

GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E PARCERIAS PÚBLICAS - PRIVADA: A EXPERIÊNCIA SOTEROPOLITANA

Romário Lima dos Santos

Professor

Universidade Estadual da Bahia (UNEB)

negrorom@gmail.com.

Maria de Fátima Hanaque Campos

Professora

Universidade Estadual da Bahia (UNEB).

fatimahanaque@hotmail.com

Marcelo Santana Silva

Professor

IFBA – Campus Santo Amaro

marcelosilva@cefetba.br

Ronaldo Bruno Ramalho Leal

Professor

IFBA – Campus Salvador

ronaldobruno@ifba.edu.br

RESUMO:

Este trabalho procura demonstrar e avaliar as possibilidades e viabilidades de um problema contemporâneo aos municípios brasileiros que é a gestão de resíduos sólidos e assim atender ao disposto na Lei Federal nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, que instituiu a obrigatoriedade por parte dos municípios de tratar adequadamente os resíduos sólidos coletados. Este estudo analisará o modelo de Gestão integrada de resíduos sólidos delineados pela Prefeitura Municipal do Salvador através do Plano Básico de Limpeza Urbana – PBLU. Nesse sentido propõe-se apresentar um breve diálogo sobre os processos decisórios e de implementação das Parcerias Público-Privadas – PPPs em Salvador, por meio de pesquisa qualitativa, direcionada a compreensão dos processos envolvidos, através do levantamento e análise documental da bibliografia nacional sobre o tema, bem como dos textos legais. Por se tratar de um tema de grande relevância atual e cada vez mais comum na esfera municipal as PPPs revelam-se como a forma jurídico-administrativa adequada para o financiamento em infraestrutura, principalmente em áreas como a de saneamento básico, um dos principais gargalos dos municípios brasileiros. Com isso, pretende-se contribuir para o maior conhecimento e entendimento das PPPs como um mecanismo importante para a administração pública atender ao binômio: investimentos na prestação do serviço público x a busca por eficiência na prestação desse serviço. No entanto, constata-se que as escolhas de PPPs ainda carecem de critérios sobre o aprimoramento do processo de implantação, para que não ocorra a sobreposição dos interesses privados em detrimento dos ganhos econômicos, sociais e ambientais.

PALAVRAS CHAVES: Parceria Pública - Privada; Gestão em Resíduos Sólidos, Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

A partir da reforma gerencial, vivenciada pelo Brasil na década de 90, na qual seguindo uma tendência mundial de redefinição do papel do Estado no qual um dos reflexos mais nítidos desta tendência foi a reorganização patrimonial do setor público, por meio dos grandes processos de desestatização, que interferiu de maneira decisiva na forma de provimento de bens e serviços públicos e especificamente ao legitimarem a presença de atores privados em espaços tradicionalmente ocupados por governos. Tais mudanças oriundas das pressões por parte, principalmente, dos organismos multilaterais de fomento (BID, Banco Mundial e FMI), (BARBOSA, Marco et al, 2009).

Nesse contexto evidenciado por dois grandes marcos na gestão pública brasileira – a reforma burocrática, iniciada em 1937 e a reforma gerencial de 1995, – além do Decreto-Lei 200 de 1967 e da Constituição Federal de 1988, que evidenciou a busca por alternativas que viabilizassem a redefinição do papel do Estado, desde a diminuição da própria estrutura do Estado, na qual para a provisão estatal de serviços de utilidade pública foram sendo utilizadas as concessões e privatizações até se chegar a alternativa de uma nova modalidade de contratação, a Parceria Público-Privada. A PPP difere da privatização na sua essência, uma vez que não há venda de ativos, mas sim o setor público concede o direito a um operador privado de prover certo serviço público por um determinado período de tempo.

As primeiras experiências com PPPs surgiram na Inglaterra em 1992, tendo como o embrião do programa de parcerias inglesas, a *Private Finance Initiative* (PFI), na qual o principal objetivo era viabilizar projetos por meio do financiamento privado. Na atualidade cerca de 60 países (Irlanda, Japão, Coréia do Sul, Holanda, África do Sul, México, Chile, e outros) já adotam ou estão introduzindo o conceito de PPP. (PINTO et al. 2011).

