

Reformando sem Conseguir Recursos: o Caso do Abastecimento de Água Urbano em Zâmbia

Por Hulya Dagdeviren e Simon A. Robertson

I. Introdução

Os sistemas de abastecimento público de água têm sido cada vez mais sujeitos à comercialização ou à corporatização no mundo em desenvolvimento. Este método é muitas vezes utilizado como um sucedâneo para a privatização, em circunstâncias em que os sistemas de fornecimento existentes sejam pouco atraentes para as empresas multinacionais da água. Ao reformar o setor público à imagem de empresas privadas independentes e auto-suficientes, o principal objetivo de comercialização é de melhorar a eficiência das operações, frequentemente associada ao setor privado.

Reformar as empresas de serviços de utilidade pública para melhorar o desempenho é sem dúvida muito louvável, quer se trate de aumentar a sua viabilidade financeira, qualidade de serviço ou cobertura do serviço. Os problemas surgem quando as políticas são derivadas de um protótipo desenvolvido noutros locais e copiados sem ter em conta as condições sociais, económicas e políticas que vão ser aplicadas. Muitas vezes, deixar de considerar especificidade do contexto pode levar a que se enfatize um conjunto de objetivos, tais como a viabilidade financeira ou eficiência, em detrimento de outro conjunto de objetivos, tais como a acessibilidade económica, a extensão da cobertura de serviço e assim por diante.

Este Policy Research Brief descreve o processo e os resultados da comercialização do abastecimento de água em Zâmbia, com vista a extrair lições para economias de baixa renda noutras partes. Para um relato completo deste estudo de caso, vide Dagdeviren (2008). O cerne das conclusões é que a comercialização inibe o desenvolvimento da prestação de serviços quando efetivada em um ambiente em que objetivos de política social, tais como a acessibilidade económica da oferta e a expansão da rede de acesso, são uma preocupação fundamental. Esta falha inerente deve ser sanada por meio de investimentos substanciais e outras revisões da estrutura tarifária.

II. Antecedentes

Em Zâmbia, a comercialização do sistema de água e de saneamento (SAS) começou no final dos anos de 1980 num contexto de declínio económico, queda de renda, aumento da pobreza e elevado endividamento nacional. Neste período, o setor da água estava sob enorme pressão para satisfazer a crescente procura, enquanto que as infra-estruturas geograficamente limitadas e em deterioração necessitavam de investimentos significativos para a manutenção e ampliação da rede.

O processo de reforma se estendeu ao longo de um período de duas décadas e tem envolvido numerosas medidas, incluindo:

- descentralização regional da rede de abastecimento de água;
- criação de empresas públicas autónomas para operar o sistema;
- utilização de novas práticas de gestão que emulam o setor privado;
- reduzir o excesso de quadro de pessoal, e melhorar o faturamento e cobrança de receitas;
- eliminação das transferências do governo para o setor, especialmente para o investimento;
- reservar alocação de fundos dos fluxos de caixa das fornecedoras;
- utilização de princípios comerciais na fixação das tarifas e
- reduzir subsídios aos usuários.

O objetivo de tudo isso tem sido o de permitir que as fornecedoras consigam a plena recuperação dos custos, incluindo o custo das operações, manutenção e investimentos, sem recorrer à utilização de fundos do governo.



Foto: Arijun Kartha.

As reformas no setor da água em zonas urbanas de Zâmbia começaram com a transformação do SAS em Lusaka em empresa públicas com autonomia gerencial, em 1989, e continuaram com um período de “racionalização de tarifas”, bem como alterações legislativas e institucionais a partir de 1992. O processo se acelerou depois de 2000, quando o órgão regulamentador, o National Water Supply and Sanitation Council (NWASCO), tornou-se operacional e mais nove “empresas comerciais de serviços de utilidade pública” foram estabelecidas como empresas autônomas. Elas assumiram as responsabilidades do SAS que anteriormente eram confiadas ao poder público municipal, mas foram mantidas como propriedade desse poder público. Em 2005, essas empresas de serviços de utilidade pública atenderam a cerca de 40 por cento da população total da Zâmbia e 86 por cento da população periurbana. Os serviços remanescentes do SAS foram fornecidos pelo poder público municipal.

