifas de água e esgoto e dos preços públicos dos

serviços prestados [...], fev. 2014. Disponível em <
[http://www.arespcj.com.br/arquivos/47781_Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA46_2014 - Rio Claro.pdf](http://www.arespcj.com.br/arquivos/47781_Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA46_2014_-_Rio_Claro.pdf)> Acesso em 01 abr. 2020.

BNDES. Operações contratadas na forma direta e indireta não automática. **Central de Downloads**. Brasília: [2020], Disponível em <
<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>
 Acesso em 27 mar. 2020.

BERTOCCELLI, R. P. Obstáculos para as Parcerias Público-Privadas no Setor do Saneamento Básico. In: CARVALHO, A. C.; CASTRO, L. F. M. (Coord.). **Manual de Project Finance no Direito Brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2016. Cap. VI, p. 165 – 178

BEVIR, M. Governança Democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política** v. 19, n. 39, p.103-114, jun. 2011

BONVENTTI, R. C. **Parceria ou mera relação social?** Estudo de Caso das relações entre a BASF S.A. e a comunidade do seu entorno em Guaratinguetá/SP. 2015. 138 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 949**, de 13 de outubro de 1969. Dispõe sobre aplicações de recursos pelo BNH nas operações de financiamento para Saneamento [...] Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0949.htm> Acesso em: 19 mar.2019

____. **Decreto nº 8.428**, de 02.04.2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado [...] Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm>
 Acesso em 04 mar. 2020.

____. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal [...] Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm> Acesso em: 18 abr. 2019

____. **Lei no 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal [...] Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em 15 maio 2019

____. **Lei n. 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada [...] Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm> Acesso em: 20 jun. 2018.

____. **LEI Nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Disponível em <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm > Acesso em: 23 jan. 2019

____ (Senado Federal). **Projeto de Lei nº 4162**, de 2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>> Acesso em: 12 jun.2020.

BRANDÃO, L. E. T.; SARAIVA, E. C. G. Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 41, p. 1035 - 1067, nov./dez. 2007.

BRITTO, A. L. N. P. *et al.* Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s.l.], v. 14, n. 1, p. 65, maio 2012. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/1906>>. Acesso em: 01 fev. 2019.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 557-581, ago. 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000200557&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 12 set. 2019

BRK. **Ofício DIR 642/2017**. Ref. Contrato de PPP nº 013-07X. Revisão Ordinária. Rio Claro, 30 jun. 2017. Disponível em < <https://docplayer.com.br/163807510-Relatorio-tecnico-revisao-ordinaria-do-contrato-de-ppp-de-esgoto-de-rio-claro-sao-paulo-outubro-de-2017.html> > Acesso em 01 abr. 2020

BRESSER-PEREIRA, L. C. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

CAB. Escritura de Constituição de Subsidiária Integral. **Diário Oficial Estado de São Paulo**: Empresarial, v. 118, n 106, p. 4, 11 jun. 2008. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2008%2fempresarial%2fjunho%2f11%2fpag_0004_8UUG0HC5J4O85eDS4H95VET78R8.pdf&pagina=4&data=11/06/2008&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100004> Acesso em: 07 maio 2020.

CAB. Extrato da Ata da Assembleia Geral Extraordinária. **Diário Oficial Estado de São Paulo**: Empresarial, v. 127, n 220, p. 15, 28 nov.2017. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2017%2fempresarial%2fnovembro%2f28%2fpag_0015_1KBM8CQTP96EOe444KNTDSCT829.pdf&pagina=15&data=28/11/2017&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100015> Acesso em: 13 maio 2020.

CAB. **Relatório Acompanhamento das Atividades Desenvolvidas**. Guaratinguetá, jul. 2008. Disponível em < <http://www.arsaeg.com.br/arsaeg/> > Acesso em: 08 maio 2020.

CAB. Relatório da Administração. **Diário Oficial Estado de São Paulo**: Empresarial, v. 119, nº 74 p. 51 - 52, 23 abr. 2009. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.brDO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2009%2fempresarial%2fabril%2f23%2fpag_0051_BFD5T4291BMUKe2AES5GKM ERLKC.pdf&pagina=51&data=23/04/2009&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100051 > Acesso em: 07 maio 2020

CAB. **Relatório Mensal**. Guaratinguetá, jun. 2010. Disponível em < <http://www.arsaeg.com.br/arsaeg/> > Acesso em: 08 maio 2020.

CAB. **Relatório Mensal – Ano 6**. Guaratinguetá, jun. 2014. Disponível em < <http://www.arsaeg.com.br/arsaeg/> > Acesso em: 08 maio 2020.

CAB. **Relatório Mensal – Ano 8**. Guaratinguetá, set. 2015. Disponível em < <http://www.arsaeg.com.br/arsaeg/> > Acesso em: 08 maio 2020.

CAB. **Relatório Mensal – Ano 8**. Guaratinguetá, dez. 2015b. Disponível em < <http://www.arsaeg.com.br/arsaeg/> > Acesso em: 08 maio 2020.

CAB. **Relatório Mensal – Ano 8**. Guaratinguetá, jun. 2016. Disponível em < <http://www.arsaeg.com.br/arsaeg/> > Acesso em: 08 maio 2020.

CAB. **Relatório Mensal – Ano 11**. Guaratinguetá, mar. 2019. Disponível em < <http://www.arsaeg.com.br/arsaeg/> > Acesso em: 08 maio 2020.

