

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SANEAMENTO BÁSICO: ESTUDO DE CASO SOB A PERSPECTIVA DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN BASIC SANITATION: CASE STUDY FROM THE PERSPECTIVE OF CRITICAL SUCCESS FACTORS

Milton Paulino da Costa Junior*
Daniel Andrade Lindoso**
Lorenzo Ferraz Botelho***

RESUMO

No contexto brasileiro de carência de infraestrutura de saneamento, as Parcerias Público-Privadas vêm se constituindo em uma solução crescente para o setor da construção civil. O objetivo deste trabalho é analisar uma parceria público-privada do setor de Saneamento Básico, com base nos Fatores Críticos de Sucesso, verificando a incidência e o comportamento desses fatores na parceria estudada. Esta pesquisa utilizou-se da metodologia de estudo de caso único em uma parceria público-privada do setor de saneamento básico em um município do estado do Espírito Santo. A técnica de coleta de dados consistiu na pesquisa documental e realização de entrevistas. Foram identificados cinco Fatores Críticos de Sucesso, considerados estratégicos para análise de uma parceria público-privada na área de saneamento, levando-se em conta a complexidade envolvida na avaliação de uma parceria público-privada. Dentre os principais resultados observados, destacou-se: que houve transparência e competitividade na seleção do parceiro privado; que o Espírito Santo apresentou as contas públicas em dia e organizadas; a qualidade técnica e solidez financeira do consórcio privado e que houve divisão apropriada de riscos e responsabilidades entre os parceiros. De forma geral, a parceria público-privada estudada obteve sucesso na análise dos cinco Fatores Críticos de Sucesso selecionados.

Palavras-chave: Parceria Público Privada. Saneamento Básico. Fatores Críticos de Sucesso.

ABSTRACT

In the Brazilian context of lack of sanitation infrastructure, Public-Private Partnerships are becoming a growing solution for the civil construction sector. The objective of this work is to analyze a Public-Private Partnership for the Basic Sanitation sector, based on Critical Success Factors, verifying the incidence and behavior of these factors in the studied partnership. This research used the methodology of a single case study in a Public-Private Partnership in the Basic Sanitation sector in a city in the state of Espírito Santo. The data collection technique consisted of documentary research and interviews. Five Critical Success Factors were identified, and considered strategic for the analysis of a Public-Private Partnerships in the Sanitation area, taking into account the complexity

* Universidade Federal do Espírito Santo. Professor do departamento de engenharia civil. milton.paulino@gmail.com

** Universidade Federal do Espírito Santo. daniel.lindoso11@gmail.com

*** Universidade Federal do Espírito Santo. lorenzofbotelho@gmail.com

involved in the evaluation of a Public-Private Partnership. Among the main results, the important legal basis for the constitution of a Public-Private Partnership in the area of Basic Sanitation in Espírito Santo was highlighted: transparency and competitiveness in the selection of the private partner; Espírito Santo presented healthy public accounts; the technical quality and financial strength of the selected Private Consortium was found in this research and it was also identified that there was an appropriate division of risks and responsibilities between the partners. In general, the studied Public-Private Partnership was successful in the analysis of the five Critical Success Factors selected and is sure to expand the sample of Public-Private Partnerships for future work.

Keywords: Public-Private Partnership. Basic Sanitation. Critical Success Factors.

Introdução

A ausência de saneamento básico contribui decisivamente para a perpetuação de doenças e epidemias, e, no Brasil, embora esse setor tenha tido inegáveis avanços nas últimas décadas, ainda há um longo caminho a ser percorrido (MACHADO, 2018; PINHEIRO *et al.*, 2016). Dados recentes da Pesquisa Nacional de Amostras e Domicílios (IBGE, 2018) indicam que, no Brasil, existe água canalizada de rede geral no interior do domicílio de 83,6% dos moradores na maioria das cidades do país. Porém, somente pouco mais da metade da população urbana (53,2%) possui coleta de esgoto, fator que tem como consequências a propagação de doenças, a baixa produtividade no trabalho e gastos excessivos do governo com saúde.

Mesmo após a edição da Lei do Saneamento nº 11.445/2007 ou Marco Regulatório, considerado um importante instrumento para o avanço da qualidade dos serviços de saneamento no país, essa a realidade pouco se modificou. Além disso, convive-se com a falta de investimento e de responsabilização pública pela transformação desse cenário (MACHADO, 2018). Argumenta-se que a baixa eficiência dos prestadores públicos de serviços explica a deficiência do setor de saneamento básico em termos de investimentos e o descumprimento das metas estabelecidas para se alcançar a universalização (SCRIPTORE, 2010; SNIS, 2018).

O investimento necessário para a universalização de abastecimento de água e tratamento do esgotamento sanitário é estimado na ordem de R\$ 443,5 bilhões, o que demanda um movimento no setor pela adoção de parcerias entre o público e o privado para a prestação desses serviços, tornando-se crucial uma estrutura que seja atrativa para o setor privado e, ao mesmo tempo, benéfica para a sociedade, de forma que os

investimentos sejam realizados propiciando a universalização dos serviços de saneamento (ALBUQUERQUE; GONÇALVES, 2014).

No contexto brasileiro de carência de infraestrutura de saneamento, e com fortes restrições orçamentárias, as parcerias público-privadas (PPP), entendidas como um acordo de cooperação entre a administração pública e um ente privado, surgem como uma das soluções para a provisão de serviços públicos e investimentos em infraestrutura (MENEZES, 2014).

As parcerias público-privadas refletem o grau de participação do setor privado no saneamento básico brasileiro, e têm se mostrado como uma possibilidade de alavancar novos investimentos e fornecer condições para o cumprimento dos objetivos perseguidos pelo setor (SCRIPTORE, 2010). Porém, sua implementação pode ser catastrófica para as contas públicas quando mal estabelecida, uma vez que se trata de estratégias complexas, singulares e que necessitam de uma variedade muito grande de conhecimentos e competências de vários profissionais. A habilidade para gerir e estruturar esses projetos pode, no entanto, ajudar a atenuar o problema (CARVALHO, 2009; ALBUQUERQUE; GONÇALVES, 2014; VALOR ECONÔMICO, 2006).

A análise da complexidade existente na cooperação entre a administração pública e um ente privado exige aprofundar os estudos sobre Fatores Críticos de Sucesso (FCS), que ainda são escassos no Brasil, principalmente no âmbito do saneamento básico. Consideram-se Fatores Críticos de Sucesso as áreas em que a obtenção de resultados favoráveis é imprescindível para o alcance dos objetivos (ISMAIL, 2013; THAMER; LAZZARINI, 2015).

A literatura internacional identifica os fatores críticos para o sucesso de uma PPP, ressaltando as diferenças existentes entre eles (QUEIROZ *et al.*, 2014; ISMAIL, 2013; HWANG *et al.*, 2013; OPAWOLE; AKINSIKU, 2012; WEIERMAIR *et al.* 2008; HARDCASTLE *et al.*, 2005; JAMALI, 2004). Nesse contexto, salienta-se que as diferenças encontradas entre os diversos FCS apontam para a importância da correlação adequada entre esses fatores e as especificidades de cada área de atuação da PPP, como por exemplo, a área do saneamento, visando atingir os objetivos desejados.

Este artigo possui uma abordagem qualitativa e propõe-se a analisar uma Parceria Público-Privada do setor de Saneamento Básico no município da Serra, ES, com base nos Fatores Críticos de Sucesso, verificando a incidência e o comportamento desses fatores na parceria estudada.

Considera-se o estudo atual e pertinente ao trazer conhecimentos para um modelo contratual que vem crescendo muito no Brasil nos últimos anos. Dessa forma, a pesquisa aprofunda o conhecimento sobre os Fatores Críticos de Sucesso em Parcerias Público-Privadas de esgotamento sanitário e contribui para a evolução do modelo no setor.

