

“Privatização” da água: problema ou solução?

Water Privatization: problem or solution?

Cesar Luiz de Oliveira Janoti¹

¹ Aluno do Mestrado IBEA-IURJ. 2018. Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e advogado especialista em Ciências Políticas e Criminais.

RESUMO: A água não é apenas um bem com valor económico, mas sim é o núcleo de um direito humano fundamental, insubstituível e essencial à vida e à efetivação de todos os demais direitos do homem. Para que tal direito fundamental seja efetivamente assegurado de forma universal, equitativa e acessível, modelos público e privado têm disputado a preferência de inúmeras cidades por todo o mundo para a gestão dos recursos hídricos. A observação da experiência de algumas cidades como Londres e Paris revelou que aspetos relativos à disponibilização de meios técnicos, financeiros e operacionais para a ampliação da distribuição dos recursos hídricos, à mercantilização da água, à imposição de obscuras políticas de preço, ao desinteresse económico pelas áreas de baixa concentração populacional, de diminuto poder aquisitivo ou suscetíveis a terremotos e aos reiterados episódios de corrupção impulsionaram movimentos pendulares que ora submetiam o direito à água ao poder público, ora o atribuíam à iniciativa privada. Qual modelo é o melhor? Vale a pena «privatizar» a gestão da água? A conscientização sobre a essencialidade da água e as soluções baseadas na natureza (SbN) apresentadas na edição de 2018 do Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos podem auxiliar nas respostas às perguntas propostas.

Palavras-chave: água; direito humano fundamental; gestão privada.

ABSTRACT: *Water is not only a good with economic value, but rather it is the core of a fundamental human right, irreplaceable and essential to life and to the realization of all other human rights. For this fundamental right to be effectively ensured in a universal, equitable and accessible way, public and private models have been disputing the preference of countless cities around the world for the management of water resources. The observation of the experience of some cities such as London and Paris has revealed that aspects related to availability of technical, financial and operational means for the expansion of the distribution of water resources, the commercialization of water, the imposition of obscure price policies, the lack of economic areas of low demographic density, low purchasing power or susceptible to earthquakes and repeated episodes of corruption led to pendular movements that sometimes submitted the right to water to public power, sometimes attributed it to private initiative. Which model is the best? Is it worth water privatization? Water essentiality awareness and the nature-based solutions (NbS) presented in the 2018 edition of the UN World Water Development Report can help answer the questions posed.*

Keywords: water; fundamental human right; private management.

1. INTRODUÇÃO

Depois de séculos de aproveitamento abusivo dos recursos hídricos, o mundo tardiamente atentou (Clarke, 2015) para o fato de que a água não é um recurso incondicionalmente renovável e infinito como muitos acreditavam ser (Venturi, 2015).

O predomínio quantitativo de água salgada no planeta, a desigual distribuição territorial de água doce, o despejo desenfreado de poluentes nas fontes hídricas, a industrialização descontrolada, a utilização de técnicas de irrigação inadequadas e o aumento exponencial da utilização de agrotóxicos que contaminam o solo e os lençóis freáticos representam alguns dos principais fatores que serviram de alerta para a questão da escassez da água potável e, por conseguinte, provocaram não apenas reflexões da comunidade internacional, mas também impuseram aos países a adoção de medidas programáticas e executivas destinadas à preservação e à boa utilização da água para evitar um colapso ambiental que, em última análise, poderá acarretar o fim da vida na Terra (Adele y Castro, 2008).

Neste contexto, corroborado pela crescente reivindicação da materialização de direitos de titularidade coletiva ou difusa correlatos aos ideais de fraternidade, universalidade e solidariedade típicos da terceira dimensão dos direitos humanos (Sampaio, 2004), o direito à água teve sua importância reconhecida e ampliada gradativamente até alcançar o *status* de direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos, no ano de 2010, mediante a Resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas (Riva, 2016).