O modelo de comercialização implementado em Zâmbia partilha as suas origens com a privatização noutros países e, portanto, sofre de problemas similares decorrentes da utilização inadequada de modelos de fornecimento nos contextos de países em desenvolvimento. Na prática, os objetivos de política geminados de garantir a viabilidade comercial e de atender aos objetivos sociais mostraram-se incompatíveis, se não contraditórios, sob o novo sistema. As condições que levaram a comercialização não melhoraram significativamente desde que as reformas foram implementadas. O acesso ao SAS é semelhante aos níveis pré-reforma, as empresas comerciais de fornecimento de serviços de utilidade pública continuam dependentes de apoio externo, e os níveis de investimento são insuficientes para melhorar a infra-estrutura ou expandir as redes.

III. Tarifas e Acessibilidade Econômica da Água

As Tarifas de água para todas as empresas de serviços de utilidade pública em Zâmbia são estabelecidas de acordo com a categoria de habitação, que é classificada como de baixo custo, médio custo ou de alto custo para as finalidades de concessão

de subvenções cruzadas. O processo de “racionalização de tarifas” começou no início dos anos 1990, desde quando as tarifas aumentaram entre duas e oito vezes em termos reais. As cobranças de água de baixo custo têm aumentado mais do que as cobranças de médio custo, e em algumas províncias, ainda mais do que as tarifas de alto custo. Devido à política de recuperação de custos, por conseguinte, e ao aumento associado nas tarifas e redução das subvenções cruzadas, as tarifas continuam inacessíveis economicamente para muitos dos pobres da Zâmbia, e a fixação dos preços tornou-se mais socialmente regressiva durante o período de operações comercializadas.

A pobreza é um problema importante em Zâmbia. Estimativas mais recentes sugerem que 68 por cento da população vivem na pobreza. Quando a pobreza é generalizada, o acesso à água nos sistemas de fornecimento comercializados é influenciado pela acessibilidade econômica de ligação à rede, e pelo abastecimento de água em si. A acessibilidade econômica é freqüentemente medida em função da parcela do rendimento familiar atribuído aos pagamentos de água. Se os domicílios gastam mais de 3 por cento de sua renda em água, as tarifas são consideradas inacessíveis economicamente.

Usando o mesmo método, verificamos que cobranças de água de baixo custo são inacessíveis economicamente para os pobres em todos os centros urbanos, exceto os da Província do Sul. Globalmente, a água é inacessível economicamente para 60 por cento das famílias em Zâmbia como um todo.

IV. Declínio no Acesso à Água para Consumo Humano

Após a comercialização, a proporção da população com acesso à água para consumo humano diminuiu de 72 por cento em 1992 para 57 por cento em 2002 a nível nacional. A deterioração geral das taxas de acesso à água para consumo humano tem sido menos dramática nos grandes centros urbanos do que tem sido em nível nacional. Mas tem havido um declínio significativo do número de ligações residenciais em seguida à comercialização, e os domicílios urbanos têm cada vez mais se

Tabela 1

Acessibilidade Econômica de Tarifas de Água por Domicílio Urbano, 2002-1003(%)

Parcela de Despesa Mensal em Água de Baixo Custo na Renda Domiciliar Média						
	Lusaka	Mulonga	Western	Southern	Nkana	Chipata
Extremamente Pobres	7,4	7,9	9,0	3,5	5,3	14,0
Moderadamente Pobre	5,2	5,6	6,3	2,5	3,7	9,9

Fonte: Dagdeviren (2008).

Tabela 2

Investimento no Setor de Água e Saneamento, 1998-2002

	Despesa de Capital Efetiva do Governo como % da Despesa de Capital Orçamentada	Despesa Efetiva * como % da Despesa de Capital Necessária para Manter as Taxas de Acesso Existentes	
		Estratégia de Baixo Custo	Estratégia de Médio Custo
1998	3,1	8,9	2,4
1999	2,4	11,0	2,9
2000	3,0	6,9	1,8
2001	12,3	7,7	2,0
2002	8,8	8,2	2,2

Fonte: Dagdeviren(2008).

