

Fornecimento de Serviços de Utilidade Pública: Desenho dos Contratos, no Interesse dos Pobres

Por Degol Hailu e Portia Hunt

I. Introdução

O acesso a serviços básicos de utilidade pública, como água, eletricidade e saneamento são essenciais para atender aos internacionalmente acordados objetivos de desenvolvimento. Para muitas das pessoas mais pobres do mundo, no entanto, esses serviços continuam inacessíveis ou indisponíveis. As perdas de produtividade e do potencial humano são desmesuradas. O acesso desigual aos serviços básicos não constitui apenas uma crise humanitária, mas também um sério obstáculo ao desenvolvimento.

A prática atual no fornecimento de serviços de utilidade pública, pela qual os governos privatizam, parcial ou totalmente, a entrega dos serviços, está carregada contratos rompidos, projetos fracassados e acesso estagnado. Um foco contínuo sobre a recuperação dos custos, trouxe um verdadeiro custo humano e ameaça os progressos no sentido da inclusão social.

A reforma das empresas de fornecimento de serviços de utilidade pública é um esforço meritório, especialmente para melhorar o desempenho de companhias geridas pelo Estado que se encontrem em situação aflitiva. Nos países de baixa renda, o fornecimento pelo poder público ainda é primordial, porque vale a pena considerar os objetivos sociais, em oposição a ganhos de eficiência. Mesmo os países desenvolvidos, por exemplo, começaram privatizar suas empresas de fornecimento de serviços de utilidade pública

só depois de terem atingido 100 por cento de acesso à água para consumo humano, (Hailu, 2008). Quando são cumpridos os objetivos sociais e se consideram ganhos de eficiência, deve ser dado reconhecimento jurídico aos direitos dos consumidores quando são desenhados os contratos de privatização. Apenas contratos desenhados no interesse dos pobres podem resultar num fornecimento de serviços isento de controvérsias. Esta é a preocupação deste *Policy Research Brief*.

II. A Necessidade de Aumentar o Acesso

A expansão dos serviços de água e saneamento para os domicílios pobres está em conformidade com compromissos assumidos nas Nações Unidas de que o direito à água é "indispensável para levar uma vida de dignidade humana" e "uma condição prévia para a realização de outros direitos humanos." Mais de 1 bilhão de pessoas são privadas do direito à água limpa e 2,6 bilhões de pessoas carecem de acesso a saneamento adequado. As ramificações são inúmeras: a cada ano cerca de 1,8 milhões de crianças morrem como resultado de doenças provocadas por água suja e más condições de saneamento. Atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para a água e saneamento permitiria evitar 470.000 mortes por ano (UNDP, 2006).

Uma análise custo-benefício realizada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) concluiu que reduzindo pela metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável a água para consumo humano e saneamento básico até 2015 traria ganhos econômicos substanciais: a cada US\$1 dólar investido daria um retorno econômico de entre US\$ 3 e US\$ 34, dependendo da região. Maior acesso à água e ao saneamento melhora a saúde, o que permite uma maior produtividade, assim como o faz o acesso à eletricidade. A economia de tempo associada a ter recursos de água e saneamento nas proximidades ajuda a aumentar a frequência escolar (OMS / UNICEF, 2004).

III. A Prática Corrente no Fornecimento de Serviços: O Impulso à Corporatização

Ao longo dos últimos 20 anos tem havido muito debate sobre a forma mais eficaz de fornecer serviços de utilidade pública para os pobres. A capacidade do setor público para fornecer esses serviços tem sido limitada, em grande parte devido a restrições financeiras, especialmente se o país é altamente endividado. A resposta a esta deficiência tem sido a introdução generalizada de soluções orientadas para o mercado: fornecimentos dos serviços pelo setor privado, incluindo privatização ou corporatização.



Foto: Brendan Bernard.

A corporatização no setor de serviços de utilidade pública é um acordo contratual de longo prazo entre um órgão público e uma empresa privada para garantir financiamento para, construir e manter um projeto de infra-estrutura, e para fornecer serviços de utilidade pública tradicionalmente prestados pelo setor público. O objetivo destas parcerias público-privadas, é a mobilização de capitais privados, quando a magnitude do investimento exigida é proibitiva para o setor público. Até agora, porém, a privatização não foi capaz de entregar investimentos adequados. Existe uma falta de incentivos econômicos para os operadores privados, investirem em zonas rurais e bairros de baixa renda, onde eles não esperam recuperação de custos. Quando uma empresa privada faz realizar um projeto de fornecimento de serviços de utilidade pública, o foco na cobertura dos custos e sustentabilidade financeira conduz, em muitos casos, a elevação de tarifas, as quais ficam inacessíveis para os pobres. As medidas de recuperação de custos e a falta de investimento vão contra os objetivos sociais.

