

Introdução

Durante o século XIX, os serviços de abastecimento de água e saneamento já eram preocupação governamental nos EUA e na Europa. Os primeiros sistemas eram privados, mas restringiam-se ao fornecimento de água às classes abastadas. Reconhecendo que a situação era de saúde pública e desenvolvimento econômico, o setor público abraçou a causa, principalmente nos países europeus e, assim, a maior parte do século XX foi marcada pela administração pública do setor hídrico na grande maioria dos Estados europeus e nos Estados Unidos (BUDDS; MCGRANAHAM, 2003).

A ideologia neoliberal que se implantou principalmente nos EUA e na Europa, a partir da década de 70, trouxe grandes influências na forma de se repensar o setor hídrico dos países em desenvolvimento. A ineficiência do setor público para adequadamente prover água potável e saneamento básico sugeria a entrada do setor privado nessa esfera.

O presente trabalho de pesquisa pretende apresentar o cenário econômico internacional e a política de privatização dos serviços de água, bem como identificar a implantação dessa política, de forma comparada, em diferentes partes do mundo.

Aplica-se uma metodologia dedutiva, utilizando-se de abrangente referencial bibliográfico. Considera-se, de maneira conclusiva, que há necessidade de ampla regulação pela administração pública, mesmo nos casos em que o setor privado se destaca por razões históricas.

2. O cenário econômico internacional e a política de privatização dos serviços de água

O ano de 1980 iniciou o período que ficou conhecido como a “Década Internacional da Água Potável e do Saneamento Básico”, fomentada por agências da ONU, numa tentativa de despertar essa preocupação principalmente nos países em desenvolvimento. Foram estabelecidas altas metas de abastecimento e saneamento básico que, ao final desse período, estavam longe de serem atingidas pela administração pública dos diversos países compromissados.

Em muitos países, tais como a Inglaterra, nos anos 80, a administração pública estava com altos déficits públicos e precisavam rapidamente de dinheiro em mãos para saldá-los. Além disso, a manutenção de serviços públicos, tais como os serviços de abastecimento e saneamento básico, significavam altos custos para os cofres públicos, com as suas constantes demandas para reparação de equipamentos danificados e manutenção da qualidade da água

fornecida, além das questões trabalhistas envolvidas. A possibilidade de privatização de muitos serviços públicos, inclusive os serviços de água, significava a solução financeira para esses problemas, uma vez que a coleta de impostos não estava sendo suficiente e o aumento dos mesmos traria a impopularidade do governo.

Ademais, as instituições financeiras internacionais que comandavam (e comandam) a onda de empréstimos e dívidas externas dos diversos países - principalmente o Banco Mundial e o FMI, eram as maiores pregadoras dessa política voltada para a iniciativa privada no setor hídrico (BUDDS; MCGRANAHAM, 2003, p. 91). Difundiam o pensamento neoliberal, segundo o qual deve haver intervenção mínima do Estado na economia e deve ser passado para o setor privado os serviços que o setor público não pode ou não consegue desenvolver de forma eficiente.

A Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, ocorrida em Dublin, em 1992, produziu a Declaração sobre os Princípios da Água. Dentre os vários princípios estabelecidos, encontra-se a polêmica declaração de que a água tem valor econômico (princípio n. 04), interpretado por muitos estudiosos como uma porta de entrada para o setor privado no gerenciamento dos recursos hídricos. Contudo, independente da interpretação que lhe é dada, o fato é que os agentes financiadores internacionais passaram a adotar a política de privatização de vários setores públicos nos países em desenvolvimento como forma de concessão de empréstimos e renegociação de dívidas.

Há, hoje, diferentes modelos de organização do setor hídrico, destacando-se três, dentre os demais: organização nacional, organização regional (estadual, provincial ou por bacia hidrográfica) e organização local ou municipal (FOSTER, 2005, p. 03).

Até 1990, uma grande maioria dos países na América Latina adotava o modelo de organização nacional, que foi sendo, aos poucos, modificado, com a introdução da política neoliberal e com a adoção de modelos descentralizados, por vezes públicos, por vezes privados.

A expressão “privatização” do setor hídrico tem sido usada para se referir a alguns modelos diferentes adotados pelos diversos países. Tomando o conceito oferecido por Budds e McGranaham (2003, p. 89), entendemos que o processo de privatização inclui a participação de empresas privadas no setor de abastecimento de água e saneamento básico, assumindo riscos e fazendo investimentos, mas não necessariamente ocorrendo a transferência de propriedade para o setor privado.

Quanto aos modelos privados que foram sendo introduzidos no setor hídrico nos diversos países, há variantes contratuais, que vão desde contratos de serviços (de curta duração e com

tarefa específica) e *BOT contracts (Build, Operate and Transport)* até contratos de concessão (com investimentos totalmente privados e riscos inteiramente assumidos pelo setor privado) e desinvestidura (com transferência total ou parcial de propriedade). Além destes, tem-se observado, também, a formação de *joint ventures* (formação de uma nova empresa com a junção de capital público e privado) e cooperativas (criados sob a forma de sociedades limitadas, onde há participação ativa do consumidor na nomeação dos dirigentes).

Em todos os modelos privados implantados na América Latina, houve pouca concorrência, havendo predomínio de três empresas multinacionais vencedoras: a *Suez*, com sede na França, a *Águas de Barcelona*, com sede na Espanha, e a *Veolia/Vivendi*, com sede na França (FOSTER, 2005, p. 07). Em outras partes do mundo, a saber, África e Ásia/Oceania, além da *Suez*, houve domínio da *Veolia/Vivendi*, da *Thames Water*, com sede na Alemanha e da *Saur International*, com sede na França. Essas quatro últimas têm representado o domínio de 80% de privatização dos serviços de água no mundo (BUDDS; MCGRANAHAM, 2003, p. 104).