Em razão disso, projetos de PPPs vem sendo implementados em diversas áreas – infraestrutura, sistema penitenciário, transporte, saúde, educação e saneamento básico. Nesse último, a contratação desse modelo de operacionalização com a iniciativa privada está se tornando uma das poucas chances dos municípios cumprirem em tempo hábil a Lei 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Por se tratar de um tema de grande relevância atual e cada vez mais comum na esfera municipal, as PPPs revelam-se como a forma jurídica/administrativa adequada para o financiamento em infraestrutura, principalmente em áreas como a de saneamento básico, um dos principais gargalos dos municípios. Busca-se assim demonstrar a possibilidade e viabilidade da solução do problema dos resíduos sólidos urbanos, através da contratação de Parceria Público-Privada.

No Brasil as PPPs foram instituídas com a criação da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Em linhas gerais a Lei define a PPP como um contrato administrativo representado por dois modelos de concessões: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Com a implantação das PPPs o Poder Público busca por eficiência para a prestação de Serviços Públicos, bem como prover à população de infraestrutura e serviços correlatos, sendo uma característica peculiar a compra de serviços infraestruturais pelo Poder Público, em vez de ele mesmo implantá-los e operá-los diretamente (ARAGÃO et al ., 2004, apud ARCHANJO 2006).

O artigo é estruturado da seguinte maneira: na próxima seção apresenta-se uma contextualização do conceito de PPP ao discutir seus aspectos legais. Em seguida, correlaciona-se as PPP's com a Gestão de Resíduos Sólidos como forma de atender a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para posteriormente abordar-se os processos decisórios e de implementação das Parcerias Público-Privadas - PPPs em Salvador. A última seção é dedicada às considerações finais.

2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: CONTEXTUALIZAÇÃO E ASPECTOS LEGAIS

Na década de 1990, o país passou por transformações estruturais que se materializaram em novas formas do agir estatal. Mudanças essas fruto de duas grandes reformas administrativas: a burocrática iniciada em 1937 e a gerencial de 1995. Entre essas duas grandes reformas existiram dois grandes marcos na gestão pública: uma proposta de reforma gerencial da administração pública brasileira em 1967, que pode ser considerada o primeiro momento com essa preocupação no Brasil da segunda metade do século XX, por meio do Decreto-Lei 200, quando houve uma tentativa de superação da rigidez burocrática; e a promulgação da Constituição de 1988. Esta, ao

invés de avançar na reforma gerencial, retrocedeu, buscando reafirmar e completar a Reforma Burocrática de 1937 (BRESSER PEREIRA, 2008 apud CARRERA, MARIANA, 2012).

A reforma do Estado deve ser entendida no contexto da redefinição do seu papel, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar seu promotor e regulador. O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor. Nesta nova perspectiva, busca o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação da prestação de serviços sociais (COSTA, 1998).

Para Brito e Silveira (2005), um dos reflexos mais nítidos desta tendência foi a reorganização patrimonial do setor público, por meio dos grandes processos de desestatização, que interferiu de maneira decisiva na forma de provimento de bens e serviços públicos o que por sua vez se traduziu na transferência, por venda ou concessão, de empresas estatais à iniciativa privada.

Nesse contexto, as parcerias não devem ser confundidas com as privatizações. Embora resultantes de um mesmo processo, uma vez que as privatizações implicam a alienação de ativos públicos ao setor privado, enquanto nas PPP's ocorre o inverso: ao término do contrato a infraestrutura implementada é transferida ao setor público.

As PPPs foram instituídas no Brasil devido, principalmente, à falta de capacidade do setor público brasileiro, nas três esferas de governo, de realizar investimentos de infraestrutura, considerando a escassez de recursos. Em razão dessa dificuldade do Estado em gerir o problema o modelo brasileiro de PPPs foi definido pela Lei 11.079/2004, aprovada em 30 de dezembro de 2004, onde institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública¹. De acordo com essa legislação, a contratação das PPPs poderá ser realizada por toda a administração pública, nas três esferas de governo (União, Estados, municípios e Distrito Federal).

