

A Privatização de Serviços de Utilidade Pública Básicos na África Subsaariana: O Impacto dos ODMs

Por Kate Bayliss e Terry McKinley

Introdução

Este Policy Research Brief baseia-se nos resultados de um livro apoiado pelo PNUD, *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa* [Privatização e Reforma Alternativa do Setor Público na África Subsaariana] (Bayliss e Fine, no prelo), para analisar os efeitos da privatização sobre o fornecimento de água e eletricidade. Sua principal conclusão? A privatização tem sido um fracasso generalizado. Isto tem dificultado o progresso nos ODM tanto para água como saneamento, e em muitos outros ODM dependentes de energia.

A privatização fracassou em vários aspectos. Contrariamente às expectativas, os investidores privados esquivaram-se de investir em tais serviços de utilidade pública na região. Portanto, tem sido oneroso para os governos motivá-los a investir. Além disso, o foco dos investidores sobre a recuperação dos custos não tem promovido os objetivos sociais, tais como a redução da pobreza e promoção da equidade.

Assim, as atuais realidades impõem refocalizar sobre a ampliação das capacidades do setor público. Ele continua a dominar o fornecimento de água e eletricidade, e assim o fará pelo futuro previsível. Mas uma dramática ampliação de escala tanto dos recursos internos como externos será necessária para financiar investimentos públicos mais extensos nestes setores. Esta abordagem é coerente com a prioridade atual da adoção de estratégias de desenvolvimento na região mais ambiciosas e com base nos ODM.

A Pressão pela Privatização

Quando países na África Subsaariana se tornaram independentes, o Estado dominava a prestação de serviços públicos. No entanto, na década de 1980 a crise da dívida e a conseqüente contração dos orçamentos provocaram uma reavaliação do fornecimento pelo setor público. Os doadores começaram a fazer grupos de pressão para a reestruturação dos serviços públicos; pelos anos de 1990, estavam exigindo privatizações em grande escala. No entanto, a implementação de tais reformas têm sido lentas.

Um dos principais motivos: falta de interesse por parte de investidores privados. Depois de uma primeira vaga, o ritmo das privatizações diminuiu consideravelmente. Entre 1990 e 2003, menos de quatro por cento do investimento privado mundial em infra-estrutura foi para a África Subsaariana.

Assim, muitos governos tiveram de realinhar as suas expectativas. Eles agora se centram na criação das condições para os investidores privados, tendo colocado a privatização generalizada em compasso de espera. Esta abordagem envolve também que recorram a contratos de gestão de curto prazo com empresas privadas como uma medida provisória.



Foto: Ruth Massey/UNDP

As expectativas iniciais para a privatização eram tão elevadas que as despesas dos doadores com a infra-estrutura caíram na expectativa de que o setor privado preencheria a lacuna. Por exemplo, os empréstimos do Banco Mundial para investimento em infra-estruturas diminuíram em 50 por cento durante 1993-2002-com muitos destes direcionados para preparação das empresas para a privatização. Em 2002, os empréstimos do Banco para projetos hídricos e de saneamento, em especial, eram de apenas 25 por cento da sua média anual durante 1993-97.

Ao mesmo tempo, o Banco Mundial aumentou o seu apoio para o investimento privado em empresas de serviços de utilidade pública através de sua Corporação Financeira Internacional e da sua Agência Multilateral de Garantia de Investimentos. Enquanto a concessão de empréstimos pelo Banco a empresas públicas distribuidoras de eletricidade caiu de cerca de US\$ 2,9 bilhões em 1990 para apenas US\$ 824 milhões em 2001, a sua carteira de empréstimos setoriais a investidores privados aumentou de US\$ 45 milhões para US\$ 687 milhões.