Além disso, o modelo latino-americano de gerenciamento dos recursos hídricos tem sido considerado uma forma híbrida do modelo britânico com o modelo francês. Foster (2005, p. 23) explica esse hibridismo pontuando que a tradição de formar agências reguladoras e de se basear em instrumentos reguladores de incentivo vêm do sistema britânico, mas há rejeição quanto a uma total privatização do setor hídrico, que é uma das características daquele sistema. Por outro lado, o sistema latino-americano adota o modelo descentralizador francês em esferas regionais, municipais ou por bacias hidrográficas e tem como base os contratos de concessão, rejeitando, porém, o controle municipal desses contratos sugerido pela experiência francesa.

Mister que se destaque a natureza de “monopólio natural” do serviço de abastecimento de água e saneamento básico (GONZÁLEZ-GOMEZ; GARCÍA-RUBIO, 2008, p. 41). Não haveria como introduzir competição intra-regional nesse setor, por razões bastante óbvias: os custos de instalação. O consumidor ficaria extremamente vulnerável se mais de uma empresa, com distintas técnicas, passassem a oferecer o serviço. Toda vez que houvesse mudança de fornecedor, haveria também novas instalações dos equipamentos necessários para o recebimento de água e o escoamento de esgoto, o que tornaria o sistema inviável como um todo. A concorrência, quando permitida, acaba existindo de maneira inter-regional, conforme o modelo inglês, como se explanará adiante.

Muitos defendem a privatização dos serviços hídricos porque alegam que o setor privado pode garantir melhor tais serviços para as camadas de mais baixa renda da população. Budds e Mcgranaham (2003, p. 109) fazem a seguinte observação:

Um bom número de empresas multinacionais da água têm entendido que populações de baixa renda não representam um mercado atraente porque é muito pobre para ser lucrativo e representam um risco financeiro muito alto. O diretor da Saur disse que havia pouca expectativa para usuários do Sul por serem incapazes de pagar preços que representem o nível de investimento necessário e que o objetivo das conexões para usuários era irreal, sendo que o setor público o subsidiava e havia necessidade de empréstimos a longo prazo para atingir as necessidades. Representantes da Veolia que os lucros do setor dependem de rendas certas e suficientes dos usuários do setor, o que torna improvável a inclusão dos mais pobres. O diretor geral da Biwater, referindo-se ao Zimbábue, também comentou que, sob o ponto de vista social, esses projetos são viáveis, mas não o são sob o ponto de vista do setor privado (tradução livre).

É esclarecedora a apresentação desses pontos de vista. Realmente, deixar para o setor privado a preocupação com questões sociais é uma visão equivocada, se analisada sob o prisma teórico ou acadêmico, e muito oportunista, se analisada sob o prisma do setor privado.

González-Gomez e García-Rubio (2008) desenvolveram importante trabalho, onde fazem um levantamento acerca de quatro décadas de pesquisa sobre o gerenciamento dos recursos hídricos no mundo. Em seus estudos, concluem que a eficiência do setor não pode ser atribuída à natureza, pública ou privada, do gerenciamento. Esclarecem que o setor privado só entra e permanece no negócio para obter lucro, o que nem sempre se harmoniza com uma preocupação com os interesses públicos. O Estado, mesmo nos países onde o setor foi quase totalmente privatizado, ainda tem tido de tomar as rédeas para garantir, dentre outros direitos, uma proteção ambiental e uma qualidade para o consumidor.

Corroborando com esse posicionamento, Rogers e Hall (2003, p. 26) entendem que

Há uma crescente percepção de que a governança dos recursos de água e dos serviços de água funcionam mais eficientemente com uma estrutura social aberta que permita a participação da sociedade civil, de empresas privadas e da própria imprensa, todos se relacionando para apoiar e influenciar o governo. Além disso, examinando o papel desses arranjos para a distribuição da governança ajuda a superar o estéril debate sobre serviços de água públicos ou privados e o papel da comunidade (...). Não há um único modelo a ser considerado o eficiente na governança da água. Para serem eficientes, os sistemas de governança devem ser capazes de conjugar as particularidades sociais, econômicas e culturais de cada país. Mas, apesar disso, há alguns princípios básicos ou atributos a serem considerados para uma eficiente governança da água (tradução livre).

Trata-se de reafirmar os princípios contemporâneos de governança da água, enfatizando a participação da sociedade civil e do setor privado, bem como de outros agentes de preponderante influência, tais como a mídia.

Rogers e Hall (2003, p. 32), observam, ainda, que mais de 90% de todo o serviço de abastecimento de água e tratamento de esgoto no mundo é feito pelo setor público e é bem provável que essa situação assim permaneça, ainda que o setor público tenha sido acusado de não ter os recursos necessários para fazer os investimentos devidos. Entendem, no entanto, que mesmo que o setor privado não “se aproprie” dos recursos hídricos, o momento é de permitir que alguns recursos privados entrem nesse setor, sob a regulamentação do setor público, nos lugares onde este não conseguirá sozinho atender as demandas da população. Chamam atenção, contudo, para a necessidade de ampla e detalhada regulamentação, prevendo sempre a proteção do consumidor. Trata-se, pois, de uma questão de governabilidade.

3. A privatização dos serviços de água em diferentes partes do mundo

A seguir, passaremos a uma abordagem sobre a implantação de políticas de privatização do setor hídrico em alguns países e sobre a tentativa de implantação dessa política em outros. Os países que serão aqui identificados têm se destacado como os maiores exemplos de discussão dessa política pelos diversos pesquisadores.

3.1. França

No século XIX, os serviços de abastecimento de água, na França, foram iniciados pelo setor privado, cuja preocupação era distribuir água para quem pudesse pagar. Esse modelo alastrou-se por boa parte da Europa. Com o aumento da demanda, verificou-se uma dificuldade para o capital privado financiar uma expansão do serviço.

Assim, o modelo inglês de gestão hídrica municipal começou a parecer o mais adequado no início do século XX, quando a Inglaterra era aclamada pelos economistas políticos como o berço do “socialismo municipal”. Esse modelo, ainda que de maneira modificada, foi exportado para diversos países europeus, mas não conseguiu prevalecer na França, mesmo com as dificuldades do setor privado.