Para melhorar os ajustes público-privados no fornecimento de serviços de utilidade para os pobres, o foco deveria ser para os pobres em primeiro lugar. Esta abordagem do fornecimento exige um quadro jurídico que reconheça plenamente o direito humano à água e ao saneamento. Quando se contrata externamente ou em regime de corporatização, garantir o acesso dos pobres a serviços básicos deve ser o principal objetivo do Desenho de Contratos .

IV. Um Quadro Jurídico para os Pobres

Um quadro jurídico que garanta um nível mínimo de acesso para os pobres deve ser a fundamentação do fornecimento de serviços de utilidade pública. A África do Sul lançou-se em um dos mais ambiciosos da processos de reforma dos direitos da água no mundo: a reforma estabeleceu o direito dos cidadãos à água com a Declaração de Direitos [Bill of Rights], em 1996, a Lei sobre os Serviços de Água, em 1997, e o Lei Nacional da Água em 1998. O quadro jurídico é concebido para satisfazer necessidades básicas e também para tratar de questões de igualdade social.

Todos os sul-africanos têm o direito a água suficiente para satisfazer as suas necessidades básicas, mas cumprir com esses direitos levará algum tempo: as estimativas do início do prazo

para a entrega de serviços de água básicos para todos eram entre 7 e 25 anos, dependendo da disponibilidade de financiamento. Após o longo, mas necessário processo de participação do público para desenvolver as novas leis, gestores de recursos hídricos na África do Sul já começaram a implementar a reforma. Muitas mudanças já ocorreram ou estão em curso, incluindo a reestruturação e realinhamento do Departamento Nacional de Recursos Hídricos e Florestas - tudo para apoiar o novo paradigma e a abordagem à gestão integrada dos recursos hídricos e direitos aperfeiçoados (Bruns e outros, 2005).

Vai levar tempo para mudar instituições legais e regulamentares, bem como para redesenhar a governança da água para a participação. Mas o estabelecimento de acesso à água como um direito constitucional deve ser o próprio fundamento da justa prestação de serviços de utilidade pública. Em alguns países onde são cumpridos os objetivos sociais e ganhos de eficiência são considerados, os contratos de prestação dos serviços de utilidade pública devem garantir cobertura aos pobres que não seja negociável.

V. Transparência, Participação e Prevenção de Diferendos

Sob contratação externa e corporatização, o desenho de contratos deve avaliar corretamente a extensão e a falta de serviços nas áreas a serem abrangidas, bem como os serviços que são adequados. Por exemplo, se os contratos estipulam que as empresas operadoras prestem serviços em todas as áreas usando uma tarifa fixa, as operadoras vão concentrar os serviços prestados nas populações a partir da quais irão receber o maior retorno sobre seu investimento. Esta abordagem deixa para trás os pobres. A prestação de serviços equitativa é o resultado de tarifas diferenciadas em diferentes níveis de renda e em diferentes áreas. A empresa zambiana de eletricidade ZESCO, por exemplo, usa um sistema de tarifas escalonadas para os seus serviços: aqueles que consomem até 100 quilowatts-hora pagam menos do que aqueles que consomem até 400. Aqueles que consomem menos pagam menos por unidade de consumo, um passo para tornar a eletricidade mais acessível para os pobres.

Para garantir que um projeto de infra-estrutura proposto se encaixe nas necessidades da comunidade a ser atendida, a

Tabela

Carga Processual do Centro Internacional para a Resolução de Diferendos sobre Investimentos

| Região | Setor | Pendentes | Encerrados |
|-----------------|------------------|-----------|------------|
| América Latina | Água/Saneamento | 8 | 5 |
| América Latina | Gás | 5 | 1 |
| América Latina | Eletricidade | 10 | 3 |
| América Latina | Telecomunicações | 1 | |
| Ásia Meridional | Gás | 1 | |
| Ásia Central | Eletricidade | 4 | |
| Ásia Central | Gás | 4 | |
| África | Eletricidade | 1 | 1 |
| África | Água/Saneamento | 1 | |
| Oriente Médio | Água/Saneamento | 1 | 1 |

Fonte: International Centre for the Settlement of Investment Disputes, www.worldbank.org/icsid.

licitação/contrato deve ser desenhada em consulta com a comunidade. Isto proporciona dados cruciais sobre o escopo e as prioridades em matéria de desenho da corporatização ou da contratação externa: que serviços as pessoas querem, o quanto estão dispostas a pagar, que melhorias são necessárias para atender as necessidades imediatas e o que podemos esperar. Quando o custo dos serviços é mais do que o governo considere razoável, pode fornecer subsídios para cobrir a diferença entre o custo e a tarifa desejada, ou simplesmente prestar o serviço ele mesmo. A análise com base em consulta e participação é necessária para determinar a distribuição dos custos e benefícios dos serviços corporatizados, e como eles podem ser distribuídos equitativamente.