Portanto, os países africanos ficaram presos em uma terrível armadilha. Não só tem declinado o financiamento do investimento público pelos doadores, mas também os investimentos privados têm seguido o seu exemplo. Além disso, muitos governos tiveram que adotar programas de austeridade fiscal, o que levou a uma maior diminuição do investimento público em empresas prestadoras de serviços de utilidade pública.

Atingindo os ODM

A falta de investimentos significou que a maioria dos países da África Subsaariana fez poucos progressos para atingir a meta do ODM de reduzir para metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável segura. Eles fizeram ainda menos progressos em matéria de fornecimento de acesso à eletricidade, que é a base para alcançarem muitos dos ODM, tais como as metas de educação e saúde.

A Tabela 1 mostra que em 2004 apenas 56 por cento da população na África Subsaariana tinha acesso a uma fonte de água tratada -23 pontos percentuais inferior à média de países em desenvolvimento. Um retrato mais sombrio surge no setor da eletricidade (Tabela 2). A proporção da população na África Subsaariana com acesso à eletricidade aumentou a passo de lesma ao longo de trinta e dois anos, de nove por cento para apenas 24 por cento. Em 2002, mais de quinhentos milhões de pessoas na região ainda não tinham acesso à eletricidade, cerca de 80 por cento das quais em zonas rurais. Conforme demonstrado na tabela, a outra região mais pobre do mundo, o Sul da Ásia, fez muito mais avanços durante este período.

Tabela 1

Acesso Sustentável a uma Fonte de Água Tratada % da população

Região	1990	2004
África Subsaariana	48	56
Todos os países em desenvolvimento	71	79

Fonte: Human Development Report (2006), Tabela 7.

Tabela 2

Acesso à Eletricidade

Região	1970	1990	2002
África Subsaariana	9	16	24
Sul da Ásia	17	32	43

Fonte: World Energy Outlook (2002 e 2004).

A Reafirmação do Fornecimento pelo Estado

Como resultado do fracasso da privatização, muitos doadores têm tido que repensar os seus modelos de reforma. Em 2004, dois relatórios influentes (Banco Mundial 2004; OCDE 2004) destacaram as deficiências da privatização de infra-estrutura. O relatório do Banco Mundial descreveu o processo de privatização da infra-estrutura como "exageradamente enaltecido e equivocado" e destacou a necessidade de uma abordagem específica para cada caso. O relatório da OCDE concluiu que a África Subsaariana tinha se saído particularmente mal das privatizações, deixando, em especial, de promover objetivos sociais.

Ambos os relatórios, colocavam maior ênfase sobre o assentamento das pré-condições para a privatização bem sucedida. Estas incluem a necessidade de assegurar a boa governança, a concorrência e a regulação. No entanto, ambos os relatórios deixam de considerar seriamente a possibilidade de fortalecimento do fornecimento de serviços de utilidade pública pelo setor público. Onde privatização não funcione, a reação visceral de resposta é esforçar-se ainda mais para torná-la bem sucedida, mesmo quando as perspectivas de sucesso já tenham se provado desanimadoras. Uma profundamente entranhada aversão ideológica ao setor público é provavelmente um importante fator explicativo.

Os estudos de caso de países na publicação Privatisation and Alternative Public Sector Reform in sub-Saharan Africa confirmam que, apesar dos anos de tentativas de privatizar serviços públicos, o Estado continua a ser, de longe, o principal provedor de água e eletricidade. Mesmo nos países onde tem havido alguma participação do setor privado, um Estado forte tem sido ainda necessário para monitorar e regular as empresas privadas.

Contrariamente à percepção popular, a participação do setor privado não aumenta a concorrência. Investidores privados estão mais interessados em ambientes livres de riscos do que em competitivos. Na prática, muitas vezes eles não concorrem para ganhar os contratos tanto quanto os governos competem para atrair os seus investimentos. Quando as empresas conseguem contratos governamentais, lhes são frequentemente dados direitos exclusivos por um período prolongado. Nos Camarões, por exemplo, foram concedidas à multinacional AES responsabilidades exclusivas de gestão para a geração, transmissão e distribuição de eletricidade por 20 anos.

