

PARTE II

AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

1. A EXPERIÊNCIA DA ARGENTINA

1.1. Antecedentes e ambiente institucional

Na Argentina, a administração dos recursos naturais cabe às províncias, ou ao conjunto de províncias envolvidas; a competência do governo nacional está restrita aos territórios sob sua jurisdição direta - o Distrito Federal, cidade de Buenos Aires e áreas costeiras. Os recursos hídricos pertencem aos estados provinciais e municípios, que são responsáveis pela administração e preservação dos rios e lagos.

Apesar de várias províncias já terem criado leis de proteção ambiental, a capacidade institucional e de gestão ainda é muito fraca e os instrumentos regulatórios débeis.

Devido à limitação de capacidade provincial no trato destas questões, está sendo estudada a criação de uma autoridade de bacias (inspirada na experiência francesa das agências de bacias) que atuaria nas decisões legais sobre conflitos de usos e controle da poluição, em conjunto com os níveis locais de governo e sob a coordenação do nível nacional.

Atualmente o governo tem jurisdição sobre os recursos navegáveis e reservatórios construídos, quando se destinam à geração elétrica ou irrigação; os maiores reservatórios vêm sendo dados sob concessão para empresas privadas que respondem pela sua operação e monitoração das condições da água (qualidade de água, pesqueiros e praias).

O controle e a proteção ambiental estão distribuídos por várias entidades e níveis administrativos - municipal, provincial e nacional -; eventualmente ocorrem conflitos devido à superposição de competências.

Em nível nacional, a conservação dos recursos naturais e o controle da contaminação estão bem regulamentados, sendo que, no nível

provincial, ocorrem situações muito diversas; os controles são pouco aplicados, pois não são regulados os padrões técnicos e de desempenho, os procedimentos e as sanções.

No campo do saneamento, a experiência argentina não difere muito dos demais países latino-americanos. Em 1912 foi criada a empresa Obras Sanitárias Nacionais (OSN), entidade estatal que seria encarregada do estudo, construção e administração dos serviços de saneamento em todo o país. De início, sua jurisdição estava restrita à capital federal, mas posteriormente sua área de influência foi sendo expandida até abarcar toda a região da Grande Buenos Aires (compreendendo a capital e mais 17).

Até os anos 50, os investimentos em saneamento eram feitos pelo governo a fundo perdido. A progressiva deterioração das finanças públicas do país criou, já a partir dos anos 60, uma séria crise de insuficiência de investimentos. A escassez de fundos impediu a expansão dos serviços e até mesmo a sua manutenção e reposição dos equipamentos, que chegavam ao fim de sua vida útil.

Por isso, no final da década de 80, para uma população de pouco mais de 9 milhões de habitantes em sua área de influência (aproximadamente um terço da população argentina, de 31,9 milhões de habitantes em 1989), a OSN atendia a apenas 66% com água potável e 55% com sistemas de esgotos.

1.2. A reforma do Estado e o programa de privatização

Além de graves problemas macroeconômicos, com altas taxas de inflação, elevada proteção aduaneira, obsolescência do setor industrial e baixas taxas de crescimento, a economia argentina se ressentia

de um setor estatal oneroso e ineficiente, que operava com fortes déficits operacionais, exigindo grandes transferências de recursos do Tesouro Nacional, e, além disso, ofereciam serviços de cobertura insuficiente e de baixa qualidade.

Por isso, a partir do governo Menen, em 1989, a Argentina implantou um vigoroso programa de reformas econômicas e institucionais, baseado em três pilares básicos:

- estabilização e abertura econômica;
- desregulamentação dos mercados;
- reforma do Estado, incluindo um programa de privatização.

A Lei nº 23.696, de 1989, sobre a reforma administrativa, definiu as linhas básicas do processo de reforma do Estado, que, no campo do saneamento, compreendiam:

- inclusão da OSN nos primeiros grupos de estatais privatizáveis;
- definição de uma estratégia de:
 - criação de um ente regulador para o setor, de caráter interjurisdicional, ou seja, com a participação dos três níveis de governo;
 - transferência de serviços para as municipalidades;
 - criação de um sistema de concessões para a exploração comercial de serviços de saneamento (na parte de distribuição).

1.2.1. Marco regulatório

O marco regulatório da privatização dos serviços de água e esgoto da Região Metropolitana de Buenos Aires foi definido pelo Decreto

Presidencial nº 999, de 18 de junho de 1992, que contempla um conjunto de normas sobre as condições da prestação dos serviços pela concessionária, as atribuições do órgão regulador, os deveres e atribuições do concessionário, a proteção dos direitos dos usuários, os requisitos da qualidade dos serviços, o regime tarifário, o pagamento dos serviços, os planos de expansão dos serviços e o regime dos bens contidos na concessão (os ativos).

1.2.2. O processo de privatização da OSN

A OSN era responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário de 5,9 milhões de habitantes da Região Metropolitana de Buenos Aires (capital federal e 13 municípios vizinhos).

A motivação para a sua privatização decorreu das constatações de problemas como:

- déficit de 40% na cobertura de serviços de abastecimento de água e 50% nos de esgotamento sanitário;
- falta de capacidade de investimento para eliminar os déficits apontados;
- falta de operação e manutenção adequadas dos serviços;
- baixa capacidade técnica da OSN, ocasionando baixa produtividade;
- necessidade de novos investimentos em tratamento de esgotos.