A participação dos pobres não será automática, mas deve ser buscada. A participação é facilitada pela primeira partilha e divulgação de informações sobre os meios propostos para a prestação de serviços. Uma vez que a comunidade tenha conhecimento do projeto através de um exercício de capacitação, os consumidores podem discutir as suas necessidades de serviço e restrições financeiras, podendo ventilar quaisquer preocupações que possam ter.

Se os membros da comunidade a ser atendida não são consultados e sua participação no desenho do projeto e processo de contratação for fraca, o intento pode muito bem falhar. Se o desenho serve principalmente aos interesses da empresa privada e/ou do governo, em vez de a comunidade, está fundamentalmente equivocado. Se o projeto tropeça com dificuldades quando um diferendo surge entre qualquer das partes envolvidas, os resultados podem ser desastrosos.

O Centro Internacional para a Resolução de Diferendos sobre Investimentos [International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID)] está atualmente arbitrando muitos diferendos relativos a contratos (ver tabela). Só na América Latina, há 10 diferendos pendentes no setor da eletricidade, cinco no setor do gás, e oito no setor da água e do saneamento. O ICSID, que está ligado ao Banco Mundial, é uma instituição internacional de arbitragem dedicada à solução de diferendos investidor-Estado. Sua grande carga processual sugere que o foco deve estar na prevenção dos diferendos em vez de na arbitragem. Diferendos ou rescisões de projetos pode, significar interrupções de serviço ou serviço algum, deixando os pobres onde começaram.

VI. Cochabamba, Bolívia

Em mercados internos limitados, a privatização está substituindo os monopólios públicos por monopólios privados cujos altos preços têm um impacto negativo sobre os pobres. As tarifas e taxas ligação das empresas prestadoras de serviços de utilidade pública aumentam inevitavelmente sob a privatização, no interesse da plena recuperação dos custos e como uma garantia para os novos proprietários. Em muitos casos, as tarifas aumentaram, mesmo antes da privatização, como parte da reestruturação. Diferendos relativos à água e eletricidade podem levar a agitação civil, tal como a que ocorreu em Cochabamba, Bolívia.

Em Cochabamba, após ter sido assinada em 1999 a concessão dos serviços de água, a agitação civil provocada pelas exorbitantes tarifas ao abrigo do novo regime relativo à prestação de serviços fez com que o governo cancelasse o

contrato. Depois de negociações a portas fechadas, o governo assinou um contrato com a única licitante, Aguas del Tunari. A empresa privada tinha que implantar um enorme, polivalente projeto para proporcionar não apenas água, mas também energia hidrelétrica e irrigação. Uma vez que a Bolívia recebe empréstimos do Banco Mundial, o governo enfrentou algumas restrições: no seu Bolivia Public Expenditure Review, o Banco Mundial previa que “não deve ser dado nenhum subsídio para aliviar o aumento das tarifas de água em Cochabamba, que deverá refletir o custo total da fornecimento pelo projeto polivalente Misicuni” (World Bank, 1999, p. 6). Em outras palavras, esperava-se dos usuários dos serviços de água na no país mais pobre da América Latina que pagassem adiantado pelos custos incorridos pelo projeto, tornando este arranjo enfaticamente anti-pobres, desde o início.

Em Outubro de 1999, Aguas del Tunari anunciou oficialmente que tinha direitos de concessão por 40 anos ao fornecimento de serviços de água e saneamento em Cochabamba. Paralelamente, o governo boliviano aprovou a Lei de Água Potável e Saneamento, permitindo a privatização destes serviços, o que na realidade tornou os consumidores pobres responsáveis por arcar com o seu custo total, (PBS, 2002). Ao invés de dar direitos de água aos pobres, este quadro jurídico deu direito a recuperação dos custos para as empresas privadas. Combinado com a estipulação de que o governo não era para proporcionar subsídios, estas circunstâncias virtualmente garantiram que esta parceria público-privada seria contrária aos interesses dos pobres.

