

INFORME INFRA-ESTRUTURA

ÁREA DE PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA

JUNHO/98

Nº 23

SANEAMENTO: O OBJETIVO É A EFICIÊNCIA

1. APRESENTAÇÃO

Este informe mostra que é necessário buscar o investimento e estimular a eficiência no setor de água e esgoto através da participação do setor privado. Atualmente, as restrições ao aumento do endividamento público, a crescente necessidade de recursos para investimentos no setor e a necessária agilidade para dar rápidas respostas aos clientes mostram um claro espaço para a participação da iniciativa privada (no Item 3, a seguir, são apresentadas algumas opções).

O serviço de água e esgoto é prestado sob a forma de monopólio. A maneira de encorajar a eficiência, apesar do monopólio, repousa na escolha do mecanismo regulatório para fiscalizar a *performance* da firma, principalmente no que diz respeito à questão do estabelecimento de preços e padrões de qualidade (no Item 4, são apresentados alguns comentários sobre regulação).

2. ANTECEDENTES

A alternativa de estabelecer uma empresa de propriedade pública foi amplamente utilizada pelos governos de diversos países para intervir em vários ramos de atividades específicas, inclusive em água e esgoto. Isto estaria dentro do princípio de evitar o predomínio de interesses restritos sobre o interesse público.

Nos anos 80 os mecanismos de intervenção do Estado na economia se modificaram. Foram empreendidas reformas que incluíam privatizações em substituição à participação direta do Estado. Isto decorreu principalmente em razão de pressões financeiras que recaíram sobre os governos, levando ao esgotamento daquele mecanismo (empresa de propriedade pública).

Ainda hoje, entretanto, a visão simplificada das relações entre propriedade e controle, não permite a muitos o entendimento de que pode ser melhor uma propriedade privada com controle público (fiscalização e regulamentação).

As empresas privadas tendem a desenvolver, em geral, estratégias bem distintas daquelas desenvolvidas pelas empresas públicas que as precederam. Isto porque, ao tomar decisões, o setor público esbarra numa série de limitações. A principal delas é o restrito orçamento para garantir investimentos e outras melhorias operacionais. A alternativa seria recorrer ao endividamento. Mas a capacidade de endividamento da empresa pública também não comporta o investimento necessário.

Além disso, a empresa pública não tem demonstrado a flexibilidade necessária para proceder ao treinamento ou à contratação de pessoal bem formado, multi-especializado, que venha a estruturar as soluções mais adequadas à empresa.

No Brasil, por exemplo, o que se verificou no setor de saneamento foi um reduzido período de permanência média dos diretores, levando não apenas a objetivos mal definidos e freqüentemente modificados, como também à concentração do melhor atendimento nos grandes centros, em detrimento da periferia e do interior.

Dada a limitação de recursos institucionais e financeiros, as empresas públicas de saneamento básico investiram em água em detrimento de esgoto, porque além de mais rentável, tem maior visibilidade imediata. Um serviço completo, entretanto, não consiste apenas no tratamento e distribuição da água para abastecimento, mas também em proceder à coleta e ao tratamento adequado de esgotos para evitar a deterioração da saúde pública e a contaminação de rios e mares dos quais depende a comunidade (pesca, agricultura, aumento de benefícios comerciais do turismo etc.).

3. ALGUMAS OPÇÕES DE PARTICIPAÇÃO PRIVADA

A participação privada pode envolver vários arranjos institucionais, desde contratos de prestação de serviços de curto prazo até a alienação total dos ativos. Cada um deles envolve diferentes divisões de responsabilidade entre setor público e privado relativamente a administração e investimentos.

Vale comentar alguns potenciais ganhos de produtividade e investimento que cada arranjo pode trazer. Concentraremos nossa atenção, apenas por questão de pura simplificação, naqueles tipos de contratos que não envolvem transferência permanente de propriedade, nem de ativos físicos da esfera pública para a privada. Adicionalmente, esses tipos de contratos não seriam factíveis consoante a legislação brasileira. Assim, não será considerada a privatização plena, como no modelo inglês. A detenção mista dos ativos (*joint ventures*) será mencionada no item “Contratos de Administração”.