Este tipo de experiência, repetida através de todo o continente, sugere que em vez de oferecer incentivos lucrativos às empresas privadas, a prioridade de política pública deve ser para se refocalizar no aumento da capacidade estatal uma vez que setor público irá certamente continuar a dominar o fornecimento.

A Experiência da Tanzânia

A experiência da privatização na Tanzânia ilustra este ponto. Embora originalmente um entusiasta de reformas neoliberais, o governo está agora tomando de volta o controle da água e da eletricidade. Após ter colocado a companhia de eletricidade do Estado na lista de privatizações durante anos, o Governo recentemente a removeu, em grande parte devido à falta de interesse de investidores. Quando o contrato de gestão da empresa pública com uma empresa privada expirou no final de 2006, o fornecimento do serviço reverteu para a gestão pública. A participação do setor privado neste setor tem sido cara e inflexível. Por exemplo, a empresa estatal de eletricidade planeja assumir uma grande usina de propriedade privada, a fim de poupar dinheiro.

Também na Tanzânia, a privatização do abastecimento de água de Dar es Salaam teve início em meados da década de 1990. Esta primeira tentativa fracassou em 2000, enquanto uma segunda tentativa obteve apenas um lance, de um consórcio liderado pela empresa britânica, Biwater. Apesar de o contrato com esta empresa ter sido assinado em 2003, foi rescindido 8 meses mais tarde após não ter havido melhoria alguma nos serviços. Posteriormente, a gestão do setor foi transferida para uma empresa pública, especialmente criada, sob a liderança de um novo e eficaz Superintendente. Importantes melhorias foram evidentes nos primeiros três meses de operação.

As Conseqüências Sociais Negativas das Privatizações

As dificuldades financeiras de muitas empresas estatais de serviços de utilidade pública na década de 1980 levou a um foco em alcançar a sustentabilidade financeira. A consecução de objetivos sociais foi relegada para uma fase posterior. Como resultado, os domicílios pobres têm sofrido os efeitos da redução dos subsídios e corte de fornecimento de serviços quando não estejam em condições de pagar. Além disso, a prestação do serviço tornou-se mais fragmentada, intensificando as desigualdades no fornecimento.

Mecanismos de Formação de Preços

A formação dos preços dos serviços fornecidos pelas empresas de utilidade pública coloca grandes desafios para a África Subsaariana. No passado, os preços foram fixados muitas vezes abaixo do custo. Assim, a subida dos preços tem sido um passo fundamental na contribuição para a sustentabilidade financeira. Mas que custos deveriam as empresas de serviços de utilidade pública tentar recuperar? Abranger uma maior parcela de custos operacionais poderia fazer sentido. Mas esperar que os consumidores paguem também por novos investimentos é irrealista.

Os esforços para introduzir a plena recuperação dos custos foram a pique porque os serviços de utilidade pública ficam espremidos entre os altos custos das suas operações e os baixos rendimentos de muitos de seus consumidores. Os custos são elevados, porque muitas empresas de utilidade pública sofrem de infra-estrutura decrépita, causada pela deplorável falta de investimento público ao longo de muitos anos. Como resultado, as perdas do sistema são elevadas.

Isso leva inevitavelmente à imposição de tarifas exorbitantes a muitos consumidores. Uma regra geral é que as contas de

água não devem exceder 5-6 por cento da renda domiciliar mensal. Mas as estatísticas de Zâmbia, em 2002-2003 indicam que, nesta base, quase um quarto dos domicílios não puderam pagar as tarifas da água, mesmo aquelas destinadas à habitação de baixo custo.

