

Grande leilão no mercado de abastecimento de água

IRINA MOULECHKOVA, PH.D.

PLAMENKA MARKOVA, PH.D.



Os serviços de abastecimento de água, eletricidade, saúde e transportes, que anteriormente eram monopólios estatais, foram todos privatizados. Este artigo discute a privatização da água na Bulgária, caracterizada pela falta de transparência e de melhorias na infra-estrutura, pela ineficácia e pelo aumento das tarifas. A reestruturação do setor de abastecimento de água teve um impacto negativo sobre o *status* social e econômico da população, uma vez que os preços mais altos prejudicaram a renda real das famílias.

De acordo com a estratégia de desenvolvimento, transformação e gestão do abastecimento de água, adotada no fim de 2002 pelo Ministério de Desenvolvimento Regional e de Obras Públicas da Bulgária, são necessários US\$ 3,850 milhões de investimentos privados para melhorar o abastecimento de água no país. Além do setor privado, outros recursos financeiros incluem fundos concedidos pela União Européia como primeiro passo prévio para a incorporação da Bulgária ao bloco e investimento estatal direto. Os parâmetros concretos da distribuição dos investimentos serão identificados no Programa Nacional para Desenvolvimento Econômico e Regional. O principal problema é a ineficiência na gestão do abastecimento de água, operado por 51 empresas estaduais e municipais, que fornecem água potável e saneamento, e as enormes perdas na transferência da água por causa de uma infra-estrutura antiquada. Cerca de 90% dessa infra-estrutura precisa ser modernizada. O resultado é um alto custo de água potável para o público consumidor.

O Banco Mundial vem exigindo uma nova estratégia para o envolvimento do setor privado no fornecimento de água, que inclui uma concessão, seguida de contratos para a administração e serviços concretos. A estratégia de privatização envolve fórmulas mistas de operação. Por exemplo, o investidor privado constrói as instalações, utiliza-as por determinado período e, finalmente, transfere a propriedade desse bem para o Estado.¹ O governo tenciona implementar a estratégia de concessão em outras grandes cidades, tais como Khaskovo, Pernik, Kyustendil, Dimitrograd, Vidin, Montana, Vratza etc. Para as autoridades governamentais, a principal vantagem da política de concessão

é a previsão de elevado montante de investimentos privados e a possibilidade de o Estado e o município controlarem esses investidores. Atualmente, depois que Varna e Shumen rejeitaram esse plano, não se sabe se outras cidades adotarão o modelo.

Caso Sofia Water

No fim de 1999, o usufruto do abastecimento de água de Sófia foi dado em concessão à International Water Ltd. No período de 1998 a 1999, 20 empresas estrangeiras expressaram um interesse preliminar na operação de abastecimento de água potável e saneamento da capital, além da reparação da infra-estrutura existente. Em 6 de outubro de 1999, o vencedor da licitação, International Water Ltd., consórcio entre a estadunidense Bechtel Enterprise e a inglesa United Utilities International, assinou contrato de concessão de 25 anos com o governo municipal de Sófia. Dessa licitação participaram quatro companhias, entre elas Vivendi e a empresa francesa Lyonnaise des Eaux, que também pretendia participar da licitação em Varna e Shumen, porém em consórcio com Aqua Mundi.

A Sofia Water Joint Stock Company foi estabelecida com 75% das ações pertencendo à International Water Ltd. e 25% ao governo municipal. Em novembro de 1999, especialistas da Raiffeisen Investment, um grupo de consultores internacionais, alertaram que a International Water Ltd. seria provavelmente incapaz de investir na Sofia Water por falta de demanda pelas ações da empresa nos mercados financeiros internacionais e por incertezas sobre a situação financeira e a capacidade de investimento da companhia.

Tornou-se evidente que a International Water Ltd. seria incapaz de cumprir suas obrigações contratuais. Em julho de 2002, o governo municipal de Sófia acusou a empresa de violações contratuais e baixo desempenho. A maioria do público consumidor foi forçada a pagar antecipadamente contas de água desproporcionalmente altas por causa de erros na medição do consumo.² A mídia divulgou o caso de uma aposentada que vivia em um apartamento e recebeu uma conta de água com

¹ Os contratos de concessão têm uma duração máxima de 35 anos. O primeiro contrato de 25 anos foi assinado para Sófia, a capital do país. Por recomendação de consultores do Banco Mundial e da União Européia, esses contratos foram planejados para Varna (a "capital" marítima) e Shumen (cidade do nordeste do país) como programas-piloto. Porém, depois do fracasso recente do plano de concessão de Sófia, as autoridades municipais das duas cidades rejeitaram o projeto-piloto.

um consumo equivalente ao de uma piscina olímpica. A concessionária atribuiu o problema dos consumos excessivos ao novo sistema de computação.