Barraqué (1995, p. 427) explica que o sucesso do modelo privado dos serviços hídricos na França, com todos os seus problemas, se deve à incapacidade de os municípios franceses (as comunas) adotarem o modelo público municipal. A implantação do Estado liberal na França

já tinha deixado as comunas numa precária situação de recursos públicos, não havendo, portanto, como investir numa publicização dos serviços de abastecimento de água. Tudo continuou, então, nas mãos do setor privado.

Isso explica a grande especialização na área de recursos hídricos do setor privado francês. Duas empresas francesas – a Vivendi e a Suez – são consideradas as maiores “indústrias da água” do planeta e, no Global Fortune 5000, do ano 2000, figuraram, respectivamente, como os números 91º e 118º das fortunas empresarias do mundo, sendo que, atualmente distribuem serviços de água para mais de 100 milhões de pessoas, distribuídas em mais de 130 países (BARLOW; CLARKE, 2002, p. 85).

Ademais, a defesa dos Direitos Humanos na França, tendo como ponto de partida a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa, é fortemente respaldada pelo respeito à propriedade privada. Assim, não há dificuldade, na França, em afirmar a propriedade privada da água. Trata-se de conquista histórica. A água, na França, sempre foi mercadoria de consumo, bem de apropriação privada.

Essa visão começou a ser mitigada, na França, com a defesa do meio ambiente e a introdução, na política francesa, do princípio do poluidor-pagador (BARRAQUÉ, 1995, p. 441). Assim, na segunda metade do século XX, formaram-se os comitês de bacias hidrográficas e, a partir de então, iniciou-se uma política de agências reguladoras de cada bacia e/ou região.

As agências reguladoras francesas, funcionando sob um sistema altamente descentralizado, não afastaram a administração privada dos recursos hídricos (DORE et al., 2004, p. 41). Cuidam da fiscalização e compromisso do setor privado com o abastecimento de qualidade e o respeito a critérios ambientais. Têm autonomia financeira (parte dos tributos regionais lhes são destinados) e autonomia administrativa local. Porém, como observa Barraqué (1995, p. 444), falta-lhes poder de polícia e capacidade de gerenciamento próprio dos recursos hídricos, o que lhes dificulta na representação política dos interesses locais.

Contudo, há um movimento recente da sociedade civil da França que, em razão do contínuo aumento das tarifas públicas pela prestação dos serviços de abastecimento, tem reclamado a água como bem público – principalmente em Paris e em outras grandes cidades do país.

Os primeiros reclames se deram na cidade de Grenoble, onde os cidadãos foram para as ruas reclamar do preço e qualidade dos serviços de água. Após muitas disputas judiciais, que se iniciaram em 1995, os cidadãos de Grenoble ganharam, na justiça francesa, em 2000, o direito de rescisão contratual contra a Lyonnaise des Eaux (subsidiária da Suez), que estava no controle dos serviços de abastecimento e saneamento da cidade desde 1989 (BARLOW; CLARKE, p. 189).

Em Paris, os serviços de distribuição de água potável passaram para as mãos públicas (*Eau de Paris*), desde janeiro de 2010, quando o serviço foi municipalizado¹. Antes disso, duas operadoras privadas conduziam a distribuição dos serviços de água na capital da França – uma operando do lado esquerdo do rio e a outra operando do lado direito. Essa decisão de tomar a gestão do serviço de distribuição de água para as mãos públicas, em Paris, baseou-se numa campanha que tinha como bandeira a água como bem comum, cuja administração deveria ser plenamente pública. A baixa no preço das tarifas, em Paris, ocorreu em razão da diminuição dos lucros da empresa pública *Eau de Paris* com os serviços de distribuição. Com a diminuição do preço e a divulgada transparência pública acerca da qualidade da água distribuída, muitos parisienses deixaram de comprar água engarrafada para beber. Outro ganho para os parisienses foi a garantia de água potável para todos, com a instalação, pela *Eau de Paris*, de 953 pontos de fontes públicas de água potável na capital, espalhadas por parques, cemitérios e outros locais públicos.

Num estudo de comparação dos preços entre as empresas públicas e privadas de distribuição de água na França, Hall e Lobina (2008), concluem que os preços praticados pelas empresas privadas chegam a ser 29% mais altos que os preços operados pelas empresas públicas, com base em dados de 2004.

Assim, verifica-se que a participação do setor privado no gerenciamento dos recursos hídricos, na França, dá-se por razões históricas. Conforme se constata nos estudos apresentados, o modelo está longe de ser perfeito. Como observam Dore, Kushner e Zamer (2004), o modelo francês não pode ser usado como argumento para a eficiência do setor privado no gerenciamento de recursos hídricos, nem pode ser exportado como modelo a ser seguido, porque foi desenvolvido ao longo da história do país e tem íntima relação com esta. Ademais, os movimentos recentes em Paris e em outras grandes cidade da França, advogam a favor da tomada dos serviços de distribuição de água para as mãos públicas, principalmente em razão do preço, da diminuição do lucro das empresas operadoras dos serviços e da maior transparência em sua qualidade.

3.2. Reino Unido

¹ Disponível em:

<http://www.paris.fr/politiques/les-politiques-parisiennes/l-eau/rub_9706_stand_82999_port_24008> Acesso em 4 Jul. 2013.

Ao final do século XIX, os serviços de água foram assumidos pelas autoridades locais, no Reino Unido (Inglaterra e País de Gales), sobrevivendo poucas iniciativas privadas nesse setor.

Houve uma reorganização do setor em 1974, quando o Governo central tomou as rédeas, criando dez autoridades regionais de recursos hídricos, regionalizadas de acordo com as bacias hidrográficas do Reino Unido, mas cujos dirigentes eram nomeados pela autoridade central, retirando o poder administrativo das autoridades locais.