- **Terceirização:** trata-se de contratos de prestação de serviços específicos, de abrangência limitada. Existem inúmeros serviços que, ao adquirirem uma escala de produção maior, apresentam queda de custos, podendo ser contratados pela empresa de saneamento, por preço mais em conta do que o custo de produzi-los.

Dispõe-se, pela terceirização, de mão-de-obra já treinada e pronta para entrar em ação. É o caso de equipes especializadas em rastreamento de perdas, cuja contratação de serviços recentemente vem se tornando mais freqüente do que a alternativa de treinar e dispor de uma equipe dentro da empresa exclusivamente para isso.

Vale ressaltar que a terceirização poderia se tornar também um incentivo a novos mercados, desde serviços bem específicos, do tipo leitura de medidores, até oficinas de manutenção de rede, por exemplo.

No primeiro exemplo (leitura de medidores), com o avanço da radiotecnologia pode-se ler milhares de hidrômetros por hora, em um veículo que circule pelas ruas, sem necessidade de chegar fisicamente a todos os hidrômetros. Os dados são transferidos automaticamente ao computador central, facilitando outros serviços da empresa como o atendimento às consultas de clientes que poderão ser resolvidas de forma rápida nos centros de atendimento e por telefone. No exemplo de oficinas de manutenção de rede, seriam reduzidos os custos de estoques de peças entre outros.

A motivação das empresas de água e esgotos ao terceirizar é, sem dúvida, além de reduzir custos, concentrar-se em seu *core business*, isto é no negócio que elas sabem

fazer e que lhes dá vantagem, sem perder o contato com o consumidor final, que é um dos fatores-chave de sucesso desse tipo de empresa.

Este tipo de contrato dá maior flexibilidade à empresa prestadora de serviço, mesmo sendo pública, mas nada resolve quanto à restrição orçamentária do setor público para investimentos e melhorias.

- **Administração:** tipo de contrato em que um operador privado passa a ter o controle empresarial do empreendimento, com decisões quanto ao desempenho operacional da empresa e seus funcionários. A relação direta com o consumidor pode ser do operador privado, mas a relação jurídica se mantém com o setor público, assim como o risco comercial, a responsabilidade sobre o investimento e as despesas de manutenção e operação.

Esses contratos visam aprimorar o atendimento ao cliente e aumentar a eficiência. Isto ocorrerá dentro dos limites hoje existentes para a administração da empresa pública, não diferindo portanto do que já vem ocorrendo em alguns casos na própria gestão pública. Isto porque, embora não existam soluções concorrenciais, já que se trata de monopólio natural, a possibilidade de entrada do setor privado, através da Lei das Concessões, deu uma certa “contestabilidade” ao mercado, tendo o setor público respondido com melhorias de gestão.

O contrato de administração pode ocorrer com participação no capital da empresa pública prestadora de serviços, vindo a se constituir numa *joint venture*. Neste caso, poderá estimular mais a eficiência do que num puro contrato de administração, se a remuneração do sócio privado se der sob forma de dividendos, quando a empresa pública apresentar lucros. É claro que a operadora privada estaria limitada às determinações do acionista majoritário – o setor público - quanto às decisões de reinvestimento desses recursos ou pagamento de dividendos, entre outros. Por isto, em geral nestes casos também se estabelece um acordo de acionistas.

Ainda que envolva um fundo de operações a partir dos ingressos dos clientes que utilizem o sistema, o contrato de administração tem um âmbito limitado, sendo difícil para o administrador privado apresentar bom desempenho dentro das limitações institucionais e financeiras da empresa pública. O setor privado, no entanto, se envolve na expectativa de, no futuro, ter um grau maior de participação, como por exemplo, um contrato de Concessão Plena.

