

Privatização: benefícios duvidosos, riscos concretos

CECÍLIA RAMOS

TOM KRUSE



A experiência boliviana de privatização das empresas de administração e distribuição de água serve bem para observar os conflitos gerados pela privatização dos serviços básicos. Também demonstra a enorme dificuldade – ou até impossibilidade – de compatibilizar a busca do lucro com a prestação equitativa e sustentável dos serviços básicos. Enfim, fazer com que a privatização beneficie as pessoas pobres.

A entidade regulamentadora do saneamento básico regula 22 sistemas de água potável e esgoto na Bolívia. Desse número, 14 são cooperativas, sete são empresas municipais e uma, a maior em La Paz e em Alto, é concessionária privada.¹ Seriam duas empresas privadas, porém, em 2000, a privatização do sistema de água em Cochabamba foi revertida, depois de mobilizações maciças.

Dados gerais indicam que o acesso à água (número de conexões) tem melhorado nos últimos anos, embora não haja uma relação clara com a privatização (uma única concessão). Ao mesmo tempo, a privatização implica uma realocação de custos. Até mesmo quem defende a privatização reconhece que essa realocação pode produzir “efeitos adversos ao bem-estar”,² ou seja, significa que vai contra as necessidades das camadas pobres da população. Estão implícitos os parâmetros financeiros exigidos pelas instituições de crédito: total recuperação de custos (tarifas que recuperem plenamente os custos operacionais) e eliminação de subsídios cruzados ou diretos.³

O fracasso da privatização da água em Cochabamba é muito conhecido e debatido mundialmente. A relativa escassez de água cria uma dependência excessiva de fontes subterrâneas e interrupções do serviço; um sistema antigo e de baixo nível de medição faz com que quase 60% da água distribuída seja perdida ou não-faturada; a metade dos cerca de 500 mil habitantes não está conectada à rede de abastecimento de água, depende de caminhões-pipas – que vendem talvez a água mais cara da região – ou de sistemas autoconstruídos pelas comunidades locais. O resultado é um quadro de desigualdade no acesso à água, que reflete e reproduz a iniquidade e a polarização social.

Desde o início da década de 1990, o Banco Mundial exigia a privatização da empresa municipal de água, Semapa, como única solução para o problema da água em Cochabamba. Em 1996, o

Banco condicionou à privatização um empréstimo de US\$ 14 milhões à Semapa,⁴ e, em 1997, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) condicionaram outros US\$ 600 milhões à privatização.⁵ O processo se complicou por vários motivos: as elites locais vinculavam a concessão do sistema de água à execução de obras civis ambiciosas e onerosas; a empresa já tinha uma dívida grande a ser assumida pela concessionária; o Banco Mundial exigia uma aplicação estrita da recuperação total de custos; e a empresa conseguiu, nas negociações, estabelecer uma alta taxa de retorno garantido.

Todos esses custos – acertados em um processo totalmente secreto entre empresa, governo e elites locais – seriam refletidos nas tarifas de água, antes de qualquer melhoria do sistema de abastecimento. Em setembro de 1999, foi assinado o contrato de concessão em favor do consórcio Aguas del Tunari, dirigido pelo gigante da construção e de engenharia dos Estados Unidos, Bechtel Enterprises. Esse contrato criou a área de concessão monopolizada.

Golpe baixo

No início de 2000, começaram a chegar contas de água com aumentos de até 200% ou 300%, e a reação não se fez esperar. Estourou uma rebelião na cidade e nas zonas rurais e áreas periurbanas contra a Aguas del Tunari. Esse conjunto de forças protagonizou uma escalada de protestos, culminando, em abril de 2000, com enfrentamentos com a polícia e o exército, a declaração de estado de sítio, centenas de pessoas feridas e um morto. Em 10 de abril, o governo anunciou a anulação do contrato de concessão e, além disso, realizou mudanças substantivas na lei em que estava baseado o contrato e que também deixava sem proteção os sistemas de autogestão, assim como usos e costumes rurais.

