



Folha de S.Paulo

MERCADO • JÚLIA DIAS CARNEIRO - DA BBC BRASIL, NO RIO DE JANEIRO • 23/06/2017 - 09:33

Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento?

Estudo mapeou casos no mundo, neste milênio, em que sistema de água e esgotos foram remunicipalizados após problemas em gestões privadas, como serviços inflacionados e ineficiência.

Enquanto iniciativas para privatizar sistemas de saneamento avançam no Brasil, um estudo indica que esforços para fazer exatamente o inverso —devolver a gestão do tratamento e fornecimento de água às mãos públicas— continua a ser uma tendência global crescente.

De acordo com um mapeamento feito por onze organizações majoritariamente europeias, da virada do milênio para cá foram registrados 267 casos de "remunicipalização", ou reestatização, de sistemas de água e esgoto. No ano 2000, de acordo com o estudo, só se conheciam três casos.

Satoko Kishimoto, uma das autoras da pesquisa publicada nesta sexta-feira (26), afirma que a reversão vem sendo impulsionada por um leque de problemas recorrentes, entre eles serviços inflacionados, ineficientes e com investimentos insuficientes. Ela é coordenadora para políticas públicas alternativas no TNI (Instituto Transnacional), centro de pesquisas com sede na Holanda.

"Em geral, observamos que as cidades estão voltando atrás porque constataam que as privatizações ou PPPs (parcerias público-privadas) acarretam tarifas muito altas, não cumprem promessas feitas inicialmente e operam com falta de transparência, entre uma série de problemas que vimos caso a caso", explica Satoko à BBC Brasil.

O estudo detalha experiências de cidades que recorreram a privatizações de seus sistemas de água e saneamento nas últimas décadas, mas decidiram voltar atrás — uma longa lista que inclui lugares como Berlim, Paris, Budapeste, Bamako (Mali), Buenos Aires, Maputo (Moçambique) e La Paz.

A tendência, vista com força sobretudo na Europa, vai no caminho contrário ao movimento que vem sendo feito no Brasil para promover a concessão de sistemas de esgoto para a iniciativa privada.

O BNDES vem incentivando a atuação do setor privado na área de saneamento, e, no fim do ano passado, lançou um edital visando a privatização de empresas estatais, a concessão de serviços ou a criação de parcerias público-privadas.

À época, o banco anunciou que 18 Estados haviam decidido aderir ao programa de concessão de companhias de água e esgoto —do Acre a Santa Catarina.

O Rio de Janeiro foi o primeiro se posicionar pela privatização. A venda da Cedae (Companhia Estadual de Água e Esgoto) é uma das condições impostas pelo governo federal para o pacote de socorro à crise financeira do Estado.

A privatização da Cedae foi aprovada em fevereiro deste ano pela Alerj, gerando controvérsia e protestos no Estado. De acordo com a lei aprovada, o Rio tem um ano para definir como será feita a privatização. Semana passada, o governador Luiz Fernando Pezão assinou um acordo com o BNDES para realizar estudos de modelagem.

DA ÁGUA À COLETA DE LIXO, 835 CASOS DE REESTATIZAÇÃO

Satoko e sua equipe começaram a mapear as ocorrências em 2007, o que levou à criação de um "mapa das remunicipalizações" em parceria com o Observatório Corporativo Europeu.

O [site](#) monitora casos de remunicipalização —que podem ocorrer de maneiras variadas, desde privatizações desfeitas com o poder público comprando o controle que detinha "de volta", a interrupção do contrato de concessão ou o resgate da gestão pública após o fim de um período de concessão.

A análise das informações coletadas ao longo dos anos deu margem ao estudo. De acordo com a primeira edição, entre 2000 e 2015 foram identificados 235 casos de remunicipalização de sistemas de água, abrangendo 37 países e afetando mais de 100 milhões de pessoas.

Nos últimos dois anos, foram listados 32 casos a mais na área hídrica, mas o estudo foi expandido para observar a tendência de reestatização em outras áreas — fornecimento de energia elétrica, coleta de lixo, transporte, educação, saúde e serviços sociais, somando um total de sete áreas diferentes.

Em todas esses setores, foram identificados 835 casos de remunicipalização entre o ano de 2000 e janeiro de 2017 —em cidades grandes e capitais, em áreas rurais ou grandes centros urbanos. A grande maioria dos casos ocorreu de 2009 para cá, 693 ao todo - indicando um incremento na tendência.