¹ Posto que o assunto é de interesse concorrente entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atualmente as PPPs em Salvador são regidas pela Lei nº 11.079, pela Lei nº 9.290/2004 que instituiu o Programa de PPPs do Estado da Bahia e pela Lei Nº 6.975/2006 que instituiu o programa em Salvador, mesmo o Estado e o município, podendo exercer a competência suplementar para atender a suas necessidades, segundo a Constituição Federal de 1988, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei local (estadual ou municipal), apenas no que lhe for contrário (Art. 24, § 4º).

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, define a parceria público-privada como sendo um contrato de prestação de serviços entre o setor público e o privado, sendo vedada a celebração de contratos que tenham como finalidade exclusiva o fornecimento de mão de obra ou equipamentos. Estabelece ainda um valor mínimo de R\$ 20 milhões por contrato (art. 2º, § 4º, I) e um prazo mínimo de cinco e máximo de 35 anos para os contratos de parceria, já incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I). O objetivo da fixação do valor mínimo para os contratos de PPP foi evitar a possibilidade de que serviços de baixo valor contratual, contratados de um modo geral pela Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), fossem licitados como PPP. Outro motivo para a definição legal de valor mínimo para celebração de contratos sob a modalidade de PPP foi sua complexidade estrutural, pois estes contratos envolvem elevados custos de transação, não sendo, dessa forma, adequados para projetos e serviços de pequena escala, em que um potencial ganho de eficiência não comportaria os custos de transação envolvidos (Brito e Silveira, 2005). Já com relação à definição do prazo fundamenta-se por oferecer capacidade para viabilizar investimentos maiores em ativos destinados à provisão de serviços de utilidade pública tradicionalmente oferecida diretamente pelo Poder Público. Outro ponto em que a lei inova diz respeito “a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”. Esse dispositivo representa uma alteração significativa do regime tradicional de repartição de riscos entre a administração e os entes privados (Brito e Silveira, 2005).

Como já mencionado no decorrer do trabalho, a razão principal para a contratação das PPPs é a busca por eficiência para o Serviço Público. No tocante a essa questão a própria legislação traz mecanismos que visam garantir esse objetivo, pode-se citar:

- O Comitê Gestor da Parceria Público-Privada (CGP), instituído pelo Decreto n. 5.385/2005: tem a competência para selecionar os projetos de PPP prioritários, fixar os procedimentos para celebração dos contratos, autorizar a abertura de licitação e aprovar seu edital (PORTUGAL; PRADO, 2007).
- O Fundo Garantidor das PPP (FGP): criado na tentativa de garantir ao parceiro privado o pagamento, por parte do setor público, das obrigações pecuniárias assumidas em virtude das PPP. Este fundo tem natureza privada e patrimônio próprio – formado pelos valores, bens e direitos integralizados pelos quotistas.

Como se trata de pessoa de direito privado, a execução judicial de seus débitos não está sujeita aos contingenciamentos e limitações da administração pública (SUNDFELD, 2005).