1 Fundamentação Teórica

De forma geral, as PPPs são definidas como uma relação de compartilhamento de riscos baseada numa aspiração consensual entre o setor público e o privado (incluindo o terceiro setor), com o objetivo de alcançar um resultado desejado de política pública. Normalmente, isso assume a forma de uma longa e flexível relação, baseada num contrato, visando à entrega de um serviço publicamente financiado. Conceitualmente, os projetos de PPP baseiam-se em relações contratuais colaborativas e de longo prazo, onde o poder público se apoia nos recursos e competências de parceiros privados para a provisão direta de bens ou serviços públicos, diferindo assim, de outras formas de aquisição de serviços públicos (THAMER; LAZZARINI, 2015; FIRMINO, 2018).

Para a compreensão dos resultados da cooperação entre os parceiros públicos e privados, é necessário entender os fatores considerados críticos para a obtenção de sucesso das PPPs (MENEZES, 2014). Destaca-se que essa colaboração existente numa PPP se traduz em uma relação pretensamente duradoura, caracterizada pela partilha de recursos, benefícios e riscos entre os parceiros (FIRMINO, 2018). Nesse contexto, Fatores Críticos de Sucesso (FCS) são definidos como aqueles restritos elementos absolutamente necessários para se atingir um objetivo (THAMER; LAZZARINI, 2015; SPANEMBERG *et al.*, 2016).

Estabelecer uma conexão entre essa definição de FCS com as PPPs é bastante importante em virtude de existirem diversos fatores que combinados podem determinar o sucesso ou o fracasso de um projeto de grande escala (MENEZES, 2014). Nesse sentido, a literatura tem identificado alguns fatores críticos que favorecem o sucesso de uma PPP, podendo-se destacar, por autor:

- a) boa estrutura de governança; b) o compromisso dos parceiros; c) a existência de um marco regulatório favorável; d) a disponibilidade de recursos no mercado financeiro; e d) o ambiente econômico favorável (ISMAIL, 2013);

- i) processo de licitação competitivo; ii) análise realista dos custos e benefícios; iii) existência de um marco institucional favorável; iv) alocação/compartilhamento adequado de riscos; v) disponibilidade de recursos no mercado financeiro; vi) ambiente econômico favorável; vii) suporte governamental; viii) existência de uma agência pública bem organizada e comprometida com a política pública; ix) apoio popular; x) transparência no procedimento licitatório; xi) compartilhamento de autoridade/poder entre os parceiros; e xii) consórcios privados fortes e compostos por empresas sólidas (OPAWOLE; AKINSIKU, 2012);
- i) simetria no que tange aos compromissos assumidos pelos parceiros e compatibilidade entre as expectativas dos parceiros; e ii) clareza na definição das obrigações das partes envolvidas (JAMALI, 2004);
- i) o comprometimento dos gestores públicos da alta cúpula governamental; ii) a natureza da PPP bem como o tempo e o grau de participação do setor público; iii) existência de um plano de negócios; iv) comunicação adequada com stakeholders; v) critérios utilizados na seleção do parceiro privado; vi) existência de um comitê que deliberará sobre a qualidade dos serviços e que deverá ser composto por representantes dos diversos stakeholders; e vii) experiência do setor com PPP (WEIERMAIR *et al.*, 2008).

Destaca-se também a existência de diferentes aspectos e critérios utilizados nas pesquisas avaliativas descritas acima, revelando a complexidade da questão e advogando no sentido de aprofundar a reflexão sobre os estudos realizados com as PPPs, incluindo estudos sobre os Fatores Críticos de Sucesso (FCS), principalmente no âmbito do saneamento básico.

2 Metodologia

Para o desenvolvimento desta pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, selecionou-se a metodologia de Estudo de Caso.

Com base nos referenciais teóricos de Yin (2010) e Gil (2009), a utilização da metodologia de estudo de caso compreendeu as seguintes etapas: (1) o desenvolvimento

da teoria; (2) a seleção do caso e a definição das técnicas de coleta de dados; e (3) a análise de dados.

O desenvolvimento da teoria tomou como base a literatura científica consultada sobre os fatores críticos de sucesso de uma Parceria Público-Privada, em especial no setor de Saneamento Básico. Foram selecionados os fatores críticos de mais relevância disponíveis na literatura para a referida pesquisa. Esse arcabouço teórico, em sua forma final, resultou em uma apresentação organizada, sumarizada e comentada dos FCS encontrados na literatura e selecionados para esse trabalho (Quadro 1).

Quadro 1 - Fatores Críticos de Sucesso e seus respectivos requisitos e métodos de análise

Fatores Críticos de Sucesso	Requisitos de análise
Marco Regulatório Favorável	Marcos Legais para a PPP em estudo: <ul style="list-style-type: none">- Lei Federal nº 8.987/1995 ou Lei das Concessões;- Lei Federal nº 11.079/2004 ou Lei das PPPs;- Lei Federal nº 11.445/2007 ou Lei do Saneamento;- Lei Complementar Estadual nº 492/2009;- Lei Complementar Estadual nº 842/2016;- Projeto de Lei Federal nº 4.162/2019 ou Reformulação do Marco Legal do Saneamento.
Transparência e Concorrência no Processo Licitatório	Procedimentos concursais de seleção do parceiro privado em concordância com as leis: <ul style="list-style-type: none">- Lei das Licitações 8.666/1993;- Lei Federal nº 8.987/1995 ou Lei das Concessões;- Lei Federal nº 11.079/2004 ou Lei das PPPs;- Lei Complementar Estadual nº 492/2009;- Disponibilidade de documentos referentes ao processo licitatório
Capacidade financeira do Estado	Indicadores Econômicos do Estado: <ul style="list-style-type: none">- Receita Corrente Líquida;- Capacidade de Pagamento (CAPAG);- Endividamento do Estado. Fundo Garantidor provido pelo Estado.
Consórcio Privado Forte	Solidez financeira e técnica do parceiro privado; Experiência prévia em PPPs; Governança corporativa (Sistema Anticorrupção); Reconhecimento Público; Disponibilidade de financiamento para a obra de Saneamento.
Alocação apropriada de Riscos e Responsabilidades entre os parceiros Público e Privado	Alocação de riscos e garantias; Fundo Garantidor provido pelo parceiro público; Metas e Indicadores de Desempenho.

A escolha do caso estudado considerou os seguintes critérios previamente selecionados: o setor de atividade; a modalidade contratual da parceria com o setor privado; o local territorial de atuação da parceria público-privada; a fase do projeto; e a disponibilidade de informações para a coleta de dados.

Fundamentado pela teoria e selecionados os critérios, escolheu-se como amostra uma obra de saneamento básico na modalidade contratual de parceria público-privada localizada na região da Grande Vitória, que se encontra atualmente em operação, com disponibilidade pública de contratos e documentos.

Para a escolha da amostra, realizou-se uma consulta no site www.parcerias.es.gov.br para identificar quais projetos atenderiam aos critérios selecionados (ESPÍRITO SANTO, 2020a). Do total de três projetos contratados na modalidade parceria público-privada na região da Grande Vitória, apenas dois eram relativos ao setor de saneamento básico (Ambiental Serra e Saneamento Vila Velha) e, destes, somente um (Ambiental Serra) encontrava-se na fase de funcionamento. Dessa forma e por esse motivo, um projeto, caso único, foi selecionado para o estudo de caso (parceria público privada entre a Concessionária de Saneamento Ambiental Serra S.A. e a Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN do Estado de Espírito Santo), uma vez que é considerado representativo ou típico da situação a ser estudada (YIN, 2010).

Nesta pesquisa, optou-se pela utilização da análise documental e da realização de entrevistas, a fim de melhor conhecer a realidade e compreender os aspectos a ela associados.