Enquanto a elevação de tarifas destina-se a melhorar a saúde financeira das empresas de serviços de utilidade pública, nem sempre leva ao aumento das receitas. O consumo pode cair se os consumidores buscarem alternativas. Muitas vezes, estas são inseguras e insalubres. No Maláuí, por exemplo, um aumento de 25 por cento nos preços da eletricidade levou a uma utilização recorde de carvão vegetal, embora sua produção tenha sido ilegal desde 1997, devido à sua contribuição para o desmatamento. Na África do Sul, os aumentos de preços têm conduzido à intensificação da utilização de fontes de águas não seguras contribuindo para um surto de cólera em 2000.

Em vez de recorrer tão ansiosamente a elevar as tarifas, muitas vezes os governos poderiam colher mais ganhos a partir da redução de perdas do sistema. Como os preços aumentam, é provável que as ligações ilegais proliferem. Os esforços deveriam se concentrar no reforço da capacidade das empresas de serviços de utilidade pública em reduzir os vazamentos e melhorar a cobrança. Em Gana, por exemplo, o órgão regulador da água e de eletricidade já recomendou uma ênfase na redução de perdas do sistema, ao passo que limita mais aumentos tarifários àqueles nos custos de produção.

Negligenciando o Impacto Social

Normalmente, os pobres pagam mais pela água e eletricidade na África Subsaariana, principalmente porque têm que depender de fornecedores secundários ou terciários mais caros. A Figura 1 representa as comparações globais dos pagamentos, que se aplicam também à África. Pagamentos mais elevados pelos pobres, não implica que eles estejam de fato dispostos a pagar mais. Os decisores políticos e os doadores muitas vezes tiram conclusões precipitadas, a fim de justificar tarifas mais elevadas.

Os domicílios pobres simplesmente tiveram que renunciar ao consumo de outros itens essenciais. Em outras palavras, eles já enfrentam as piores formas de fornecimento privado, pagando tarifas exorbitantes para pequenos operadores privados. Por exemplo, vendedores de água que operam em favelas, como aconteceu em Nairobi, podem cobrar 8 a 10 vezes mais que empresas públicas de serviços de utilidade pública que forneçam água encanada. Assim, para os mais pobres, ganhar acesso a serviços de utilidade pública seria uma grande melhoria.

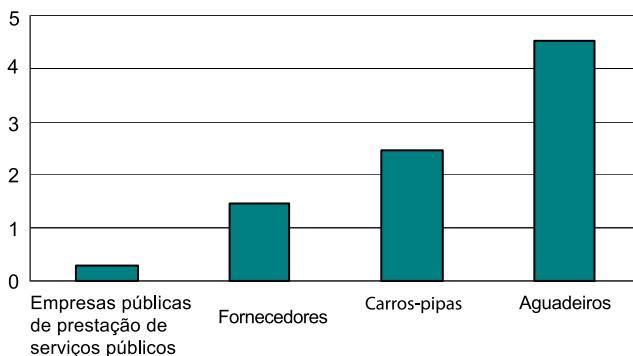
Além do agravamento da pobreza, a recuperação dos custos pode conduzir a uma maior desigualdade, tal como entre as regiões. Este foi o caso da Namíbia, onde os aumentos de preços têm variado geograficamente, dependendo de quão caro seja para abastecer de água. Não surpreendentemente, os aumentos dos preços foram inferiores em regiões mais ricas e mais elevados em regiões mais pobres, principalmente devido à disponibilidade de água em cada região.

Este impacto é agravado pela eliminação dos subsídios cruzados. Em Gana, por exemplo, áreas rurais e pequenas

idades tinham se beneficiado de subsídios cruzados para a água tornados possíveis por tarifas mais elevadas em grandes áreas urbanas. Mas, na preparação da privatização, o governo eliminou subsídios deste tipo, separando os serviços urbanos de água mais lucrativos. Isso tem comprometido a sustentabilidade financeira dos serviços nas áreas rurais.