- O processo de licitação: poderá seguir a modalidade de concorrência, regulada pela Lei Federal no 8.666, de 21 de junho de 1993, ou adotar o procedimento de concorrência-pregão, criado a partir da Lei Federal 10.520/02 (SUNDFELD, 2005).
- A Lei das PPPs: prescreve que a abertura do processo licitatório está condicionada à submissão de minuta de edital de licitação e de contrato a consulta pública. O prazo mínimo para que qualquer pessoa apresente sugestões é de 30 dias (SUNDFELD, 2005).
- Os critérios de julgamento de propostas: baseiam-se na análise dos critérios técnicos e propostas econômicas. Segundo o art. 12, § 2º da Lei das PPPs, os critérios técnicos devem garantir a maior objetividade possível, mediante ato motivado com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultados pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital (SUNDFELD, 2005).
- O contrato: deve especificar metas de desempenho definidas pelo parceiro público ao parceiro privado, uma vez que os projetos de PPP têm como princípio a gestão por resultados. É comum vincular o pagamento da contrapartida pública à consecução desses padrões de qualidade (PORTUGAL; PRADO 2007).
- O valor máximo da proposta econômica: definido de forma a não ser superior à média de custo da pesquisa realizada em serviços da administração pública e do setor privado e, ao mesmo tempo, ser compatível com os custos da gestão, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do projeto (PORTUGAL; PRADO 2007).
- O setor privado: participa sob a forma de um consórcio, criado para implantar e administrar o projeto da PPP. Esse consórcio tem como principal objetivo melhorar a distribuição de riscos. E, geralmente, envolve uma empresa da área de construção civil, uma empresa operadora de serviços, e outras empresas com qualificações específicas para atender ao contrato (PORTUGAL; PRADO 2007).

- O consórcio constituído na forma de Sociedade de Propósito Específico (SPE): tem o objetivo de facilitar a fiscalização por instituição pública competente (SUNDFELD, 2005).

3. PARCERIAS PÚBLICAS PRIVADAS E A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NOS MUNICÍPIOS

Com a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, pela Lei 12.305/2010, a qual tem como propósito universalizar o acesso da população aos serviços básicos de saneamento, no qual no conjunto da proposta são tratadas questões para reduzir a geração de lixo, combater a poluição e o desperdício de matérias descartados, da lógica reversa, além da definição de compartilhamento e responsabilidades entre os atores envolvidos e o estímulo econômico para atividades de reciclagem e destinação apropriada dos resíduos, instituiu-se o conceito da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Tal conceito é definido como o conjunto de ações voltadas à busca de soluções para os resíduos sólidos, considerando as dimensões políticas, econômicas, ambientais, culturais e sociais, com participação social, tendo como premissa o desenvolvimento sustentável. Essa lei em comento, em seu artigo 13, estabelece a obrigatoriedade da elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, como requisito indispensável para os Municípios terem acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos.

Quanto à elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos faz-se necessário trazer os pontos principais para a sua elaboração², tais como: a necessidade do diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território; a identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observando o plano diretor; a identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios.

Deverá conter a identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos ao plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 da Lei 12.305/2010; o sistema de logística reversa; procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza; utilização de indicadores de desempenho

² Conforme Guia de orientação para adequação dos Municípios à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)

operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; implantação de regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos; definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização; criação e implantação de programas e ações de capacitação técnica; utilização de mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos; definição de metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem; adoção de ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento; identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos.

Por fim, o Plano municipal, dentre outras peculiaridades, tem como objetivo apresentar um diagnóstico mais pormenorizado dos resíduos da localidade, com a indicação de sua origem, volume e natureza, bem como a identificação de áreas favoráveis para a disposição final adequada e de possíveis formas de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios. Ademais, é conteúdo do plano municipal a indicação dos geradores sujeitos os planos de gerenciamento ou de sistema de logística reversa, de sua localidade.

No tocante a Gestão de Resíduos Sólidos de uma forma geral para a efetiva implantação dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, será necessário aos gestores municipais atender a uma demanda específica que é viabilizar investimentos na prestação do serviço público, tornando-os mais eficientes sem que isso cause impactos imediatos sobre o quadro de endividamento público.

Até então, o que se percebe na prática quanto à contratação de prestação de serviços de limpeza urbana e destinação final de resíduos é a adoção de um modelo de concessão através de contratos administrativos. Tais contratos regidos pelo o que consta no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei 8.666/93 e no Art. 175, regulamentado pela Lei 8.987/95.

Com o advento da lei 11.079/2004, a modalidade da concessão administrativa (prestação de serviço à Administração mais subsídio integral), modalidade essa que no caso da prestação do serviço em questão une a necessidade do ente público com a oportunidade de negócio para empresas privadas, vem a se tornar uma das poucas chances dos municípios cumprirem em tempo hábil as exigências impostas pela PNRS.