CABRAL, S.; SILVA JÚNIOR, A. F. Escolhas estratégicas para expansão de uma malha ferroviária: uma análise baseada em opções reais. **Revista Base**, vol. 8, n 1, p. 78-90, jan./mar. 2011

CAMACHO, F. T.; RODRIGUES, B. Estruturação de projetos de infraestrutura: experiência internacional e lições para o Brasil. **RedePPP**. 15 out. 2015. Disponível em < <http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/redeppp/docs/TD-PMI-1.pdf> > Acesso em: 07 mar.2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ. **Requerimento nº 0234-2018**. Solicita informações sobre as responsabilidades nas providências tomadas para tratar 100% do esgoto de Guaratinguetá até o fim de 2020, jun. 2018. Disponível em: < [http://www.splonline.com.br/camara guaratingueta/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=133937&arquivo=Arquivo/Documents/REQ/20180706182409- assinado\(13190\)\(13189\)\(13191\)\(13192\).pdf#P133937](http://www.splonline.com.br/camara guaratingueta/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=133937&arquivo=Arquivo/Documents/REQ/20180706182409- assinado(13190)(13189)(13191)(13192).pdf#P133937) > Acesso em: 12 nov. 2019.

CAN. Com aumento do consumo de água, Rio Claro poderá usar Fundo Garantidor. **Cidade Azul Notícias**. Rio Claro, mar. 2020. Disponível em < <https://cidadeazulnoticias.com.br/com-aumento-do-consumo-de-agua-rio-claro-podera-usar-fundo-garantidor/> > Acesso: 02 abr. 2020.

CARVALHO, A. C.; MORAES E CASTRO, L. F. Introdução ao *Project Finance*, In: CARVALHO, A. C.; MORAES E CASTRO, L. F. (coord.). **Manual de Project Finance no Direito Brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2016. Cap. I, p. 31 – 39

CARVALHO, O. D. **Parcerias Público-privadas como Instrumento de Implementação de Políticas públicas**. 2014. 336 f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CASTRO FILHO, C. M. Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: uma leitura de política pública na clave da biblioteca escolar. **RDBC: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, SP, v. 16, n. 3, p. 355-372, jun. 2018

CEIVAP. **4º Relatório sobre a Execução do Contrato de Gestão – Contrato 014/ANA/2004**. Resende, jul. 2006 Disponível em < <https://www.agevap.org.br/contrato-gestao.php> > Acesso em 12 maio 2020

CETRA, G. O.; OLIVEIRA, M. A. S. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Revista de Economia e Administração**, [s.l.], v.13, n.1, p. 5 - 29, jan./mar. 2014

CINTRA, M. Modelagem de PPPs pré-requisitos fundamentais e suas implicações. **Cadernos FGV PROJETOS**, [s.l.], n 23, jan. 2014

COHEN, I. C.; MARCATO, F. S. Garantias Públicas nos Contratos de Parcerias Público-Privadas. In: CARVALHO, A. C.; CASTRO, L. F. M. (coord.). **Manual de Project Finance no Direito Brasileiro**, São Paulo: Quartier Latin, 2016. Cap. III, p. 461 – 501

COMITÊ PCJ. Diretorias Anteriores. [2020]. Disponível em < https://www.comitespcj.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=348&Itemid=384 > Acesso em: 26 mar. 2020

CONJUR. Segunda PPP do Brasil é assinada nesta sexta em Rio Claro. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 fev. 2007. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2007-fev-16/primeira_ppp_municipal_assinada_nesta > Acesso em: 31 out. 2019

CONLICITAÇÃO. **Assinatura de contrato oficializa PPP do DAAE Rio Claro**. São Paulo, 15 fev. 2007. Disponível em < <https://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/assinatura-de-contrato-oficializa-ppp-do-daae-rio-claro-2/> > Acesso em: 08 nov. 2019

CONSÓRCIO PCJ. **Nossos Associados**, Americana, 2018, Disponível em < <https://agua.org.br/nossos-associados/> > Acesso em 28 mar. 2020

COSTA JUNIOR, P. W. O. Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo. **Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 2, p. 667-678, Jul/Out, 2018.

CRUZ, R. C. A. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**, v. 20, n. 40, p. 27- 43, 2005.

CUNHA, A. S. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. **IPEA: Texto para Discussão 1565**. Rio de Janeiro, p. Jan, 2011. Disponível em < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1338/1/TD_1565.pdf > Acesso em 14 maio 2019

DAAE. **Institucional – A história do DAAE**. 2012. Disponível em < <http://www.daaerocioclaro.sp.gov.br/pagina.geral.php?pagina=institucional> > Acesso em: 23 jul. 2019

DALLABRIDA V.R., BECKER D.F. Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: BECKER D. F., WITTMANN M. L. (Org.) **Desenvolvimento Regional: Abordagens Interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 175 – 201

DALLABRIDA, V. R.; TOMPOROSKI, A. A.; SAKI, M. R. Do marketing territorial ao branding de território: concepções teóricas, análises e perspectivas para o Planalto Norte Catarinense. **Interações**, Campo Grande, v. 17, n. 4, p. 671-685, 2016.

DOESP. **Aviso de Audiência**. Aviso de Audiência Pública relativa à parceria público-privada para a prestação de serviços públicos de operação do sistema de esgoto de Rio Claro acompanhado de obras. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção I, p. 87, 17.01.2006. Disponível em: < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2006%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fjaneiro%2f17%2fpag_0087_AL3RMR8NV0Q97e64PMIQPEJFGL1.pdf&pagina=87&data=17/01/2006&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=10087 > Acesso em: 11 abr. 2020

EICHENTHAL, D.; WINDEKNECHT, T. A restoring prosperity case study Chattanooga, Tennessee. **Brookings**, Washington, DC, p. 1 – 29, Sept. 2008.

FARIA, T. J. P. Os projetos e obras do engenheiro Saturnino de Brito e mudança na paisagem urbana. **Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 19, p. 115-122, 2015.

FEHIDRO. **Acesso ao Cidadão**. [2020]. Disponível em < <http://fehidro.sp.gov.br/portal/acessocidadao> > Acesso em 26 mar. 2020.