Em 1987, o governo Thatcher, de ideologia neoliberal, reestruturou o setor, iniciando um processo de privatização, com base nos argumentos de que o setor hídrico seria mais eficiente, de que as empresas privadas teriam melhores condições de financiar os altos investimentos necessários e de que a privatização criaria a competição necessária para o bom funcionamento do mercado (LOBINA; HALL, 2001, p. 6).

O *UK 1988 Water Act* transferiu a propriedade do gerenciamento do sistema hídrico para as empresas privadas que entravam no setor, formando-se, em 1989, dez, ao todo: *Anglian Water, Welsh Water, North West Water, Northumbrian Water, Severn Trent Water, Southern Water, South West Water, Thames Water, Wessex Water* e *Yourkshire Water*. Além disso, permitiu-lhes a concessão do sistema de abastecimento e saneamento básico por um período de 25 anos, protegidos de qualquer concorrência, criando, assim, um sistema de monopólios regionais. Criou também um sistema de subsídios para garantir a sobrevivência dessas novas empresas, custeando-o ora às custas do consumidor, ora às custas do contribuinte.

Com essas reformas, foi criada também a Autoridade Nacional regulamentadora dos serviços hídricos (*The Water Services Regulation Authority*, ou OFWAT), que é a autoridade responsável pela regulamentação econômica das empresas privadas do setor hídrico (GONZÁLEZ-GOMEZ; GARCÍA-RUBIO, 2008, p. 53).

Nos anos que se seguiram à privatização, a avaliação das novas empresas de água não era muito boa. Segundo Lobina e Hall (2001, p. 8), os serviços cobrados eram muito caros, a qualidade dos mesmos não era considerada satisfatória pela população, foram deflagrados lucros excessivos em seus balanços anuais, houve declínio na taxa de emprego no setor hídrico, o custo do sistema provocou exclusão social em muitas regiões (muitos cortes de água, em razão de não pagamento) e o acesso da população à água não-tratada provocou aumento das doenças provocadas por água.

Além disso, as muitas críticas e os diversos movimentos de insatisfação da sociedade civil com o sistema hídrico, levaram o novo *Labour Government*, na segunda metade da década de 90, a adotar política contrária aos cortes de água. Isso fez com que as empresas criassem

um novo sistema de controle – o chamado *pre-payment meters*. Por esse novo sistema, o consumidor abastecia-se através de “cartões de água”, comprados com tempo/quantidade de água pré-estabelecidos.

Grande insatisfação pública levou à publicação do *1998 Water Act*, que proibia os cortes de água, bem como os *pre-payment meters*.

Dore, Kushner e Zamer (2004, p. 41) tecem severas críticas ao modelo inglês, asseverando que os exemplos desses dois países [França e Reino Unido] não advogam a favor da eficiência do setor privado e suas vantagens na produção de água potável. González-Gomez e García-Rubio (2008, p. 53) publicaram um estudo feito por Saal, em 2007, que abrange o setor hídrico no Reino Unido. De igual maneira, concluem que, apesar de a privatização ter provido um estímulo em termos de mudanças técnicas, não há evidência de que houve melhora no nível de eficiência do setor hídrico.

Hall e Lobina (2008) confirmam que a privatização dos serviços de água no Reino Unido foi responsável pelo aumento de 39% dos preços praticados e que esse aumento se deu, principalmente, pela manutenção das margens de lucro das empresas, muito acima da inflação dos anos considerados, desconsiderando totalmente a capacidade econômica dos consumidores do serviço. Além disso, a pregada eficiência do setor privado, medida pela produtividade, não se verificou nos serviços de distribuição de água no Reino Unido, sendo que, em algumas regiões, há dados que apontam para uma queda na produtividade.

A situação atual no Reino Unido continua com uma certa insatisfação por parte da população local quanto aos custos dos serviços hídricos, bem como quanto à qualidade ofertada dos mesmos. Os anos de 2007-2008 tiveram os maiores índices de reclamações relatadas ao serviço nacional de proteção ao consumidor no Reino Unido. Nos últimos anos, houve declínio dessas reclamações, em razão da atuação de entidades da sociedade civil junto ao governo e às empresas de distribuição de água. Contudo, o número de reclamações continuou alto em 2011, ainda que considerado um terço dos números de 2007-2008².

3.3. Argentina

Na década de 90, a Argentina descentralizou muitos dos seus principais serviços públicos, adotando a política neoliberal recomendada pelo FMI e pelo Banco Mundial, segunda a qual, tratava-se da política necessária para pagamento da dívida externa.

² Informações obtidas no Relatório publicado pelo Consumer Council for Water – Complaint Handling in the Water Industry in England and Wales – April 2010-March 2011, Disponível em: <http://www.ccwater.org.uk/upload/pdf/Complaint_Handling_in_the_Water_Industry.pdf> Acesso em 9 Ju. 2013.

Dentre os vários serviços públicos, foram descentralizados os serviços de água, passando o controle, de forma individual, para suas vinte e três províncias, adotando, portanto, o modelo de organização regionalizado.

O setor de águas era considerado um serviço em potencial para a descentralização, uma vez que havia demanda constante e, por ser serviço imprescindível, qualquer eventual aumento nas tarifas não faria com que os consumidores abrissem mão do serviço (BRZEZINSKI, 2010, p. 123).

Nesse ínterim, grande parte das províncias decidiu privatizar as empresas públicas de abastecimento de água e saneamento básico. Atualmente, cerca de 65% de todas as empresas fornecedoras de água e gestoras de saneamento básico, na Argentina, são privadas (AZPIAZUD et al., 2005, p. 45).

Em Buenos Aires e arredores, o setor de águas foi aberto à licitação em 1993, tendo saído vencedor um consórcio denominado “Águas Argentinas”, liderado pela companhia francesa *Suez*. A proposta assumida pela companhia na campanha pela licitação foi de redução significativa das tarifas, além da melhora da qualidade dos serviços prestados. Foi criado um órgão regulador – o ETOSS (*Ente Tripartito de Obras y Servicios Santinários*), que comprometia-se a supervisionar os serviços prestados pela concessionária, bem como fazer a representação do consumidor portenho.