Além do já exposto acima ao fazer um contraponto entre as duas modalidades fundamentam-se, portanto, a contratação das PPP's, tendo em vista que os contratos administrativos oriundos da Lei 8.666/93, assim como as concessões comuns da Lei 8.987/94, não possuem instrumentos capazes de atrair o volume de investimentos necessários à implementação de projeto do porte dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos, além de não oferecem garantias adequadas à segurança e necessidades dos dois parceiros, o público e o privado.

Dessa forma, quando se trata da gestão de resíduos sólidos através de PPPs o volume de resíduos coletados, ou seja, a escala, é um fator determinante na sua viabilidade econômico-financeira, sendo um dos principais diferenciais dessa parceria o pagamento fixo pelo volume de lixo coletado. A nova modalidade incentiva a empresa a implantar programas de coleta seletiva e reciclagem de lixo, reduzindo o volume encaminhado ao aterro sanitário do município. No modelo até então vigente, a companhia recebia por tonelada de lixo coletado e encaminhado ao aterro.

Levando-se em consideração, que o modelo das Parcerias Público-Privadas figura como a melhor opção e, talvez, única possibilidade para o desenvolvimento do serviço de manejo de resíduos sólidos em conformidade com os princípios e objetivos da PNRS, poderá ser utilizado pelos diversos municípios para gerenciamento integrado de resíduos sólidos e assim resolver o problema dos lixões, que atinge mais de 90% das cidades.

3.1 GESTÕES INTEGRADAS DOS RESÍDUOS SÓLIDOS EM SALVADOR

Inicialmente cabe traçar um panorama das questões que envolvem a gestão de resíduos sólidos em Salvador, para tanto se fez uso dos resultados do estudo “Gestão da Limpeza Urbana – Investimento para o futuro das cidades” realizado pela Price Waterhouse Coopers 2011, o qual mapeou os mecanismos, estruturas e modelos dos serviços de limpeza pública em 14 capitais do Brasil e Exterior, objetivando apresentar modelos de gestão pública relacionados à limpeza urbana. O referido estudo traz dados a respeito do sistema de limpeza urbana do município do Salvador. A seguir, a Tabela 1 apresenta um quadro resumo das informações selecionadas, do qual se pode traçar um panorama geral do Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos na capital baiana.

Do estudo em questão alguns pontos chamam a atenção no tocante a cidade de Salvador, a exemplo do orçamento público destinado ao setor de limpeza urbana. Dentre

as cidades nacionais pesquisadas, Salvador se destaca pelo maior percentual destinado ao setor de limpeza urbana 12,5%, apesar de cobrir apenas 20,7% de suas despesas com a arrecadação do serviço.

Atualmente a coleta de resíduos sólidos no município é feita em decorrência de contratos oriundos de processos licitatórios para prestação de serviço, no qual os serviços de limpeza são executados pelas empresas Revita, Torre, Jotagê, Viva e Amaral. Destas, a Revita é responsável por 60% do serviço e as outras quatro ficam com os 40% restantes. O contrato das empresas com a Secretaria de Serviços Públicos - Sesp foi celebrado em 2010 com validade de um ano e renovável por mais seis. O valor celebrado foi de R\$ 16 milhões. (Revista Época, 2012)

Sendo assim, as normas legais do Município que tratam especificamente dos serviços de gerenciamento de resíduos sólidos estão contidas nas diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU (Lei n. 7.400/07), no conteúdo normativo do Decreto Municipal nº 18.136/08 que consubstancia o marco normativo regulatório dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos no Município do Salvador e nas normas relativas aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos previstas na Lei n.7.394/07. Assim, o presente estudo procurou realizar uma abordagem com vistas a dialogar com os processos decisórios vigentes até então.

O principal objeto normativo da Lei 7.400/07 é o ordenamento da Política de Desenvolvimento Urbano, da qual o PDDU se constitui no instrumento básico de execução. Para tanto, define as diretrizes para as políticas setoriais e que devem ser observadas na elaboração de seus planos, projetos e programas e na localização e priorização das atividades públicas e privadas no território do Município, bem como define e disciplina os instrumentos jurídicos e urbanísticos para sua consecução.