*Incluindo fundos de doadores no setor.

tornado dependentes da oferta pública de bicas, poços, poços artesianos, rios, açudes e lagos e assim por diante.

O conflito entre os objetivos sociais e de oferta comercial do abastecimento de água é claramente visível nas favelas ou as chamadas áreas periurbanas onde a maioria da população urbana vive. As empresas comerciais fornecedoras de serviços de utilidade pública estão relutantes em abastecer de água estas áreas, porque é muito difícil a recuperação de custos. Imperativos políticos forçam o governo a elaborar uma solução para a falta de acesso à água para consumo humano nas favelas, especialmente em face de pressões internas e externas. O impulso dado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), por exemplo, é particularmente pertinente. Atualmente, o governo e a regulamentador enfatizam o aumento do número de bicas públicas operadas comercialmente (quiosques), que pode ser encarado como uma solução rápida e pontual para cumprir os ODM para a água. Estas intervenções nas zonas periurbanas vão aliviar os problemas associados à falta de acesso à água em curto prazo, mas é duvidoso que tais medidas sejam sustentáveis, ou mesmo desejáveis, a médio e longo prazo.

V. Diminuição do Investimento no Setor da Água

A recuperação integral dos custos é o principal objetivo de comercializar os serviços de utilidade pública, mas até agora isso tem sido impossível em Zâmbia. O principal motivo é o elevado nível de “água não contabilizada”, (ANC), que é a água produzida, mas não faturada. Os fatores que contribuem para os níveis crescentes de ANC incluem vazamentos no sistema devido à falta de manutenção e infra-estrutura deficiente, desperdício da água, como resultado de consumo imoderado juntamente com pagamentos fixos, e vandalismo. Em média, cerca de 50 por cento da água produzida pelas empresas comerciais fornecedoras de serviços de utilidade pública foi não contabilizada em 2006. Em outras palavras, elas poderão obter receitas para apenas metade da água que produziram.

Daí as empresas comerciais fornecedoras de serviços de utilidade pública ter pouca capacidade para investir na melhoria ou ampliação da infra-estrutura sem repasses do governo ou ajuda de doadores. O financiamento a partir destas fontes, no entanto, tem sido escasso desde o início do programa de comercialização. O governo sempre subinvestiu no setor. Conforme mostra a Tabela 2, seu investimento efetivo montou a apenas entre 2 e 12 por cento das suas despesas de capital do SAS planejadas de 1998-2002.

No início da comercialização, um projeto financiado pelo governo, sugeriu que entre US\$ 407 milhões (uma estratégia de baixo custo) e US\$ 1553 milhões (uma estratégia de médio custo) teriam que ser investidos todos os anos no período 1994-2003 para a reabilitação do sistema existente e expandir a rede a fim de evitar qualquer redução nas taxas de acesso. As despesas efetivas de capital no setor, mesmo quando combinadas com os fundos dos doadores, nunca ultrapassou uma proporção trivial dos níveis exigidos pelas estratégias de baixo custo e médio custo.

A falta de investimento no setor tem repercussões para a manutenção de níveis elevados de ANC. Vai ser difícil parar a ANC a menos que a infra-estrutura de águas seja reparada, mantida e ampliada. Até agora, o programa de comercialização enfatizou a racionalização de tarifas. A menos que as necessidades de investimento sejam satisfeitas, nenhuma elevação de tarifas pode conseguir a recuperação integral dos custos do setor, sem agravar os problemas relacionados com a acessibilidade econômica dos preços da água e do acesso a ela. Se as necessidades de investimento permanecem sem ser

satisfeitas, o SAS fornecido por empresas comercializadas irá persistir em um “círculo vicioso” de baixos níveis de investimento, elevadas perdas de sistema, tarifas inacessíveis economicamente e baixos níveis de acesso. Este processo circular neutraliza o potencial para empresas verdadeiramente autônomas auto-suficientes, como visado pela comercialização, e, mais importante priva os serviços do SAS do potencial para satisfazer objetivos de política social.