- **Affermage:** tipo de contrato de concessão de serviços em que uma operadora privada aluga as instalações por determinado prazo e fica responsável pela administração do sistema e pelos investimentos em operação, manutenção e renovação. O setor público fica com a responsabilidade pelos projetos de expansão. Pode vir a apresentar a dificuldade de se estabelecer a distinção conceitual entre determinados investimentos, se de responsabilidade do contratado ou do setor público. Em geral deve haver alguma regulamentação, em especial quanto à tarifa, a não ser que se opte por algum tipo de revisão estipulado no contrato.

Ao depender de pagamentos para obter receitas – pois a empresa privada arca com os riscos comerciais - são usuais as melhorias em cadastro, cobrança e a busca de medições mais precisas para aumentar os recebimentos e financiar a operação e manutenção, sob sua responsabilidade.

Os contratos deste tipo são comuns na França (passaram de cerca de 17,2% em 1938 para 69,4% em 1986). Lá a definição das tarifas é feita pelas comunidades locais.

- **Concessão plena e esquema BOT (*Build-Operate-Transfer* - **Construção-Operação-Transferência**):** nos contratos de concessão plena a empresa privada tem responsabilidade geral sobre a operação, manutenção, administração e investimentos de capital para expansão dos serviços de saneamento básico (água e esgoto) e é paga diretamente pelos consumidores. No esquema BOT uma empresa não administra o sistema já existente, mas constrói uma nova instalação específica - por exemplo, uma planta de tratamento de água ou esgoto - se responsabilizando pela administração desta nova instalação e captando as receitas relativas àquele serviço. Nesse esquema, os ativos operacionais são de propriedade do poder concedente e ao final da concessão a operação também é revertida ao setor público.¹

A concessão plena é o tipo de contrato mais vantajoso tanto do ponto de vista da empresa quanto dos diversos clientes (acionistas, financiadores, usuários etc.). Os riscos são maiores do que nos casos precedentes mas a tomada de decisões concomitantes e harmônicas, do ponto de vista de operações e de investimento, gera ganhos de grande vulto. Isto também porque hoje há uma forte ineficiência operacional, com altas perdas de água, chegando a 50% em média.

Além disso, o setor privado tem maior acesso aos mercados financeiros permitindo suportar a expansão dos serviços, que hoje é limitada e incapaz de acompanhar o crescimento populacional.

A concessão plena incentiva a eficiência também em investimentos porque a empresa privada está permanentemente focada na recuperação de custos tanto operacionais quanto de capital.

Importante é que os contratos de concessão estabeleçam claramente o comprometimento do futuro concessionário com o serviço em sua área de atuação, as metas de desempenho a serem atingidas e a definição do padrão pretendido do serviço concedido, de forma a preservar sua adequação através do acompanhamento. Cabe a cada licitante avaliar e selecionar as soluções que julga mais apropriadas. É aí que sua proposta irá se diferenciar, conforme o nível de eficiência nela embutido, pois ao encarregar-se de um sistema existente e de sua expansão, incluindo as inversões de longo prazo, isto deverá ser financiado em parte pelo fluxo de recursos provenientes da exploração da concessão. Em suma, o fator chave é um bom gerenciamento. Uma empresa competente poderá aproveitar o espaço que a concessão plena abre para a qualidade total, praticando uma gestão eficiente como indicado a seguir:

- **Gestão financeira** - a concessão plena incentiva sistemas mais eficazes de gestão financeira, que apliquem conhecimentos financeiros e especializados no planejamento de cada projeto, a fim de reduzir as necessidades de financiamento de

¹ Há outras formas pelas quais a empresa construtora de um projeto, passa também a operá-lo:

- Esquema **BOO** (*Build-Own-Operate* - Construção-Propriedade-Operação): nesta modalidade a propriedade não é transferida ao setor público, mantendo-se com a empresa que construir e operar a instalação;
- Esquema **BOOT** (*Build-Own-Operate-Transfer* - Construção-Propriedade-Operação-Transferência): neste esquema, a propriedade dos ativos só é transferida ao setor público ao fim do contrato de operação.