A pesquisa documental foi realizada numa grande variedade de documentos públicos e/ou disponibilizados pelas empresas, que encontram-se especificados nos resultados, desde regulamentos, legislação, contratos e acordos formais entre parceiros da parceria público-privada, relatórios e atas, aditivos contratuais, audições públicas, publicações da concessionária e das organizações, notícias, entre outros. A obtenção de documentos e informações auxiliaram na elaboração de pautas para entrevistas e dos planos de observação.

Após a definição dos requisitos de análise de cada fator crítico de sucesso (Quadro 1), foi possível identificar os principais responsáveis para fornecer as informações necessárias, por meio de entrevistas, para o desenvolvimento do trabalho. Nesse sentido, planejou-se três entrevistas.

As entrevistas assumiram um caráter semiestruturado, pois essa modalidade confere maior flexibilidade na coleta de dados. É importante ressaltar que o critério das entrevistas é sempre teórico e nunca estatístico, ou seja, elas não visam à obtenção de dados quantitativos. Dessa forma, as entrevistas não precisam ser numerosas, sendo que o número de entrevistados irá variar de acordo com os objetivos da pesquisa e da natureza do caso. Para isso, deve-se selecionar pessoas articuladas à concessionária e/ou às organizações, consideradas informantes-chaves, que são capazes de dar respostas às questões e objetivos da pesquisa (GIL, 2009).

Após a definição dos requisitos de análise de cada fator crítico de sucesso, foi possível identificar os principais responsáveis para fornecer as informações necessárias, por meio de entrevistas, para o desenvolvimento do trabalho. Três entrevistas, identificadas como E1, E2 e E3, sendo: 1) Entrevistado 1 (E1): representante da Câmara dos Deputados do Brasil, um deputado federal que seja referência na aprovação do novo marco regulatório do saneamento básico; 2) Entrevistado 2 (E2): representante do parceiro público, o gerente de contrato da CESAN; e 3) Entrevistado 3 (E3): um representante do parceiro privado, um diretor geral do consórcio da Serra Ambiental.

Destaca-se que o Deputado Federal selecionado compõe a bancada do Espírito Santo na Câmara dos Deputados e participou da comissão especial para discutir o novo marco legal do Saneamento Básico.

O Deputado Federal contribuiu com a análise do seguinte fator crítico de sucesso:

- Marco e capacidade regulatória para fiscalizar e incentivar a realização de novos projetos.

Ressalta-se também que o gerente de contrato da CESAN possui uma vasta carreira na companhia, portanto, apresenta muito conhecimento sobre o setor de saneamento e sobre as particularidades da PPP analisada. O entrevistado contribuiu diretamente com a análise dos seguintes fatores críticos de sucesso:

- Marco e capacidade regulatória para fiscalizar e incentivar a realização de novos projetos;
- Clareza das responsabilidades do setor Público e Privado e alocação e divisão de riscos apropriada.

Por fim, o diretor geral do consórcio Serra Ambiental, que é a principal referência do consórcio no estado do Espírito Santo.

A diretoria geral do consórcio contribuiu com a análise dos seguintes fatores críticos de sucesso:

- Marco e capacidade regulatória para fiscalizar e incentivar a realização de novos projetos;
- Capacidade financeira do Estado e disponibilidade de financiamento para a obra;
- Clareza das responsabilidades do setor Público e Privado e alocação e divisão de riscos apropriada.

Após a realização de toda a coleta de dados procedeu-se à organização do material levantado e confeccionou-se um quadro contendo a síntese analítica sobre a parceria público-privada Serra Ambiental, organizada em torno dos fatores críticos de sucesso escolhidos. Posteriormente, os resultados foram descritos e retratados por meio de comentários. Numa fase final, efetuou-se a discussão desses resultados e, a partir dos requisitos de análises, verificou-se a incidência dos fatores críticos de sucesso selecionados na parceria público-privada estudada.

Esse arcabouço teórico, em sua forma final, foi constituído por uma apresentação organizada, sumarizada e comentada dos temas encontrados na literatura (Quadro 1).

3 Resultados

Foi escolhido como estudo de caso único a parceria público-privada entre a Concessionária de Saneamento Ambiental Serra S.A. e a Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN do Estado de Espírito Santo. É importante salientar que, em 2014, o sistema de esgotamento sanitário da Serra possuía uma cobertura de 60%, o que representava 310 mil habitantes. Por meio desse instrumento contratual, buscou-se a universalização do tratamento de esgoto sanitário (95%) em até 10 anos, com impactos significativos socioambientais e na saúde da população atendida (ESPÍRITO SANTO, 2020a).

O Quadro 2 apresenta a síntese da análise dos fatores críticos de sucesso da Parceria Público-Privada Ambiental Serra.

Quadro 2 - Resultados obtidos em cada Fator Crítico de Sucesso

Fatores Críticos de Sucesso	Resultados
A importante base legal para a constituição de PPP na área de Saneamento Básico no Espírito Santo	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de Lei Federal (11.079/2004) e Lei Estadual (492/2009) que instituíram as Parcerias Público-Privadas; - Existência de um Conselho Especializado e com competências específicas em PPP; - Existência de uma Agência de Regulação de Serviços Públicos de Saneamento Estadual -ARSP; - Existência de uma Plano Municipal de Saneamento da Serra desde 2013; - Existência de metas e indicadores vinculados ao contrato e que estão de acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico; - Aprovação do novo Marco Legal do Saneamento Básico em 24 de Junho de 2020.
O cenário de transparência e competitividade na seleção do parceiro privado	<ul style="list-style-type: none"> - Arcabouço legal bem elaborado e com regras claras dos procedimentos licitatórios; - Estudos preliminares elaborados para modelagem do projeto; - Realização de uma consulta pública; - Formação de uma Comissão Especial de Licitação; - Disponibilidade de documentos (Edital, Cópia do Contrato, Anexos) no site da Cesan. Entretanto, esses documentos ficaram 3 semanas indisponíveis; - Veiculação do Edital no Diário Oficial da União, Diário Oficial Estadual, no jornal Valor Econômico e no jornal Folha de São Paulo; - Documentos (Edital) em conformidade com as orientações da Lei (nº 8.666/93); - Prazos para os procedimentos licitatórios respeitados e cumpridos; - Disputa entre 4 consórcios na licitação.
O ambiente econômico favorável no Estado do Espírito Santo	<ul style="list-style-type: none"> - O Estado do Espírito Santo com as contas públicas em dia, a partir de: <ul style="list-style-type: none"> → Boa Capacidade de Pagamento estadual; → Endividamento Estadual baixo e controlado; → Presença de Fundo Garantidor Estadual para as PPPs.
A qualidade técnica e solidez financeira do Consórcio Privado selecionado	<ul style="list-style-type: none"> - Empresa do consórcio é a maior empresa privada do setor de Saneamento Básico no Brasil; → Solidez financeira e técnica do parceiro privado comprovada por meio de inserção no ranking valor 1000 das maiores empresas do país; → Experiência prévia em PPPs no Setor de Saneamento Básico, confirmada por sua atuação em 57 municípios brasileiros. - Disponibilidade de muitas fontes de financiamento para o parceiro privado captar recursos e realizar as obras de Saneamento Básico; - Possui amplo programa de Compliance contra Corrupção; - Reconhecimento Público comprovada por meio de recebimento de diversos prêmios, inclusive no setor de Saneamento.
A divisão apropriada de riscos e responsabilidades entre os parceiros	<ul style="list-style-type: none"> - Existência contratual de Matriz de Alocação de riscos entre os parceiros público e privado; - Existência de um Fundo Garantidor (Conta Reserva) provido pelo parceiro público; - Existência de garantias financeiras-contratuais do parceiro privado; - Existência de Metas e Indicadores de Desempenho.