Estabelecido o acesso à água como um direito humano fundamental, resta, pois, concretizá-lo efetiva e universalmente. Como uma das possibilidades apresentadas para tanto, a controvertida ideia de “privatização da água” provoca intensos debates: para seus defensores, grandes empresas teriam meios técnicos, financeiros e operacionais mais eficazes que os Estados para difundir melhor e mais rapidamente o necessário acesso à água; para os opositores, a mercantilização de um bem essencial à vida, a duvidosa política de preços a ser instaurada e o provável desinteresse econômico pelas áreas de baixa concentração populacional ou de diminuto poder aquisitivo poderiam configurar óbices ao acesso à água (Albuquerque, 2012).

Feitas estas breves considerações, importa indagar: a “privatização” é uma solução ou um problema ao direito de acesso à água?

2. A “PRIVATIZAÇÃO” DA ÁGUA PODE SER UMA SOLUÇÃO?

É inegável que a água possui variados valores – como o vital, o humanitário, o social, o paisagístico e o religioso, dentre outros – que podem ser aferidos em conformidade com critérios estabelecidos em razão de seus múltiplos usos (consumo humano, dessedentação animal, exploração turística, irrigação e produção industrial, por exemplo).

Seja qual for o viés, sempre deve-se-á considerar como importante o valor econômico intrinsecamente inerente à água (Bonissoni, 2015). Neste ponto, é relevante destacar que o item sexto da Declaração Universal dos Direitos da Água é inequívoco ao dispor que “a água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo”.

Ora, se a água é, ao mesmo tempo, essencial, multifuncional e possui valor econômico, exsurge relevante impasse sobre como disponibilizá-la amplamente mediante custos suportáveis por seus fornecedores e usuários (Zulmar, 2010).

Historicamente, a água geralmente se inseria em um contexto de monopolização estatal sobretudo em razão de questões governamentais estratégicas ou meramente por ser considerada um bem público. Mais recentemente, a insuficiente capacidade de investimento dos Estados, a má gestão pública dos recursos hídricos e o crescimento ideológico liberalista e “privatizacionista” estimularam a inserção de entes privados na prestação de serviços de distribuição de água.

Experiências como a da Inglaterra, que privatizou as infraestruturas de água e de saneamento na década de 1980, e a da França, onde a distribuição de água no final do século passado para quase 80% da sua população era realizado por apenas três empresas (Veolia Water, Suez Lyonnaise des Eaux e Saur), bem como o suporte financeiro dado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional a grandes empresas e corporações transnacionais que atuam no «mercado» da água, serviram de estímulo a inúmeras privatizações em diversos países (Viegas, 2005).

Para Barlow e Clarke (2003), atividades relacionadas com a distribuição e à exportação de água são atualmente um excelente negócio, tal como o petróleo já é há décadas. Segundo os autores, as empresas atuantes no comércio mundial da água simplificam o assunto a fatores de suprimento e demanda, colocando, do lado do suprimento, países com abundância de água doce como o Brasil,

e, na posição da demanda, determinados países da África e do Oriente Médio, carentes de recursos hídricos.

No mesmo sentido, Peter Brabeck-Letmathe (2005) - chairman e CEO por muitos anos da Nestlé, líder mundial na venda de água engarrafada - entende que a água deve ser tratada como um bem alimentício, de modo a possuir um valor de mercado estabelecido em razão da lei de oferta e procura, o que poderia resultar, em última análise, na ampliação da conscientização de sua importância e na redução de desperdícios.

Hipoteticamente, o que sempre se esperou dos processos de privatização da água foi a ocorrência de uma desoneração do Estado a partir do repasse ou compensação das dívidas contraídas por ineficazes empresas estatais, arrecadação imediata de recursos decorrentes da venda de empresas ou da concessão dos serviços, aumento dos investimentos em infraestrutura e ampliação da cobertura dos serviços de distribuição de água.

Ademais, conjecturava-se que a iniciativa privada, por ser tecnicamente especializada em diversos segmentos, seria muito mais eficiente na gestão das empresas e dos recursos que o poder público, além de blindar a atividade das negociatas políticas e da corrupção.

No entanto, a experiência prática tem demonstrado que as expectativas quanto à privatização da água não vieram a se concretizar. A majoração excessiva das tarifas, os investimentos em infraestrutura abaixo do esperado, as falhas no atingimento de metas de universalização, a falta de transparência na execução dos serviços e a dificuldade na fiscalização das atividades por parte do Estado são alguns dos fatores que estão a conduzir um processo de “reestatização” dos serviços de água em diversas partes do mundo.