Após oito meses de vigência contratual, o ETOSS autorizou à concessionária o reajuste das tarifas, com base em cláusula contratual que previa o reajuste em decorrência da variação do dólar. Exigia, em contrapartida, maiores investimentos da concessionária em relação à distribuição de água e saneamento. Cerca de três anos mais tarde, foi constatado que os investimentos previstos eram consideravelmente inferiores aos contratados. O controle saiu, então, das mãos do ETOSS e foi para o Ministério dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável, que, consecutivamente, passou a permitir os reajustes em relação à variação cambial, além de remover as penalidades contratualmente estabelecidas pelo não cumprimento das obrigações de investimento e expansão dos serviços (CELLI JR. 2009, p. 219).

Todas as tarifas de serviços públicos foram congeladas em 2002, no ápice da crise econômica da Argentina. A concessionária *Águas Argentinas* trouxe reclamação perante o *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), argumentando violação contratual, o que fez com que o FMI e o Banco Mundial enviassem negociadores a Buenos Aires.

Com o governo Kirchner, houve rescisão do contrato com a concessionária *Águas Argentinas*, por acusado descumprimento de contrato e inadequação com a necessidade pública.

Celli Jr. (2009, p. 220) chega a mencionar que, numa região ao sul de Buenos Aires, a água fornecida chegava a ter um nível de nitrato cerca de 44% superior ao permitido, tornando a água inadequada para consumo, principalmente, de mulheres grávidas e crianças.

Azpiazu et al. (2005, p. 47) detalham, de forma regionalizada, essa crise no setor hídrico da Argentina, destacando as experiências individuais com as principais empresas privadas do setor:

Algunas de estas iniciativas derivaron en fracasos por parte de la gestión privada y en la posterior rescisión de los respectivos contratos de concesión luego de agudos conflictos sociales y políticos. Se destacan, en este sentido, las experiencias de Aguas del Aconquija S.A. (controlada por la francesa Vivendi, en Tucumán); la de Azurix S.A. (en manos de la estadounidense Enron, en la provincia de Buenos Aires) y la de Aguas del Valle S.A. (perteneciente al grupo español FCC, en la provincia de Catamarca). En estos casos, a los rasgos mencionados se añadieron notables imprevisiones de control de calidad del servicio por parte de las prestatarias e inadecuadas o inexistentes medidas preventivas acerca de las condiciones infraestructurales, tecnológicas o medioambientales directamente vinculadas al área de concesión.

Dessa forma, o que se observa atualmente, na Argentina, é que o alcance da privatização dos serviços de água e saneamento básico conjugam tipos de gestões bastante heterogêneas - privadas ou públicas e com regulamentações bastante distintas de província para província. Em todas, contudo, constata-se que o custo dos serviços foi totalmente repassado ao consumidor (BUDDS; MCGRANAHAM, 2003, p. 100).

Foster (2005, p. 15) explica que as agências reguladoras da Argentina têm servido, na verdade, como realocação de empregos de funcionários públicos que perderam seus cargos em razão da privatização.

Verifica-se, em aspectos gerais, que o Governo argentino tem sido extremamente falho na sua capacidade de regulamentação e controle do sistema privado de abastecimento e saneamento que se implantou. Tem cedido continuamente aos reclames de aumentos de tarifas, aos pedidos de postergação dos investimentos em infra-estrutura necessários, bem como tem feito “vistas grossas” para descumprimento de normas ambientais pelas empresas privadas.

Além disso, como observam Azpiazu et al. (2005), tem havido uma ausência quase absoluta de participação do usuário/consumidor no processo de gerenciamento do setor, transformando-o num mero “cliente”. Tem havido, também, uma dependência muito grande de transações políticas. Por outro lado, tem-se verificado uma conformação muito grande por

parte da população, principalmente da população mais carente, que tem se dobrado às influências políticas.

Assim, da maneira como foi implantada a privatização do setor na Argentina, o consumidor argentino deixou de ter um direito ao serviço público de abastecimento e saneamento prestado para ter um dever de pagar pelo mesmo, sem ter garantida a qualidade do serviço e sem ter a segurança de um preço mais justo pela prestação deste.

3.4. Bolívia

A experiência de privatização dos serviços hídricos na Bolívia teve início no final da década de 90, quando o governo boliviano sofreu pressão do FMI e do Banco Mundial para iniciar processos de privatização de alguns serviços públicos, repassando-os às mãos de investidores estrangeiros, como forma de garantir o pagamento da dívida externa e dos novos empréstimos feitos (CELLI JR., 2009, p. 217).

Em 1999, um contrato de concessão foi firmado com um consórcio internacional liderado pela *International Water Ltd.*, denominado *Águas del Tunari*. Tendo a concessionária herdado grande dívida pública, repassou-a para o consumidor através de reajustes tarifários, que atingiram um patamar de até 200%, impedindo o acesso de água potável a grande parte da população boliviana.

Em 2001, a população civil de Cochabamba, na Bolívia, organizou manifestação por estar sendo privada, por lei, de usar a água dos poços da região, devendo aderir aos contratos feitos com a concessionária para o fornecimento de água. A população foi para as ruas de Cochabamba e houve greve geral, com oito mortes no conflito direto com a polícia armada, fora as muitas prisões de cidadãos e ativistas (CAUBET, 2006, p. 173).

Após as muitas greves e protestos dos grupos de direitos humanos, a lei de privatização de água da Bolívia foi revogada e o contrato de concessão foi rescindido pelo governo com a concessionária *Águas del Tunari*, em 2000. A concessionária apresentou reclamação junto ao ICSID.

Desde então, o setor hídrico na Bolívia voltou-se totalmente para as mãos públicas, sendo criada agência reguladora interministerial para administrar o setor.