FERRO, M. R. A relação entre PPPs e *Project Finance* à luz do Cenário e do Direito da Infraestrutura no Brasil. In: CARVALHO, A. C.; CASTRO, L. F. M. (Coords.). **Manual de Project Finance no Direito Brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2016. Cap. IV, p. 119 – 135

FIANI, R. **Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. **Texto para Discussão** n. 1815, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mar., 2013. Disponível em <

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/971/1/TD_1815.pdf > Acesso em: 19 jul. 2019

FORNASIER, M. O.; FRANKLIN, S. Governance, rational choice and New Public Management (NPM): a general view (and some critics). **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 119, p. 327 – 362, jul./dez. 2019.

FOZ DE RIO CLARO. **Relatório dos Administradores**. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção Empresarial, v. 122, nº 74, p. 51 - 53, 19.04.2012. Acesso em <

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2012%2fempresarial%2fabril%2f19%2fpag_0051_0F8QMT5A65LTle644BFBOB0DPGV.pdf&pagina=51&data=19/04/2012&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100051 > Acesso em 17 abr. 2020

FOZ DE RIO CLARO S.A. **Relatório dos Administradores**. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Empresarial, v. 123, nº 69, p. 9 – 11, 13.04.2013. Disponível em

<https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2013%2fempresarial%2fabril%2f13%2fpag_0010_2SRI1R54DPI6Ge5MNOTFP1E71HC.pdf&pagina=10&data=13/04/2013&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100010> Acesso em: 16 abr. 2020

FOZ DE RIO CLARO. **Relatório dos Administradores**. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção Empresarial, p. 26, 16.04.2014. Acesso em <

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2014%2fempresarial%2fabril%2f16%2fpag_0026_AV9967ONVOUBNeCE7HLHP0A55NO.pdf&pagina=26&data=16/04/2014&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100026 > Acesso em 17 abr. 2020

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 118-138, 2004.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, p. 211 – 259, jun, 2000

FREY, K.; *et al.* Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 9 - 36, 31 mar. 2017.

FRISCHTAK, C. R.; DAVIES, K.; NORONHA, J. O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil: uma agenda para sua expansão sustentada. **Revista Econômica**, Niterói, v.17, n.2, p. 9-50, dez. 2015

GARCEZ, G. S.; CARMELLO, M. V. B. ESTATUTO DA CIDADE e o PLANO DIRETOR: instrumentos urbano-ambientais para o desenvolvimento de cidades sustentáveis com área em zona costeira. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 7, n. 2, p. 119 -143, 2017.

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

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. Atlas, 2008

GIL, A. C. **Teoria Geral da Administração: dos clássicos à pós modernidade**. São Paulo: Atlas, 2016

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista De Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, Mar/Abr, 1995.

GOMES, M. V. P.; MÉRCHAN, C. R. Governança Transnacional: Definições, Abordagens e Agenda de Pesquisa. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 84-106, Jan./Fev. 2017

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 455-476, jun. 2016

GUARATINGUETA. **Lei nº 1.213** de 26.02.1971. Dispõe sobre a criação do Serviço Autônomo de Águas e Esgotos de Guaratinguetá – SAAEG e dá outras providências. Disponível em < <http://www.splonline.com.br/camaraguaringueta/Arquivo/Documents/legislacao/imaqe/L12131971.pdf> > Acesso em: 07 maio 2020

GUARATINGUETÁ. **Lei nº 3.822**, de 31.10.2005. Altera a Lei Municipal nº 1.213 de 26 de fevereiro de 1971, que dispõe sobre a criação do Serviço Autônomo de Águas e Esgotos de Guaratinguetá e dá outras providências. Disponível em < <http://www.splonline.com.br/camaraguaringueta/Arquivo/Documents/legislacao/html/L38222005.html> > Acesso em : 07 maio 2020

GUARATINGUETÁ. **Lei nº 3.933** de 18.06.2007. Dispõe sobre Saneamento Básico no município de Guaratinguetá e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.splonline.com.br/camaraguaringueta/Arquivo/Documents/legislacao/html/L39332007.html> > Acesso em: 11 nov. 2019.

GUARATINGUETÁ. **PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ**. Guaratinguetá, agos. 2007. Disponível em < <http://docplayer.com.br/5296174-Plano-de-saneamento-basico-de-esgotamento-sanitario-do-municipio-de-guaratingueta.html> > Acesso em: 09 maio 2020

GUARATINGUETÁ. **Decisão de Recurso Administrativo**. Concorrência Pública 001/2008, impetrado pela empresa Freitas Guimaraes Projeto e Construção Ltda. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção I, v. 118, nº 73 p. 185, 18.04.2008. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2008%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fabril%2f18%2fpag_0185_3SL8S7H9JUJPeCN33779L7All3.pdf&pagina=185&data=18/04/2008&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100185 > Acesso em: 09 maio 2020.

GUARATINGUETÁ. **Extrato de Contrato.** Concorrência Pública 001/2008 – ORGÃO - SAEG - CONTRATADA - CAB S/A Guaratinguetá - OBJETO - Contratação de Parceria público-privada administrativa para a prestação dos serviços, os quais consistem em: coleta, tratamento de esgotos sanitários e a disposição do lodo [...] Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção I, v. 118, nº 118 p. 130 27.06.2008. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2008%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fjunho%2f27%2fpag_0130_BUOOOLA_TOPTJOeDSP5C05MQA44P.pdf&pagina=130&data=27/06/2008&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100130> Acesso em 13 maio 2020.