3. PROBLEMAS EVIDENCIADOS NA “PRIVATIZAÇÃO” DA ÁGUA

Os problemas decorrentes da “privatização” da água têm sido objeto de diversos estudos e de acalorados debates. Até mesmo a Encíclica Papal *Laudato Sí*, de 24 de maio de 2015, dedicou capítulo específico sobre a questão da água no mundo, pondo-se a chamar a atenção para os riscos da mercantilização deste bem essencial e a clamar para que toda a humanidade aja rapidamente para salvar o planeta de seus próprios excessos.

Um importante estudo elaborado conjuntamente pela Unidade Internacional de Pesquisa de Serviços Públicos (PSIRU), pelo Instituto Transnacional (TNI) e pelo Observatório Multinacional – e que

resultou em um relatório denominado “Veio para ficar: a remunicipalização da água como tendência mundial”, constatou uma tendência mundial de “reestatização” da gestão da água e do saneamento, ressaltando que entre os anos 2000 e 2014 ocorreram cerca de 180 casos de remunicipalização dos serviços de água em 35 países, dos quais destacam-se os casos de grandes cidades como Berlim, Buenos Aires, Kuala Lumpur, La Paz e Paris, em contraposição ao baixíssimo número de privatizações em cidades de porte relevante, como Nagpur (Índia) e Jeddah (Arábia Saudita).

A mesma investigação científica demonstrou que as iniciativas de “reestatização” ocorreram principalmente como contestação às promessas ilusórias propagadas pelos operadores privados, assim como em razão de suas inaptidões para priorizar o atendimento às comunidades em detrimento do lucro, da falta de transparência e da dificuldade de fiscalização das atividades pelo poder público. Ainda segundo o relatório, a própria experiência prática das privatizações derrubou paulatinamente cada um dos argumentos que a ela eram favoráveis.

No tocante à expectativa de que a privatização beneficiaria os consumidores ao oferecer-lhes serviços de água e saneamento a preços razoáveis, a experiência na Inglaterra (país com elevados índices de desenvolvimento humano e renda *per capita*) demonstrou, todavia, que quase dois milhões de famílias britânicas não podiam pagar as suas contas de água no ano de 1994 (cerca de 10 anos após o início da privatização). Para conter a majoração demasiada das tarifas e evitar a exacerbação dos lucros das prestadoras privadas, o governo inglês criou a Office of Water Services – OFWAT, principal autoridade de supervisão e regulamentação das tarifas para acesso aos recursos hídricos.

Na Bolívia, o aumento desmedido do preço da água desencadeou a denominada “guerra da água de Cochabamba”, na qual parte da população local revoltou-se depois que a empresa Águas del Tunari, comandada pelo grupo norte-americano Bechtel, dobrou as tarifas cobradas pelos serviços de água e saneamento.

Já em Paris, auditorias realizadas entre os anos 2000 e 2003 constataram que a Veolia e a Suez, que dividiam os serviços de água da cidade desde 1984, praticavam preços entre 25% e 30% superiores aos custos operacionais efetivos, o que acarretou propositalmente uma expressiva diferença entre as reservas financeiras constituídas pelas empresas para a realização do objeto da concessão e, por conseguinte, inflacionou as tarifas cobradas dos consumidores. Deste modo, a falta de

transparência financeira e a majoração injustificada dos preços provocaram severos abalos no sistema privado até então estabelecido e motivaram a “remunicipalização” da água da capital francesa em 2010, conforme evidenciado no já citado relatório “Veio para ficar: a remunicipalização da água como tendência mundial”.

Ora, não se questiona que o lucro é fator determinante ao funcionamento, aperfeiçoamento técnico e crescimento de toda e qualquer empresa privada. Contudo, não parece ser razoável que tal vantagem pecuniária seja obtida desmedidamente a partir da comercialização de um bem essencial e insubstituível como a água, em manifesta submissão do valor social do “produto” ao seu valor económico (VIEGAS, 2005).

