Razões para oposição à privatização da água

PSIRU University of Greenwich

EPSU Secretariat • 45 rue Royale • 1000 Brussels • Belgium • Tel: 32 2 250 10 80 • Fax: 32 2 250 10 99 • E-mail: epsu@epsu.org

EPSU is a member federation of the ETUC EPSU represents PSI in Europe

Razões para oposição à privatização da água

1. INTRODUÇÃO 1
2. A PROPRIEDADE PÚBLICA É NORMAL 2
3. CESSAÇÃO GENERALIZADA DA PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA 2
4. EFICIÊNCIA E DESEMPENHO 3
5. INVESTIMENTO 3
6. PREÇOS 4
7. CONCORRÊNCIA E CARTÉIS 4
8. OPOSIÇÃO PÚBLICA 5
9. CORRUPÇÃO E FRAUDE 5
10. IMPUNIDADE 6
11. GANHOS FISCAIS ILUSÓRIOS 6
12. CONCLUSÃO: O SECTOR PÚBLICO E O DIREITO À ÁGUA 7
13. REFERÊNCIAS 8

1. Introdução[1]

O fantasma da privatização da água está, mais uma vez, a assombrar a população da Europa. Desde os anos 1980 até aos anos 2000, a privatização da água já foi promovida por multinacionais, políticos de direita e instituições internacionais, incluindo a Comissão Europeia. Essa tendência foi contrariada com êxito por campanhas populares, que interromperam e até inverteram o processo de privatização da água em quase todos os países da Europa e em muitos outros países de todo o mundo.

Mas a ameaça voltou.

A iniciativa principal vem do exercício das privatizações como parte das condições para apoio financeiro da UE, do Banco Central Europeu (BCE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) – a "troika". As condições para a Grécia abrangem a privatização de muitos organismos públicos, incluindo a privatização completa dos serviços de água de Atenas e Salónica. A troika também espera que Portugal venda grande parte do sector público, e a Águas de Portugal é uma empresa tida em conta para a privatização. A Comissão Europeia e o BCE solicitaram a Itália que planeasse a privatização e a liberalização da água, mesmo depois de uma votação esmagadoramente contrária num referendo nacional.

Em termos mais gerais, as novas políticas económicas centrais da UE criam mais pressão para a liberalização e a privatização de todos os serviços públicos ao imporem limites ainda mais estritos às finanças públicas.

Nos países "vizinhos" exteriores à UE, a privatização da água é ainda promovida pelo Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) e pela Corporação Financeira Internacional (CFI) – a divisão de apoio ao sector privado do Banco Mundial – apesar dos fracassos que já ocorreram ao abrigo dessa política.

Por conseguinte, a FSESP está a publicar este folheto, no qual se descreve as razões para rejeitar a privatização da água, em diversos idiomas. O conteúdo foi preparado pela Unidade de Investigação Internacional de Serviços Públicos (PSIRU – Public Services International Research Unit) da Universidade de Greenwich, com base em dados empíricos e com referências. Destina-se não apenas a apoiar campanhas contra a privatização da água, mas também a recordar os motivos pelos quais o sector público é um meio muito melhor para a prestação de serviços de abastecimento de água.

Em 2010, a ONU declarou a água e o saneamento como um direito humano. Tal compele os governos a que forneçam aos seus cidadãos água e saneamento acessíveis, económicos, seguros e limpos. Os sindicatos europeus de serviços públicos lançarão uma "Iniciativa de Cidadania Europeia" para promoção da implementação deste direito humano e oposição à liberalização dos serviços de água ao nível da UE.

Jan Willem Goudriaan
Secretário-Geral Adjunto da FSESP

2. A propriedade pública é normal[2]

A privatização dos sistemas hídricos é invulgar. Desde o século XIX, quase todos os países geriram os serviços de água através do sector público, porque as empresas privadas não estavam dispostas a investir o suficiente num serviço público e cobravam demasiado por ser um serviço monopolista. Assim, a privatização da água continua a ser muito invulgar. Os serviços de água são detidos e geridos pelo sector público em mais de 90% das 400 maiores cidades do mundo (as que têm população superior a um milhão). Nas cidades pequenas e zonas rurais, a proporção é ainda mais elevada.