GUARATINGUETÁ. **Extrato de Rescisão Contratual.** Concorrência Pública 001/2006 - ORGAO - SAEG - CONTRATADA - Freitas Guimaraes Projeto e Construção Ltda. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção I, v. 120, nº 167 p. 146. 02.09.2010. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2010%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fsetembro%2f02%2fpag_0146_4INVL8SLI02MKe7HHNR1RLJJKFO.pdf&pagina=146&data=02/09/2010&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100146 > Acesso em: 21 maio 2020

GUARATINGUETÁ. **Extrato de Aditamento** Concorrência Pública 001/2008 - ÓRGÃO - Companhia de Serviço de Água, Esgoto e Resíduos de Guaratinguetá - SAEG - CONTRATADA - CAB Guaratinguetá S/A - OBJETO - Prestação de serviços de esgotamento sanitário no Município de Guaratinguetá - VALOR - R\$ 21.333.362,00. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção I, v. 125, nº 140. 06.03.2015. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2015%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fmarco%2f06%2fpag_0140_CHC52I32H151LeE9EA8VUV08QFN.pdf&pagina=140&data=06/03/2015&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100140 > Acesso em: 20 maio 2020

GUARATINGUETÁ (Câmara Municipal). FGV apresenta resultado da avaliação de contrato da SAEG. Guaratinguetá, 17.08.2017. Disponível em < <http://www.camaraguaratingueta.sp.gov.br/fgv-apresenta-resultado-da-avaliacao-de-contrato-da-saeg/>> Acesso em: 11 nov. 2019

GUARATINGUETÁ (Câmara Municipal). **Requerimento nº 0234-2018.** Processo nº 1634-2018. Solicita informações sobre as responsabilidades nas providências tomadas para tratar 100% do esgoto de Guaratinguetá até o fim de 2020. Guaratinguetá, jun., 2018. Disponível em < [http://www.splonline.com.br/camaraguaratingueta/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=133937&arquivo=Arquivo/Documents/REQ/20180706182409-assinado\(13190\)\(13189\)\(13191\)\(13192\).pdf#P133937](http://www.splonline.com.br/camaraguaratingueta/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=133937&arquivo=Arquivo/Documents/REQ/20180706182409-assinado(13190)(13189)(13191)(13192).pdf#P133937) > Acesso em: 12 nov. 2019

GUARATINGUETÁ (Câmara Municipal). **Ofício C - nº 043/2019 - Gabinete do Prefeito.** Envia Projeto de Lei do Executivo nº 019/2019 – Regime de Urgência. Guaratinguetá, 26 de mar. 2019. Disponível em < <http://www.splonline.com.br/camaraguaratingueta/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=137383&arquivo=Arquivo/Documents/PE/PE192019-02042019123554-assinado.pdf#P137383>> Acesso em: 06 maio 2020

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento** Instituto Trata Brasil 2019 (SNIS 2017). São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2019.

HAIR, Jr., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração**, Porto Alegre: Bookman, 2005.

HELLER, L. Mudanças e saneamento básico: impactos, oportunidades e desafios para o Brasil. In: NUNES, T. ROSA, J. S.; MORAES, R. F.(Org) **Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes: textos para as discussões da Rio+20. Saneamento Básico**. Brasília: MMA, 2015

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 284-295, set. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522007000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 set. 2019

HODGE, G.; GREVE, C. Contemporary public–private partnership: Towards a global research agenda. **Financial, Accountability & Management**, [S.l.], v.34, n° 1, p. 3 – 16, feb., 2018

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JENSEN, O. Public–private partnerships for water in Asia: a review of two decades of experience. **International Journal of Water Resources Development**, Singapura, n° 1, v.33, p. 4 - 30. 2017.

JORNAL ATOS. Nova ETE do Pedregulho inicia operação com tecnologia norueguesa no tratamento de esgoto. Guaratinguetá, 15 ago. 2016. Disponível em <<http://jornalatos.net/regiao/cidades/guaratingueta/nova-ete-do-pedregulho-inicia-operacao-com-tecnologia-norueguesa-no-tratamento-de-esgoto/>> Acesso em 28 maio 2020

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMQ, 1999

LEONETTI, A. B.; *et al.* A Parceria público-privada no contexto da universalização do Saneamento no Brasil. **Desenvolvimento em Questão**. Ijuí, ano 13, n° 32, p. 78 – 102, out./dez, 2015

LEONETTI, A. B.; PRADO, E. L.; OLIVEIRA, S. V. W. B. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração 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: 05 out. 2018

LOPES, A. L. B. O engenheiro Saturnino de Brito e o urbanismo sanitário. **Revista SANEAS** Ano XII, nº 52, p. 58 – 62, mar./jul, 2014. Disponível em < <http://aesabesp.org.br/arquivos/saneas/saneas52.pdf> > Acesso em: 19 jan. 2019

LUKOSEVICIUS, A. P. Executar é preciso, planejar não é preciso: proposta de framework para projetos de pesquisa. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 19, n. 1, p. 32-65, jan./abr. 2018.

MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para universalização do acesso. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 123-154, jun. 2010.

MAGALHÃES, F. A. C.. Construção do Saber no Programa de Doutorado em Contabilidade no Brasil: Plataformas Teóricas e Motivações. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador, **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPAD. Disponível em < <http://anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-epqb-2978.pdf>> Acesso em: 01 maio 2018

MAIA, S. PPP estreia em serviço de esgotos. **Valor Econômico**, São Paulo, 22.11.2006. Disponível em < <https://www.pressreader.com/brazil/valor-economico/20061122/281556581330873>> Acesso em 31 out. 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001

MARQUES, A. L. P. A atuação das empresas privadas na concessão de águas e esgotos. **Revista pelas Águas do Paraíba**. Resende, ano V, n. 7, p. 40 – 41, dez., 2011. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads2011/revista7.pdf>> Acesso em: 13 maio 2020.

MARQUES, R. C.; RIBEIRO, W. A. Curso PPPs de Saneamento Básico. **ABES. ASSEMAE**. Brasília, out., 2015.

MARQUES, E. C. L. Governo, Atores Políticos e Governança em Políticas Públicas Urbanas no Brasil e em São Paulo. In: MENICUCCI, T. (ORG.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016

MARQUES NETO, F. A. As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico**. ed. 2, maio/jul. 2005, Disponível em < <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/floriano-de-azevedo-marques-neto/as-parcerias-publico-privadas-no-saneamento-ambiental>> Acesso em: 17 set. 2019

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MELLO, M. F. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. **Economia aplicada**, v. 9, n. 3, p. 495-517, jul./set. 2005.