3.1 A importante base legal para a constituição de parceria público-privada na área de saneamento básico no espírito santo

O contrato da Parceria Público-Privada Ambiental Serra foi firmado em 2014. Dessa forma, todo aparato jurídico das parcerias público-privadas já estava estabelecido no Brasil e no Espírito Santo.

Vale lembrar que o regime das parcerias público-privadas no Brasil foi estabelecido em 2004, dez anos antes da assinatura contratual da Parceria Público-Privada Ambiental Serra, com a Lei nº 11.079/2004 ou Lei das PPPs, e que o Estado do Espírito Santo também já possuía a Lei Complementar Estadual nº 492/2009 que instituiu o programa de parcerias público-privadas desde 2009. Destaca-se que essas leis trouxeram a parceria público privada para o rol de instrumentos de que a administração pública brasileira dispõe para implementar as suas políticas públicas.

A Lei Federal do Saneamento Básico ou Lei nº 11.445/2007 estabeleceu as regras para a prestação de serviços e impôs a necessidade de regulação do sistema. Aprovada sete anos antes do contrato da Parceria Público-Privada Ambiental Serra, a Lei do Saneamento Básico, ou Marco Regulatório, contribuiu ao estabelecer mecanismos regulatórios que desestimulem comportamentos oportunistas tanto de agentes públicos quanto privados; assegurou a provisão dos serviços de acordo com padrões ambientalmente aceitáveis e que gerem retornos sociais; protegeu os consumidores de práticas monopolistas que desequilibram o mercado e impossibilitam o acesso de uma parcela da população; e criou condições para a viabilidade econômica da provisão desses serviços.

Além disso, dois pontos relevantes para a validação do contrato e que estão previstos na Lei do Saneamento consistem na obrigatoriedade da presença de metas contratuais e da existência de um Plano Municipal de Saneamento Básico. Nesse sentido, a Parceria Público-Privada Ambiental Serra atende a esses dois requisitos da Lei do Saneamento. O anexo III da Minuta do Contrato da parceria público-privada estudada, que trata das metas e indicadores contratuais, demonstra que tais aspectos são possíveis de serem mensurados e com datas definidas. Ainda com relação ao Plano Municipal de Saneamento Básico, destaca-se que o plano do município da Serra foi instituído pela Lei nº 4.010, de 14 de fevereiro de 2013.

Também é importante ressaltar os benefícios da criação do Conselho Gestor de Parcerias para a Parceria Público-Privada Ambiental Serra, uma vez que há maior

probabilidade de sucesso em projetos estabelecidos em estados com agências especializadas e com competências específicas em parcerias público-privadas (THAMER; LAZZARINI, 2013). Ainda com relação aos indicadores de sucesso de uma parceria público-privada, salienta-se que o estado, na área de saneamento, conta também com a presença da Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo, que é responsável por regular, controlar e fiscalizar os serviços prestados pela Companhia Espírito Santense de Saneamento aos municípios (ESPÍRITO SANTO, 2020b).

Apesar de não se constituir na base teórica para a Parceria Público-Privada Ambiental Serra, faz-se ainda necessário compreender as mudanças propostas pelo novo marco legal, a fim de ampliar o entendimento dos limites referentes ao atual aparato legal.

Em relação ao marco atual do saneamento básico e sobre o novo marco legal (projeto de Lei nº 4.162/2019) aprovado no Senado em 2020, que facilita a privatização de estatais do setor e extingue o modelo atual de contrato entre municípios e empresas estaduais de água e esgoto, o gestor de contratos de parcerias público-privadas da Companhia Espírito Santense de Saneamento, durante a entrevista, se posicionou contrário à nova proposta, afirmando que o marco atual já era suficiente, e acreditando que esse novo marco vai privilegiar o setor privado, que irá se interessar principalmente pelas regiões metropolitanas e deixar o interior mais abandonado. Tal afirmativa atenta para o fato de que, antes, os municípios podiam contratar concessionárias públicas sem licitação. Porém, a partir do novo marco, ficam obrigados a abrir uma concorrência para permitir a entrada de empresas privadas, podendo comprometer a perspectiva do direito de todos ao saneamento. Segundo essa opinião, o novo marco transformaria o Brasil num país com um monopólio privado dos serviços públicos de água e esgoto, com consequente aumento das desigualdades sociais.

Entretanto, essa não é a visão do Deputado Federal entrevistado. Na entrevista, o deputado afirma que o marco atual é ruim e que a maior parte das empresas estaduais são mal administradas e possuem um nível de investimento insuficiente para universalizar o saneamento básico até 2033. Assim, a ideia principal do novo marco não seria privatizar, mas abrir a concorrência entre parceiros públicos e privados para estimular melhores serviços e preços para a população. Destaca-se que, com o novo marco regulatório, a Agência Nacional de Águas passa a operar como a reguladora do setor de saneamento. Nesse sentido, segundo o parlamentar entrevistado, essa regulação do setor pela Agência

Nacional de Águas será bastante positiva, pois, atualmente, existem divergências entre as várias agências regulatórias, prejudcando o setor.

Ressalta-se que a Agência Nacional de Águas era responsável apenas pela regulação do acesso e uso dos recursos hídricos federais. Entretanto, com o novo marco regulatório, a Agência Nacional de Águas atuará também como reguladora dos serviços públicos de saneamento básico, que abrange as atividades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem. O diretor da concessionária, durante a entrevista realizada neste estudo, também se posicionou favorável ao novo marco legal, e ressaltou a importância da atribuição da Agência Nacional de Águas para editar normas de desempenhos e regular o setor, o que pode contribuir para aumentar a transparência da regulação e abrir espaço para o desenvolvimento de empresas privadas de saneamento.

3.2 O cenário de transparência e competitividade na seleção do parceiro privado

O arcabouço legal nacional para o desenvolvimento da Parceria Público-Privada Ambiental Serra já existia. Entretanto, no Estado do Espírito Santo, o histórico das parcerias público-privadas iniciou-se com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 492, de 10/08/2009, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas.

Posteriormente, houve a publicação do extrato do Convênio de Cooperação Técnica, assinado em 20/05/2010, entre o Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano, a Companhia Espírito Santense de Saneamento e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para a elaboração de estudos de concessão, em especial de parceria público-privada, voltados para a implantação de serviços de esgotamento sanitário na Região Metropolitana da Grande Vitória, nos termos do Plano Diretor de Esgotos dessa Região Metropolitana da Grande Vitória (RADAR PPP, 2020).

Esse convênio, juntamente com o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Espírito Santo, foi importante para auxiliar no desenvolvimento da proposta de realizar uma parceria público-privada do esgotamento sanitário da Serra. Nesse contexto, destacam-se outros dois eventos importantes que auxiliaram o desenvolvimento de parcerias público-privadas no estado e conseqüentemente o desenvolvimento da parceria público-privada da Serra: a) a Resolução nº 02, de 27/12/2010, que dispõe sobre os

procedimentos para apresentação de proposta preliminar para inclusão no Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Espírito Santo e a aprovação final de projetos de parceria público-privada; e b) o Decreto Municipal nº 2.889-R, de 01/11/2011, que institui o Procedimento de Manifestação de Interesse para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem utilizados em modelagens de projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão.

No desenvolvimento da parceria público-privada da Serra estudada não houve Procedimento de Manifestação de Interesse, ou seja, empresas privadas ou consórcios não apresentaram estudos próprios. Entretanto, documentos encontrados no site Radar PPP (2015) informaram que o projeto foi estruturado pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, com apoio da Estruturadora Brasileira de Projetos. Por meio do site Radar PPP, também pode-se constatar que o estudo de modelagem do projeto da Parceria Público-Privada da Serra foi apresentado para o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Espírito Santo no dia 8 de março de 2012. Dessa forma, mesmo sem a realização de um Procedimento de Manifestação de Interesse, houve um estudo do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo com apoio da Estruturadora Brasileira de Projetos, que foi fundamental para uma boa estruturação do projeto, atraindo mais atenção e contribuindo para a competitividade da licitação (RADAR PPP, 2015).