Na Europa, os únicos países em que a maior parte dos serviços de água está privatizada são o Reino Unido, a França, a Espanha e a República Checa. Nos outros países europeus, a água é gerida pelo sector público em todas as áreas ou na grande maioria dos lugares. Na Alemanha, os serviços de água são geridos pelo sector público em quase todo o país excepto em Berlim (e tem havido grandes problemas com o serviço privado de água em Berlim, como se pode verificar abaixo). Os Países Baixos aprovaram, em 2004, uma lei que ilegaliza a possibilidade de os serviços de água serem geridos por qualquer entidade que não seja um organismo do sector público. Em Itália, em 2011, um referendo rejeitou uma lei de facilitação da privatização da água (ver abaixo).

Fora da Europa, a privatização é muito reduzida. Nos EUA, cerca de 85% dos serviços de água são detidos e geridos pelo sector público; no Japão, a percentagem é de 100%. Nos países em vias de desenvolvimento, o Banco Mundial, o FMI e as empresas multinacionais tentaram incentivar a privatização dos serviços de água, mas apenas algumas cidades permanecem privatizadas. No passado, a água foi privatizada em algumas colónias ou em países com dificuldades financeiras nos quais os obrigacionistas assumiram o controlo das finanças do Estado, como na Turquia e em Marrocos no final do século XIX, mas essas primeiras privatizações, habitualmente, terminaram após a independência.

3. Cessação generalizada da privatização da água[3]

Nos últimos anos assistiu-se a uma tendência de afastamento da privatização, na Europa e a nível global, porque as empresas privadas apresentaram maus desempenhos, investindo muito pouco e cobrando demasiado.

Em França, onde estão sedeadas as maiores multinacionais da água, muitas cidades já rejeitaram a privatização. Em 2010, a cidade de Paris decidiu voltar a municipalizar os serviços de água, que foram geridos durante 25 anos pelas duas maiores empresas francesas: a Suez e a Veolia. O preço da água em Paris é agora mais baixo. As cidades de Grenoble e Cherburgo também voltaram a municipalizar os seus serviços de água. Outras cidades e vilas estão agora a discutir a mesma opção, entre as quais Bordéus.

Na Hungria, a cidade de Pecs voltou a municipalizar os seus serviços de água em 2010, tendo rescindido um contrato com uma subsidiária da Suez. A cidade de Kaposvar também tomou a mesma decisão. Na década anterior, a privatização da água foi cessada pela cidade de Potsdam na Alemanha, por várias cidades dos EUA, incluindo Atlanta, Milwaukee, Gary e Laredo, pela cidade de Hamilton no Canadá, por Antalya na Turquia e por cidades de muitos outros países, entre os

quais a Ucrânia, o Cazaquistão, a Geórgia, o Uzbequistão, o Canadá, o Brasil, a Argentina, o Uruguai, a África do Sul, a Tanzânia e a Malásia.

4. Eficiência e desempenho[4]

Os apoiantes da privatização afirmam que as empresas privadas são mais eficientes do que o sector público e muitas pessoas acreditam nisso. Mas os dados empíricos mostram que não é verdade. Têm sido feitos muitos estudos que comparam a eficiência do sector público e das empresas privadas da água em vários países e uma análise abrangente efectuada em 2008 por académicos concluiu que "a maior parte dos estudos não encontrou diferenças significativas em termos de custos ou de eficiência entre os sectores público e privado". Um estudo pormenorizado feito no Reino Unido (a maior privatização da água) demonstrou que, 11 anos após a privatização, as empresas privadas de água tinham-se até tornado menos eficientes do que o sector público fora, apesar de terem acesso a melhor tecnologia.

O Banco Mundial e o FMI também o sabem. Num documento de orientação política do FMI de 2004 dizia-se que "os dados empíricos são inconclusivos" quanto à eficiência relativa do sector privado. Uma análise global de dados empíricos sobre os serviços de abastecimento de água e energia, efectuada em 2005 pelo Banco Mundial, concluiu que não havia "diferença estatisticamente significativa nas classificações de eficiência entre prestadores de serviços públicos e privados".