Os subsídios devem ser proporcionados de modo a promover a igualdade de acesso aos serviços de utilidade pública. Algumas empresas de serviços de utilidade pública introduziram ‘tarifas sociais’, em que níveis mínimos de serviços de utilidade pública são prestados gratuitamente ou a baixo custo. No entanto, esses subsídios podem não atingir os pobres, porque muitas vezes eles nem estão ligados a equipamentos públicos. Uma alternativa é a de subsidiar ligações em bairros pobres.

Figura 1
Pagamentos a Empresas Públicas de Prestação de Serviços Públicos Versus Fornecedores Privados
US\$ por metro cúbico de água



Fonte: Human Development Report 2006, pág. 83

Em alguns casos, como para o abastecimento de água na zona rural da Namíbia e em Dar es Salaam, na Tanzânia, os governos têm proporcionado pequenos subsídios dirigidos aos domicílios pobres. Esta política pode implicar, naturalmente, um processo intensivo em trabalho de identificação das suas necessidades. Assim, normalmente é mais viável a focalização das áreas pobres. É necessária mais pesquisa para identificar o impacto das diversas formas de subsídios, como as de subsídios cruzados, para tarifas sociais ou de baixa utilização, para ligações ou focalizados. Mais importante, essas intervenções necessitam de ser integradas em uma estratégia nacional coerente para a redução da pobreza, a fim de ser eficaz.

O Problema da Falta de Pagamento

Um desafio importante para alcançar sustentabilidade financeira nos sistemas de água e de eletricidade na África Subsaariana é o não-pagamento pelos serviços. Alguns consumidores deixam de pagar simplesmente porque eles não têm dinheiro para fazer isso. Outros não pagam por razões alheias à renda. Na prática, a distinção entre estes dois grupos é difícil.

No Senegal o fornecedor privado de água foi bem sucedido em aumentar os índices de cobrança fazendo cumprir uma rigorosa política de desligamento. Mas, neste caso, cerca de 12 por cento das ligações caiu em desuso em Dakar e maiores porcentagens prevaleceram fora da cidade, em algumas zonas periféricas, alastrando-se a um quinto de todas as ligações. Isto solapou os ganhos alcançados na melhoria dos índices de acesso.

Uma solução proposta para este problema é a de medidores pré-pagos. O seu sucesso depende do país e do setor. Na Namíbia, por exemplo, esses medidores possuem ampla cobertura para a eletricidade, mas tem sido um fracasso para a água. Medidores que funcionam mal foram desastrosos para as finanças de algumas instâncias de governo municipais. Frequentemente utilizados em assentamentos informais, muitos têm sido quebrados ou vandalizados. Para esses domicílios que não conseguem pagar as cobranças, o uso do pré-pagamento imediato chega a ser uma política de desligamento imediato.

O que pode ser feito para fazer com que se faça pagamento? Desligar serviços é muitas vezes utilizado pelos prestadores privados. Alguns prestadores públicos também recorrem a esses métodos severos. Alguns consumidores começarão a pagar imediatamente após serem desligados, mas muitos domicílios pobres não podem fazê-lo. Em alguns países, como a Namíbia, as dívidas que esses domicílios contraem com os fornecedores locais de serviços de utilidade pública continuam a acumular com base no acréscimo dos juros, resultando, em alguns casos, no despejo de suas casas.

A Necessidade de Incrementar o Financiamento

A maior parte das fornecedoras públicas de serviços de utilidade pública na África Subsaariana precisa substancialmente de mais financiamento, sobretudo para o investimento na ampliação de provisão de serviços. Elas são apanhadas num círculo vicioso de infra-estrutura deteriorada, elevadas perdas no sistema, custos elevados e receita baixa.

Plena recuperação dos custos não é uma opção para a maior parte da região. Como resultado dos cortes nos gastos públicos, muitas empresas distribuidoras de eletricidade e água estão operando com a antiga infra-estrutura. Na falta dos recursos para reduzir perdas sistema, elas são obrigadas a ser ineficientes. Seu desempenho só melhora, geralmente, com uma injeção de financiamento de investimentos adicionais.