MELO, M. E.; SECCHI, L. Parcerias Público-Privadas como instrumento de reforma administrativa: uma proposta de tipologia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos**: Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB2354.pdf > Acesso em: 29 mar. 2018

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. **TAC**. Ação Civil Pública 0000148-15.1995.8.26.0510. Medidas Compensatórias 135/1995. 14.12.2017. Disponível em < <https://www.rioclaro.sp.leg.br/wp-content/uploads/2019/10/ORDEM-DO-DIA-N%C2%BA-038-PARTE-02.pdf> > Acesso em: 25 abr. 2020.

MORAES, A. C. R. **Território na Geografia de Milton Santos**. São Paulo: Annablume, 2013

MOREIRA L. C. **As parcerias público-privadas e o desenvolvimento territorial**: Uma análise do setor metroferroviário na Região Metropolitana de São Paulo. 2012. 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração) -Universidade Municipal de São Caetano, SCS, 2012.

MULLER, P. **As políticas públicas**. Tradução de Carla Vicentini. Niterói: Eduff, 2018

NAÇÕES UNIDAS no Brasil. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> > Acesso em: 31 jan. 2019

NAKAMURA, A. L. S. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 2, p. 131-147, 2019.

NASCIMENTO, M. L. S. **Parque Ambiental Santa Luzia – Guaratinguetá – SP**: uma proposta de educação ambiental inclusiva na Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos. 2008. 131 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro, 2008

NAVARRO, V. Existe uma terceira via? uma resposta à "terceira via" de Giddens. **Lua Nova**, n. 48, p. 175-186, Dec. 1999. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000300010&lng=en&nrm=iso >. Acesso em 02 fev. 2020

NISHIDA, R. P. *et al.* A Importância da Foz do Brasil para o Município de Rio Claro-PPP Uma Nova Visão Administrativa. **Revista Ensaios & Diálogos**, n.5, p. 45 – 55, jan./dez. 2012. Disponível em < <https://claretiano.edu.br/revista/34/ensaios-dialogos> > Acesso em: 19 mar.2020.

NOHARA, I.; POSTAL JÚNIOR, J. Perspectiva da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 380-398, jan./abr. 2018.

ODEBRECHT AMBIENTAL. **Relatório da Administração**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Empresarial, v.125, nº 174, p. 96 - 98, 23.04.2015. Disponível em <

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2015%2fempresarial%2fabril%2f23%2fpag_0096_CLQ80CPMOTQBTe6OBI11VS394ES.pdf&pagina=96&data=23/04/2015&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100096 > Acesso em: 16 abr. 2020

ODEBRECHT AMBIENTAL. **Ata da Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Empresarial, v.127 n° 114 p. 37, 21.06.2017. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2017%2fempresarial%2fjunho%2f21%2fpag_0037_2C4VCO4MBETTceBGVR92OFESO4Q.pdf&pagina=37&data=21/06/2017&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100037 > Acesso em: 17 abr. 2020.

OLIVEIRA, L. Justiça ordena devolução de R\$ 245 milhões e indícia 16 por contrato da água em Guará. **Jornal Atos**. Guaratinguetá, 5 de nov. 2018, Disponível em < <http://jornalatos.net/regiao/cidades/guaratingueta/justica-ordena-devolucao-de-r-245-milhoes-e-indicia-16-por-contrato-da-agua-em-guara/>> Acesso em: 28 maio 2020

OLIVEIRA, L. Aditivo do esgoto em Guaratinguetá segue travado e deve esperar extinção da ARSAEG. **Jornal Atos**. Guaratinguetá, 12 de mar. 2020. Disponível em < <http://jornalatos.net/regiao/cidades/guaratingueta/aditivo-do-esgoto-em-guaratingueta-segue-travado-e-deve-esperar-extincao-da-arsaeg/>> Acesso em: 28 maio 2020

OLIVEIRA, T. G.; LIMA, S. C. R. B. Privatização das companhias estaduais de saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 3, p. 253-272, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), **Building on basics OECD Value for Money Study, final report**. Paris, 2011. Disponível em: < <https://www.oecd.org/gov/budgeting/49042446.pdf> > Acesso em: 19 jul. 2018

O VALE. **Câmara de Guará questiona plano de tratamento de esgoto**. Guaratinguetá, jul., 2018. Disponível em: < https://www.ovale.com.br/_conteudo/2018/07/nossa_regiao/47804-camara-de-guara-questiona-plano-de-tratamento-de-esgoto.html> Acesso em 28 maio 2020

PASIN, J. A. B. Caminhos e desafios das PPPs patrocinadas no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 38, p. 51-84, dez. 2012.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan-mar, p.36-49, 2005.

PAVAN, R. Potencial das PPPs ainda é muito pouco explorado. **Consultor Jurídico**. Jan., 2007. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2007-jan-11/potencial_ppps_ainda_explorado > Acesso em: 27 mar. 2020

PECI, A. *et al.* Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: Racionalidade Técnica *versus* Política. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 15, n° 1, p. 80 – 95, jan./abr. 2012

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organização & Sociedade**, [S.l.] v. 15, n° 46, p. 39 – 55, jul./set., 2008

PENNAFORT, R. Primeira PPP para construção de presídios será no Maranhão, diz Jungmann. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, ago., 2018.

PEREIRA, R.; SCARAMUZZO, M. CAB Ambiental se reestrutura e deve ter aporte. **O Estado de São Paulo**. Economia & Negócios. São Paulo, 10 julho 2017. Disponível em: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cab-ambiental-se-reestrutura-e-deve-ter-aporte,70001883375>> Acesso em: 18 maio 2020.