As empresas privadas não têm um desempenho melhor nos aspectos técnicos e económicos. As taxas de fuga mais baixas da Europa ocorrem nos Países Baixos e na Alemanha, países em que os sistemas são quase todos geridos por empresas públicas. A Veolia, uma das duas maiores multinacionais da água, permitiu deliberadamente o derrame de resíduos não tratados no rio em Bruxelas como forma de pressionar a cidade para pagar mais pelo funcionamento da estação de tratamento. No Chile, a Suez teve de pagar 5 milhões de dólares de indemnização a pessoas afectadas pelos cheiros provenientes da sua estação de tratamento de resíduos.

Existem ainda custos adicionais ligados à privatização, como os custos de adjudicação, os custos de monitorização e os custos de lidar com as falhas e os problemas decorrentes da privatização.

5. Investimento[5]

As empresas privadas nunca investiram muito nos sistemas públicos de água. Em todos os países da Europa e da América do Norte, foi o sector público que pagou as redes. Mesmo em França, onde as empresas privadas subsistem desde o século XIX, estas não investiram no alargamento dos sistemas; tiveram de ser as próprias autarquias a fazê-lo.

Ainda hoje, e mesmo na Europa, quase todos os países dependem do financiamento do sector público para o investimento em serviços hídricos. Em França, num relatório fidedigno de 2009 afirmava-se que "o financiamento dos serviços hídricos ainda é esmagadoramente público e o financiamento privado constitui apenas 12% do investimento". Na Hungria, por exemplo, mesmo nas cidades em que a água foi privatizada, os investimentos são pagos pelo governo central. Os "fundos de coesão" da UE também têm sido uma importante fonte de financiamento para o investimento

em serviços hídricos em muitos países do centro e do sul da Europa. Mas a privatização ameaça essa situação, porque as normas da UE não permitem que os fundos de coesão sejam usados para subsidiar empresas privadas.
Quando as empresas privadas realmente investem, esperam que isso lhes garanta um enorme lucro. Em Inglaterra, a empresa privada Thames Water quer construir uma nova e dispendiosa central de tratamento de resíduos em Londres, mas pretende obter anualmente um ganho de 100 milhões de libras acima dos custos para a empresa.

O sector público é também responsável por quase todo o investimento em água nos países em vias de desenvolvimento. Mesmo em África e na Índia, entre 65% e 90% do investimento é feito pelo sector público, com o restante financiado por apoios do governo; o sector privado não investe quase nada.

6. Preços[6]

As empresas privadas cobram preços mais elevados do que as empresas do sector público. Um estudo realizado em França em 2004 comparou os preços praticados por todas as empresas de água privadas e públicas. Após tidas em conta outras diferenças, como a densidade populacional, concluía-se que o preço da água privada era superior em mais de 16% ao da água do sector público. No Reino Unido, os preços da água subiram mais 40% do que os outros preços nos 17 anos que se seguiram à privatização, apesar de os custos operacionais não se terem alterado. Todo o aumento dos preços foi resultante de lucros mais elevados.

Por todo o mundo, as autarquias travam uma batalha constante para impedir que as empresas de água privadas cobrem demasiado dinheiro. Em Talin, na Estónia, o conselho municipal, o governo nacional, o provedor de justiça e a autoridade da concorrência condenaram a uma só voz os preços excessivos cobrados pela empresa privada que assumiu o controlo dos serviços de água em 2000. Na Austrália, a cidade de Adelaide reclamou recentemente 14 milhões de dólares por encargos excessivos cobrados pela sua empresa de água privada na última década. No Chile, uma empresa privada pertencente a um fundo de pensões canadiano foi multada em dois milhões de dólares por cobrança excessiva.