Cabe aqui, portanto, algumas considerações a respeito do PMSB, esse deve contemplar de forma integrada as quatro áreas que compõem o saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas). Ocorre que o Município do

Salvador optou pela elaboração em separado³, logo por etapas que contemplem as áreas que compõem o saneamento básico.

Há de se ressaltar que o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos pode estar inserido no Plano de Saneamento Básico integrando-se com os planos de água, esgoto, drenagem urbana e resíduos sólidos, previstos na Lei nº 11.445, de 2007. Neste caso deve ser respeitado o conteúdo mínimo definido em ambos os documentos legais. Porém, ambos os planos não foram elaborados e já tiveram seus prazos findados de acordo com os prazos estabelecidos.

Na prática o que se tem até hoje sobre a gestão integrada de resíduos sólidos em Salvador é o Plano Básico de Limpeza Urbana – PBLU, aprovado pelo Decreto Municipal nº 18.136/08. Esse por sua vez atende as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico que estabelece a necessidade de revisão/atualização do referido plano a cada quatro anos.

As proposições dos Programas e Projetos do PBLU se inserem no contexto geral dos objetivos e estratégias do Plano Municipal de Saneamento Básico de Salvador (PMSB), no qual se destaca que o processo de elaboração do PMSB tem como objetivo a formulação de um instrumento legal orientador das políticas de saneamento básico do município. Dessa forma mesmo o Município de Salvador ainda não tendo editado a sua Política Municipal de Resíduos Sólidos e assim instituir princípios norteadores da gestão de Resíduos Sólidos. Com a efetivação do PBLU busca-se atender aos objetivos gerais da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Para atender a essas necessidades cabe ao Município a busca por alternativas capazes de tratar a questão de forma eficiente. É, portanto, neste contexto que o instituto da Parceria Público-Privada se apresenta como melhor e, talvez, única possibilidade para a criação do serviço de manejo de resíduos sólidos que respeite os princípios e objetivos da PNRS e demais instrumentos normativos que versam sobre o tema.

A instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas no Município de Salvador foi autorizada pelo Poder Legislativo do Município, por meio da Lei

³ Diante da premente necessidade de renegociação do Contrato de Concessão com a EMBASA, para prestação dos serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, e para captação de recursos para investimentos em obras de Saneamento Básico no município, a Prefeitura Municipal de Salvador, através da Secretaria Municipal dos Transportes e Infra-Estrutura – SETIN, deu início em maio/2010 ao processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Salvador, cuja primeira parte, correspondente aos serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, foi concluída em dezembro/2010, tendo sido aprovada em maio/2011 pela Câmara Municipal de Salvador

Municipal nº 6.975, de 27 de janeiro de 2006, sendo que a específica autorização para contratação de Concessão Administrativa dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e respectiva inclusão no Plano Plurianual do Município, deu-se por meio da Lei Municipal nº 7.394, de 28 de dezembro de 2007, que alterou a Lei Municipal nº 6.913, de 28 de dezembro de 2005.

Com esse instrumento jurídico o Município do Salvador demonstra sua disposição em adotar as PPP's para a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Município.

A Parceria a ser contratada será na modalidade de concessão administrativa,⁴ com o prazo de execução de 20 (vinte) anos, destinada ao desempenho (essa proposta muda a forma de contratação, que antes era por peso, para uma proposta de cidade limpa) pelo ente privado, dos serviços objeto da PPP. O Valor Total Estimado na minuta de Licitação é R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), correspondente à estimativa de toda a receita a ser recebida pelas Concessionárias, durante todo o prazo de vigência contratual.