Outro aspecto importante a ser analisado é a realização de uma audiência pública. A lei das licitações (nº 8.666/93) determina em seu artigo 39 que licitações acima de R\$ 150.000.0000 (cento e cinquenta milhões de reais) devem passar por uma audiência pública prévia à publicação do edital (VIEIRA, 2012). O artigo 10, VI da Lei nº 11.079/04 determina que a abertura do processo licitatório para a contratação de qualquer parceria público-privada estará condicionada à submissão à consulta pública da minuta de edital e do contrato, fixando-se prazo mínimo de trinta dias para recebimento de sugestões (RADAR PPP, 2015). Nesse sentido, este estudo evidenciou que, no dia 13 de abril de 2012 houve a publicação de consulta pública. O prazo para envio de comentários, manifestações e contribuições foi de 30 dias. Portanto, esse é mais um ponto atendido na trajetória licitatória.

Nesse contexto, ressalta-se que a lei das licitações também inclui, no artigo 51, a formação de uma comissão de licitação que deverá efetivar a habilitação dos licitantes e julgar as propostas. Observa-se nesta pesquisa que, no dia 4 de julho de 2013, foi

publicado o decreto nº 1426-se, que constituiu a Comissão Especial de Licitação. A Comissão foi constituída em 03/07/2013, por meio do Decreto nº 1426-S, sob a responsabilidade de representantes da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano, da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, da Companhia Espírito Santense de Saneamento e da Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana.

Em relação ao edital, instrumento pelo qual a administração torna pública a realização de uma licitação, neste estudo de caso, verificou-se que no dia 5 de julho de 2013 houve a publicação do Edital nº 01/2013. Destaca-se que é de suma importância que o edital seja divulgado em meio de comunicação oficial e em jornais de grande circulação.

Ainda com relação ao edital, este estudo comprovou que houve divulgação do edital no Diário Oficial da União, no Diário Oficial do Estado, no jornal Folha de São Paulo e no jornal Valor Econômico. Todas as publicações foram realizadas no dia 5 de julho de 2013. Além disso, durante a análise, foi possível verificar que esse edital continha todas as exigências previstas, tais como: objeto da licitação; prazos e condições para assinatura do contrato e para entrega do objeto da licitação; direcionamento para realização de visitas técnicas para tomar conhecimento do sistema de esgotamento sanitário existente; sanções para o caso de inadimplências; local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico; presença de projeto executivo disponível e local para ser adquirido; propostas; critérios de julgamento; e-mails, telefones e horários de atendimento para esclarecimento de dúvidas; condições de pagamento contento prazos, critérios de atualização financeira dos valores a serem pagos, compensações financeiras e penalizações; exigências de seguros; instruções e normais para recursos previstos na lei das licitações; e condições de recebimento do objeto da licitação.

Com relação à concorrência, pode-se afirmar que a licitação dessa concessão administrativa ocorreu por meio de uma concorrência internacional do tipo menor preço em que era permitida a formação de consórcios de até três empresas. A sessão pública de abertura dos envelopes contendo as propostas comerciais e os documentos de habilitação foi realizada na sede da empresa BM&F BOVESPA.

Nesse contexto, no dia 10 de outubro de 2013, foi publicada a ata da sessão de abertura da licitação, na qual quatro licitantes apresentaram propostas.

Somente em 16 de outubro de 2013 foi feita a publicação do resultado da nota final, e o vencedor foi o Consórcio Serra Ambiental, formado pelas empresas Sonel

Engenharia S/A (Líder), Construtora Aterpa M. Martins S/A e Mauá Participações Estruturadas S/A. Finalmente, no dia 01 de julho de 2014, realizou-se a publicação do contrato firmado com a Concessionária de Saneamento Serra Ambiental S/A.

Neste estudo de caso, salienta-se ainda a facilidade de acesso aos documentos da parceria público-privada (desde regulamentos, legislação, contratos e acordos formais entre parceiros da parceria público-privada, relatórios e atas, aditivos contratuais, audições públicas, publicações da concessionária e das organizações, entre outros), o que possibilitou mapear todo o procedimento licitatório, desde o início até os dias de hoje. Com relação ao acesso público à informação qualificada, destaca-se a empresa Radar PPP, fundada em 2014, que disponibiliza detalhadamente informações para interpretar o mercado nacional de infraestrutura (RADAR PPP, 2020). Entretanto, houve a limitação de acesso ao estudo preliminar realizado pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo com a Estruturadora Brasileira de Projetos e se verificaram problemas pontuais com o site da Companhia Espírito Santense de Saneamento, dificultando, por alguns dias, o acesso para o cidadão comum aos documentos da parceria público-privada.

3.3 O ambiente econômico favorável no estado do espírito santo

O primeiro indicador a ser analisado é a nota recebida da Secretária do Tesouro Nacional que indica Capacidade de Pagamento (CAPAG), ou seja, a situação fiscal do Espírito Santo por meio de indicadores econômico-financeiros. A Secretaria do Tesouro Nacional considera que os entes que receberam conceito “A” ou “B” sinalizam um risco de crédito baixo ou médio, respectivamente. Uma boa nota na Capacidade de Pagamento é importante para mostrar que o estado está com a situação financeira equilibrada e isso atrai mais investimentos. Além disso, a concessão de garantias pela União em operações de empréstimos tomados pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal está condicionada a análise da Capacidade de Pagamento desses entes. A Figura 1 evidencia as notas referentes à Capacidade de Pagamento recebidas pelos estados brasileiros, com destaque para o Espírito Santo, desde 2017, a partir dos Boletins de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais publicados em 2019 (BRASIL, 2019).

É possível observar que, nos anos de 2017, 2018 e 2019, o Espírito Santo foi o único estado que recebeu nota A em toda essa sequência anual (BRASIL, 2019).

UF	CAPAG - 2017	CAPAG - 2018	CAPAG - 2019
AC	B	B	B
AL	B	B	B
AM	B	B	B
AP	B	B	C
BA	C	C	C
CE	B	B	B
DF	C	C	C
ES	A	A	A
GO	C	C	C

Figura 1 - CAPAG dos Estados em 2017, 2018 e 2019

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (2019)

Com relação ao indicador Receita Corrente Líquida, um primeiro aspecto a ser ressaltado é o fato de que a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004) utiliza a receita corrente líquida do estado como um indicador limite para avaliar o endividamento (HENISZ; ZELNER, 2004). Portanto, os estados com baixo endividamento e com maior receita corrente líquida sinalizam menor risco e atraem mais investimentos (THAMER; LAZZARINI, 2015). É importante destacar que o indicador Endividamento Estatal é calculado a partir da razão entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida (Figura 2) (BRASIL, 2019).

Montante de Endividamento (R\$ Milhões)				
Credor	2015	2016	2017	2018
União	2.442	2.516	2.629	1.831
Bancos federais	2.817	2.979	2.922	3.748
Dívida externa	1.050	921	961	1.107
Outras	470	390	101	111
Dívida Consolidada	6.779	6.806	6.613	6.798
Relação DCL/RCL	0,31	0,26	0,17	0,19

Figura 2 - Montante do Endividamento (2015 a 2018) - Espírito Santo

Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais (2019)

Pode-se observar na Figura 2 que o Espírito Santo detém uma relação de Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre Receita Corrente Líquida (RCL) controlada e abaixo do limite (2,0) estabelecido pela resolução do Senado Federal nº 40 de 2001.