O resgate ou a criação de novos sistemas geridos por municípios na área de energia liderou a lista, com 311 casos - 90% deles na Alemanha.

A retomada da gestão pública da água ficou em segundo lugar. Dos 267 casos, 106 —a grande maioria— foram observados na França, país que foi pioneiro nas privatizações no setor e é sede das multinacionais Suez e Veolia, líderes globais na área.

De acordo com o estudo, cerca de 90% dos sistemas de água mundiais ainda são de gestão pública. As privatizações no setor começaram a ser realizadas nos anos 1990 e seguem como uma forte tendência, em muitos casos impulsionadas por cenários de austeridade e crises fiscais.

Satoko diz ser uma "missão impossível" chegar a números absolutos para comparar as remunicipalizações, de um lado, e as privatizações, de outro. Essas podem ocorrer em moldes muito diferentes, seja por meio de concessões de serviços públicos por determinados períodos, privatizações parciais ou venda definitiva dos ativos do Estado.

Entretanto, ela frisa a importância de se conhecer os riscos que uma privatização do fornecimento de água pode trazer e as dificuldades de se reverter o processo.

"Autoridades que tomam essa decisão precisam saber que um número significativo de cidades e estados tiveram razões fortes para retornar ao sistema público", aponta Satoko.

"Se você for por esse caminho, precisa de uma análise técnica e financeira muito cuidadosa e de um debate profundo antes de tomar a decisão. Porque o caminho de volta é muito mais difícil e oneroso", alerta, ressaltando que, nos muitos casos que o modelo fracassou, é a população que paga o preço.

Como exemplo ela cita Apple Valley, cidade de 70 mil habitantes na Califórnia. Desde 2014, a prefeitura vem tentando se reapropriar do sistema de fornecimento e tratamento de água por causa do aumento de preços praticado pela concessionária (Apple Valley Ranchos, a AVR), que aumentou as tarifas em 65% entre 2002 e 2015.

A maioria da população declarou apoio à remunicipalização, mas a companhia de água rejeitou a oferta de compra pela prefeitura. Em 2015, a cidade de Apple Valley entrou com uma ação de desapropriação, e o processo agora levar alguns anos para ser concluído.

Satoko afirma que há inúmeros casos de litígios similares, extremamente dispendiosos aos cofres públicos e que geralmente refletem um desequilíbrio de recursos entre as esferas públicas e privadas.

"Quando as autoridades locais entram em conflito com uma companhia, vemos batalhas judiciais sem fim. Em geral, as empresas podem mobilizar muito mais recursos, enquanto o poder público tem recursos limitados, e muitas vezes depende de dinheiro proveniente de impostos para enfrentar o processo."

Outro exemplo que destaca é o de Berlim, onde o governo privatizou 49,99% do sistema hídrico em 1999. A medida foi extremamente impopular e, após anos de mobilização de moradores - e um referendo em 2011 -, ela foi revertida por completo em 2013. Foi uma vitória popular, diz Satoko, mas por outro lado o Estado precisou pagar □ 1,3 bilhão para reaver o que antes já lhe pertencia.

"É um caso muito interessante, porque a iniciativa popular conseguiu motivar a desprivatização", diz Satoko. "Mas isso gerou uma grande dívida para o Estado, que vai ser paga pela população ao longo de 30 anos."

Já tem uma década que a Lei do Saneamento Básico entrou em vigor no Brasil, mas metade do país continua sem acesso a sistemas de esgoto. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, 50,3% dos brasileiros têm acesso a coleta de esgoto. Para a outra metade do país —100 milhões de pessoas— o jeito de lidar com dejetos é recorrer a fossas sanitárias ou jogar o esgoto diretamente em rios. Já o abastecimento de água alcança hoje 83% dos brasileiros.

O economista Vitor Wilher afirma que não se pode ignorar esse cenário. Especialista do Instituto Millenium, ele considera que, no Brasil, a privatização seria uma solução do ponto de vista técnico e pragmático.

Ao deter controle de outras áreas que poderiam ser geridas pela iniciativa privada — como saneamento básico, correios, indústria de petróleo— o Estado brasileiro não consegue oferecer serviços básicos de qualidade, como segurança, educação e saúde, afirma.