A modelagem da licitação foi realizada pela FGV em parceria com a SESP, a qual contempla a Implantação de no mínimo 120 (cento e vinte) Pontos de Entrega Voluntários (PEV's); a implantação de 17 (dezessete) Centro de Coletas (ECOPONTOS); a Implantação, operação, manutenção de equipamento de tratamento de resíduos sólidos oriundos de estabelecimento de saúde; a operação e manutenção do Aterro Sanitário atual; o encerramento, manutenção e monitoramento do Aterro Sanitário atual, com a implantação de programas e procedimentos para a queima do gás metano para obtenção de crédito de carbono; a implantação, operação e manutenção de Unidade de Processamento de Resíduos provenientes de Podas e de Corte de árvores e a implantação, operação e manutenção do Novo Aterro Sanitário de Salvador, com a

⁴ De acordo com a minuta do Edital de Licitação justifica-se a escolha da modalidade pelo fato do Poder Público enxergar a futura **Concessionária** não como uma simples prestadora de serviço, mas, sim, parceira de um serviço, cujo interesse público é dominante, o que justifica, no presente caso, a adoção do modelo de concessão administrativa, em regime de Parceria Público-Privada. Uma das principais vantagens percebidas é a viabilidade de contratação de serviços públicos que não são economicamente viáveis unicamente pelo pagamento de tarifas pelo usuário, ou mesmo a inviabilidade de cobrança de tarifas a qualquer usuário. Assim, permite-se a implantação imediata de um serviço público, sem que o Poder Público necessite de todo o capital necessário para sua estruturação e, ainda, mantendo-se a atratividade do negócio para o setor privado.

Ademais, ao Poder Público é permitido delimitar as linhas primordiais e os objetivos a serem atingidos, sem a necessidade, por vezes impossível, de pormenorizar à exaustão as características da obra a ser executada ou do serviço a ser prestado.

exclusão do serviço de coleta, que permanecerá sendo realizada na forma atual. Além do desenvolvimento de Programa de Educação Ambiental.

Afora toda a questão das exigências legais e políticas que o assunto permeia o problema da Gestão de Resíduos Sólidos, interessa diretamente à população e denota-se nos processos decisórios a falta de transparência nas mudanças e a ausência de debates sobre o tema em Salvador, o que por sua vez tem levado diversos segmentos da sociedade civil a questionarem a parceria. Razão para qual o Ministério Público Estadual – MPE tem atuado como veemência sobre o assunto. Há ponto de, atualmente, existir um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC firmado entre o MPE e a Prefeitura de Salvador. No TAC assinado, a prefeitura de Salvador se compromete a não lançar o edital da Licitação para Concessão administrativa para execução de serviços públicos de limpeza urbana sem que as exigências impostas pela PNRS sejam concluídas. O Ministério Público Estadual avalia o projeto aprovado na Câmara, tendo em vista que o mesmo recebeu impugnações jurídicas e técnicas, para ver se ele obedece às regras do TAC assinado com a Prefeitura Municipal de Salvador.

Percebe-se, portanto, que diante dos constantes atropelos a Prefeitura não avançou com eficiência sobre o tema e ainda encontra-se paralisada, em razão do período de impugnação do edital, por desconsiderar a forma correta de se iniciar um processo para a contratação de PPP's ao deixar de atender as demandas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de todo o trabalho ficou claro que a Lei Federal nº 12.305/10 revolucionou a forma de gestão de resíduos sólidos no país, com a imposição de deveres antes impensado pela sociedade e pelo Estado. Tal modificação faz-se necessária e urgente ao se analisar a situação da coleta e da disposição atual dos resíduos, que impactam gravemente o meio ambiente.

Fica evidenciada para que seja possível dar efetividade a esta norma, caberá ao Poder Público, em princípio, realizar altos investimentos no setor, para que seja possível criar toda a infraestrutura necessária para a execução do serviço em questão. A necessidade de injeção considerável de recursos para financiar este novo serviço e sua devida infraestrutura se soma ao dever de cooperação de todos os setores da sociedade, usuários, Estado e setor privado, para a consecução dos objetivos da PNRS.

É neste contexto que o instituto da Parceria Público-Privada se apresenta como melhor e, talvez, única possibilidade para a criação do serviço de manejo de resíduos sólidos que respeite os princípios e objetivos da Política Nacional.