Um documento recente do grupo do Banco Mundial afirma que pode ter havido ganhos na produtividade laboral pela redução de empregos, mas não foram encontrados indícios de preços mais baixos ou investimento mais elevado e, por conseguinte, “o operador privado pode colher todos os ganhos por via dos lucros, sem transferir quaisquer poupanças de custos para os consumidores”.[7]

7. Concorrência e cartéis[8]

A privatização da água não traz consigo nenhum dos supostos benefícios da concorrência. É sempre um serviço monopolista, pelo que as empresas não competem entre si pelos clientes. E, na realidade, as empresas começam desde logo por evitar competir entre si pelos contratos.

Nenhuma das empresas privadas de água com actividade no Reino Unido teve alguma vez de se apresentar a concurso para obter a sua valiosa licença. Na grande maioria dos casos de França e Espanha e em muitos dos casos de Itália e do centro

da Europa, a privatização original também nunca foi sujeita a qualquer concurso público.

Tanto em França como em Itália, as autoridades da concorrência condenaram as empresas privadas por comportamento anticoncorrencial. Em França, a Suez e a Veolia foram forçadas a romper diversas *joint ventures* que tinham formado no sentido de partilhar contratos em vez de competir entre si.

Em 2012, a UE anunciou o lançamento de uma investigação formal sobre as três maiores empresas de água francesas, a Suez, a Veolia e a SAUR, por alegado conluio em França. A UE já multou a Suez em oito milhões de euros por romper um selo colocado pelos investigadores.

8. Oposição pública[9]

Existe em todo o mundo uma resistência pública generalizada à privatização da água. Nos últimos 20 anos, houve campanhas populares que interromperam ou inverteram processos de privatização em muitas cidades e vilas de toda a Europa. Sempre que foi submetida a referendo, a privatização foi repetida e maciçamente rejeitada.

Em Junho de 2011, o povo italiano votou esmagadoramente num referendo contra uma proposta de lei que teria liberalizado e privatizado a água.

Em 2003, uma bem sucedida campanha conduziu à rejeição, pelo Parlamento Europeu, das propostas da Comissão para tornar obrigatória em toda a Europa a liberalização dos serviços de água.

Mesmo no Reino Unido, após 17 anos de privatização da água, uma maioria clara defende o regresso à propriedade pública em Inglaterra, segundo os resultados de uma sondagem de opinião da BBC realizada em 2006. Na Escócia e na Irlanda do Norte, o serviço permanece público devido à oposição pública generalizada.

9. Corrupção e fraude[10]

A privatização da água está fortemente associada à corrupção e à fraude. As empresas têm um incentivo para pagar subornos com o fim de garantir lucrativos negócios de longo prazo.

Em tribunais de França, Itália e EUA, já ocorreram condenações de executivos e funcionários públicos por subornos pagos por subsidiárias da Suez e da Veolia. Ambos os grupos “estiveram sujeitos a investigação num amplo leque de casos criminais e civis, com acusações que incluíram suborno de funcionários públicos, contribuições políticas ilegais, luvas, fixação de preços, participação em cartéis e contabilidade fraudulenta”. Segundo um relatório de 1997 do Cour des Comptes, o organismo nacional de auditoria de França, o sistema de privatização com base no qual a Suez e a Veolia consolidaram o seu domínio nacional padeceu de falhas sistemáticas: “A falta de supervisão e controlo dos serviços públicos delegados, agravada pela falta de transparência desta forma de gestão, deu origem a abusos”.

No Reino Unido, a Severn Trent Water foi condenada por fraude grave por ter fornecido, à autoridade reguladora, informações falsas que lhe permitiram cobranças

excessivas aos clientes num total de 42 milhões de libras num só ano. Outras empresas de água admitiram a prática de actos semelhantes.

10. Impunidade[11]

As empresas de água privadas preferem fazer os negócios em segredo, de modo a poderem convencer os políticos a concederem-lhes generosos contratos sem o conhecimento público. Por este motivo, os contratos de abastecimento de água por entidades privadas são, na maior parte, documentos secretos, pelo que a responsabilização pública é impossível.