Embora seja um dos países mais pobres da África Subsaariana, Burquina Fasso ainda continua a ter uma fornecedora pública de águas notavelmente bem sucedida. No entanto, isto tem sido devido, em parte, a grandes injeções de financiamento de doadores. Dentre todos as empresas estatais fornecedoras de serviços de utilidade pública de abastecimento de água que passaram por processos de comercialização na Zâmbia, a de melhor desempenho deve a sua superioridade a ter recebido um grande financiamento externo para uma revisão geral das sua infra-estrutura. Mesmo na Namíbia, onde a fornecedora de eletricidade estatal, Nampower, tem lucro, o financiamento adicional é necessária para expandir sua capacidade de produção.

Nos países de baixa renda, os doadores externos precisam ter um papel importante no financiamento dos investimentos públicos necessários para expandir o abastecimento de água e eletricidade, em particular nas zonas rurais. Por exemplo, os doadores contribuem com cerca de 90 por cento do investimento total para o fornecimento de água em Gana para as áreas rurais e pequenas cidades.

Se o ODM da água potável segura e muitos outros ODMs são para ser atingidos na África Subsaariana, os doadores externos terão de financiar a maior parte do aumento do

investimento. No entanto, os governos também terão de mobilizar mais receitas domésticas para tais finalidades. É certamente viável a ampliar a relativamente pequena base de receita de muitos países. Em muitos casos, isto é preferível, por razões de equidade, do que extrair pagamentos mais elevados diretamente dos consumidores. É também a única solução financeira em longo prazo.

Recomendações Principais:

- **Investir em Serviços Públicos:** Na África Subsaariana, no futuro previsível, o Estado vai continuar a ser, de longe, o fornecedor dominante de água e de eletricidade. Assim, os recursos financeiros e técnicos atualmente desviados, infrutiferamente, para encorajar o investimento privado devem ser redirecionados para o fortalecimento das capacidades do setor público.
- **Priorizar a Redução da Pobreza e os ODMs:** Sem dúvida, melhorar a sustentabilidade financeira é necessário para as empresas de serviços de utilidade

pública, mas não à custa dos objetivos sociais. Devido ao alto custo e baixo rendimento prevalentes em toda a região, dependência acentuada em relação à recuperação dos custos não é nem viável nem desejável socialmente.

- **Incremento do Financiamento:** Substancialmente mais fundos são cruciais para o fortalecimento da prestação de serviços pelo setor público. A AOD tem de ser dramaticamente revigorada a fim de financiar o investimento público. Além disso, os governos deverão concentrar-se na mobilização de mais receitas internas e mobilizando-as para garantir o acesso em vez de recorrerem a insustentavelmente elevadas tarifas. ■

Kate Bayliss, Consultora Independente, Brighton, Reino Unido; e **Terry McKinley**, Pesquisador Sênior e Diretor Interino, Centro Internacional da Pobreza, Brasília.

Agradecimentos a Tim Kessler, Pesquisador Associado, Centro de Investigación para el Desarrollo, México, e Hulya Dagdeviren da Universidade de Hertfordshire, Reino Unido pela revisão deste Brief. Eles não são responsáveis, naturalmente, pelo seu conteúdo final.

Referências:

Bayliss, K. e Fine, B. (forthcoming 2007). *Privatization and Alternative Public Sector Reforms in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water*. Londres: Palgrave Macmillan.

International Energy Agency (2002 and 2004). *World Energy Outlook*. Paris: IEA.

OECD (2004). *Privatisation in Sub-Saharan Africa: Where Do We Stand*. Paris: OECD.

United Nations Development Programme. *Human Development Report 2006*. Nova Iorque: Oxford University Press.

World Bank (2004). *Reforming Infrastructure: Privatisation, Regulation and Competition*. World Bank Policy Research Report, Washington D. C.

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