As atuais tarifas de água potável para consumo doméstico e de empresas são muito altas, com a desculpa de que os equipamentos de fornecimento de água são antigos e precisam de modernização. A Sofia Water também é acusada de ignorar as queixas do público e de demorar em reagir perante situações de emergência – por exemplo, uma falha na rede central de abastecimento de água levou à inundação de ruas e porões –, paralisações aleatórias do fornecimento de água para casas e distritos e caos no serviço prestado ao público consumidor. A transparência prometida pela empresa britânica desapareceu. Além disso, o governo municipal de Sófia ficou indiretamente do lado do investidor britânico, contra os interesses dos(as) contribuintes, ao não exercer seu direito de controle como membro da sociedade anônima Sofia Water. Outras reclamações contra a nova empresa pelo não-cumprimento com os padrões atuais para a infra-estrutura – como, por exemplo, em relação aos novos medidores e a baixa pressão da água nos andares mais altos – estão atualmente sendo discutidas.

Por causa do baixo desempenho, o governo municipal ameaçou cancelar o contrato com o investidor estrangeiro. No entanto, nenhuma medida concreta foi implementada. Enquanto isso, ocorreram outros escândalos, como a indicação de empresas subcontratadas para fazer a manutenção da infra-estrutura. Segundo especialistas em legislação, o procedimento de seleção e indicação das quatro empresas subcontratadas também violou o contrato.

A International Water Ltd. vendeu suas ações à Sofia Water, porém o público não sabe quem é o novo dono, mesmo sendo esse o investidor que controla o abastecimento de água de 1,3 milhão de consumidores(as). O prefeito de Sófia alega que recebeu informações informais sobre a venda, mas o novo contrato precisa ser aprovado pelo Conselho Municipal de Sófia e pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (Berd), que financia o contrato de concessão. O Comitê Nacional de Abastecimento de Água anunciou que a International Water Ltd. não tinha registro no Reino Unido e era registrada na Holanda, para usufruir de um sistema tributário que beneficia as empresas estrangeiras que operam num terceiro país.

Embora os dispositivos do contrato de concessão estipulassem a manutenção das tarifas iniciais durante os três primeiros anos, o preço da água aumentou duas vezes no segundo ano de contrato. A Sofia Water também exigiu um aumento adicional de 16% a 17% em outubro de 2002 por causa da necessidade urgente de

fazer reparações na represa de Beli Iskar – uma das principais fontes de água potável da capital. A prefeitura de Sófia não aprovou a exigência de um novo aumento de preço até o fim de 2002. O governo municipal argumentou que a taxa de inflação é baixa e está sob controle, pois a Bulgária está sob o regime de um conselho monetário, e que a companhia tinha obrigações contratuais de modernizar toda a infra-estrutura de fornecimento de água, incluindo o reservatório da represa, parte do sistema.

Conta sem fim?

A agência reguladora Omnit descobriu que os donos iniciais da Sofia Water declararam que tinham aplicado US\$ 6,2 milhões, porém a companhia só apresentou documentação correspondente a US\$ 1,9 milhão. O investidor justificou suas despesas com a alta comissão que teve de pagar ao Berd e os honorários de consultoria da Price Waters Coopers. Não há informação sobre quais serviços estavam incluídos nesses honorários.

A mídia revelou que o Berd concedeu um empréstimo de US\$ 40.553.500 para melhorias na infra-estrutura de abastecimento de água e entregou uma parcela de US\$ 17.371.500 em 22 de dezembro de 2000. Dessa quantia, US\$ 15.634.350 foram transferidos para o exterior pelas empresas United Utilities International e International Water Ltd. A documentação pertinente foi apresentada por peritos independentes a parlamentares búlgaros de todos os partidos nas três regiões eleitorais de Sófia em janeiro de 2001. Fica claro que não somente o governo municipal toma o partido do investidor estrangeiro (quem quer que seja atualmente), como também o Estado como um todo, incluindo o Parlamento e o Ministério de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, ao ignorar o dúbio cumprimento do contrato, que, sem dúvida, afeta os interesses do público consumidor de água e dos(as) contribuintes.

O caso Sofia Water estava caracterizado não somente pelos aumentos ilegais das tarifas de água para a população, pelas contas excessivamente altas e pelo pagamento de água não-consumida, mas também pela ausência de estratégia de longo prazo para reparar o sistema de abastecimento de água. Tipicamente, os projetos de reconstrução ocorrem nos casos de emergência; portanto, a água pode ser interrompida a qualquer momento. Alguns projetos de reconstrução tiveram início no verão de 2002, porém não envolviam de forma sistemática o conjunto da infra-estrutura de água da capital.

A reconstrução parcial do reservatório da represa de Beli Iskar foi uma das justificativas da empresa Sofia Water para o aumento de 16% nas tarifas de água, a partir de 5 de outubro de 2002. Por outro lado, em sua oferta para conseguir o contrato, o investidor estrangeiro inicial prometeu US\$ 47.776.623 em investimentos no ano de 2002 e US\$ 200.542.200 nos 15 anos seguintes. O vencedor da licitação propôs o preço mais alto para os direitos da concessão e o montante mais elevado de investimentos. Todos esses parâmetros foram incluídos entre os dispositivos principais do contrato de concessão.