3.5. Uruguai

Em 1992, a população do Uruguai, em referendo, votou contra a privatização dos serviços públicos. Apesar disso, numa adequação às políticas do FMI e do Banco Mundial, no ano 2000, houve a privatização dos serviços de água nesse país, tendo saído vencedora, na

licitação pública do Governo uruguaio, a empresa Águas de Barcelona. Essa empresa assinou um contrato de 30 anos de concessão para a administração dos serviços de abastecimento e saneamento básico em Montevideo e outras cidades. Uma subsidiária da Suez também conseguiu permissão para explorar as águas subterrâneas do Uruguai (BARLOW; CLARKE, 2002, p. 189).

O preço dos serviços ofertados nas regiões privatizadas subiu consideravelmente, não tendo havido melhora na qualidade do serviço ofertado. Alguns danos ambientais provocados pelas empresas que assumiram o setor foram também identificados pela Comissão Nacional de Defesa da Água e da Vida, membro da sociedade civil no Uruguai.

Em 2004, a população do Uruguai votou, em outro referendo, contra a privatização dos serviços de água (HALL et al., 2004). Nesse ato político democrático, a água foi considerada um direito humano e foi determinado que a administração de seus serviços deveria ser totalmente retomada pelas mãos públicas. Foi votada uma emenda constitucional que garante o direito humano à água. Esse referendo tornou-se histórico, não só para o Uruguai. O Uruguai se tornou o primeiro país no mundo a considerar ilegal a privatização dos serviços de água, por democracia direta, e o primeiro país da América a garantir o direito humano à água em sua Constituição. Os contratos de concessão foram considerados, a partir de então, inconstitucionais e foram rescindidos.

Contudo, com todos os protestos do FMI e das empresas concessionárias, foi formada uma “parceria público-privada” para dar seguimento à oferta dos serviços de água no Uruguai. Para muitos, isso ainda é considerado um ato inconstitucional, nos termos da lei uruguaia. Não deixa de ser, contudo, em nossa opinião, uma retomada das rédeas pelo poder público, ainda que se permita o uso de recursos privados para a oferta do serviço.

3.6. Chile

No final da década de 90, a Empresa Metropolitana de Obras Sanitárias (EMOS), do Chile, foi privatizada, tendo sido criada uma agência reguladora para fiscalizá-la. Ficou estabelecido que o regime tarifário seria reajustado a cada cinco anos, tendo a função de cobrir os custos de investimentos, havendo, assim, compromisso do governo de não adotar política confiscatória do capital privado, que ocorreria se houvesse imposição de tarifas muito baixas.

Para controlar abusos do monopólio, essa empresa-modelo foi desenhada de maneira que não pudesse haver manipulação de informação, funcionando o regime tarifário como modo de incentivo à empresa. Assim, se a EMOS fosse mais eficiente que o modelo estabelecido pelo

governo, poderia obter lucros adicionais, criando condições ideais de eficiência. (CELLI, 2009, p. 220).

A demanda de água passou a ser atendida. O aumento de tarifas foi compensado com uma política de subsídios diretos ao consumidor, que passou a cobrir cerca de 60% a 80% do valor da conta de água das residências cadastradas e habilitadas (percentual que variava de acordo com a região).

A experiência do Chile tem sido considerada uma experiência bem sucedida, principalmente em razão das políticas públicas adotadas para a adequação à nova realidade da entrada do setor privado no gerenciamento dos recursos hídricos.

Foster (2005, p. 21) chama a agência reguladora chilena de “empresa modelo” e descreve sua atuação como sendo um ganho da população chilena, em termos de acesso e qualidade da água.

Contudo, Barlow e Clarke (2002, p. 73) tecem severas críticas ao formato de privatização adotado pelo Chile, mencionando que foram dados às empresas exploradoras dos recursos hídricos nesse país direitos abrangentes sobre esses recursos, sem qualquer exigência de contrapartida ambiental ou social. As empresas privadas que têm controlado o mercado da água no Chile - a despeito de uma constatação na melhora da qualidade da água ofertada e da ampla acessibilidade geográfica da mesma, em comparação com os anos em que esse setor era totalmente público - têm levado a aumentos constantes dos preços dos serviços de abastecimento e saneamento básico em períodos de seca no país.

Ademais, não se deve olvidar que um sistema baseado em subsídios altos é um sistema frágil, que pode ruir com um declínio econômico do país ou com uma mudança na política econômica regional ou mundial, dada a dependência do investimento internacional. Num momento de declínio econômico no Chile, a população chilena poderá ter de pagar muito caro pela privatização dos seus serviços de água, como já ocorreu em várias partes do mundo, uma vez que as empresas privadas não quererão reduzir suas margens de lucro. Por isso, é extremamente perigoso tomar a experiência chilena como modelo padrão de privatização.

3.7. África subsaariana

Quatorze países da África subsaariana passaram por um processo de privatização dos serviços hídricos: Burkina Faso, Cabo Verde, República Central Africana, Chade, Costa do Marfim, Gabão, Guiné, Mali, Moçambique, Nigéria, República do Congo, Senegal, África do Sul e Uganda.

Na maior parte dos casos, a privatização ocorreu por influência do FMI e do Banco Mundial na renegociação das dívidas e na concessão de empréstimos (BUDDS; MCGRANAHAM, 2003, p. 106).

A situação de imensa pobreza nas áreas urbanas de implantação das políticas privadas de abastecimento de água e saneamento básico, combinadas com a alta densidade demográfica, têm feito com que o descumprimento dos contratos diversos entre setor privado e setor público seja uma constante. A região só se torna atrativa, segundo Budds e Mcgranaham (2003, p. 106), porque os contratos são de curta duração, não envolvem altos investimentos administrativos por parte do setor privado, são cotados em dólar americano para proteger as empresas e, geralmente, estão atrelados à produção de eletricidade também.

Nessa região, a situação diferenciada é a da África do Sul, cuja grande maioria de contratos é de concessões, tendo uma população com renda *per capita* bem maior que os demais países, comportando mais investimentos, mais envolvimento de capital público e, em contrapartida, mais lucro para as empresas envolvidas no setor.