terceiros e eliminar o risco para os clientes ². Isto implica em que o concessionário deverá demonstrar às instituições financeiras e investidores que ele é capaz de uma eficiente gestão do risco assumido;

- **Gestão operacional, de tecnologia e de informação** - também é estimulada na concessão plena a administração eficiente do sistema existente, não apenas para garantia dos ganhos como também com vistas a assegurar a prestação de um serviço dentro de um padrão claramente definido no contrato. Assim, entre outros pontos, o concessionário estabelecerá procedimentos de verificação da qualidade da água, com controle de cada passo do seu ciclo de tratamento, sistemas planejados de manutenção preventiva, reduzindo as perdas, ampliando a medição. Tudo isso em consonância com a gestão de tecnologia e informação que inclui, entre outros, os sofisticados sistemas de faturamento e cobrança.

Ao concentrar-se em seu *core business*, o concessionário deverá proceder a um amplo treinamento, desde o operário até o executivo superior, seja para desenvolver o potencial de uma nova planta (no caso de implantação do tratamento de esgoto, por exemplo), seja para gerenciar, explorar e manter de forma eficaz todas as instalações existentes. A formação dos empregados, quanto mais abrangente (inclusive relativamente aos recursos hídricos), mais contribui para o aumento da produtividade.

- **Gestão de projetos** - cabe lembrar a importância do gerenciamento e planejamento de projetos. O envolvimento do projetista, do construtor, ou do operador final, resultará numa planta muito mais operativa, caracterizando a chamada “engenharia simultânea do projeto”.

Relações com os clientes:

A melhor estratégia para a empresa privada seria a de construir e maximizar uma sólida competência gerencial na prestação dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos. Isto implicaria desenvolver e aperfeiçoar continuamente suas relações com todos seus tipos de clientes, entre eles:

1.os empregados - considerados como o “ativo chave” para se atingir bons resultados;

2.os consumidores - aos quais a companhia deve procurar satisfazer com serviços de alta qualidade;

3.as instituições financeiras - os órgãos financiadores devem poder confiar em que o concessionário que assumiu o risco seja capaz de administrá-lo, utilizando sistemas eficazes de gestão integrada, a fim de reduzir as necessidades de financiamento de terceiros e minimizar o risco.

4.a comunidade - a empresa deve reconhecer suas responsabilidades sociais e participar de projetos que objetivem o desenvolvimento da comunidade em que está inserida. É reconhecida a importância da preservação ambiental e, em

² Considerados como todos os que são afetados pelos processos ou produtos da empresa. Esses clientes podem ser internos à companhia de água (empregados e outros), ou externos (usuários, bancos etc.)

consequência, do tratamento de esgotos, que ao serem lançados diretamente nos rios, estão se convertendo em um grande problema para a comunidade;

5.os acionistas/investidores – pagando dividendos adequados e compatíveis com as expectativas de retorno a longo prazo, que é característica do setor;

6.o poder concedente e as demais instâncias governamentais às quais se reporta - fornecendo regularmente todas as informações sobre a prestação dos serviços, colaborando para o efetivo exercício de fiscalização e regulação por parte das autoridades.

A boa reputação como operadora irá assegurar uma importante vantagem competitiva em outros mercados nos quais a empresa tenha interesse em atuar.

4. REGULAÇÃO

O sistema de oferta de água é um monopólio natural já que a maneira mais barata de suprir água envolve somente uma firma. A rede de canalização é o principal elemento dos custos totais. Por outro lado a qualidade da água é crucial, mas é difícil para os consumidores verificá-la.

Assim, torna-se necessário que haja regulação de preço e qualidade, para melhor desempenho das empresas prestadoras dos serviços no setor de água e esgotos. Justifica-se tanto a aplicação de normas por questões de saúde pública e de meio ambiente, como a existência de um ente regulador, para garantir o predomínio do interesse público na prestação dos serviços.

