

A participação privada em saneamento e seus sofismas

Artigo de Léo Heller, relator especial da ONU sobre água e saneamento, e José Esteban Castro, professor da Universidade de Newcastle

A participação privada na área de saneamento básico no Brasil vem lentamente se incrementando nos últimos cinco anos, ao mesmo tempo em que vem se diversificando na sua forma de atuação. O tradicional formato de concessão dos serviços, que prevaleceu no País no século XIX e que foi restaurado no segundo mandato do governo FHC, passa a conviver com novas modalidades de participação privada, como as PPP, a participação acionária ou a aquisição integral de ativos das empresas públicas, a formação de sociedades de propósitos específicos com participação de empresas públicas e privadas.

Tais modificações vêm ocorrendo em um momento de muito baixo nível de reflexões e de formulações e de forte desmobilização da sociedade civil, particularmente no setor de saneamento, usualmente rarefeito em suas abordagens intelectuais e elitista em seu processo de tomada de decisões. Lamentavelmente, também se tende a ignorar as lições procedentes da experiência internacional, sobretudo nos Estados Unidos, Europa e América Latina, que fornecem importantes elementos para a análise da situação nacional e que poderiam ajudar a evitar erros e a repetir situações que conduziram ao fracasso de muitos projetos.

Por exemplo, em artigo publicado na Folha de São Paulo em dezembro/2012, assinado por Gesner Oliveira, ex-presidente da SABESP, defende o modelo denominado de locação de ativos, sob o argumento de que “o setor público sozinho não tem os recursos e a capacidade de gestão dos projetos necessários”. Não deixa de ser uma importante reflexão, em meio a um deserto delas. Porém, ao apontar essa via como um caminho para a universalização do saneamento, acaba por reproduzir um pensamento hegemônico que tem tido raros contrapontos públicos, embora com honrosas exceções, a exemplo de manifestações de entidades representativas de segmentos do setor ou com proximidade com ele, incluindo movimento sindical, a representação dos serviços municipais e o movimento pela reforma urbana.

No nosso ponto de vista, a apresentação da participação privada como panaceia para se atingir a tão desafiante universalização do acesso aos serviços deve ser problematizada e avaliada criticamente e em profundidade, à luz das formulações teóricas e das evidências empíricas proporcionadas pelas pesquisas nacionais e internacionais. Tal tarefa requer urgência, porque a evidência vem demonstrando que este é não somente um caminho equivocado, frequentemente adotado por razões imediatistas e orientadas a satisfazer interesses privados e não a solucionar os problemas dos serviços,

como também tem sido um rumo que resulta em graves situações, que acabam por hipotecar a capacidade da sociedade de equacionar os desafios dos serviços básicos no médio e longo prazos.

Do ponto de vista teórico, não se deveriam avaliar os modelos de gestão para o saneamento desprezando o fato de este se enquadrar na categoria econômica de monopólio natural, caracterizado pela ausência de concorrência e de elevados custos de investimentos em infraestrutura se comparados com as despesas operacionais. Tampouco, se deveria observá-lo meramente sob a perspectiva de uma atividade econômica mercantil, desconsiderando suas fundamentais dimensões sociais, a exemplo dos comprovados benefícios à saúde humana e à proteção ambiental. Estes não são temas novos: existe uma forte tradição desenvolvida nos Estados Unidos e na Europa, de longas décadas, de um debate público quanto aos serviços de saneamento constituírem uma “falha do mercado”, que não pode ser solucionada sem a central atuação do setor público.

As lições históricas desses países demonstram que a inclusão da participação privada na prestação de serviços em setores com essas características, para evitar distorcer os objetivos fundamentais de um serviço público básico como o saneamento, reveste-se de precauções próprias e distintas de outros processos de privatização. Uma dessas precauções é a necessidade de regulação efetiva e eficaz, que consiga “domesticar” a sanha de maximização de lucros das empresas e proteger os interesses dos usuários, que, antes de “clientes”, são cidadãos portadores de direitos de acesso aos serviços e do exercício de mecanismos de controle social democrático sobre as empresas.