Em 1999, a cidade de Berlim privatizou o serviço de água para ajudar a liquidar algumas das suas dívidas, apesar da forte oposição pública. Vendeu 49,9% da empresa a um consórcio formado por uma multinacional francesa (a Veolia) e outra alemã (a RWE), que exigiu uma garantia escrita de lucros elevados. O conselho municipal concordou, mas o contrato foi mantido no desconhecimento da população de Berlim. Até 2011, os preços subiram um terço acima do valor da inflação e os activistas forçaram a realização de um referendo no qual uma enorme maioria exigiu que o contrato fosse tornado público. Em Janeiro de 2012, a autoridade da concorrência alemã afirmou que o contrato violava a legislação alemã sobre a concorrência e a empresa terá de reduzir os preços em 19%. A Comissão da UE está também a avaliar se a situação constitui uma violação da legislação da UE sobre apoio estatal a empresas privadas.

As pessoas pensam que as entidades reguladoras protegem o público, mas estas também negoceiam em segredo com as empresas, pelo que são facilmente dominadas. A entidade reguladora do Reino Unido (OFWAT) falhou repetidamente na tarefa de impedir que as empresas privadas fizessem lucros mais elevados pela redução das despesas, falhou na detecção de fraudes cometidas pelas empresas e deu às mesmas o direito a um pré-aviso de 25 anos para cessação das suas licenças, o que, na prática, lhes garante monopólios vitalícios.

11. Ganhos fiscais ilusórios[12]

Os governos assumem como razão oficial para a privatização da água e de outros serviços públicos a obtenção de dinheiro para pagamento das suas dívidas. Contudo, os montantes que recebem são muito inferiores ao valor real das empresas privatizadas, especialmente se os compradores souberem que eles estão a ser forçados a vender a qualquer preço. Se as empresas pagarem uma soma elevada, é normalmente porque são autorizadas a cobrar preços mais altos.

Em França, era comum que as empresas privadas pagassem milhões de euros pela obtenção de uma concessão de água. Subsequentemente, as empresas adicionavam o custo dessa “taxa de entrada” às facturas da água, pelo que esse benefício aparente para a autarquia era todo pago pelos consumidores. Como resultado, o parlamento francês aprovou uma nova lei em 1993, a “lei Sapin”, que tornou ilegal a compra de uma concessão de água por uma empresa privada a uma autarquia.

No Reino Unido, o governo da Sra. Thatcher vendeu as empresas de água por 5,2 mil milhões de libras. Contudo, também perdoou a dívida das empresas, que era de 5,0 mil milhões de libras,

e ainda lhes concedeu um subsídio monetário de 1,5 mil milhões de libras, pelo que, na prática, perdeu dinheiro. Nos anos seguintes foi ainda mais prejudicado, porque perdeu os dividendos resultantes dos lucros e ainda deu às empresas benefícios fiscais.

As privatizações são uma má forma de angariar dinheiro. Após todas as privatizações feitas pelos governos de Thatcher no Reino Unido ao longo de 17 anos, o nível da dívida do Estado manteve-se quase igual ao do início. Mas o investimento do sector público caiu e o do sector privado não o compensou, pelo que a economia no seu todo perdeu activos reais. Por conseguinte, a maior privatização de sempre não reduziu a dívida do Estado nem deu origem a investimentos privados.

12. Conclusão: o sector público e o direito à água[13]

Este folheto resumiu a amarga experiência dos efeitos danosos das privatizações em termos de preços, investimento, desempenho, responsabilização e conluio.

A alternativa clara é a prestação do serviço de água pelo sector público, que tem sido preferida pela grande maioria dos países ao longo da grande maioria dos últimos 150 anos. O fornecimento de água pelo sector público proporciona uma responsabilização mais directa perante o público e as administrações autárquicas eleitas, não é comprometido pelo secretismo comercial nem pelas tácticas para aumento de lucros, funciona com, pelo menos, a mesma eficiência mas custos de transacções inferiores, menor risco de corrupção e mais investimento no sistema e, por fim, cobra preços mais baixos. A privatização não beneficia ninguém senão as empresas privadas.

Em 28 de Julho de 2010, através da Resolução 64/292, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou o direito humano à água e ao saneamento e reconheceu que a água potável limpa e o saneamento são factores fulcrais para a concretização de todos os direitos humanos. A moção foi apoiada por 122 nações, sem a oposição de nenhuma e com 41 abstenções, incluindo as de 17 países europeus. A ONU está agora a promover o direito humano à água solicitando a todos os governos que atribuam o máximo de recursos disponíveis ao objectivo de atingir o acesso para todos.