PEREIRA JR, J. S.; Aplicabilidade, da Lei nº. 11.445/2007– Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. **Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa**. 2008.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PESSALI, H. F. Teoria dos Custos de Transação: Hibridismo Teórico? Uma apresentação aos principais conceitos e à literatura crítica. **Economia em Revista**, v. 8, 1999. Disponível em < <https://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpio/0512004.html> > Acesso em 27 dez. 2019.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**. n. 127, p. 28 – 33, maio/ago. 2013

PETERS, B. G. Is governance for everybody? **Policy and Society**, 33:4, 301-306, 2014. Disponível em < <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.polsoc.2014.10.005>> Acesso em 13 out. 2019

PETERS, B. G.; PIERRE, J. “Governance without Government? Rethinking Public Administration.” **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, vol. 8, no. 2, p. 223–243, 1998.

PIERRE, J. Reafirmando a capacidade de governar: o papel esquecido da liderança. In: MENICUCCI, T. (ORG.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016

PIMENTEL, L. B. *et al.* O apoio do BNDES ao saneamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. **BNDES Setorial**, n. 45, p. [227] -284, mar. 2017. Disponível em < <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11754> > Acesso em: 01 fev. 2019

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PLANSAB. Plano Nacional de Saneamento Básico. Versão Revisada, 2019. Brasília, mar, 2019. Disponível em < http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf > Acesso em: 14 mar. 2019

PRESTE, C. PPPs saem do papel e chegam à Justiça. **Azevedo Sette Advogados**, 22.02.2007. Disponível em < <http://www.azevedosette.com.br/noticias/pt/ppps-saem-do-papel-e-chegam-a-justica/789> > Acesso em: 03 nov. 2019

RADARPPP. Esgotamento Sanitário (Guaratinguetá). [2019]. Disponível em < <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/esgotamento-sanitario-guaratingueta/> > Acesso em 11 nov. 2019

RADARPPP. Esgotamento Sanitário (Rio Claro). [2019]. Disponível em < <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/esgotamento-sanitario-rio-claro/> > Acesso em 31 out. 2019

RIO CLARO. **Extrato de Contrato**. Edital: n.º 010/05 - Processo: n.º 00.398/05 - Contrato: n.º 026/05 - Contratada: BLUE WATER MANAGEMENT S/C LTDA. Valor: R\$ 138.500,00 - Assinatura: 27/04/05 - Objeto: Contratação de Serviços de Engenharia e Consultoria Jurídica e Institucional envolvendo a elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira visando o estabelecimento do Modelo de Parceria público-privada mais adequado para complementação do saneamento básico do município. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, v.115, n.º 85, p. 151, 07.05.2005. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2005%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fmaio%2f07%2fpag_0151_60RNNASF%2fE8LL7e44M251HF1GSPU.pdf&pagina=151&data=07/05/2005&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100151 > Acesso em: 11 abr. 2020.

RIO CLARO. **Aviso de Audiência**. Aviso de Audiência Pública relativa à Parceria público-privada para a prestação de serviços públicos de operação do sistema de esgoto de Rio Claro acompanhado de obras. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, Seção I, v.116 n.º 11, p. 87, 17.01.2006. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2006%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fjaneiro%2f17%2fpag_0087_AL3RMR8NV0Q97e64PMIQPEJFGL1.pdf&pagina=87&data=17/01/2006&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100087 > Acesso em: 11abr. 2020.

RIO CLARO. Aviso de Consulta Pública da Minuta do Edital de Licitação e do Contrato de Parceria público-privada do Sistema de Esgoto de Rio Claro. **Edital de Licitação**. Disponível em < <http://paco.prefeiturarc.sp.gov.br/siterc2/download/PPP-DAAE.pdf> > Acesso em: 03 nov. 2019.

RIO CLARO. **Lei n.º 3.639**, de 04/01/2006. Autoriza a Parceria público-privada para a prestação dos serviços públicos de operação do sistema de esgoto do município de

Rio Claro, acompanhado de obras de complementação e otimização do sistema, regula as condições gerais da parceria e dá outras providências. Disponível em: < <https://rioclaro.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=9320&cdDiploma=20063639&NroLei=3.639&Word=&Word2=> >. Acesso em: 31 out. 2019

RIO CLARO. **Extrato de Contrato**. Edital n.º 089/2006 - Modalidade: Concorrência Pública n.º 003/2006 - Contratada: SANEAMENTO DE RIO CLARO S.A. Valor Estimado: R\$ 730.360.254,00 - Assinatura: 15/02/2007 Objeto: Parceria para a prestação do serviço público de operação e atividades de apoio acompanhada de obras de complementação, adequação e modernização do sistema de esgoto no Município de Rio Claro - Vigência: 30 anos. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção I, v. 117, n.º 39, p. 97. 28.02.2007. Disponível em < https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2007%2fexecutivo%2520secao%2520i%2ffevereiro%2f28%2fpag_0097_AF3V0_G8QQLO8LeDUJVT2DN6KVPP.pdf&pagina=97&data=28/02/2007&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100097 > Acesso em: 11 abr. 2020.

RIO CLARO. **Lei Municipal n.º 3.730, DE 16.02.2007**. Institui o Fundo de Compensação Tarifária dos Serviços de Esgoto - FCTSE e dá outras providências. Disponível em < <https://rioclaro.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=9320&cdDiploma=20073730&NroLei=3.730&Word=&Word2=> > Acesso em : 25 abr. 2020.

RIO CLARO. **Decreto n.º 8461**, 21.10.2008. Aprova o Regulamento do Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Rio Claro. Disponível em < http://www.daaerioclaro.sp.gov.br/arquivos/regulacao/DECRETO_8461-2019.pdf > Acesso em: 28 mar 2020.

RIO CLARO. **Lei Municipal n.º 4.129**, de 13.12.2010. Dispõe sobre a ratificação do protocolo de intenções do Consórcio Público de Direito Público Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - Agência Reguladora PCJ. Disponível em < <https://rioclaro.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=9320&cdDiploma=20104129&NroLei=4.129&Word=&Word2=> > Acesso em: 30 mar. 2020.

