AS PARCERIAS PÚBLICAS-PÚBLICAS E A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ÁGUA NO ESTADO DO CEARÁ, BRASIL.

Jorge Routte Lamba [1], Hugo Consciência Silvestre [2]

RESUMO

A Nova Gestão Pública (NGP) surgiu no final do século passado, como modelo alternativo à administração pública tradicional, para a prestação de serviços públicos. A NGP tem sido materializada nos vários países, incluindo o Brasil, pela venda dos bens públicos e pelo estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs) em setores tradicionalmente estatais. Contudo, recentemente, tem-se assistido a um movimento em favor da cooperação entre as organizações públicas, tido como alternativa para melhorar a prestação de serviços (MILWARD e PROVAN, 2003). Tais sinergias poderão resultar em parcerias públicas-públicas (PuPs) (o arranjo organizacional de vários níveis de governo, exemplo: prefeitura de Fortaleza e o Governo Estadual do Ceará) e cooperação intermunicipal (CI) (o arranjo entre organizações do mesmo nível de governo, exemplo, entre a prefeitura de Redenção, Acarape e Baturité). Acredita-se que as PuPs se associam a maiores níveis de eficiência operacional, maior eficácia e concomitantemente a uma maior equidade para os cidadãos (BOVAIRD, 2014). Pelo que foi referido, neste trabalho propõe-se o conhecimento da possibilidade de aproveitamento das economias de escala, para que haja redução de custos enquanto a produção aumenta, diminuindo-se deste modo o preço ao utilizador (DA CRUZ e MARQUES, 2012).

Palavras-chave:

Parcerias-público privadas. cooperação intermunicipal. saneamento. Ceará.

[1] UNILAB, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Discente, e-mail: jlambaroutte@gmail.com
[2] UNILAB, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Docente, e-mail: hmcsilvestre@unilab.edu.b

INTRODUÇÃO

São as Parcerias-públicas públicas e/ou a Cooperação intermunicipal alternativas à participação do setor privado para uma maior eficiência dos serviços públicos? (MARANDO, 1968, p.196). A prestação de serviços públicos, a partir de uma perspectiva econômica e administrativa, de eficiência operacional e de diminuição de custos organizacionais, devem ser consideradas para que os cidadãos possam usufruir de serviços que valorizem o seu próprio dinheiro (POLLITT, 1990). Para o efeito, surgiu a NGP na década de 70 enquanto modelo preferencial para a reforma do setor público nos países Anglo-saxões. Nesses países, a participação das organizações do setor privado para a prestação dos serviços públicos era tida como uma solução para a tradicional ineficiência e aumento da dívida das organizações do setor público (SILVESTRE, 2012, 2016). Motivado pela crise das finanças públicas, as propostas da NGP foram implementadas para a prestação de serviços públicos através das Parcerias-público privadas (PPPs). Consequentemente, as organizações do setor privado tornaram-se parceiros estratégicos para que tais serviços fossem ofertados com o objetivo de elevar a eficiência e ao mesmo tempo aumentar a qualidade destes (MILWARD, 2014). Em teoria, estas parcerias iriam facilitar a diminuição dos custos organizacionais em consequência de uma maior capacidade gerencial dos parceiros privados, o que invariavelmente levaria a uma diminuição dos impostos cobrados aos cidadãos (POLLITT E BOUCKAERT, 2011). Contudo, o principal objetivo da NGP não foi alcançado, ou seja, não se verificou uma diminuição de custos na prestação de serviços públicos que decorreriam com o aumento da eficiência operacional. Assim, não diminuíram os custos para o cidadão na utilização desses serviços (SILVESTRE, 2012, 2016). Se adicionarmos a crise econômica que deflagrou no ano de 2008, verifica-se que o grau de financiamento aos operadores privados trouxe modificações ao nível dos investimentos acordados. Para mais, os parceiros privados assistiram a uma diminuição no retorno dos seus investimentos em resultado da diminuição do consumo dos serviços públicos. Atentos aos acontecimentos, tanto políticos como os administradores públicos, consideraram a adoção de arranjos organizacionais alternativos e capazes de satisfazer as necessidades dos cidadãos como são os casos das PuPs e das IC (CITRONI, LIPPI, e PROFETI, 2013). Tais arranjos são entendidos como parcerias que envolvem exclusivamente organizações do setor público (MILWARD e PROVAN, 2003). Estes últimos referenciados arranjos estão tornando alternativas à participação das organizações do setor privado para a prestação de serviços públicos (BEL e WARNER, 2008).