O Espírito Santo também conta com um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Estado, que foi criado pela Lei Complementar nº 492, de 10 de agosto de 2009 com um aporte inicial de R\$ 20 milhões e é administrado pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2020a).

Após análise realizada da capacidade financeira do estado, pode-se afirmar a existência de um ambiente econômico favorável no Estado do Espírito Santo, a partir da boa Capacidade de Pagamento (CAPAG) Estadual, do Endividamento Estadual baixo e

controlado e da presença de Fundo Garantidor Estadual para as parcerias público-privadas. Portanto, com relação ao estudo de caso da Parceria Público-Privada Saneamento Serra, pode-se entender que esses indicadores foram positivos para atrair empresas para a licitação e também dar garantias para o parceiro privado.

Essa situação economicamente estável e a boa capacidade financeira do Espírito Santo, que ocorre desde a época da assinatura do contrato, foram pontos positivos. Entretanto, o estado precisa continuar a manter esses indicadores em níveis satisfatórios para garantir o sucesso da parceria público-privada até o fim do contrato e para continuar possibilitando a atração de novos investimentos.

3.3.1 A qualidade técnica e solidez financeira do consórcio privado selecionado

Quanto à experiência prévia em parceria público-privada na área de saneamento básico, é importante destacar que, no Brasil, a concessionária ou Holding AEGEA atende 57 municípios e aproximadamente 8,9 milhões de brasileiros (AEGEA, 2020).

Ainda com relação à análise da solidez técnica e financeira, para a identificação de um consórcio privado forte, Thammer e Lazzarini (2015), dentre outros critérios, apontam para a importância de a empresa ser reconhecida pela revista Valor 1000, que é publicada anualmente pelo Valor Econômico, e lista as 1000 maiores empresas brasileiras. Nesse aspecto, a AEGEA se destaca, pois recebeu o prêmio Valor 1000, ou seja, está listada entre as 1000 maiores empresas brasileiras, é a maior empresa privada de saneamento do país e a 5º maior nesse setor (VALOR ECONÔMICO, 2019).

O reconhecimento público da AEGEA por sua solidez técnica e financeira e sua experiência na área de saneamento também se deu no “Anuário Exame Maiores e Melhores 2019” que, com base nos demonstrativos financeiros publicados e questionários elaborados pela maior revista de negócios do país, reconheceu a AEGEA dentre as 500 maiores empresas que atuam no mercado brasileiro. Dentre as 20 companhias premiadas, a AEGEA, mais uma vez, se destacou dentro dos rankings de infraestrutura e, mais especificamente, saneamento. Além disso, o reconhecimento público da AEGEA como empresa bem-sucedida também ocorreu por sua atuação especificamente no município da Serra, recebendo menção honrosa no PPP Awards de 2017 (PPP AWARDS & CONFERENCE BRAZIL, 2017).

Para a análise da disponibilidade de financiamento para obra, fez-se necessário compreender, primeiramente, o modo de classificação de risco (*rating*) do parceiro privado, responsável por evidenciar aos potenciais credores e investidores a solidez financeira daquela empresa. Posteriormente, a disponibilidade de financiamento foi avaliada com base nas formas de captação de recursos financeiros no mercado.

Ressalta-se que *rating* é um termo em inglês que, traduzido, significa ‘classificação’. Do ponto de vista econômico, ele costuma representar a avaliação do risco de crédito dada por uma agência de classificação de risco. Países, estados e empresas recebem notas de classificação de risco. As notas mostram aos potenciais credores e investidores a solidez financeira daquele ente econômico, sinalizando o risco desse agente conseguir, ou não, honrar seus compromissos financeiros ao longo dos anos. As três principais agências ao redor do mundo que fazem esse trabalho são: Fitch, Standard & Poor’s (S&P) e Moody’s (REIS, 2019).

Neste estudo de caso, destacam-se as notas de classificação de risco positivas da *holding* AEGEA, encontradas no próprio site da empresa. Suas notas foram positivas e enquadram a empresa no grau de investimento. Entretanto, na escala global, as notas das duas agências encaixam a empresa no grau especulativo. Apesar dessa classificação global, observa-se que as notas apresentadas na Tabela 1 estão próximas do grau de investimento (AEGEA, 2020).

Tabela 1 - Ratings Corporativos de Longo Prazo da Holding AEGEA

Agência	Rating escala nacional	Rating escala global	Perspectiva	Data
Moody's	Aaa.br	Ba1	Estável	03/04/2020
Fitch	AA(bra)/Estável	BB/Negativa	-	09/06/2020

Fonte: Site de Relação do Investidores AEGEA (2020)

Ainda com relação à análise da disponibilidade de financiamento para obra, além da classificação de risco (*rating*) do parceiro privado, avaliaram-se as formas de captação de recursos financeiros pela *holding* AEGEA.

De modo geral, a *holding* capta dinheiro principalmente em dois mercados: o de capitais e o de crédito. Uma das maneiras de captar recursos no mercado de capitais é através da emissão de debêntures, que são títulos de dívida que uma Sociedade Anônima (S/A) possui com um investidor, que pode ser de médio ou longo prazo e, dessa forma, esse credor possui um direito de crédito à companhia. As debêntures são definidas pela

Lei das Sociedades Anônimas e devem observar as regulações da Comissão de Valores Mobiliários, além de outros normativos (REIS, 2018).

A Figura 3 mostra as fontes de financiamento da holding AEGEA. Observa-se que aproximadamente 42,9% do financiamento vem de mercado de capitais brasileiro e 33,8% vem do mercado de capitais internacional. A empresa emite títulos de dívidas (debêntures) para levantar recursos e realizar os investimentos necessários.

Além do mercado de capitais, outro mercado do sistema financeiro é o de crédito. Esse mercado é mais difundido e popularizado entre as empresas e a população. Diz respeito aos empréstimos feitos junto às instituições financeiras para consumo de curto, médio ou prazo aleatório, além de ser também importante para o capital de giro. No relatório da administração de 2016, a empresa afirma que faz parte da sua estratégia diversificar as fontes de financiamento. Nesse contexto, percebe-se, com a Figura 3, que boa parte das fontes de financiamento vem do mercado de crédito.

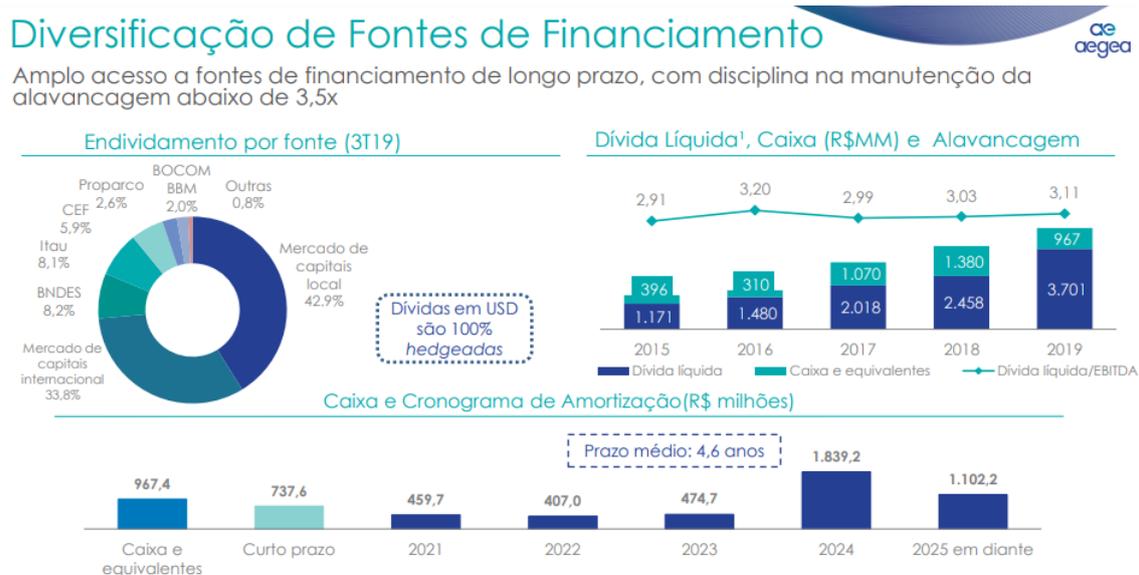


Figura 3 - Diversificação de Fontes de Financiamento da Holding AEGEA em 2020

Fonte: Apresentação Institucional AEGEA (2020)

Outra forma importante de financiamento é o *project finance*, que é uma modalidade de estruturação financeira para a realização de projetos de grande porte, onde a principal fonte de receita para o pagamento do serviço da dívida de seu financiamento e do produto ou serviço resultante vem do fluxo de caixa gerado pela sua própria operação (TREVISAN, 2016).