Ademais, tendo em vista a lógica empresarial do lucro, é natural que os prestadores privados não tenham interesse em investir em áreas de baixa densidade demográfica, com condições climáticas extremas ou suscetíveis a terremotos, ou em “países pobres” cujos cidadãos não disponham de condições económicas suficientes ao pagamento da tarifa estabelecida, o que contraria o argumento de universalização do acesso à água adotado pelos defensores da privatização.

Já sob a ótica da corrupção, ALBUQUERQUE (2014) afirma que é insustentável a ideia difundida pelos “privatizacionistas” de que o ambiente exclusivamente estatal seria propício a práticas gerenciais reprováveis como o favoritismo na contratação pública, burlas licitatórias, favorecimentos pessoais e nepotismo. Como se sabe, a corrupção não é um fenómeno exclusivamente estatal e igualmente contamina empresas privadas, principalmente aquelas que se valem rotineiramente de subornos nas suas operações.

Na França, por exemplo, inúmeras investigações já desvendaram complexos esquemas de corrupção nos quais grandes empresas do mercado da água, como a Saint Gobain e a Compagnie Générale des Eaux, repassavam ilicitamente recursos a partidos políticos.

Um caso emblemático ocorreu no município francês de Grenoble e culminou na prisão de Alain Carignon, ex-prefeito da cidade e ex-ministro das comunicações, por corrupção passiva quando do contrato de privatização da água da cidade em favor da empresa Lyonnaise des Eaux. A repercussão foi tão significativa que, em março de 2000, decidiu-se por “remunicipalizar” os serviços de água de Grinoble (cfr. relatório “Veio para ficar: a remunicipalização da água como tendência mundial”).

Assim, as lições oriundas de diversas experiências ao redor do mundo demonstram claramente que a privatização dos sistemas de recursos hídricos tal como foi feita não é uma solução eficaz à propagação e à universalização do acesso à água.

4. CONCLUSÕES

Uma breve observação do histórico da prestação dos serviços de água em diversas cidades do mundo, principalmente nas últimas quatro décadas, demonstra a ocorrência de um “movimento pendular” que ora colocou os serviços sob o poder estatal, ora os transferiu à iniciativa privada, e, mais recentemente, está a restituí-los à municipalidade. O busílis desta alternância, contudo, está no fato de que cada um dos movimentos em busca de um modelo subsequente foi praticado eminentemente como uma fuga do modelo antecedente que se mostrou inadequado aos fins a que se destinaria, meramente como uma resposta social e quase sempre premido por aspetos económicos.

Recordemo-nos de que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional reiteradamente condicionam a renegociação de dívidas e a concessão de empréstimos e financiamentos internacionais ao cumprimento de inúmeras exigências, dentre elas a privatização dos serviços de água, o que interfere fortemente nas políticas públicas principalmente dos países mais pobres.

Deveras, a procura por um novo formato deveria objetivar exclusivamente a concretização da universalização do acesso à água, seja mediante o aperfeiçoamento do modelo existente, seja substituindo-o por um melhor, mas jamais como um subterfúgio ou estratégia para mascarar políticas públicas mal elaboradas ou sustentadas por interesses obscuros.

Problemas como a alta dos preços, insuficiência dos investimentos em infraestrutura, descumprimento das metas de ampliação do sistema de águas, falta de transparência na gestão dos serviços e corrupção foram observados tanto no modelo público quanto no privado. Todavia, como o sistema público de gestão dos recursos hídricos não tem como objetivo a obtenção de lucro, os aludidos problemas provocaram consequências muito mais graves nos sistemas privados, fato este que tem motivado a “remunicipalização” da água em inúmeras cidades que experimentaram a privatização.

Seja qual for o modelo adotado, o sucesso da gestão da água dependerá inexoravelmente da conscientização, por parte de seus executores, de que a água não é apenas um bem com valor económico, mas sim é um direito humano

fundamental, insubstituível e essencial à vida e a efetivação de todos os demais direitos do homem. Sem esta consciência interesses outros prevalecerão, como o econômico, e nenhum modelo será capaz de alcançar e garantir a universalização equitativa do acesso à água. Por consequência, a alternância pendular entre os sistemas público e privado se perpetuará injustificadamente.

