

A Privatização de Serviços Públicos Básicos na África: uma Tréplica

por John Nellis, International Analytics

No seu IPC Policy Research Brief¹ sobre “A privatização de serviços de utilidade pública básicos na África Subsaariana: o impacto dos ODM”, Bayliss e McKinley, têm razão quando afirmam que (i) alguns investidores privados têm mostrado muito interesse em empresas de eletricidade e águas na África e daqueles que têm mostrado, muitos não fizeram um bom trabalho, (ii) os governos africanos foram empurrados a aceitar participação privada na infra-estrutura básica pelas instituições financeiras internacionais e doadores; (iii) os governos africanos ainda são donos e exploram a maior parte dos setores de eletricidade e águas e a propriedade pública nessas áreas cruciais continuará no futuro previsível; (iv) uma maior percentagem do capital desesperadamente necessário para recuperar e expandir essas redes tem de vir de fontes internas e “oficiais” – ou seja, de doadores –, e (v) os esforços para melhorar o funcionamento das empresas de eletricidade e águas de propriedade pública têm de ser redobrados.

Uma vez que eu concordo com tanto do seu diagnóstico, por que eu continuo a sentir que não tenham oferecido o prognóstico e prescrição acertados? As razões são três:

Em primeiro lugar, creio que os autores **superestimam a facilidade de melhoria de desempenho em empresas de propriedade estatal**. Em muitas empresas de serviços públicos de águas e de eletricidade africanas, a redução de perdas do sistema, uma melhor manutenção e expansão da rede foram tentadas por anos antes do impulso à privatização. Mas sob pura gestão pública, os resultados positivos, com ou sem ajuda dos doadores, foram modestos ao extremo. O problema na África é que as empresas de serviços públicos historicamente, de propriedade e gestão públicas nestes setores, operando com tarifas menores que a recuperação de custos, tenham proporcionado um serviço em quantidade inadequada e de má qualidade, e que o tenham proporcionado principalmente para os segmentos mais ricos da população urbana. Que novos e diferentes métodos de gestão pública estão sendo propostos para corrigir esses esforços fracassados do passado? Talvez eles possam ser encontrados no estudo mais longo a partir do qual o Policy Research Brief foi feito, pois lá não encontro nenhum.

Em segundo lugar, eles **subestimam a quantidade de capital de investimento exigida nos setores africanos degradados de águas e eletricidade**. As necessidades de financiamento são enormes – muito maiores do que quaisquer aumentos realistas tanto na geração de receitas internas como dos fundos de doadores. É verdade que uma série de esforços anteriores para atrair os investidores privados tem-se revelado onerosos e contraproducentes, mas persiste o fato que o capital privado deve ser captado de alguma maneira, se for para a África reparar e ampliar sua infra-estrutura básica para atender uma crescente demanda.

Em terceiro lugar, o **Policy Research Brief não menciona os promissores experimentos “híbridos” que combinam gestão privada local africana com propriedade pública**. Por exemplo, a Athi Water Services Commission (AWSC) é um mecanismo híbrido para gerir o abastecimento de água da área da Grande Nairobi. O desempenho físico e financeiro da secretaria das águas tradicional do Conselho Municipal de Nairobi (NCC – Nairobi City Council) tinha sido desastroso. Em 2000, os doadores recomendaram um contrato de arrendamento para atrair os fornecedores privados internacionais. Os quenianos rejeitaram este conselho e construíram o seguinte: no topo, eles criaram uma nova entidade reguladora nacional das águas (a qual acabará por fixar as tarifas e fiscalizar a qualidade dos serviços, mas pouco faz agora). Em seguida, a AWSC foi criada e a sua gestão buscou

os interessados no setor privado queniano – nenhum não-queniano era autorizado a entrar na concorrência. A equipe escolhida basicamente consiste de engenheiros que costumavam trabalhar na secretaria municipal das águas. Eles tiveram de renunciar à função no serviço público para buscar esses novos postos.

A AWSC é uma empresa, uma sociedade anônima. Todas as suas ações são de propriedade do Conselho Municipal de Nairobi. Foi dado a AWSC um arrendamento para gerir a produção e distribuição das águas e da cobrança de receitas na área. Ela tem que pagar uma pequena percentagem fixa das suas cobranças cada mês para o órgão regulador e uma “taxa de arrendamento” muito maior – também um percentual fixo das receitas obtidas – para o NCC-. Ela contrata e supervisiona uma empresa fornecedora de águas, que é paga pelos seus custos. Em 2006, todos os trabalhadores da empresa fornecedora de águas eram antigos empregados da secretaria de águas do NCC. Para reduzir a oposição trabalhista ao regime, a contratação desta fornecedora não foi feita através de concorrência; foi dada aos ex-empregados da NCC a oportunidade de provar a si mesmos.

Nos seus primeiros 18 meses de funcionamento, a AWSC conseguiu a cobertura dos custos de Operações e Manutenção devido aos esforços muito mais rigorosos de cobrança, ainda que a tarifa não tivesse mudado, e mesmo depois de subtrair os 15 por cento das receitas para pagar ao NCC e ao órgão regulador. A satisfação dos clientes se elevou consideravelmente. Definitivamente, o desempenho tem melhorado. Mas a AWSC está cobrindo apenas os custos variáveis (embora isto, por si só seja uma realização incomum). Também herdou substancial dívida que não está sendo amortizada. A AWSC está negociando com o NCC e o governo central para reduzir este ônus, atribuível à má gestão do passado.

A depreciação de capital não está sendo coberta, nem há ainda qualquer excedente para crucialmente necessários investimentos e expansão. A esperança é que, a curto prazo os doadores irão satisfazer estas necessidades – os franceses já contribuíram com uma quantia modesta e planejam-se negociações com o Banco Mundial.

Sem dúvida, este é um primeiro e parcial passo, com uma série de problemas ainda não resolvidos, sendo o principal dentre eles a falta de uma solução para o crítico problema investimento. Mas é uma promissora combinação de gestão privada e propriedade pública que apenas pode gerar mais dinheiro privado. Esquemas similares deste tipo estão em andamento em várias outras cidades africanas.

Então, em resumo, a solução não está em afastar-se do investimento privado, mas sim em encontrar mecanismos para torná-lo politicamente mais aceitável, socialmente mais responsável e mutuamente mais benéfico.

Referência:

Bayliss e Kate Terry McKinley, “A privatização de serviços de utilidade pública básicos na África Subsaariana: o impacto dos ODM”, IPC Policy Research Brief No. 3, Janeiro de 2007.

1. IPC - Resumo de Pesquisas sobre Políticas Públicas.

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:

www.undp-povertycentre.org