A contratação das PPP's, mais precisamente sob a forma de concessão administrativa, delinea-se como a forma que permitirá ao Município a implantação de toda a estrutura necessária de maneira célere e eficiente. É também este instrumento que permitirá o compartilhamento entre usuário e Estado da responsabilidade de financiamento deste serviço, mediante a junção das figuras de tarifa e contrapartida pecuniária pública.

Os melhores resultados dessa parceria serão colhidos através da possibilidade de vinculação da contrapartida pecuniária estatal com o alcance de metas de qualidade e de desempenho pelo concessionário que se propiciará, tanto do ponto de vista da atividade em si, como da melhor e mais rentável utilização das estruturas físicas.

Com isto, os gastos com a gestão de resíduos sólidos será reduzida, pois a utilização destes instrumentos será otimizada, o que permitirá a aplicação eficaz dos recursos públicos.

No entanto, constata-se que as escolhas de PPP's ainda carecem de critérios sobre o aprimoramento do processo de implantação, para que não ocorra a sobreposição dos interesses privados em detrimento dos ganhos econômicos, sociais e ambientais.

Independente da boa vontade e interesse da sociedade, o sucesso também está vinculado a uma política mais clara de incentivos e estímulos, tanto do governo federal como dos governos estaduais, para os municípios, que deverão buscar soluções conjuntas e regionalizadas, por meio dos consórcios públicos.

Nunca é demais lembrar, essas soluções devem ser estruturadas com uma perspectiva de longo prazo e plena adequação ambiental, o que demanda investimentos, que podem ser supridos com a adoção do modelo de Parcerias Público-Privadas.

5. REFERÊNCIAS

ARCHANJO, P.F. **A Regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil e a Experiência do Reino Unido.** Dissertação apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Economia, 2006.

BARBOSA, Marco; CABRAL, Sandro; LOIOLA, Elisabeth. Mitigação de riscos em PPP: o caso do emissário submarino de Salvador, na Bahia. In **Panorama das Contas Públicas da Bahia.** v. 1, p. 149-162, 2009 – Salvador: SEI, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias no âmbito da Administração Pública, Brasília, 2004.

_____. Ministério do Meio Ambiente/ ICLEI. **Planos de gestão de resíduos sólidos**: manual de orientação. Brasília, 2012.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, Antônio Henrique P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.

CABRAL, S.; SILVA Jr, A.F.A. PPP e decisões de investimentos em estádios de futebol. **In: O&S Organizações e Sociedade**, v.16, n. 48, p. 39-58, 2009.

CARRERA, M. B.M. **Parceria Público-Privada na Saúde no Brasil**: Estudo de caso do Hospital do Subúrbio de Salvador – Bahia. Dissertação apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Mestre em Administração, 2012.

COSTA, Frederico Lustosa da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 4, p. 71-82, 1998

LEITE, L. G. T. **Desenvolvimento Sustentável Ambiental**: Parceria Público-privada Alternativa na Gestão De Resíduos Sólidos Urbanos. Dissertação apresentada na Universidade de Marília. Mestre em Economia, 2011.

PMS; SESP; LIMPURB; PROEMA. Plano Básico de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos de Salvador (PBLU). São Paulo, 2007.

PMS. Lei nº 7.394 de 28 de dezembro de 2007.

PATURY, Felipe. Rio de Janeiro. 2012. Revista Época. Cidades. Disponível em <http://colunas.revistaepoca.globo.com/felipepatury/2012/04/02/salvador-prepara-licitacao-bilionaria-de-coleta-de-lixo/>>. Acesso em: 12 nov. 2012

PORTUGAL, Maurício; PRADO, Lucas Navarro M. **Comentários à lei de PPP**: Parceria público-privada: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007.

SELUR APLB e *Price Waterhouse Coopers*. Gestão da Limpeza Urbana – Investimento para o futuro das cidades. São Paulo, abril de 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias Públicas Privadas**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Públicas Privadas**. Guia jurídico das Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 18