METODOLOGIA

Desenho de pesquisa

Tendo por base os objetivos definidos, optamos pela seleção do desenho de pesquisa de tipo Estudo de Painel (CAMÕES, 2012). Para este autor duas dimensões devem ser consideradas na escolha de um desenho de pesquisa, a saber: número de unidades comparadas e a frequência dos momentos analisados.

Seleção geográfica

O número de unidades de análise comparadas no nosso estudo reporta aos Governos Locais Cearenses (n=) 184 municípios. Em segundo lugar, porque é possível identificar arranjos de cooperação intermunicipais, parcerias-público privadas e organizações do governo local para a área de distribuição de água e saneamento, ou seja, é possível realizar uma comparação entre os modelos de prestação de serviços públicos que foram discutidos, considerando o número de munícipios neste Estado. A outra dimensão a ser considerada para a seleção do desenho de pesquisa é a dos momentos analisados. A opção neste caso em concreto vai para a análise ao longo de um período de tempo, a saber, entre 2005 e 2015. Esta opção se justifica, e segundo Sabatier e Weible (2014), só a análise por dez anos poderá dar uma amostra da tendência que se pretende auferir. Assim, e considerando o período de 2005-2015 assegura-se que as conclusões serão

mais robustas, o que dará em consequência uma maior consistência aos resultados obtidos.

Unidade de análise

Alguns estudos têm sido realizados em variados países da África, Oceania, América do Norte e Europa. Contudo, nenhum desses estudos focaliza em exclusividade o setor de saneamento, muito em especial quando este setor se caracteriza pela inexistência de competição, onde a incerteza para o consumo é baixa enquanto a complexidade organizacional é igualmente reduzida em resultado da existência de tarefas permanentes e estáveis (CARTER, 1991). Por estas razões, a comparação de resultados entre operadores do setor de saneamento é fundamental para atestar da eficiência operacional e em concomitância a redução de custos organizacionais. A escolha da prestação de serviços de água e saneamento dos Governos Locais Cearenses para realizar este estudo se deve a questões quer teóricas, quer práticas. Em primeiro lugar, a água é tida como fundamental tanto para as pessoas, individualmente consideradas, como para a sociedade, no geral (HERRALA e HAAPASALO, 2012). Em segundo lugar, porque é possível identificar arranjos de cooperação intermunicipais, parcerias-público privadas e organizações do governo local para a área de distribuição de água e saneamento, ou seja, é possível realizar uma comparação entre os modelos de prestação de serviços públicos que foram discutidos a montante e se considerados os munícipios neste Estado

Dados utilizados e indicadores

Os dados correspondem ao período temporal que compreende os anos de 2005 e 2015 – e resultam dos anuários estatísticos publicados pelo SNIS, entre outros, sendo assim os nossos dados de tipo secundário (BRYMAN, 2016). No que se refere aos indicadores, procuramos aqui uma estrutura e coerência. Essa procura dá-se porque existem inúmeros indicadores que poderão ser selecionados. Por este facto as variáveis dependentes neste estudo são a eficiência operacional e os custos organizacionais (e reportam a informações econômico-financeiras, operacionais, entre outros) de cada um dos operadores.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como já avançado, a NGP baseou-se numa estratégia que incluía a contratualização de serviços entre as organizações públicas e organizações privadas, as PPPs. Em teoria, e como já avançado, as PPPs facilitariam a partilha de riscos entre os operadores ao nível das responsabilidades de gestão, operacional e financeira. Tal partilha era tida como benéfica, porque apresentando objetivos comuns, os parceiros iriam beneficiar a sociedade com operações conjuntas onde os parceiros privados são tidos como mais eficientes na utilização dos recursos escassos e consequentemente apresentando uma redução dos custos organizacionais (BROWN, POTOSKi e VAN SLYKE, 2006). De acrescer que esta notoriedade, a da participação das organizações privadas na prestação de serviços públicos, foi suportada pelo apoio e envolvimento de agências internacionais, tal como do Banco Mundial (SABBIONI, 2008). Contudo, os ganhos de eficiência ou redução de custos apresentam resultados mistos (BEL, FAGEDA e WARNER, 2010) ou escassos (HOSSAIN e AHMED, 2015). Por estas razões, o envolvimento das organizações do setor privado na prestação de serviços públicos não cumpriu as expectativas políticas e teóricas para a sua utilização (BEL e WARNER, 2008; WARNER, 2011). Tais conclusões elevaram a discussão dos governos de vários países acerca do envolvimento das organizações do setor privado na prestação de serviços públicos e muito em especial após a crise financeira mundial de 2008. Ao mesmo tempo que se promoviam as PPPs, foi implementada a descentralização para os governos locais de um maior número de serviços que por estes deveriam ser prestados (POLLITT, 1990). Para além do maior número de responsabilidades, os governos locais deveriam promover arranjos organizacionais que possibilitassem operar dentro da lei privada, o que iria melhorar, em teoria, a flexibilidade quer da gestão estratégica, quer da gestão operacional (TALBOT, 2010). Essa movimentação