Em outubro de 2000, em razão de uma epidemia de cólera que se alastrou pela África do Sul, foi assinada a Declaração da Água Sul-Africana – *Lifeline Free Water Declaration*, garantindo 25 litros de água por pessoa, por dia. Essa declaração foi uma resposta à política descompromissada que o governo tinha assumido em seus contratos de concessão, repassando os custos de investimento ao consumidor, o que fez com que grande parte da população não conseguisse pagar sequer a taxa de instalação do material básico para abastecimento, permitindo uma propagação devastadora da doença.

Segundo Budds e Mcgranaham (2003, p. 106), não tem sido fácil manter essa política, uma vez que as empresas concessionárias continuam realizando o corte de abastecimento de água aos que não pagam as contas, mesmo com o direito humano à água sendo reconhecido pela Constituição do país, conforme se comentará em outro capítulo dessa pesquisa, mais adiante. A alegação é de que o contrato de concessão não traz qualquer previsão acerca de abastecimento gratuito.

3.8. Brasil

O Brasil tem predominância de serviços públicos de abastecimento e saneamento básico. Há, contudo, em muitas regiões e cidades específicas, altos investimentos privados no setor, desde 1996, segundo a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de

Água e Esgoto³. Esses investimentos têm sido feitos na base de contratos de concessão e, hoje, estima-se que cerca de 4% da população urbana do Brasil é servida por serviços privados de abastecimento e saneamento básico.

Os contratos preveem a manutenção da propriedade pública das infraestruturas do serviço, com operação privada do setor. Nos termos da Constituição Federal brasileira, Arts. 20 e 26, a água é um bem público – da União ou dos Estados, o que não impede que os serviços de abastecimento e saneamento sejam privatizados. Houve a assinatura de 65 contratos de concessão em cidades/regiões dos Estados de São Paulo (São Carlos e Ribeirão Preto), Rio de Janeiro (Búzios, Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Iguaba, Petrópolis e outros 90 municípios), Espírito Santo (Cachoeiro do Itapemirim), Mato Grosso do Sul (Campo Grande), Mato Grosso (alguns municípios do interior), Santa Catarina (alguns municípios do interior), Minas Gerais (alguns municípios do interior), Paraná (todo o Estado), Pará (alguns municípios do interior) e Amazonas (Manaus).

Um exemplo que tem preocupado pesquisadores é a privatização dos serviços de água de Manaus, cuja concessão foi cedida a uma subsidiária da Suez, por um período de 30 anos, a partir do ano 2000. Há dados que mostram uma queda no consumo de água na cidade de Manaus em razão do considerável aumento nos preços do serviço (OLIVIER, 2006).

No Estado do Paraná, há pesquisas que mostram a exclusão hídrica por parte da camada mais pobre, desde que o contrato de concessão foi assinado com uma subsidiária da Vivendi e os preços subiram de forma considerável (LOBINA; HALL, 2003).

É fato que, no Brasil, o setor de saneamento e abastecimento é bastante complexo. Dada a natureza do serviço, há monopólio regional, via contratos de concessão. Esses monopolistas regionais operam tanto numa esfera pública como privada. Por vezes, são empresas estatais servindo determinado número de municípios (a exemplo da SABESP); por vezes, são empresas municipais atendendo um município ou um grupo de municípios. Neste último caso, há tanto gerenciamento municipal como gerenciamento privado do serviço (FERRAZ, 2010).

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), no Brasil, indica que, em 2011, havia 23 companhias estaduais prestadoras de serviços regionais, 95 prestadores de serviços locais (em geral, municipais) e 27 prestadores de serviços privados⁴. O diagnóstico do SNIS publicado em 2011, mas relativo ao ano de 2009⁵, apresenta a análise de alguns aspectos importantes da prestação dos serviços e apresenta as tabelas com informações e

³ Disponível em: <<http://www.abcon.com.br/>> Acesso em 10 Jul. 2013.

⁴ Disponível no site do SNIS, em <<http://www.snis.gov.br/>> Acesso em 20 Mai. 2012.

⁵ Disponível em:

<<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=89>> Acesso em 20 Mai.2012.

indicadores em nível agregado, que correspondem aos valores globais dos prestadores regionais e microrregionais, além daqueles referentes aos prestadores locais. Esse diagnóstico de 2009 apresenta, dentre outros, um quadro onde se relata o nível de atendimento com água e esgotos dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2009, segundo tipo de prestação e segundo região geográfica do Brasil. Nesse quadro, verifica-se que os prestadores regionais conseguiram atender com abastecimento de água cerca de 77,8% da população de sua área respectiva, tendo sido atendidos cerca de 92,7% do total da população urbana. Os prestadores microrregionais atenderam cerca de 92,6% de sua população regional, tendo sido atendidos 98,7% de sua população urbana. Os prestadores locais de direito público atenderam cerca de 86,9%, tendo atendido cerca de 94,8% da população urbana. Os prestadores locais de direito privado atenderam cerca de 98,2% de sua população regional, tendo atendido cerca de 99,9% da população urbana. Os prestadores locais que configuram empresa privada atenderam cerca de 93,2% de sua população regional, tendo atendido cerca de 98,1% da população urbana⁶.

É bem verdade que esse quadro é bastante generalizado e não traduz a distribuição do serviço em razão das regiões geográficas do país, o que é modificado quando se analisa essa subdivisão. A região Norte do Brasil, tem tido cerca de 58,5% de sua população atendida com os serviços de abastecimento de água, sendo que 73,5% de sua população urbana tem recebido o serviço. A região Nordeste tem tido cerca de 69,7% de sua população atendida, sendo que 91,4% de sua população urbana tem recebido o serviço. A região Sudeste tem tido cerca de 90,6% de sua população total atendida, sendo que cerca de 97,7% de sua população urbana tem recebido o serviço. A região Sul tem tido cerca de 85,9% de sua população total atendida, sendo que 97% de sua população urbana tem recebido o serviço. A região Centro-Oeste tem tido cerca de 89% de sua população total atendida, sendo que 96,7% de sua população urbana tem recebido o serviço. No Brasil, como um todo, cerca de 81% da população tem sido atendida com o serviço de abastecimento de água, sendo que 95,2% da população urbana tem recebido esse serviço⁷.