VI. Regulamentação do SAS

É amplamente conhecido que o paradigma neoliberal tem dominado a agenda política de reformas do setor público por cerca de três décadas. Os pontos de vista ingênuos dos primeiros anos foram evoluindo e as complexidades destas reformas, incluindo a corporatização e a privatização, são agora reconhecidos. Parece haver confirmação de que não há um anteprojeto universalmente aplicável para reformas do setor de serviços de utilidade pública. Estas considerações foram expressas pelo Banco Mundial numa famosa publicação sobre a reforma de infra-estrutura (Kessides, 2004). Uma revisão cabal das mudanças nas opiniões sobre as reformas no setor de serviços de utilidade pública desde a década de 1980 pode ser encontrado em Bayliss e Fine (2007). A nova crença ressalta a importância da regulamentação para o êxito das reformas do setor público, embora isto em si mesmo possa ser problemático, sendo muito semelhante à aplicação universal ao de um modelo derivado de sistemas de países desenvolvidos.

Tentativas têm sido feitas em países em desenvolvimento de introduzir modelos de regulamentação independentes que se assemelhem aos regimes de fornecimento de SAS em países desenvolvidos. Assume-se, contudo, que os recursos financeiros e técnicos necessários para esta forma de regulamentação estejam disponíveis para a agência de regulamentação nos países em desenvolvimento. Em Zâmbia, a regulamentação independente tomou a forma de avaliação por parte do regulamentador, NWASCO.

A avaliação centrou-se sobre o desempenho de, e “yardstick competition” (regulação por preço-teto e/ou por comparação) entre, cada fornecedora de serviços de utilidade pública. A NWASCO, porém, está insuficientemente dotada de recursos e de pessoal, e o desenvolvimento de práticas regulamentadoras continua a ser feito de forma posterior aos fatos, quando deveria ser considerado um pré-requisito. Além disso, se as medidas eram para ser efetivadas em uma tentativa de alcançar objetivos sociais, os indícios de outros lugares indica que as funções do regulamentador necessariamente se expandem (para englobar as subvenções cruzadas, por exemplo) e, portanto, mais tensão é colocada sobre recursos financeiros e técnicos limitados. Mesmo quando a agência regulamentadora tem capacidade suficiente e esteja estreitamente alinhada com o modelo

idealizado, as evidências sugerem que o êxito da operação e regulamentação do SAS seja incerta e, muitas vezes, continue a ser problemática. Como Parker e Kirkpatrick (2006) sustentam, se a agência regulamentadora é para funcionar como previsto, são necessários fortes enquadramentos, institucional e jurídico, que forneçam os meios através dos quais as regras e regulamentos possa ser aplicados. Sem este ambiente de apoio, as ações da agência regulamentadora poderão ser fúteis.

Com frequência, o ambiente jurídico e institucional vai contra as reformas neoliberais e a agência regulamentadora independente associada e, assim, a reforma não é tão eficaz como se pretendia. Isto é evidente em Zâmbia, onde os mecanismos para a aplicação de normas regulamentares e

das penalidade (essenciais como uma medida disciplinar, no sistema regulatório) permanecem confusos. Do mesmo modo, os papéis institucionais e a responsabilidade para fazer face à acessibilidade econômica e a ampliação da oferta para os pobres são um pouco obscuros.

Apesar das lacunas da regulamentação em Zâmbia, a NWASCO parece estar tentando melhorar o desempenho no setor de SAS e já fez progressos significativos na aferição, transparência, prestação de informações e no envolvimento dos usuários no processo.

VII. Recomendações de Políticas Públicas

A comercialização do SAS em Zâmbia revelou-se menos do que eficaz devido a inerentes falhas de concepção. As reformas salientaram a racionalização de tarifas e cortes nos repasses governamentais. Atualmente, as empresas comerciais fornecedoras de serviços de utilidade pública persistem em um “círculo vicioso” de baixos níveis investimento, altas perdas de sistema, tarifas inacessíveis economicamente e baixos níveis de acesso. Os incentivos à eficiência comercial para minimizar os custos, bem como os esforços de recuperação dos custos, neutralizar o potencial do sistema para ser eficaz na concretização dos objetivos de política social, tais como tarifas acessíveis e expansão de rede.

