

Altas de Tarifas com Baixo Investimento: A História do Setor Urbano de Água na Zâmbia

por Hulya Dagdeviren, Universidade de Hertfordshire e Degol Hailu, Centro Internacional da Pobreza

Segundo as estimativas atuais, o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir à metade a cifra de 1,1 bilhões de pessoas sem acesso a água potável até 2015 só será alcançado em 2040, sobretudo na África Subsaariana (ASS). Por que irá levar esse tempo? Porque as tarifas não são acessíveis economicamente e os investimentos em infra-estrutura são extremamente baixos.

A privatização dos serviços de distribuição de água não tem ajudado a reverter estas tendências. Em muitos países em desenvolvimento, a privatização resultou em “fracassos espetaculares”, segundo o *Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006* do PNUD. Os fracassos derivam da ausência de estruturas de mercado competitivas, da regulamentação ineficaz, e da fraca capacidade de fazer cumprir e negociar contratos.

A autarquização ou transformação de empresas públicas em empresas de direito privado e a comercialização dos serviços de distribuição de água são agora comuns. Estas medidas são muitas vezes vistas como passos intermediários em direção à “recuperação de custos” antes da plena privatização. Uma melhoria no desempenho dos serviços públicos é bem-vinda. Mas as atuais reformas são problemáticas em sua excessiva dependência em relação a racionalização de tarifas e em sua negligência de necessidades de investimento. A comercialização dos serviços hídricos urbanos na Zâmbia é um bom exemplo.

Até a década de 1990, na Zâmbia o governo central era responsável pelo fornecimento de serviços hídricos urbanos, exceto no Copperbelt.¹ As tarifas de água eram subsidiadas. Contudo, por causa do declínio econômico nas décadas de 1970 e de 1980, o governo não pode sustentar os necessários investimentos e manutenção. A comercialização da água começou no início da década de 1990, e em 2006, havia 10 empresas de água comerciais em centros urbanos da Zâmbia.

A comercialização conduziu a aumentos das tarifas até sete vezes em termos reais. Podem os pobres gastar com as tarifas de água na Zâmbia? A relação entre a despesa relativa à água para uso doméstico e a renda familiar é o parâmetro comumente utilizado para avaliar a acessibilidade econômica. Os referenciais de 5 por cento e 3 por cento são muitas vezes utilizados. Nossas estimativas indicam que, em ambas as medidas, a água a baixo custo é inacessível economicamente para cerca de 40-a 60 por cento dos residentes urbanos de Lusaka e do Copperbelt, onde a maior parte da população urbana vive. Ademais, usando o referencial de 5 por cento, verificamos que a água é inacessível economicamente para todos os domicílios urbanos em condições de pobreza extrema e moderada, exceto para os da Região Meridional.

Não é de surpreender, portanto, que a proporção da população com acesso a água para consumo humano diminuiu de 72 por cento em 1992 para 57 por cento em 2002. A qualidade do acesso também se deteriorou: cerca de 25 por cento dos usuários perderam seu abastecimento canalizado e tornaram-se dependente da oferta pública de bicas, poços, poços artesianos, rios, açudes e lagos (Tabela 1 – próxima página).

Porque os níveis de acesso à água são baixos, as empresas de serviços públicos têm de aumentar as tarifas ainda mais alto para recuperar os custos. A recuperação de custo média, no entanto, foi apenas de 67 por cento. Um motivo é a fraca cobrança das receitas: 25 por cento dos montantes faturados nunca são cobrados. O outro é o elevado nível de “taxa de água não contabilizada”, que é a diferença entre o volume de água produzido e o valor cobrado na conta. Essa taxa teve uma média de cerca de 50 por cento ao longo de todo o período de comercialização, em grande parte por causa da infra-estrutura deficiente, falta de manutenção e desperdício.



Tabela 1

Acesso da População à água na Zâmbia (% da população)

	1992	2002
Acesso nacional total	72	57
Acesso nacional total	93	90
Canalizada para dentro da residência	55	42
Bicas Públicas	34	38
Poços e poços artesianos	9	16
Poços e poços artesianos	2	4

Tabela 2

Investimento no Setor de Água e Saneamento. 1998-2002

	Despesa de capital efetiva do governo como percentagem de despesa de capital orçamentada	Despesa efetiva* como percentagem da despesa de capital necessária para manter as taxas de acesso existentes
1998	3.1	2.4
1999	2.4	2.9
2000	3.0	1.8
2001	12.3	2.0
2002	8.8	2.2

* Incluindo fundos de doadores no setor.

São as soluções de mercado a resposta a uma falta de investimento? Os dados indicam que o investimento não aumentou após a liberalização. Não só o governo investiu menos no setor, mas também deixou de contribuir para manter seus planos relativos a despesas de capital. O total de despesas de capital, incluindo os fundos dos doadores, permaneceu como uma pequena fração das despesas necessárias para manter as atuais taxas de acesso à água (Tabela 2).

O dilema de política é o de como financiar investimento de capital sem que tarifas elevadas restrinjam o acesso. Até agora, a estratégia de liberalização da Zâmbia tem enfatizado a racionalização de tarifas. Esta não foi capaz de assegurar a plena recuperação dos custos e impôs ainda constrangimentos à acessibilidade tanto econômica como física. A receita política correta é investimento público inicial para renovar e ampliar infra-estrutura. Esta abordagem reduziria os custos unitários do setor, tornaria as tarifas acessíveis e melhoraria a sustentabilidade de esforços de recuperação do custo. Caso contrário é pouco provável, por muito tempo, que a Zâmbia cumpra com o ODM no domínio da água.

Referência:

Dagdeviren, Hulya (2008). "Waiting for Miracles: The Commercialisation of Urban Water Services in Zambia [Esperando milagres: a comercialização de serviços hídricos urbanos na Zâmbia]"; *Development and Change* 39 (1): 101-121.

Nota:

1. O Copperbelt (literalmente "cinturão do cobre") é uma província particularmente rica em jazidas de minérios.

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