4. Considerações conclusivas

Os estudos das políticas de privatização do setor hídrico adotadas nos diferentes países demonstram a preocupação que se instala quanto à governança da água no século XXI. Se por

⁶ Quadro disponível em < <http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=89>> Acesso em 20 Mai. 2012.

⁷ Quadro disponível no mesmo site, p. 11 do Diagnóstico 2009.

um lado, é indiscutível a existência de diversos tipos de conflitos, por outro, é ainda incerta a maneira mais adequada de se lidar com eles.

As experiências bem-sucedidas de privatização da França e do Chile não podem ser adotadas como modelo para os demais países.

Na França, as razões históricas para esse sucesso são preponderantes e, mesmo assim, vê-se uma tomada de rédeas do controle do setor hídrico pelo poder público em várias cidades francesas, a exemplo do que ocorreu, em 2010, em Paris.

No Chile, o momento político conjugado com a boa regulamentação efetivada pelo setor público são explicações do sucesso. Contudo, neste, a política de subsídios e de preços altos deixa uma incerteza quanto ao futuro da governabilidade desse setor.

De fato, as pesquisas em torno da governança da água (ROGERS; HALL, 2003; CASTRO, 2007; RIBEIRO, 2008)) parecem fornecer dicas sobre o que realmente importa nessa questão. Não traçam modelos padrão a serem seguidos pelos diversos países. Pelo contrário, recomendam que se desconfie daqueles que ditam tais modelos. Discutem o momento em que vivemos uma crise de governança da água. Categoricamente afirmam que a governabilidade da água está atrelada à história e às necessidades contemporâneas de cada país. Em todas as situações que analisam, apontam a importância e a necessidade de regulamentação concentrada nas mãos do setor público, mesmo nos casos em que o setor privado desponta há mais de século como garantidor do fornecimento de água e saneamento básico, como é o caso da França.

Referências

AZPIAZU, D. et all. Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades y incertidumbre futura. **Cuadernos del Cendes**, v. 22, n. 59, Caracas, Mayo, p. 45-68, 2005.

BARLOW, M.; CLARKE, T. **Blue Gold**. The Battle Against Corporate Theft of the World's Water, London: Earthscan Publications, 2002.

BARRAQUÉ, B. Politiques de l'eau em Europe. **Revue Française de Science Politique**, v. 45, n. 3, p. 420-453, 1995.

BRZEZINSKI, M. L. N. L. **Água doce no século XXI**: serviço público ou mercadoria internacional? São Paulo: Lawbook, 2010.

- BUDDS, J.; MCGRANAHAM, G. Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from África, Asia and Latin América. **Environment and Urbanization**. International Institute for Environment and Development, SAGE, p. 87-114, 2003.
- CAUBET, C. G. Domínio da água ou direito à água? Rivalidades nas relações internacionais do século XXI. In: NASSER, S. H. ; REI, F. (orgs.), **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 165-183.
- CASTRO, J. E. Water Governance in the twentieth-first century. **Ambiente e Sociedade**. Campinas, v. X, n. 02, 2007, p. 97-118.
- CELLI JUNIOR, U. **Comércio de Serviços na OMC**. Liberalização, Condições e Desafios. Curitiba: Juruá, 2009.
- DORE, M. H. I.; KUSHNER, J.; ZUMER, K. Privatization of water in the UK and France: What can we learn? **Utilities Policy**, v. 12, n. 1, pp. 41-50, March, 2004.
- FERRAZ, K. C. **Subsídio Metodológico à integração de gestão de recursos hídricos com a gestão territorial, considerando as políticas florestal, agrícola e municipal urbana**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.
- FOSTER, V. Ten Years of Water Service Reform in Latin America: toward an Anglo-French model. **Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series**, n. 3, The World Bank Group, Washington DC, January, 2005.
- GONZÁLEZ-GOMEZ, F.; GARCÍA-RUBIO, M. Efficiency in the management of urban water services. What have we learned after four decades of research? **Revista de Economía Pública de la Hacienda Pública Española**. Instituto de Estudios Fiscales, n. 185, v. 2, pp. 39-67, 2008.
- HALL, D.; LOBINA, E.; MOTTE, R. Making Water Privatisation Illegal – new laws in Netherlands and Uruguay. **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, 2004, Disponível em: <http://gala.gre.ac.uk/3769/1/PSIRU_9343_-_2004-11-W-crim.pdf> Acesso em 10 mar. 16.
- HALL, D.; LOBINA, E. **Water Privatization**. Public Services International Research Unit (PSIRU). Disponível em: < [http://gala.gre.ac.uk/1704/1/PSIRU_Report_\(9820\)_-2008-04-W-over.pdf](http://gala.gre.ac.uk/1704/1/PSIRU_Report_(9820)_-2008-04-W-over.pdf) > Acesso em 4 mar 2016.
- LOBINA, E.; HALL, D. Problems with private water concessions: a review of experiences in Latin America and other regions. **Public Services Internacional Research Unit**, March, 2003, Disponível em <<http://www.psiru.org>> Acesso em 4 mar. 2016.

OLIVIER, Anne. Water Tariff Increase in Manaus (Brazil): an evaluation of the impact of households. **Document de Travail**, Paris, DT/2006-10, 2006. Disponível em <<http://www.dial.ird.fr>> Acesso em 4 mar. 2016.

RIBEIRO, W. C. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

ROGERS, P.; HALL, A. Effective Water Governance. **The Background Papers**. Global Water Partnership. n. 07. Suécia, 2003.

VIEIRA, A. C. **O Diálogo Sustentável entre o Direito do Comércio Internacional e o Direito à Água**. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2014.