Não há nada intrinsecamente errado sobre empresas públicas de águas autônomas e regulamentadas. De fato, as reformas destinadas a melhorar o desempenho do setor público, incluindo finanças, a recuperação dos custos, a qualidade dos serviços e transparência nas transações, são bem-vindas.

O problema reside na concepção inicial das reformas, ou seja, a oferta comercial de um serviço público essencial. Isto é particularmente problemático em países onde os níveis de renda domiciliar são baixos, a pobreza é comum e um sistema de previdência social compensador está ausente. As lições de política pública mais específicas dizem respeito aos temas discutidos a seguir.

Investimento e Subsídios

Os meios pelos quais os objetivos conflitantes da eficiência e da política social podem ser conciliados envolvem fazer significativos níveis de investimento para expandir e melhorar redes, bem como subvenções cruzadas entre os consumidores, que, por sua vez, devam proporcionar um sistema eficaz de fornecimento de SAS. A experiência de outros países sugere que, embora a concessão de subvenções cruzadas seja importante para proporcionar estruturas tarifárias socialmente progressivas (a integração de valiosos consumidores comerciais na estrutura

de concessão de subvenções cruzadas é um fator importante aqui), só esta medida não é suficiente, porque os benefícios viriam principalmente àqueles conectado à rede. Os pobres são geralmente excluídos, já que há poucos incentivos para expandir o acesso à rede para eles (Komives e outros, 2005). A concessão de subvenções cruzadas também é insuficiente como uma política pública isolada quando os consumidores consistem principalmente de pobres e de domicílios de baixa renda, como é o caso da Zâmbia e outras economias de baixa renda. Atender às necessidades de investimento do setor é essencial para melhorar a eficácia dos subsídios cruzados e assegurar a viabilidade financeira das fornecedoras dos serviços de utilidade pública, uma vez que tal medida seria uma maneira de ajudar a reduzir o custo unitário de produção, tanto através dos efeitos de escala como de menores taxas de ANC.

Acesso em Favelas e Áreas Periurbanas

O problema do acesso ao abastecimento de água nas áreas periurbanas é muito mais premente, não só em Zâmbia, mas em muitos países em desenvolvimento. Soluções de baixo custo, rápidas e pontuais, podem ser importantes na mitigação dos efeitos adversos da falta de acesso à água nas favelas. Mas uma solução decente que seja sustentável a longo prazo está fora do mundo comercializado dos sistemas de SAS, as das empresas de serviços de utilidade pública e das entidades regulamentadoras, uma vez que requer intervenção concertada de vários departamentos governamentais, incluindo os da habitação, planejamento urbano, desenvolvimento das infra-estruturas e assim por diante. Pode ser importante para atingir os ODM, mas o ODM para a água não faz distinção entre as diferentes formas de acesso (como o acesso a partir de poços, de bicas públicas, encanamentos residenciais, o acesso contínuo e o acesso restrito). É importante melhorar a qualidade do acesso à água em geral, e para os moradores das favelas em especial, e para esse efeito, temos de pensar para além dos ODM e de 2015.

Atribuição de um Mandato Institucional para Acompanhar a Acessibilidade Econômica de Água para os Pobres e seu Acesso a ela

Nos países em desenvolvimento onde a pobreza é extensa, é essencial que a acessibilidade econômica da água e acesso a ela, especialmente pelos grupos de baixa renda e pelos pobres, seja supervisionada e acompanhada regularmente. A responsabilidade por esta situação, e os meios de intervenção, devem ser determinados em função das necessidades de cada país e da estrutura institucional. ■

Hulya Dagdeviren e Simon A. Robertson,
Universidade de Hertfordshire

Referências:

Bayliss, K. E B. Fine (2007). *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water*. London, Macmillan.

Dagdeviren, H. (2008). 'Waiting for Miracles: Commercialization of Urban Water Services in Zambia'. *Development and Change* 39 (1), 101–121.

Kessides, I. N. (2004). *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*. Oxford and New York, Oxford University Press for the World Bank.

Komives, K. e outros (2005). *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Washington, DC, World Bank.

Parker, D. e C. Kirkpatrick (2006). 'Privatisation and Regulation in Developing Countries,' in C. Robinson (ed.), *Regulating Utilities and Promoting Competition*. London, Institute of Economic Affairs.

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