Entretanto, as avaliações das experiências de regulação de serviços monopolizados vêm mostrando seus claros limites: da possibilidade de alcançar efetiva autonomia perante o prestador e os governos; relacionados à assimetria de informação e de capacidade técnica; de sua capacidade coercitiva e punitiva no enquadramento das ações do prestador às determinações contratuais. Inclusive, mesmo em países que lograram atingir um patamar elevado do que se poderia denominar de “densidade regulatória”, como a Inglaterra no contexto da privatização dos serviços de saneamento desde fins da década de 1980, a evidência, após mais de duas décadas, demonstra que os resultados estão muito longe de aceitáveis. Indubitavelmente, os problemas inerentes à regulação e ao controle democrático das empresas são muito mais complexos em nossas circunstâncias no Brasil.

Na dimensão empírica, é fundamental considerar os diversos modelos de participação privada à luz das experiências no Brasil e no plano internacional. Podem-se identificar duas ondas de promoção da liderança da participação privada no setor de saneamento. A primeira, na segunda metade do século XIX até meados do século XX, quando empresas privadas foram concessionárias de diversas cidades latino-americanas – no Brasil, Rio de Janeiro, Santos, Recife, Porto Alegre, dentre outras – e simplesmente foram afastadas dessa

prestação pela notória incapacidade de estender os serviços para além das populações com claro poder aquisitivo.

A segunda onda foi caudatária da avalanche neoliberal verificada desde o final dos anos 1980. As agências multilaterais, Banco Mundial e FMI à frente, literalmente venderam aos países propensos a adotar o modelo, as ideias de Estado incompetente, de eficiência do setor privado e da capacidade das mãos invisíveis do mercado em garantir o fim da pobreza e da desigualdade. Este ideário teve claros reflexos no setor de saneamento em diversas partes do mundo e resultaram em um incremento da prestação privada dos serviços.

No entanto, hoje, essas próprias agências concordam com os críticos do modelo de primeira hora: a prestação privada dos serviços como padrão predominante não será capaz de trazer os avanços necessários ao setor de saneamento e de incluir os 800 milhões de pessoas ainda sem acesso à água e os 1,1 bilhão sem acesso aos serviços de esgotos, segundo estimativas conservadoras da ONU. E reforça essa constatação os rotundos fracassos de experiências de privatização no setor. Ficando apenas em alguns exemplos, por emblemáticos, mencionem-se os casos de Buenos Aires, a maior privatização do mundo no setor em seu momento, rompida pelo governo de Nestor Kirchner por descumprimento reiterado de contrato; de Cochabamba e La Paz-El Alto, dentre os exemplos mais agudos de conflitos no setor e precursor da ascensão de Evo Morales ao governo boliviano; de Atlanta, onde a população revoltada exigiu a remunicipalização da empresa privatizada, e, mais recentemente, de Paris, berço das maiores multinacionais do mundo no campo do saneamento, onde em 2010 o município decidiu não renovar o contrato dos concessionários privados.

Consideramos este debate fundamental e, sobretudo, que se verifique na profundidade, na intensidade e com a seriedade que requer, dadas suas implicações para o Brasil. Não nos parece adequado para o País aceitar acrítica e passivamente modelos que tenham fracassado em seus objetivos, em novas roupagens, apresentados como panaceias para solucionar os graves e complexos problemas do setor, com base em argumentos plenos de sofismas. O Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab, em fase final de aprovação pela sociedade brasileira, sem descartar a tradicional participação do setor privado no saneamento, aposta em um diferente quadro: no fortalecimento da capacidade do estado em seu papel de gestão e de planejamento e na qualificação da gestão pública. Não temos dúvidas de que o enfrentamento dos enormes desafios da inclusão da população, especialmente a mais pobre, a serviços e soluções de saneamento com qualidade só será bem sucedido se a aposta do Plansab se concretizar.

LÉO HELLER é relator especial da ONU sobre água e saneamento. Coordenou o estudo "Panorama do saneamento básico no Brasil", que forneceu as bases para a formulação do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab.

JOSÉ ESTEBAN CASTRO é Professor de Sociologia da Universidade de Newcastle, Inglaterra. Tem estudado com crescente frequência a política de saneamento básico na América Latina, com destaque para o Brasil.