RIO CLARO. **Decreto n.º 9.503**, de 31.01.2012. Realiza nomeações para integrar o Conselho de Regulação e Controle Social para apoio nas ações da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - ARES-PCJ. Disponível em: <https://www.rioclaro.sp.gov.br/diariooficial/index.php?acao=go> > Acesso em: 30 mar.2020

RIO CLARO. **Decreto n.º 9.706**, de 28.11.2012. Aprova o novo Regulamento da Parceria público-privada. Disponível em < https://www.rioclaro.sp.gov.br/diariooficial/2012/12/20121205_447.pdf > Acesso em: 15 out. 2019.

RIO CLARO. **Decreto n.º 9.707**, de 29.11.2012. Aprova o novo Regulamento do Fundo de Compensação Tarifária dos Serviços de Esgoto do Município de Rio Claro - FCTSE Disponível em <

https://www.rioclaro.sp.gov.br/diariooficial/2012/12/20121205_447.pdf> Acesso em: 15 out. 2019.

RIO CLARO (Câmara Municipal). Professor Dalberto expõe suas preocupações sobre a revisão do contrato da PPP do DAAE. **Notícias**. 18 fev., 2014. Disponível em < <https://www.rioclaro.sp.leg.br/2014/02/18/professor-dalberto-expoe-suas-preocupacoes-sobre-a-revisao-do-contrato-da-ppp-do-daae/>> Acesso em 02 nov. 2019

RIO CLARO, **Decreto nº 10.010**, de 07 fev. 2014. Dispõe sobre a aprovação do PLANO DE SANEAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO DE RIO CLARO. Disponível em < <http://www.daaerioclaro.sp.gov.br/arquivos/Decretos/decreto-n-10.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2019.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, [S.l.], v. 44, nº 4, p. 652 -667, Sept. 1996

RMAI. Consórcio PCJ completa 28 anos de atuação bem-sucedida. **Meio Ambiente Industrial**. out., 2017. Disponível em < <https://rmai.com.br/consorcio-pcj-completa-28-anos-de-atuacao-bem-sucedida/>> Acesso em: 28 mar. 2020

RUEDIGER, M. A. *et al.* **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: dos mínimos sociais dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio à agenda multissetorial e integrada de Desenvolvimento Sustentável**. Coordenação Marco Aurélio Ruediger, Paulo de Martino Jannuzzi. - Rio de Janeiro : FGV DAPP, 2018.

SAEG. **Termo de Contrato de Parceria público-privada para a prestação de serviços de esgotamento sanitário no Município de Guaratinguetá**. Guaratinguetá, jun. 2008. Disponível em < <http://www.arsaeg.com.br/arsaeg/>> Acesso em: 14 nov. 2019

SAEG. **Ata da 8ª Reunião do Conselho de Administração**. Guaratinguetá, 29 ago. 2008. Disponível em < <http://transparencia.cebi.com.br/039/Demonstrativo/ListaSubGrupos?grupo=Atas%20Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 14 maio 2020

SAEG. **Ata da 29ª Reunião do Conselho de Administração**. Guaratinguetá, 26 maio 2010. Disponível em < <http://transparencia.cebi.com.br/039/Demonstrativo/ListaSubGrupos?grupo=Atas%20Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 14 maio 2020

SAEG. **Ata da 54ª Reunião do Conselho de Administração**. Guaratinguetá, 27 maio 2012. Disponível em < <http://transparencia.cebi.com.br/039/Demonstrativo/ListaSubGrupos?grupo=Atas%20Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 14 maio 2020

SAEG. **Ata da 58ª Reunião do Conselho de Administração**. Guaratinguetá, 22 out. 2012b Disponível em < <http://transparencia.cebi.com.br/039/Demonstrativo/ListaSubGrupos?grupo=Atas%20Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 14 maio 2020

SAEG. **Ata da 84ª Reunião do Conselho de Administração.** Guaratinguetá, 04 set. 2017 Disponível em <
<http://transparencia.cebi.com.br/039/Demonstrativo/ListaSubGrupos?grupo=Atas%20Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 14 maio 2020

SAEG. **Ata da 90ª Reunião do Conselho de Administração.** Guaratinguetá, 08 out. 2018 Disponível em <
<http://transparencia.cebi.com.br/039/Demonstrativo/ListaSubGrupos?grupo=Atas%20Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 14 maio 2020

SAEG. **Relatório da Administração Ano Base 2018.** Prestação de Contas 2019. Sociedade de Economia Mista. Guaratinguetá, 31 abr. 2019. Disponível em <
<http://transparencia.cebi.com.br/039/Demonstrativo/ListaSubGrupos?grupo=Atas%20Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 12 maio 2020.

SAIANI, C. C. S.; TONETO JÚNIOR, R. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 1, p. 76-106, jan. 2010

SANCHEZ, O. A. A privatização do saneamento. **São Paulo em Perspectiva**. 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 17 set. 2019
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000100011>

SANEAMENTO DE RIO CLARO. **Relatório da Administração.** Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção Empresarial, v.118, n. 78 p. 60, 26 abr. 2008. Disponível em <
https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2008%2fempresarial%2fabril%2f26%2fpag_0060_7E6GSUPBSM9ROeF0GJEM7EFCTMB.pdf&pagina=60&data=26/04/2008&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100060 > Acesso em: 17.04.2020.

SANEAMENTO DE RIO CLARO. **Relatório dos Administradores.** Diário Oficial do Estado de São Paulo, Empresarial, v.119, nº 74, p. 101, 23.04.2009. Disponível em <
https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2009%2fempresarial%2fabril%2f23%2fpag_0101_EHL3A72L3VU9Fe328EGQ1A_OPELE.pdf&pagina=101&data=23/04/2009&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100101> Acesso em 16 abr. 2020

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil – território e sociedade no início do século XXI.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006

SANTOS, N. M.; FERRAZ, I. N.; FALQUETO, J. M. Z.; VERGA, E. A Teoria dos Custos de Transação nas Pesquisas de Estratégia no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 16, n. 2, p. 4-18, 2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. TC-000745/010/07 Contratante: Prefeitura Municipal de Rio Claro. Contratada: Saneamento Rio Claro S/A. [...].