É amplamente reconhecido, do ponto de vista econômico, que a regulação direta de preços deve ser restrita aos setores que apresentam características de monopólio natural, como é o caso do setor de água e esgotos, dotado de vastas redes de distribuição que implicam custos fixos importantes. Nesse setor, o usuário do produto não tem outra opção. Além disso, não há qualquer reação da comunidade se o consumidor não dispuser de informação para avaliar a qualidade da água que lhe é servida bem como o conjunto dos serviços. Nesse caso, chamado de “assimetria de informações” entre o consumidor e o fornecedor, o governo teria mais uma justificativa para intervir com regulação, notadamente exigindo informação aos fornecedores.

Caberia ao ente regulador a concessão de estímulos à iniciativa privada para assegurar a realização eficiente dos serviços, bem como a garantia do serviço em padrões adequados. Isto, por sua vez, depende do nível de informação do ente regulador, bem como de um desenho de regulação que não dê margem a manipulações, sob o perigo de o instrumento perder a eficácia, a exemplo do que ocorreu com a empresa pública enquanto instrumento de prestação do serviço.

Na prática, a licitação é um momento concorrencial. A partir daí vigorará um único produtor monopolista. Em tese, o fornecedor de água mais eficiente é aquele que venceu a licitação, e o preço resultante será o mais apropriado. Mas cada licitação não se repete no curto prazo.

O regulador precisa, então, conhecer os custos incorridos por uma companhia eficiente, para suprir água de boa qualidade, a fim de proceder aos reajustes e revisões de tarifas. Vários casos de concessões, ainda que em espaços geográficos diversos, tornariam possível a comparação.

A revisão ocorre por conta de mudanças na tecnologia e no mercado, entre outras (criação ou extinção de tributos etc.). O preço da água que irá gerar lucros “normais” geralmente se modifica no decorrer de um contrato de 20 anos. O regulador deve tentar estimar o quanto este preço mudou. Há vários métodos de fazer isto, mas nenhum é perfeito; tem sido usual o reajuste por uma taxa de inflação e a revisão a cada 3 ou 5 anos, para que se assegure que a lucratividade da companhia de água se mantenha em níveis razoáveis, nem elevados nem insuficientes.

A importância dos investimentos para manter a qualidade dos serviços prestados faz com que os reguladores devam ser cuidadosos quando da revisão de preços, para permitir à firma cobrir custos de tais investimentos.

Bons mecanismos regulatórios protegem os consumidores de preços altos e baixa qualidade, mas também salvaguardam os legítimos interesses das companhias de água. Como elas deverão investir, precisam conhecer claramente as “regras do jogo” que assegurem rentabilidade e acreditar que a instância reguladora será capaz de interagir diante de suas necessidades.

5. COMENTÁRIOS FINAIS

A desestatização do setor de saneamento básico não deve priorizar a arrecadação de recursos para o setor público, ainda que para aplicações em setores sociais, até porque o saneamento já tem considerável âmbito social. Nem pretende liberar o estado de tratar este setor de atividades, porquanto exigirá a sua presença necessariamente, seja diretamente na prestação dos serviços, ou em sua fiscalização e regulação.

O aumento de participação do setor privado deve visar à ampliação da cobertura dos serviços e ao aprimoramento dos níveis de eficiência.

A prioridade é investir e operar bem, trabalhando em estreita colaboração com os clientes para desenvolver as redes de água e esgoto, bem como seu tratamento, com o fim de beneficiar as comunidades às quais servem, protegendo a saúde pública e preservando o meio ambiente.

Equipe responsável: Geset-4/AI

Zilda Maria Ferrão Borsoi

Gerente Setorial (GESET4 / AI)

Nora Lopes Lanari - **Economista**

Simone Mures Gomes - **Estagiária**