2 Todos os meses, os consumidores de Sófia pagam US\$ 2,6 milhões pela água potável, sendo que 36% dessa água se perde por causa de infra-estrutura deteriorada, roubo e empresas não-registradas. A cada dia, circulam 700 mil metros cúbicos de água pelos encanamentos de Sófia, enquanto o público consumidor recebe, na verdade, somente 448 mil metros cúbicos.

A privatização das companhias de abastecimento de água em outras localidades também resultou em falta de transparência e ineficácia nos reparos da infra-estrutura. Com as emendas das leis de águas, a infra-estrutura – rede de encanamentos, estações de bombas e centrais de tratamento – será retirada dos ativos das companhias como propriedade estatal ou municipal, de acordo com diferentes formas jurídicas. O usufruto desses ativos ficará sob o controle dos investidores privados. Com início previsto para 2004, uma nova agência supervisionará a qualidade dos serviços, assim como o preço da água.

Em conseqüência, a grande venda do setor terá início em 2003.^{NE} A concessionária escolhida terá o direito de administrar o abastecimento de água por até 35 anos, após assinar o contrato, cujos termos podem ser prolongados pelo consentimento mútuo das partes, de acordo com a decisão do Conselho de Ministros – organismo diretivo de acordo com artigo 6º da Lei sobre Concessões. No entanto, essa prorrogação não pode ir além de 50 anos, segundo o artigo 3º da mesma lei. Em troca, é exigido um certo montante de investimentos. Por exemplo, no plano fracassado de Varna e Shumen, o montante mínimo anunciado era em torno de US\$ 108 milhões e US\$ 110 milhões. Nesse caso, para evitar os escândalos que afligiram a Sofia Water, está previsto que a lei regulamente e controle os investimentos e a aplicação do contrato. No entanto, deve ser enfatizado que o processo de privatização e liberalização do mercado de abastecimento de água sofre a influência de consultores estrangeiros bem-remunerados, que promovem seus próprios interesses e os dos potenciais investidores estrangeiros à custa dos(as) contribuintes.

O direito à vida digna, acordado na Declaração das Metas de Desenvolvimento do Milênio, das Nações Unidas, significa que os Estados devem garantir que todos os acordos comerciais contraídos sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC), assim como o processo de privatização e de liberalização dos serviços públicos básicos, não tragam riscos para a situação social e econômica de suas populações nem viole os direitos fundamentais à vida e ao desenvolvimento, como estipulado no artigo 8º, inciso 1, da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento.

As instituições financeiras internacionais continuam insistindo na mercadização dos serviços que, anteriormente, estavam na esfera pública e não-comercial. Argumentam que os investimentos nessas áreas terão grande efeito sobre o crescimento e a redução da pobreza. Afirmando que precisam crescer dramaticamente, atraindo novas fontes de financiamento. Entretanto, está claro que a privatização e a liberalização dos serviços básicos, sem quaisquer medidas protetoras, poderiam resultar no empobrecimento da população e na violação dos direitos a um padrão de vida adequado e ao desenvolvimento. Qualquer política similar negaria à população o direito à proteção econômica e social de parte do Estado. ■

Recomendações

- O governo búlgaro tomou todas as medidas possíveis para minimizar os efeitos negativos da privatização e da liberalização dos serviços básicos, com a inclusão de parâmetros para proteção dos direitos sociais e econômicos da população e de seu *status* na seguridade social no processo de negociação com a OMC, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a União Européia. O Estado tem de cumprir todas as obrigações internacionais anteriores decorrentes de acordos internacionais já assinados, incluindo o Acordo Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
- A Bulgária deve incluir mecanismos viáveis para controlar e supervisionar os investidores privados nacionais e estrangeiros no setor de serviços na sua legislação nacional, antes que haja mais liberalização de serviços.
- O Estado tem de estabelecer legislação adequada e tomar outras medidas para evitar e limitar a corrupção entre organismos estaduais e municipais no processo, imposto externamente, de liberalização do comércio de serviços. ■

Referências

- Informações dos jornais *Capital*, *Monitor*, *Trud* e *Banker*.
- Relatório da Associação da Proteção aos Consumidores da Concessão de Água.
- Water and poverty*, por J. Saghir, diretor de Energia e Água, Banco Mundial. Abertura do Dia da Água, Saúde e Pobreza. *WaterDome*, 2 set. 2002, Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, Johannesburgo.
- DINAR, Ariel; SUBRAMANIAN, Ashok. (Eds.). *Water pricing experiences: an international perspective*. Documento técnico do BM – 386, 31 out. 1997.
- HOLDEN, Paul; THOBANI, Mateen. *Tradable water rights: a property rights approach to resolving water shortages and promoting investment*. Documento de trabalho de pesquisa sobre políticas – 1.627, 31 jul. 1996.

Fundação Búlgara de Pesquisa de Gênero
<bgrf_jiv@inet.bg>

NE Até o fechamento da edição, não conseguimos a atualização desse dado.