Os sindicatos dos serviços públicos e os seus aliados estão a fazer uma campanha com o fim de recolher um milhão de assinaturas para apoio da implementação do direito humano à água e ao saneamento. O objectivo desta Iniciativa de Cidadania Europeia é triplo: assegurar os direitos consagrados pela ONU e garantir o acesso para todos na UE; levar a Comissão Europeia a adoptar uma abordagem baseada nos direitos e a abster-se de liberalizar os serviços de água; e integrar o acesso universal/global a água e saneamento na política de desenvolvimento da UE e aumentar os esforços e os investimentos da UE nesse sentido.

13. Referências

[1]

[2] David Hall e Emanuele Lobina, Março de 2011, Trends in water privatisation, PSIRU.

[3] David Hall e Emanuele Lobina, Março de 2011, Trends in water privatisation, PSIRU.

[4] Bel G., Warner M., 2008, Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies Resources, Conservation and Recycling 52 (2008) 1337-1348 ; Hall D. 2010, Why we need public spending, PSIRU; IMF Public-Private Partnerships, Março de 2004, http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm; Saal D., Parker D. e Weyman-Jones T. (2007) Determining the contribution of technical change, efficiency change and scale change to productivity growth in the privatized English and Welsh water and sewerage industry: 1985–2000. J Prod Anal (2007) 28:127-139; *Adelaide Now* 24 de Março de 2011, United Water pays $14m for breach of contract.

[5] David Hall e Emanuele Lobina, 2010 The past, present and future of finance for investment in water systems, PSIRU; Pezon, Christelle, 2009 Decentralization and Delegation of Water and Sanitation Services in France in Water and sanitation services: public policy and management, editado por José Esteban Castro, Léo Heller, Earthscan, 2009; BBC, 27 de Outubro de 2011, Expert claims River Thames 'super sewer is for profit'; David Hall e Emanuele Lobina, Março de 2011, Trends in water privatisation, PSIRU.

[6] Eshien Chong, Freddy Huet, Stephane Saussier e Faye Steiner, 2006, Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France, Review of Industrial Organization, Volume 29, Números 1-2, 149-169.

[7] Katharina Gassner, Alexander Popov e Nataliya Pushak, 2009 .Does private sector participation improve performance in electricity and water distribution?, PPIAF, Trends and policy options; nº. 6, p. 49.

[8] Conseil de la concurrence, «Marché de l'eau: le Conseil de la concurrence demande au ministre de remettre en cause les filiales communes de la CGE et de la SLDE», Communiqué de Presse N. 22, 17 de Julho de 2002, Reuters, 18 de Janeiro de 2012, EU to examine price fixing by French water utilities.

[9] Hall D. et al. 2005, Public Resistance to privatisation in Water and Electricity, Development in Practice, Volume 15, Números 3 e 4, Junho de 2005; FSESP, Fevereiro de 2012, Italian Water Movement forces Monti to respect the results of the referendum.

[10] Hall D., Privatisation, multinationals and corruption, Development in Practice, Volume 9, Número 5, Novembro de 1999; "Water and Power: The French Connection"; Cour des Comptes (1997), La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement.

[11] David Hall e Emanuele Lobina, 2008 From a private past to a public future? - the problems of water in England and Wales, PSIRU; WASH News International, 10 de Agosto de 2011, Germany: Berlin's water privatisation under investigation by EU.

[12] David Hall e Emanuele Lobina, 2008 From a private past to a public future? - the problems of water in England and Wales, PSIRU; Massimo Florio, 2007, A note on privatizations and public sector net worth: what (not) to learn from the UK experience, UNIMI, Working Paper n. 2007-18.

[13] David Hall e Emanuele Lobina, 2007 Water as a Public Service, PSIRU; UN GA/10967, 28 de Julho de 2010, General Assembly Adopts Resolution Recognizing Access to Clean Water, Sanitation; FSESP, www.epsu.org.