Acórdão. São Paulo, jan., 2014. Disponível em <
http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/265542.pdf> Acesso em 05 abr. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Segunda Câmara de 03/12/13. Itens nº54 e 55 Contrato de Parceria.TC-000745/010/07 Contratante: Prefeitura Municipal de Rio Claro. Contratada: Saneamento Rio Claro S/A. [...] **Relatório e Voto.** São Paulo, dez., 2013. Disponível em <
http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/261363.pdf> Acesso em 05 abr. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **Despacho da Conselheira.** Processo: TC – 001415/007/08. Contratante: SAEG – Companhia de Serviço de Água, Esgoto e Resíduos de Guaratinguetá. Contratada: CAB – Guaratinguetá S/A. Objeto: Contratação de Parceria Público-privada Administrativa [...] nov., 2013. Disponível em: <
http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/258609.pdf> Acesso em: 10 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Conselheiro-Substituto Samy Wurman Segunda Câmara de 15/09/2015. 72 TC-001453/007/08 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS Contratante: Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Guaratinguetá (antigo Serviço Autônomo de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá). Contratada: Freitas Guimarães Projeto e Construção Ltda. [...]. **Relatório e Voto.** São Paulo, set., 2015. Disponível em: <
http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/494574.pdf> Acesso em: 11 maio 2020.

SARMENTO, J. M.; RENNEBOOG, L. D. R. Anatomy of Public-Private Partnerships: Their Creation, Financing, and Renegotiations. **CentER Discussion Paper**; Tilburg: Finance. v.17, 2014

SCRIPTORE, J. S.; TONETO JÚNIOR, R. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 6, p. 1479-1504, 2012.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** 22 ed. São Paulo: Cortez, 2002

SILVA, J. B.; MUNIZ, A. M. V. Pandemia do Coronavírus no Brasil: Impactos no Território Cearense. **Espaço e Economia** [Online], ano IX, n. 17, 2020. Disponível em <
<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/10501>> Acesso em 09 jun. 2020.

SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 1997. Brasília, nov., 1998. Disponível em <
<http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-1997>> Acesso em: 28 maio 2020.

SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2005. Brasília, dez., 2006. Disponível em < <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2005>> Acesso em: 28 maio 2020.

SNIS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2007. Parte 1 – Texto. Visão Geral dos Serviços. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2009. Disponível em < <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2007>> Acesso 28 maio 2020.

SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2007. Brasília, fev., 2009. Disponível em < <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2007> > Acesso em: 28 maio 2020.

SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2008. Brasília, mar., 2010. Disponível em < <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2008> > Acesso em: 28 maio 2020.

SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2017. Brasília, fev., 2019
SOUZA, A. C. A.; COSTA, N. R.. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 47. n° 3, p. 587-599, 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006

SOUZA, C. F.; PECCI, A. Olhando o presente com as lentes do passado: uma análise do marco regulatório de saneamento a partir da ótica de “Path Dependence”. In: Anais do Encontro Anual da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração – **ENANPAD XXXVII**, Rio de Janeiro – RJ, 2013.

SOUZA *et al.* **Manual de orientações para projetos de pesquisa**. Novo Hamburgo: FELSVC, 2013. Disponível em < http://www.liberato.com.br/sites/default/files/manual_de_orientacoes_para_projetos_de_pesquisa.pdf > Acesso em: 27jan. 2020

SOUZA, G. C.; LAISNER, R. C.; LIMA, L. L. Estratégias de Análise da Ação Pública. **Revista NAU Social**, v. 9, n. 17, p. 59 – 75, 2018.

SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, jan./ jun. 2015.

STÜRMER, A. B.; COSTA, B. P. Território: aproximações a um conceito-chave da geografia. **Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 21, n. 3, p. 50-60, 2017.

TADINI, V.; ROCHA, I. As particularidades do investimento em infraestrutura, **ADIB**, Texto para Discussão, nº 1, março, 2018. Disponível em: < <https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Texto-para-reflex%C3%A3o.pdf> > Acesso em 05 mar. 2018

TAIAR, E. Prefeitura paulistana pretende acelerar privatizações. **Valor Econômico**, São Paulo, 21-23 abr. 2018. Especial, p. A14

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 27 dez. 2019.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública. São Paulo**, v. 4, n. 49, p.819 - 846, jul./ago. 2015.

TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. A Economia do Saneamento Básico. In: CICLO DE DEBATES EITT, do Grupo de Estudos em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP, 3., 2005, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo, 2005

UNGA – UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Human Right to Water and Sanitation**. Geneva: UNGA, 2010. UN Document A/RES/64/292. Disponível em < http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292 > Acesso em: 21 mar. 2019

VARGAS, M. C.; LIMA, R. F. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2004. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24688.pdf> > Acesso em 21 mar. 2019

VASCONCELLOS, S. L. O processo criativo de escolha e utilização de diferentes métodos de investigação. **Revista Alcance**, v. 23, n. 3, p. 429 - 433, 2016.

WARSEN, R. *et al.* What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. **Public Management Review**, v. 20, n. 8, p. 1165-1185, 2018. Disponível em < <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2018.1428415> > Acesso em: 07 jan. 2019.

WEIHE, G. Ordering Disorder – On the Perplexities of the Partnership Literature. **The Australian Journal of Public Administration**, vol. 67, n° 4, p. 430– 442, dec., 2008

WERNECK, G. L.; CARVALHO, M. S. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. v. 36, n. 5, 2020 Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/0102-3111X00068820> >. Acesso em 09 jun. 2020