1 Disponível em: <<http://www.sisab.gov.bo/empresasreguladas.html>>.

2 BARJA, Grover; URQUIOLA, Miguel. Adverse welfare effects. In: *Capitalization, regulation and the poor: access to basic services in Bolivia*. WIDER Discussion Paper, n. 34, 2001, p. 1.

3 Id., *ibid.*, p. 20.

4 *Opini3n*, Cochabamba, 23 jan. 1996, p. 5A.

5 *El Diario*, La Paz, 1 jul. 1997, p. 5A.

A primeira privatização de água na Bolívia aconteceu em 1997, quando o governo outorgou uma concessão a Aguas del Illimani, consórcio dirigido por Lyonnaise des Eaux, atualmente Ondeo. Antes da privatização, os preços da água aumentaram em quase 60% para uso doméstico, 18% para o comercial e 21% para o industrial.⁶ Na época da concessão, houve outro aumento de 19%. As tarifas estavam dolarizadas, porém os protestos de dezembro de 2000 conseguiram reverter a dolarização.⁷ A estrutura tarifária é progressiva: quanto maior o consumo, mais alto o custo unitário. No entanto, anteriormente havia 10 metros cúbicos de água de consumo livre e isso foi perdido. Agora, todo o consumo de água é faturado, o que foi um golpe para as camadas pobres.⁸

O problema enfrentado pela empresa era, e continua sendo, como ganhar dinheiro vendendo água em um país onde 60% da população sobrevive com uma renda *per capita* de míseros US\$ 0,80 por dia. A resposta foi um sistema de propriedade conjunta, que diminui os custos, instalando encanamentos sobre pátios e pavimentos (no lugar de instalação subterrânea) e utilizando a mão-de-obra dos(as) usuários(as). Essas medidas reduzem o custo de conexão, proibitivo para as pessoas pobres.

Para garantir sua viabilidade financeira, assegurando a privatização, era necessário fazer esforços extraordinários: relaxar de modo significativo os padrões técnicos; transferir custo de construção, manutenção e risco para o público consumidor (“participação” comunitária), montar campanhas de reengenharia cultural para incentivar o consumo de água, oferecer microcrédito para a construção de banheiros e duchas; e fazer com que as agências de cooperação financiassem as atividades de pesquisa e capacitação necessárias à implantação do sistema.

Não-rentável

Embora os índices de ampliação da cobertura sejam importantes, sua viabilidade futura na lógica comercial de Ondeo é frágil. O informe do Banco Mundial concluiu que, da perspectiva da empresa, as novas conexões para as pessoas pobres poderiam representar perdas líquidas e, nesse caso, não há incentivo para que a empresa faça a reengenharia cultural necessária ao aumento do consumo. O relatório do Banco ainda comenta que a estrutura tarifária – segundo a qual o custo unitário da água aumenta conforme cresce o consumo – faz com que “não seja rentável servir domicílios com baixo nível de consumo”.⁹ Em síntese, parece que vender água para pessoas pobres não é um negócio rentável.

Hoje, a concessão é apresentada como exemplo de privatização viável, eficiente e com efeitos em favor das camadas pobres. Entretanto, há vários problemas, e o público consumidor já denunciou a má qualidade e a fragilidade das obras. Enquanto seus defensores argumentam que o sistema de propriedade conjunta pelo menos dá algo às pessoas pobres, outros assinalam – entre eles, os conselhos de bairros – que, para viabilizar a privatização, estão se institucionalizando sistemas separados e desiguais: sistemas adequados para parcelas ricas e sistemas inadequados para parcelas pobres.¹⁰

Mais de 40% da população boliviana vive no campo, onde se calcula que existam mais de 5.450 sistemas de irrigação em funcionamento. Cerca de 4.700 sistemas são de microirrigação, em mãos de camponeses(as) e comunidades tradicionais.¹¹ Longe de ser uma simples mercadoria, a água é um elemento central de um conjunto de processos sociais e culturais diversos em milhares de sistemas de administração locais, que materializam a capacidade de inovação e o sacrifício coletivo de seus(suas) autores(as) e gestores(as).