Talvez as inovadoras e salutares *soluções baseadas na natureza* (SbN - respaldadas pela natureza e não contra a natureza, que reabilitam ecossistemas e utilizam ou reproduzem processos naturais para aumentar a oferta de água em diversas localidades) apresentadas na edição de 2018 do Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos - que foi lançado no 8º Fórum Mundial da Água em Brasília – sejam uma excelente opção para a melhoria da qualidade da água, aumento de disponibilidade e facilitação do abastecimento, mitigando a dependência da universalização da água à sempre duvidosa atuação tanto de entes públicos quanto privados.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Específica

Adele y Castro, João Marcos (2008). *Água: um direito humano fundamental*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2008. ISBN: 978-85-60520-08-4.

Albuquerque, Catarina (2012) *Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento*. Lisboa: [sn]. ISBN : 978-84-695-3184-6.

Albuquerque, Catarina (2014) *Manual prático para a realização dos direitos humanos à água e ao saneamento*. Lisboa: [sn]. ISBN : 978-989-20-4980-9.

Barlow, Maude, Clarke, Tony (2003) *Ouro Azul: como grandes corporações estão se apoderando da água doce no planeta*. São Paulo: M. Books. ISBN: 85-8938-404-7.

Bonissoni, Natammy (2015). *O acesso à água potável como um instrumento para o alcance da sustentabilidade*. Florianópolis: Empório do Direito. ISBN: 978-85-68972-45-8.

Brabeck-Letmathe, Peter (2005). *Esclarecimentos prestados pela Nestlé em Peter Brabeck-Letmathe acredita que a água é um direito humano?* [Em linha]. [sl]: [sn], [sd]. [Consult. 20 Dez. 2018]. Disponível em <https://www.empresa.nestle.pt/conhecaanestle/pergunteanestle/o--chairman-peter-brabeck-letmathe-acredita-que-o-acesso-%C3%A0->

[%C3%A1gua-%C3%A9-um-direito-humano](#).

Clarke, Robin, King, Jannet (2015). *O atlas da água*. São Paulo: Publifolha. ISBN: 85-7402-621-2.

Riva, Gabriela R. Saab (2016). *Água, um direito humano*. São Paulo: Paulinas. ISBN: 978-85-356-4086-1.

Sampaio, José Adércio Leite (2004). *Direitos fundamentais: retórica e historicidade*. Belo Horizonte: Del Rey. ISBN 85-7308-733-1.

Venturi, Luís (2015). *Revista USP Online*. [Em linha]. São Paulo: USP. [Consult. 20 Dez. 2018]. Entrevista concedida a Aline Naoe. Disponível em <http://www5.usp.br/96406/geografo-da-fflch-alerta-sobre-nocao-equivocada-de-falta-de-agua/>.

Viegas, Eduardo Coral (2005). *Saneamento Básico, Mercantilização e Privatização da Água*. *Revista de Direito Ambiental*. [Em linha] N.º 40, p. 24-43. [Consult. 20 Dez. 2018]. Disponível em http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Biblioteca/05-20_3_Encontro_Anual_da_Rede_Ambiental/RTDoc16_5_11_12_55_PM.pdf

Zulmar, Fachin (2010). *Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão*. Campinas: Millennium Editora. ISBN: 978-85-7625-219-1.

b) Instrumentos internacionais

Declaração Universal dos Direitos da Água. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2018]. <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>.

Encíclica Laudato Sí. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2018]. Disponível em http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf.

International Council on Human Rights Policy and Transparency International, Integrating Human Rights in the Anti-corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2018]. Disponível em http://www.ichrp.org/files/reports/58/131b_report.pdf.

O direito humano à água e ao saneamento. [Em linha]. [sl]: [sn], [sd]. [Consult. 20 Dez. 2018]. Disponível em http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf.

Relatório veio para ficar: A remunicipalização da água como tendência mundial. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2018]. Disponível em <https://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/heretostay-pt.pdf>.

Resolução n.º 64/292 da Assembleia Ggeral da ONU. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2018]. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292.

Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2018]. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/>

<images/0026/002614/261494s.pdf>.

The Vancouver Declaration On Human Settlements. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2018]. Disponível em <https://unhabitat.org/the-vancouver-declaration-on-human-settlements-from-the-report-of-habitat-united-nations-conference-on-human-settlements-vancouver-canada-31-may-to-11-june-1976/>.