era tida como uma resposta ao cumprimento das necessidades dos cidadãos em relação ao usufruto dos serviços públicos básicos. Tais arranjos [parcerias públicas-públicas (PuPs) e cooperação intermunicipal (CI)] são entendidos como parcerias que envolvem exclusivamente organizações do setor público (MILWARD e PROVAN, 2003). As PuPs assumem vários significados embora se aceite comumente como todo o arranjo que envolve o acordo entre dois ou mais parceiros para a prestação de um serviço público em particular (BOAG e MCDONALD, 2010; FIMREITE e LÆGREID, 2009). Por exemplo, este arranjo abarca os acordos entre o governo local responsável pela prestação do serviço e o governo estadual ou central ou mesmo uma empresa estatal para a execução do mesmo (PINTO, DA CRUZ e MARQUES, 2015).

Contrariamente ao anterior, a CI envolve o acordo ente parceiros públicos que se situam ao mesmo nível hierárquico. Devido aos objetivos comuns, tais arranjos têm-se tornado bastante visíveis e utilizados nos Estados Unidos da América, por exemplo (BEL e WARNER, 2015). Enquanto conceito, a cooperação intermunicipal consiste no acordo formal entre dois ou mais parceiros de entre os governos locais que têm em comum a execução eficiente das tarefas, aumento da qualidade dos serviços e promoção do desenvolvimento regional ao mesmo tempo que diminuem a utilização de insumos e concomitantemente reduzem os problemas territoriais (BEL e WARNER, 2015; CITRONI, LIPPI e PROFETI, 2013). A expectativa é que a coordenação entre operadores públicos diminua os custos organizacionais através do aumento da eficiência na provisão de serviços públicos (WILLIS e JEFFARES, 2012). Sobre este arranjo organizacional, verifica-se que a prestação de serviços públicos poderá ocorrer por uma única organização ou pela junção de várias organizações (CITRONI, LIPPI e PROFETI, 2013), potenciando o aproveitamento das economias de escala tidas como um dos principais objetivos entre os parceiros envolvidos (BEL e WARNER, 2015; DA CRUZ e MARQUES, 2012). “As Economias de escala existem quando o custo médio diminui ao mesmo tempo que a produção aumenta” e esta é a principal finalidade para a existência de cooperação (BEL e WARNER, 2015, p. 55). Esta estratégia é marcadamente a mais importante, principalmente para pequenos municípios, que estão mais sujeitos a baixar os custos organizacionais e operacionais se estiverem envolvidos em tais alianças (WARNER, 2011). De realçar que os custos de transação tendem a diminuir quando o arranjo envolve parceiros públicos, porque se evitam os comportamentos oportunísticos quando organizações do setor privado são contratadas (CITRONI, LIPPI e PROFETI, 2013).

No momento, ainda não conseguimos avançar com os resultados. Esta demora resulta do acesso ao programa estatístico SPSS que não se encontra disponível para utilização por inexistência de licença. Os resultados serão reportados assim que esteja disponível essa ferramenta estatística. De sublinhar que os resultados serão materializados num artigo a ser submetido à revista.

CONCLUSÕES

O trabalho aqui descrito retoma a discussão em torno dos modelos que sendo utilizados, elevam a eficiência operacional e em concomitância diminuem os custos organizacionais para a prestação dos serviços de saneamento nos governos locais Cearense. A inovação, dá-se pela análise das parcerias-públicas públicas e cooperação intermunicipal, que segundo Warner (2011) são competidores da participação dos operadores privados neste setor de atividade. Este é sem qualquer dúvida um campo de pesquisa em claro crescimento e que agora começa a desenvolver um corpo teórico alicerçado em dados concretos. A realização deste estudo, pretende contribuir para esse crescimento e para além das realidades Norte-Americana e Europeia. Por estas razões, pretende-se contribuir com esta discussão sobre os melhores modos de provisão de serviços públicos numa área tão crucial quanto é a área do saneamento.