Há uma contradição básica entre as exigências dos grandes comercializadores e concessionários de água e a visão das comunidades rurais e organizações camponesas. Por isso, a renovação da Lei de Águas fracassou: mais de 30 projetos de lei foram apresentados e derrotados. A última tentativa de criar uma nova Lei de Águas data de 1998 e foi bloqueada por movimentos sociais rurais. Esses movimentos rechaçaram o pagamento de impostos ou patentes sobre águas utilizadas por gerações, o sistema de concessões que favorecia os atores empresariais e, especialmente, a criação de um superintendente de Águas, com amplos poderes para outorgar e suspender direitos sobre a água, sem fiscalização ou controle social.¹²

Sem condições de aprovar a Lei de Águas, o governo conseguiu aprovar às escondidas a Lei da Água Potável, produto de consultoria financiada pelo BID. A lei continha tudo que os(as) camponeses(as) haviam recusado: uma orientação comercial, preferência para as grandes concessionárias comerciais, desconhecimento dos *usos e costumes* e a criação de um *czar* (superintendente) das águas.

Nos conflitos de Cochabamba, a oposição à Lei da Água Potável tornou-se uma reivindicação que não podia ser contida. Os protestos impuseram revisões na Lei da Água Potável em favor da população camponesa, com menção explícita dos *usos e costumes* tradicionais. No entanto, esse processo está estagnado no Congresso, sem aprovação plena, em virtude da oposição de Aguas del Illimani e do Banco Mundial. Um especialista nesse assunto comentou: “Uma ligação telefônica de Aguas del Illimani ao Banco Mundial fez mais do que as mobilizações dos camponeses”.¹³

6 CRESPO, Carlos. La concesión de La Paz a los cinco años: elementos para una evaluación. 2001, p. 1. Disponível em: <www.aguabolivia.org>.

7 BARJA e URQUIOLA, p. 22.

8 Id., *ibid*.

9 FOSTER, Vivien. Economic and financial evaluation of El Alto Pilot Project: condominium water and sewage systems and related innovations. 2001, p. 14. Disponível em: <[http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Water-Informe/\\$File/InformeFinalApr09.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Water-Informe/$File/InformeFinalApr09.pdf)>.

10 CRESPO, op. cit., p. 7.

11 Disponível em: <<http://www.aguabolivia.org/situacionaguaX/Riego/mapas/indexrh.htm>>.

12 Documento de Discusión y Consulta, de 27 de abril de 1999, reproduzido em *Tunupa*, n. 2, maio de 1999.

13 Comentário feito aos autores por um analista com uma década de experiência em questões de água na Cooperação Internacional mostrando que um telefonema da empresa para o Banco Mundial foi mais importante do que as manifestações populares.

Galinheiro sob a guarda da raposa?

No norte do Chile, a exploração excessiva dos aquíferos tem produzido efeitos de desertificação e, em resposta, a criação de áreas protegidas que limitam a exploração das águas subterrâneas. As empresas de mineração do norte chileno devem procurar água em outras áreas e têm na mira o vizinho território boliviano, o norte de Potosí.¹⁴

Desde o ano 2000, por três vezes, as elites de Potosí tentaram abrir o negócio de exportação de água bruta.^{NT} Em cada ocasião, com maior ou menor êxito, as organizações regionais, camponesas e profissionais se opuseram à tentativa, argumentando que a Bolívia deveria evitar os problemas de meio ambiente que ocorreram no Chile em vez de duplicá-los. Defendiam também que, antes de exportar água, o país deveria implementar uma política global de águas para a região que, em primeiro lugar, atendesse às necessidades socioeconômicas de suas populações, principalmente as mais pobres, para só depois exportar água *excedente*.