Ao lançar a Aguas del Tunari o projeto de Misicuni, a empresa aumentou acentuadamente as tarifas da água para cobrir os custos, dobrando ou triplicando as despesas de água dos consumidores - que a empresa havia assegurado ao governo que iria aumentar em apenas 35 por cento. Protestos maciços se seguiram. Nem o governo nem Aguas del Tunari tomaram medidas para tratar das preocupações dos manifestantes e, assim, os protestos se intensificaram. Seguiu-se um período de quatro meses de violência e de resistência, e terminou quando o governo concordou em retirar a Aguas del Tunari do projeto, libertar os manifestantes detidos e revogar a Lei de Água Potável e Saneamento, em Abril de 2000 (PBS, 2002).

As lições a tirar da experiência de Cochabamba são muitas. Neste caso o quadro jurídico não protegeu o bem-estar dos pobres, mas sim o lucro das empresas privadas de prestação de serviços de utilidade pública. O processo licitatório não foi transparente: houve apenas um concorrente, e as negociações tiveram lugar a portas fechadas.

A assessoria que o governo recebeu de organizações internacionais não permitia que o dispendioso projeto polivalente fosse subsidiado, forçando o povo boliviano a pagar adiantado por ele. Se os consumidores pobres tivessem sido consultados sobre as suas necessidades e a sua capacidade para pagar pelos serviços, o projeto poderia ter sido mais adequado para a comunidade. Não houve nenhum mecanismo adequado para proporcionar e responder a comentários, uma circunstância que levou ao aumento da frustração e a uma escalada de protestos.

VII. O Caminho Adiante

A fim de evitar quebra de contrato ou que surjam outros diferendos decorrentes, transparência e participação aberta são cruciais. Processos licitatórios abertos para garantir concorrência

limpa, a publicação dos contratos, a cobertura dos meios de comunicação e uma voz para todas as partes interessadas são necessários. Nenhum desenho de projeto irá agradar a todos os interessados, mas o seu apoio será maior se eles verem o processo de desenho como legítimo. Essa legitimidade começa com o subjacente quadro jurídico: o direito à água e prioridade para os objetivos sociais. O processo específico para o arranjo deve ser igualmente legítimo. A seleção de um operador privado deve ser justa e transparente.

Por exemplo, em duas concessões para a prestação de serviços de água e saneamento, em Manila, em 1997, muito esforço foi feito para garantir ao público que o processo era transparente. As propostas foram abertas em frente de câmaras de televisão e os resultados da licitação foram apresentados nas manchetes dos principais jornais da cidade (World Bank, 2006).

Se os consumidores compreendem os objetivos da corporatização, se tiveram uma chance de expressar suas necessidades e preocupações, e têm uma palavra a dizer em relação ao tipo de serviços e tarifas, eles estão mais propensos a aceitar o resultado. Então, depois de o projeto estar em curso, tem que haver ainda um canal aberto de comunicação para

os recipiendários dos serviços, especialmente os mais pobres, de modo a assegurar a responsabilização. Isto diminuirá a probabilidade de diferendos e de rescisão de projeto. Um quadro para este canal de comunicação pode ser incluído no contrato.

Uma vez que os interesses dos atores do setor público e privado serão protegidos pela representação legal, pode ser benéfico ter uma agência independente trabalhando para os pobres, no que diz respeito à transparência das negociações contratuais.

A participação de um organismo neutro, como uma agência das Nações Unidas, proporcionaria uma maior transparência e aumentaria a confiança na justiça do contrato entre os governos, empresas privadas e os recipiendários dos serviços de utilidade pública. Também garantiria que as melhores práticas de outros projetos de desenvolvimento de infra-estruturas sejam seguidos. Mais importante ainda, assegurara que os contratos sejam assinados no interesse dos consumidores pobres. É importante empoderar os pobres para que eles conheçam os seus direitos e obrigações com respeito ao contrato. ■

Degol Hailu e Portia Hunt,
Centro Internacional de Pobreza.

Referências:

Bruns, Bryan Randolph, Claudia Ringler e Ruth Meinzen-Dick (eds) (2005). *Water Rights Reform: Lessons for Institutional Design*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

PBS (2002). "Frontline World: Bolivia—Leasing the Rain", Public Broadcasting System website, <<http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/bolivia>> (accessed 10 July 2008).

UNDP (2006). *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*. New York, Palgrave Macmillan.

WHO/UNICEF (2004). *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: A Midterm Assessment*. Geneva, World Health Organisation and United Nations Children's Fund.

World Bank (1999). *Bolivia Public Expenditure Review*. Washington, DC, World Bank.

World Bank (2006). *Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit*. Washington, DC, World Bank.

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org

Policy International
Centre for Inclusive Growth