"Na situação a que chegamos, porém, é meio irrelevante discutir se o Estado brasileiro deveria ou não cuidar dessas áreas. Porque o fato é que o Estado não tem mais recursos para isso", diz o economista.

"Os recursos estão de tal sorte escassos que ou o Estado privatiza, ou essas áreas ficam sem investimento. Hoje mais de metade da população não tem saneamento básico. Um Estado que gera um deficit primário da ordem de quase R\$ 200 bilhões ao ano não tem qualquer condição de fazer os investimentos públicos necessários no setor."

O caso do Rio, e da Cedae, é semelhante ao de outros países em que a privatização de serviços públicos é exigido por instituições como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial como contrapartida para socorro financeiro.

Satoko lembra o caso da Grécia, onde a privatização das companhias de água que abastecem as duas maiores cidades do país, Atenas e Thessaloniki, era uma das exigências do programa de resgate ao país.

"É um approach absolutamente injusto, porque a companhia de águas é vendida meramente para pagar uma dívida. Mas, com isso, o dinheiro entra no orçamento público e imediatamente desaparece. Depois disso, a empresa já saiu das mãos públicas —ou indefinidamente, ou por períodos de concessão muito longos, que costumam ser de entre 20 a 30 anos", pondera.

LÓGICA DO LUCRO 'INCOMPATÍVEL' COM SERVIÇOS

No papel, a Cedae é uma empresa de economia mista, mas o governo estadual do Rio detém 99,9% das ações. A companhia atende cerca de 12 milhões de pessoas em 64 municípios.

"No caso específico da Cedae, a entrega da gestão a iniciativa privada é ainda mais justificada", considera Wilher, do Instituto Millenium.

"Além de a situação fiscal do Rio ser crítica, a Cedae não tem serviços de tratamento de água e esgoto satisfatórios há décadas", diz ele, citando como contraponto o caso de Niterói, cidade vizinha ao Rio, em que a desvinculação da companhia pública e a privatização da rede de água levou a bons resultados. "É um dos cases de sucesso nos últimos anos no Brasil."

Apesar das muitas deficiências que costumam ser apontados na qualidade e na abrangência do serviço prestado, a empresa tem ganhos expressivos: só em 2016 o lucro foi de R\$ 379 milhões, contra R\$ 249 milhões em 2015 —um incremento de 52%.

Satoko afirma que o argumento da ineficiência de sistemas públicos de esgoto não podem ser uma justificativa para a privatização.

"Seus defensores apresentam a privatização como a única solução, mas há muitos bons exemplos no mundo de uma gestão pública eficiente. Afinal, 90% do fornecimento de água no mundo é público", lembra. "A solução não é privatizar, e sim democratizar os serviços públicos."

O economista Vitor Wilher ressalta, entretanto, que privatizar não significa uma saída de cena do estado. Uma parte fundamental do processo é uma estrutura de regulação sólida, estabelecendo obrigações, compromissos, prazos, políticas tarifária.

"Não se trata de entregar para a iniciativa privada. Os contratos têm que estar muito bem amarrados, senão a empresa poderia praticar os preços que quisesse e descumprir os serviços que lhe foram designados. Isso é um ponto importantíssimo. Não basta só privatizar, é preciso regular."

Lógica do lucro 'incompatível' com serviços?

O estudo aponta para incompatibilidades entre o papel social de uma companhia de água e saneamento com as necessidades de um grupo privado. Os serviços providos são direitos humanos fundamentais, atrelados à saúde pública e que, pelas especificidades do setor, precisam operar como monopólio.

Satoko considera que grupos privados não têm incentivo para fazer investimentos básicos que não teriam uma contrapartida do ponto de vista empresarial. No caso do Rio, por exemplo, investimentos necessários para aumentar o saneamento em áreas carentes não dariam retorno.

"Com a concessão para grupos privados, a lógica de operação da companhia muda completamente. Os ativos não pertencem mais ao público. Ela passa a ter que gerar lucros e dividendos que sejam distribuídos para acionistas", diz Satoko.

"O risco é enorme. Sistemas de água não pertencem ao governo, e sim ao povo. Se esse direito se perde, torna-se mais difícil implementar políticas públicas."

A discussão necessária, considera, é como tornar uma companhia de saneamento mais eficiente e lucrativa para a sociedade. Quando a dívida pública se estabelece como prioridade, não há mais espaço para esse debate.