Com relação aos financiamentos da Parceria Público-Privada Ambiental Serra, durante a realização da entrevista, o diretor da Concessionária Ambiental Serra afirma

que foram realizados pelo parceiro privado, inicialmente, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Posteriormente, os financiamentos, oriundos de capital próprio e acionistas, se mantiveram devido ao grande número de estações de tratamento de esgoto.

Com relação ao consórcio privado estudado, o programa de compliance da AEGEA é conduzido pela Diretoria de Integridade, responsável também pelas investigações internas de corrupção, por meio do Canal de Ética. Nesse sentido, a companhia se baseia em três pilares para nortear seu setor de compliance (AEGEA, 2020), listados a seguir. a) Prevenção: é considerado o pilar mais importante. Verifica os riscos iminentes ao negócio, está atrelado ao estabelecimento de políticas e procedimentos que contam com o apoio de comunicações e treinamentos constantes para colaboradores e parceiros de negócio. b) Detecção: busca apurar as suspeitas relatadas e para esclarecer os fatos e promover a verdade. c) Correção: quando falhas e atitudes inadequadas são identificadas a empresa deve corrigir imediatamente e, quando cabível, aplicar alguma medida disciplinar.

Com relação a esses pilares, destaca-se que, na AEGEA, foram desenvolvidas políticas de *compliance*, que regulamentam cada item com rigor de detalhes e os desdobram em várias regras práticas. Todos os colaboradores recebem um código de conduta impresso e têm acesso a materiais online, como vídeos de conscientização para incentivar a adoção das práticas recomendadas. Também foram encontrados vários documentos elaborados e disponibilizados no site referente à área de *compliance* da AEGEA. Nessa questão relacionada à governança corporativa, especialmente à ética empresarial, destaca-se que a AEGEA se tornou a primeira empresa de saneamento a receber a certificação NBR ISO 37001 - Sistema de Gestão Antissuborno. Além disso, essa certificação de qualidade NBR ISO 37001 (ABNT, 2019) utiliza como base aspectos abordados na legislação mundial de combate à corrupção.

3.4 A divisão apropriada de riscos e responsabilidades entre os parceiros

A confirmação desse levantamento de risco prévio à pactuação contratual foi feita por meio de entrevista com o parceiro privado. Neste estudo de caso, o diretor da concessionária entrevistado afirmou que houve um prazo de seis meses, antes da assinatura do contrato de concessão, para levantamento de riscos contratuais envolvidos

na parceria público-privada, e para a realização de análise do sistema do município, chamado de fase de comissionamento. Posteriormente, a análise da matriz de risco, ao longo da minuta do contrato da parceria público-privada, evidenciou a alocação dos riscos entre os parceiros público e privado, onde, de forma geral, a concessionária é a responsável por todos os riscos inerentes à concessão.

Dentre a alocação dos diversos tipos de riscos na Parceria Público-Privada Ambiental Serra, no contrato, destacam-se os riscos referentes aos vícios ou defeitos nas instalações; às mudanças no projeto, nos prazos ou tecnológicas; aos prejuízos; às estimativas incorretas; aos investimentos, custos ou despesas adicionais; aos danos ambientais; e às greves.

A alocação apropriada de riscos e responsabilidades entre os parceiros público e privado se apresenta como um fator crítico de sucesso significativo, sendo imprescindível para a obtenção de resultados favoráveis e para que a parceria público-privada possa alcançar seus objetivos (MENEZES, 2014). Ao serem questionados sobre a prática realizada na divisão apropriada dos riscos para cada parte, ambos os parceiros da parceria público-privada afirmaram que o contrato de concessão estabelece a matriz de risco clara com as responsabilidades e obrigações de cada parte. Com relação ao fato desses eventos de risco terem sido ou não mapeados previamente, o gestor privado, durante a entrevista realizada neste estudo, afirmou que alguns eventos foram identificados e resolvidos juntamente ao poder concedente por meio de discussões e análises do edital. Entretanto, durante a execução das obras, é comum a possibilidade de encontrar riscos ou anomalias que são difíceis de terem sido constatadas no levantamento prévio. Nesse sentido, a Parceria Público-Privada Ambiental Serra, segundo esse entrevistado, já se deparou com alguns eventos não previstos, tendo que recorrer ao edital e ao contrato de concessão para analisar a matriz de risco e para a resolução do problema.

Ainda com relação à clareza contratual referente às responsabilidades dos setores público e privado, o gestor da concessionária afirmou, na entrevista realizada nesta pesquisa, que, no momento da licitação, o parceiro privado questionou possíveis omissões do contrato de concessão, o que foi respondido pelo poder concedente. No entanto, esse diretor da concessionária destacou que, por mais claro que se tente construir uma modelagem, as complexidades normais do seguimento podem apresentar situações que não foram abordadas na elaboração do edital. Quanto ao relacionamento entre os parceiros, segundo o gestor privado, de forma geral, a Companhia Espírito Santense de

Saneamento sempre foi aberta e acessível às discussões e ajustes, dentro dos trâmites legais e contratuais.

Salienta-se ainda, com relação às responsabilidades contratuais e alocação de garantias, que há também obrigação da contratação de seguros por parte da concessionária a fim de mitigar alguns riscos. Por outro lado, na garantia da contraprestação, de acordo com as normas contratuais, a Companhia Espírito Santense de Saneamento se obriga a manter um fundo garantidor provido pelo parceiro público (na conta reserva), aberta por um agente de garantia.

Com relação à alocação de riscos, na avaliação do contrato, os entrevistados consideram que há adequado compartilhamento de riscos e combinação ótima de alocação de riscos. Entretanto, quando questionado sobre a existência de algo que não tenha ficado claro no contrato com relação às responsabilidades do setor público e privado, o gestor de contrato da Companhia Espírito Santense de Saneamento entrevistado neste estudo destacou a possibilidade de haver pontos que possam gerar dúvidas ou interpretações pouco claras em qualquer contrato administrativo, existindo, por isso, a previsão contratual de repactuações e ajustes em indicadores de desempenho, que devem ser devidamente justificados.

Com relação ao gerenciamento desses riscos, na matriz de risco não foram encontradas informações concretas sobre a determinação do grau de impacto e probabilidade de ocorrência, além da discriminação desses riscos em ameaças e oportunidades. O processo de respostas aos riscos também não foi encontrado nos documentos analisados, nem citado durante a realização das entrevistas.

Ainda com relação às responsabilidades, às metas e aos indicadores de desempenho, devem ser seguidos com base no Anexo III da Minuta do Contrato - Metas e Indicadores de Desempenho. Esse sistema de mensuração de desempenho é importante para assegurar a qualidade dos serviços e, conseqüentemente, maior remuneração para a concessionária.

Considerações Finais

Este artigo propôs-se a analisar uma parceria público-privada do setor de saneamento básico em um município do estado do Espírito Santo, com base nos fatores

críticos de sucesso, verificando a incidência e o comportamento desses fatores na parceria estudada.