O governo contratou um estudo para definir as políticas globais, que levasse em conta critérios ambientais e necessidades socioeconômicas, ao mesmo tempo em que definisse a existência ou não de águas *excedentes*. No entanto, nos termos de referência do estudo, foi especificado que seus custos estariam a cargo de empresas consultoras privadas. No caso da existência de *excedentes*, elas teriam direito de explorar e comercializar as águas. Metaforicamente, significa encarregar a raposa de verificar a existência de galinhas para que, em seguida, possa devorá-las.

As forças que apoiam a comercialização e privatização da água são fortes e têm influência substancial nos processos legislativos. Até o momento, houve uma série de conflitos, com um custo alto em feridos, vidas perdidas e soluções adiadas. As privatizações e contínuas pressões para maior comercialização produzem ameaças concretas e constantes e um panorama de conflitos:

- os imperativos *cegos* da comercialização e da necessária rentabilidade ignoram a importância cultural da água: na Bolívia, água é tudo, menos um mero bem econômico. É fonte de conflitos em milhares de comunidades produtoras e de consumo, tanto rurais como urbanas, que a administram sob outros conceitos e culturas;
- o poder das empresas e a debilidade do Estado: embora a provisão de água por meio de empresas públicas requeira um Estado forte e eficiente, o comando de uma empresa transnacional pode exigir ainda mais força e eficiência. No conflito de Cochabamba, o Estado demonstrou ser totalmente incapaz de negociar, comandar e administrar adequadamente uma concessão e, em geral, de representar e defender os interesses da população;

- o déficit democrático nos processos de privatização: a experiência de privatização e a formulação da legislação necessária para apoiá-la criam um claro déficit democrático em relação à transparência necessária à participação e à fiscalização pública reais. Para conseguir a privatização, o governo tem sido forçado a utilizar a legislação de contrabando, distorcer leis já adotadas e assinar contratos com cláusulas férreas de *confidencialidade*, impossibilitando a fiscalização pública. ■

Reflexos do Gats

No cenário, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats) exacerbará os conflitos em três aspectos:

- imposição da privatização: enquanto a privatização é debatida no país, o Gats ajudará aqueles que querem impô-la, ao admitir que os organismos estatais forneçam serviços somente “no exercício da autoridade governamental”, definida como “aquilo que não é fornecido comercialmente ou em competição com um ou mais provedores de serviços”. A definição é tão restritiva que quase nenhum operador público da Bolívia seria aceito;
- restrição do debate sobre a legislação: embora tenha havido forte participação da sociedade nas disputas sobre os regulamentos da água, com o Gats esses debates serão proscritos. O objeto da disciplina do acordo não são propriamente os serviços, mas *o que os governos fazem ou poderiam fazer que possa afetar o comércio dos serviços*. É, por excelência, um instrumento para delimitar a ingerência da legislação e da administração governamental no funcionamento do *livre* mercado, implicando um abandono explícito da soberania jurídica e legislativa;
- sem retorno: a disciplina do Gats põe os direitos dos investidores acima dos direitos cidadãos, e os direitos daqueles são quase irreversíveis. A “experiência” de privatização da água em Cochabamba foi revertida, demonstrando a urgência de poder minimizar os custos de corrigir os erros. Para a sociedade, o Gats vai impossibilitar ou encarecer essas “correções”. O país já vive concretamente essa ameaça. A Brechtel dos Estados Unidos processa a Bolívia, exigindo indenização pelo cancelamento do contrato de concessão. Em um painel de arbitragem restrito do Banco Mundial, ela argumentou que foi vítima de “expropriação”. Com o Gats, é inevitável a proliferação desse tipo de litígio contra Estados soberanos pela pressão de empresas privadas. ■

14 ALURALDE, Juan. Mitos y realidades sobre la exportación de aguas al norte de Chile. 2002, p. 9. Mimeo.

NT Águas que ainda não foram tratadas para o consumo humano.