AGRADECIMENTOS

Com efeito, num trabalho como este contamos sempre com colaboração e apoio de vários parceiros, quer sejam pessoas físicas ou jurídicas. Portanto, para não negligenciar suas contribuições, não podíamos deixar de mencionar a nossa gratidão, especialmente, à UNILAB pela bolsa de pesquisa que nos foi concedida. Também, agradecer aos vários pesquisadores aqui citados, cujos trabalhos empíricos e conceitual,

secundaram o nosso. Por fim, mas, não menos importante, sou grato ao contributo do meu professor, orientador, colaborador e “pai acadêmico” Hugo Consciência Silvestre pelo simpático convite que me dirigiu para integrar o seu grupo de pesquisa, e por me conceder bolsa de pesquisa que me abriu horizontes no mundo de pesquisa. Igualmente, ainda, agradeço-o pelas leituras, revisões e críticas que revelaram ser úteis na materialização deste trabalho.

REFERÊNCIAS

BEL, G.; WARNER, M. Inter-Municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. Public Administration, v. 93, n.1, p. 52-67, 2015.

BOVAIRD, T. Efficiency in third sector partnerships for delivering local government services: the role of economies of scale, scope and learning. Public Management Review, v. 16, n. 8, p. 1067-1090, 2014.

Brown, T. L.; Potoski, M.; Van Slyke, D.M. Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. Public Administration Review, v. 66, n.3, p. 323-331, 2006.

BRYMAN, A. Social research methods. Oxford: Oxford university press. 2015.

CAMÕES, P.J. O design de investigação. In: Silvestre, H.C., & Araújo, J.F. (Eds.) Metodologia para a investigação social, p. 103-119. Lisboa: Escolar Editora, 2012.

CARTER, N. Learning to measure performance: the use of indicators in organizations. Public Administration, v. 69, n.1, p. 85-101, 1991.

CITRONI, G., LIPPI, A.; PROFETI, S. Remapping the State: inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures. Local Government Studies, v. 39, n. 2, p. 208-234, 2013.

DA CRUZ, F.N.; MARQUES, R. C. Mixed companies and local governance: no man can serve two masters. Public administration, v. 90, n. 3, p. 737-758, 2012.

FIMREITE, A.L.; LÆGREID, P. Reorganizing the welfare state administration. Public Management Review, v. 11, n. 3, p. 281-297, 2009.

HERRALA, M. E.; HAAPASALO, H. Effect of governance models on enhancing water service delivery. International Journal of Public Sector Management, v.25, n.5, p.373-390, 2012.

HOSSAIN, K.Z.; AHMED, S.A. Non-conventional public-private partnerships for water supply to urban slums. Urban Water Journal, v.12, n.7, p. 570-580, 2015.

MARANDO, V. L. Inter-local cooperation in a metropolitan area: Detroit. Urban Affairs Quarterly. v. 4, n. 2, p.185-200, 1968.

MILWARD, H.B.; PROVAN, K. Managing the hollow state Collaboration and contracting. Public Management Review, v.5, n.1, p. 1-18, 2003.

PINTO, F. S.; DA CRUZ, N.F.; MARQUES, R.C. Contracting water services with public and private partners: a case study approach. Journal of Water Supply: Research and Technology-Aqua, v.64, n. 2, p. 194-210, 2015.

POLLITT, C. Managerialism and the public services: The Anglo-American experience. Oxford: Blackwell, 1990.

_____; BOUCKAERT, G. Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). Theories of the policy process. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2014.

SILVESTRE, H.C. Public–private partnership and corporate public sector organizations: Alternative ways to increase social performance in the Portuguese water sector? Utilities Policy, v. 22, p. 41-49, 2012.

_____. Social performance in public services delivery: conceptual roots and results for the Portuguese water sector. International Journal of Water Resources Development, v. 32, n.1, p. 43-56, 2016.

TALBOT, C. Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain. Oxford: Oxford University Press, 2010.

WARNER, M. E. Competition or cooperation in urban service delivery? Annals of Public and Cooperative Economics, v. 82, n. 4, p. 421-435, 2011.

WILLIS, M.; JEFFARES, S. Four viewpoints of whole area public partnerships. Local Government Studies, v. 38, n. 5, p. 539-556, 2012.