A partir da literatura científica consultada, que evidencia diversos fatores críticos para uma implementação de sucesso das parcerias público-privadas, foram identificados os cinco fatores críticos de sucesso considerados estratégicos para análise global de uma parceria público-privada na área de saneamento, levando-se em conta a complexidade envolvida na avaliação de uma parceria público-privada, que necessita abarcar análises envolvendo: o marco regulatório, o processo licitatório, a existência de um cenário econômico estadual de estabilidade, a qualificação técnica operacional e a experiência e solidez do parceiro privado, bem como a divisão de riscos envolvida na longa duração contratual da parceria público-privada.

Com relação ao fator crítico de sucesso “Marco regulatório favorável”, a importante base legal para a constituição de parceria público-privada na área de saneamento básico no Espírito Santo foi evidenciada nesta análise da Parceria Público-Privada Ambiental Serra. A “Transparência e concorrência no processo licitatório” também é um importante fator crítico de sucesso e o cenário de transparência e competitividade na seleção do parceiro privado foi um dos destaques na Parceria Público-Privada Ambiental Serra, que se destacou pela disponibilidade pública de grande parte dos documentos da parceria público-privada, possibilitando mapear os principais marcos históricos, bem como, o processo de andamento da parceria.

No que diz respeito à grande relevância do fator crítico de sucesso “Capacidade financeira do estado”, este estudo evidenciou o Espírito Santo como um estado organizado e com as contas públicas em dia. O fator crítico de sucesso “Consórcio privado forte” na área de saneamento básico é crucial e a qualidade técnica e solidez financeira do consórcio privado selecionado foi constatada neste estudo de caso. Por fim, com relação à “Alocação apropriada de riscos e responsabilidades dos parceiros público e privado”, esta pesquisa identificou a existência de matriz de alocação de riscos entre os parceiros público e privado, de um fundo garantidor (conta reserva) provido pelo parceiro público e de garantias financeiras-contratuais do parceiro privado, podendo-se afirmar que na parceria público-privada em estudo, há divisão apropriada de riscos e responsabilidades adequadas entre os parceiros. Tais resultados são evidenciados a partir dos objetivos da universalização do serviço de saneamento básico, que já atingiu uma boa cobertura e tratamento de esgoto no município da Serra.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 37001**. Sistema de Gestão Antissuborno. Rio de Janeiro: ABNT, 2019.

AEGEA. **Institucional**. <https://www.aegea.com.br>.

ALBUQUERQUE, G. R.; GONÇALVES, E. D. L. **Repartição de riscos em parcerias público-privadas: um modelo para valoração quantitativa de garantias em projetos de saneamento**. 2014. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/13_reparticao_de_riscos_em_parcerias_publico-privadas_0.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. **Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. 2019. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2019/114>. Acesso em: 11 mar. 2020.

CARVALHO, J. L. N. C. **Parcerias Público-Privadas em projectos de engenharia**. 2009. 117 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2009.

ESPÍRITO SANTO. Parcerias ES. **Projetos contratados**. 2020a. Disponível em: <https://parcerias.es.gov.br/contratados>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado do Espírito Santo. **Portal do Governo**. 2020b. Disponível em: <https://arsp.es.gov.br/saneamento-basico>. Acesso em: 29 abr. 2020.

FIRMINO, S. I. Fatores críticos de sucesso das Parcerias Público-Privadas: aspetos político-institucionais: Estudo de caso das rodovias em Portugal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, 2018.

GIL, A. C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

HARDCASTLE, C.; EDWARDS, P.J.; AKINTOYE, A.; LI, B. Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry: a factor analysis approach. **Construction Management and Economics**, v. 23, p. 459-471, 2005.

HENISZ, W. J.; ZELNER, B. A. Explicating political hazards and safeguards: a transaction cost politics approach. **Industrial and Corporate Change**, v. 13, n. 6, p. 901-915, 2004.

HWANG, B. G.; ZHAO, X.; GAY, M. J. S. Public private partnership projects in Singapore: Factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors. **International Journal of Project Management**, v. 31, p. 424-433, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

ISMAIL, S. Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia. **Asia-Pacific Journal of Business Administration**, v. 5, n. 1, p. 6-19, 2013.

JAMALI, D. A public private partnership in the Lebanese telecommunications industry: critical success factors and policy lessons. **Public works Management Policy**, v. 9, p. 103-119. 2004.

MACHADO, A. S. **A estrutura tarifária e a universalização dos serviços de saneamento básico: tensões e possíveis conciliações**. 2018. 119 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

MENEZES, D. C. **Fatores críticos para a estruturação de Parcerias Público-Privadas no Governo Federal**. 2014. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2014.

OPAWOLE, A.; AKINSIKU, O. E. Critical success factors in public private partnership (PPP) on infrastructure delivery in Nigeria. **Journal of Facilities Management**, v. 10, n. 3, p. 212-225, 2012.

PINHEIRO, F. A. P.; SAVOIA, J. R. F.; ANGELO, C. F. Análise comparativa da atuação de prestadores de serviços de saneamento públicos e privados no Brasil. **Brazilian Business Review**, v. 13, n. 1, p. 118-140, 2016.

PPP Awards & Conference. **Conheça Abaixo os vencedores da 1ª Edição do Prêmio PPP Awards & Conferece**. 2017. Disponível em: <https://pppawards.com.br/premio-edicao-2017/>. Acesso em: 9 abr. 2020.

QUEIROZ, C.; ASTESIANO, G.; SEREBRISKY, T. **An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders**. Viewpoint. Inter-American Development Bank, n. 641, 2014.

RADAR PPP. **Regional Sudeste Concessões e Parcerias**. 2015. Disponível em: <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201511-paper-cbic-regiao-sudeste-vitoria.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

RADAR PPP. **Esgotamento sanitário do município de Serra Espírito Santo**. 2020. Disponível em: <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/esgotamento-sanitario-do-municipio-de-serra-espírito-santo/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

REIS, T. **Fundo soberano: conheça alguns dos maiores do mundo e como começaram**. 2018. Suno Research. Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/fundo-soberano/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

REIS, T. **Rating: O que é e como funciona essa classificação de risco?** 2019. Suno Research. Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/rating/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SCRIPTORE, J. S. **A parceria público-privada no saneamento básico brasileiro: uma proposta para o desenvolvimento do setor.** 2010. 153 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

SNIS. **Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento.** Diagnósticos SNIS 2018. Brasília: SNIS, 2018.

SPANEMBERG, P.; ZAPPE, A. P. S.; BRUNE, C.; TABILLE, D. F. R.; GREGORIO, G. R. S.; DARONCO, G. C. **Parcerias Pública Privada (PPP) como solução para o setor de saneamento básico no Brasil.** Salão do Conhecimento Unijuí. 2016.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Rev. Adm. Pública**, v. 49, p. 819-846, 2015.

TREVISAN, R. **O que é Project Finance?** Blog do Trevisan, 2016. Disponível em: <https://ricardotrevisan.com/2016/09/21/o-que-e-project-finance/>. Acesso em: 11 mar. 2020.

VALOR ECONÔMICO. **1000 maiores empresas.** Valor 1000, (12), 498, 2019.

VALOR ECONÔMICO. **Saneamento Básico.** Análise setorial. 179p. 2006.

VIEIRA, G. **As Etapas do Procedimento Licitatório – Lei nº 8.666/1993.** Direito NET. 2012. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7571/As-etapas-do-procedimento-licitatorio-lei-8666-1993>. Acesso em: 19 maio 2020.

WEIERMAIR, K.; PETERS, M.; FREHSE, J. Success factors for public private partnership: cases in Alpine Tourism development. **Journal of Services Research**, v. 8, p. 7-21, 2008. Edição Especial.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.