

O Negócio da Água

São Paulo, FAPESP/Annablume,
2005, 269p.

Marcelo C. Vargas

**RISCOS E OPORTUNIDADES
DAS CONCESSÕES DE
SANEAMENTO À INICIATIVA
PRIVADA: ESTUDOS DE CASO
NO SUDESTE BRASILEIRO**

**ROBERVAL FRANCISCO
DE LIMA***

Elaborado a partir de estudos de caso envolvendo sete municípios brasileiros que concederam seus serviços de saneamento ao capital privado, *O Negócio da Água*, de Marcelo Coutinho Vargas, lançado em novembro passado, surge como um dos trabalhos pioneiros na análise dos diferentes impactos e possibilidades presentes nas concessões dos serviços de saneamento ao capital privado nacional e internacional.

Embora a temática não seja nova, pois as discussões em torno dos efeitos da "privatização" de serviços públicos vêm ganhando notório espaço nos debates acadêmicos e empresariais desde o início dos anos noventa, sob a égide da reforma neoliberal do Estado, o ponto forte do livro está ligado à busca de uma análise isenta de posicionamentos ideológicos sobre um assunto tão controverso como a gestão privada de um serviço público essencial: o abastecimento de populações humanas com água potável e a coleta e respectivo

tratamento do esgoto sanitário nas áreas urbanas.

Escrito numa linguagem clara, o livro estrutura-se a partir de uma revisão teórica sobre os diferentes dilemas presentes na oferta de serviços públicos que implicam, entre outros problemas, a existência de falhas de mercado e de falhas de governo, assim como a formulação de instrumentos visando superá-las.

Na seqüência, de forma sintética e considerando as tendências de descentralização e privatização do estado brasileiro, o livro apresenta o cenário geral do setor no Brasil, destacando a permanência de déficits sócio-ambientais ao longo dos últimos 15 anos. Traduzidos na exclusão social dos serviços (cerca de 15 milhões de pessoas sem acesso à água encanada e 63 milhões sem acesso ao esgotamento sanitário em 2000), e na degradação dos corpos hídricos superficiais, devido ao volume de esgotos sem tratamento lançado neles diariamente, os déficits sócio-ambientais contemporâneos no setor podem ser remetidos a três fatores principais. Em primeiro lugar, o vazio político-institucional no qual o setor adentrou após a derrocada do antigo PLANASA, que resultou na ausência de uma política clara para o setor e na limitação dos recursos financeiros disponíveis para investimentos. Em segundo lugar, a baixa eficiência administrativa da maioria dos prestadores de serviços de saneamento, que se expressa, entre outros aspectos, nos elevados índices de perdas físicas de água, os quais na média nacional mantêm-se na casa dos 40% do total de água produzida. Por fim, o uso político das companhias prestadoras dos serviços, principalmente as públicas, seja mantendo tarifas que não

* Historiador, especialista em Educação Ambiental, Mestre e Doutorando em Ciências Sociais pela UFSCar.

cobrem sequer os custos reais de operação e manutenção, seja transferindo recursos das prestadoras para os cofres do executivo. Apesar de estarem relacionados a dimensões distintas do setor, os fatores acima influenciam-se e reforçam-se mutuamente, sugerindo, por sua vez, o encadeamento de um ciclo vicioso, conforme o argumento utilizado para legitimar as propostas de privatização do setor elaboradas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Contribuí ainda para o caráter inovador do livro, o fato de tratar-se de um trabalho sociológico construído mediante um forte diálogo entre reflexão teórica e análise empírica, no qual diferentes abordagens da regulação dos serviços públicos (em suas vertentes normativa, positiva e social), sempre focalizadas no saneamento, são confrontadas com ações do poder concedente, dos órgãos reguladores, da sociedade civil organizada e a própria performance concreta das concessionárias analisadas ao longo da pesquisa.

Em relação aos estudos de caso, foram tomados especificamente como objeto de análise dois tipos de concessão dos serviços de saneamento urbano (água e esgotos) ao capital privado: de um lado, contratos de concessão negociados isoladamente pelos municípios de Limeira (SP) e Niterói (RJ); de outro a concessão negociada conjuntamente pelos municípios de Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia, todos pertencente à Região dos Lagos fluminense, os quais compartilharam o poder concedente dos respectivos serviços com o Estado do Rio de Janeiro em um contrato único com uma empresa de capital português (Prolagos).

Apesar do número restrito de estudos de caso frente às 53 concessões plenas existentes hoje no Brasil, os resultados da análise destes casos contribuem muito para a compreensão dos dilemas que perpassam a participação privada na prestação de serviços de saneamento. Metodologicamente, as diferenças sócio-ambientais e políticas presentes nos casos estudados foram superadas pela articulação de princípios quanti e qualitativos, o que permitiu extrapolar prudentemente alguns resultados de uma análise bastante ancorada nas especificidades de cada concessão.

Primeiramente, o livro demonstra que os fatores condicionantes envolvidos na substituição dos padrões de oferta dos serviços, que historicamente sempre alternaram entre o público e o privado, não ocorrem primordialmente em função de posicionamentos político-ideológicos, mas sim como resposta a crises estruturais vivenciadas pelo setor, onde a substituição de um operador público por um privado ou vice-versa pode indicar um caminho para a possível superação das limitações presentes no modelo anterior. Neste aspecto, todos os casos estudados corroboram seu argumento, pois tanto em Limeira, como nos municípios fluminenses, a motivação a optar por concessões à iniciativa privada foi pautada principalmente pela incapacidade do operador público anterior de atender às demandas subjacentes ao setor.

Em segundo lugar, buscando superar a limitação das análises baseadas em posicionamentos meramente ideológicos, o autor esclarece que o elemento central na diferenciação do desempenho apresentado pelas concessionárias está ligado principalmente ao modo de

regulação setorial efetivado pelos municípios. Para Vargas, é a partir das limitações e inovações presentes nos modos de gestão e regulação do setor que se podem estabelecer os elementos de risco ou oportunidade presentes nas concessões de saneamento ao capital privado. Para o autor, sob determinadas condições institucionais que permitam assegurar a regulação e o controle social sobre o setor, a concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário para a iniciativa privada pode ser uma alternativa viável para expandir e melhorar a qualidade dos serviços em cidades de grande e médio porte.

Por fim, em estilo weberiano e de acordo com os resultados apresentados pela pesquisa, o autor ressalta a necessidade de se pensar a questão da água e do saneamento não tanto pela ética da convicção, prática comum a alguns movimentos sociais de consumidores e usuários que combatem aguerridamente a liberalização do setor, mas antes pela ética da responsabilidade, onde as conclusões sobre os problemas investigados devem mirar as conseqüências práticas das idéias que embasam as decisões. Em síntese, o livro é um convite ao avanço das reflexões sobre o tema.