O marco geral para a privatização da OSN foi definido pela Lei nº 23.696 - Lei Nacional de Reforma Administrativa. Com base nesta Lei foi estabelecido o edital de licitação para concessão dos serviços de produção, distribuição e comercialização dos serviços de água potável e esgotamento sanitário (coleta e tratamento) da Região Metropolitana de Buenos Aires, por um prazo de 30 anos.

Ainda fazem parte do contexto jurídico da privatização do OSN o marco regulatório da concessão, o edital de bases e condições de licitação; a oferta apresentada pelas empresas licitantes; o contrato de concessão assinado entre o governo argentino e a concessionária e, por último, a Lei Orgânica da OSN, no que seja aplicável.

As condições básicas da licitação foram estabelecidas de forma clara e direta:

- capacidade de realizar investimentos de U\$ 1,250 milhões nos primeiros dez anos;
- menor tarifa.

A concessão foi autorizada para o Consórcio Águas Argentinas S/A, liderado pela empresa francesa Lyonnaise des Eaux-Dumez, da qual participaram: Banco de la Galícia, Sociedad General de águas de Barcelona, Sociedad Comercial del Plata, Grupo Meller Y Anglian Water.

Este grupo assumiu a gestão da OSN, transformada em Consórcio Águas Argentinas, em maio de 1993.

As principais características do contrato são:

- prazo da concessão: 30 anos prorrogáveis;

- não houve compra de ativos do Estado pelo consórcio vencedor; estes são colocados à disposição do concessionário, para uso em regime de concessão, mas permanecem propriedade do Estado, a ele retornando ao fim da concessão;
- o montante previsto de investimentos durante o período da concessão é de U\$ 4,5 bilhões;
- os bens a serem operados pelo concessionário serão de sua propriedade temporária, a fim de facilitar a concessão de financiamentos, retornando, gratuita e automaticamente, à propriedade do Estado, ao fim da concessão.

1.2.3. Características do processo

Algumas características adicionais do processo de privatização argentino devem ser mencionadas.

Em primeiro lugar, restringiu-se a participação do setor privado às etapas de distribuição e comercialização de serviços de saneamento.

Em segundo lugar, optou-se por uma licitação para concessão integral a uma única empresa, excluindo a hipótese de subdivisão por áreas geográficas ou tipos de serviços. Isso implica a transformação de um monopólio estatal em monopólio privado, o que exige a estruturação de um eficiente sistema regulatório e fiscalizador.

Em terceiro lugar, fez-se uma separação clara entre os investimentos do passado, que são retidos como propriedade do Estado, e os investimentos do futuro, que passam a ser responsabilidade da concessionária e que serão executados de acordo com planos quinque-

nais de expansão e melhoria da qualidade dos serviços. Disso decorre a exigência de um prazo de 30 anos para a concessão, considerado adequado para a amortização desses novos investimentos.

Em quarto lugar, algumas tarefas preparatórias foram consideradas essenciais para o sucesso da privatização, em termos da definição do marco regulatório e do plano de investimentos e sistemas de tarifas, além da obrigação de o governo executar um plano de conservação de emergência (manutenção e reparo de bombas, instrumentos de medição, redes de distribuição e edifícios e instalações principais), a fim de garantir condições adequadas de operacionalidade aos ativos a serem transferidos, sob a forma de concessão, ao setor privado. Essas medidas preparatórias deveriam contribuir para eliminar qualquer tipo de incerteza em relação a aspectos cruciais do processo de privatização.

Finalmente, o sistema previa a participação dos empregados no processo de privatização, com a criação de bônus de privatização (profit sharing bonds), e exigia que a empresa concessionária absorvesse os cerca de 8 mil empregados da OSN.

1.3. O sistema de regulação

A regulação da prestação dos serviços de saneamento na Região Metropolitana de Buenos Aires é função do Estado, exercida através do Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS), criado em 10 de fevereiro de 1992. Compõem o ETOSS o Poder Executivo Nacional, a Província de Buenos Aires e a municipalidade da cidade de Buenos Aires. Cada um dos participantes designa dois representantes para a diretoria.

O ETOSS tem a forma jurídica de autarquia, subordinada à Audi-

toria Administrativa da STGEM (Sindicatura General de la Nación). Em 1993 tinha um pequeno quadro de 49 servidores, inclusive os seis diretores. Estava organizada com quatro gerências operacionais (Técnica, Econômico-Financeira, de Assuntos Jurídicos e de Relações Institucionais e Atendimento ao Usuário) e dois órgãos de apoio (um Departamento de Administração e uma Secretaria Executiva).

O ETOSS criou ainda uma comissão assessora, ad honorem, constituída por organizações comunitárias representativas dos usuários, instituições vinculadas ao saneamento e ao meio ambiente e a universidades.

As receitas do ETOSS provêm de uma taxa de 2,67% sobre o faturamento da empresa de saneamento.

As funções que foram retidas pelo Estado e que são exercidas através do ETOSS são as seguintes:

- controlar a prestação dos serviços operados pelo concessionário privado;
- fiscalizar o cumprimento dos planos de expansão e desenvolvimento operacional previstos nos planos de investimentos dos serviços;
- fiscalizar o cumprimento do regime tarifário proposto;
- prestar assistência aos usuários em caso de prestação deficiente dos serviços e erros de faturamento;
- controlar a qualidade da água, para abastecimento público, e prevenir a poluição hídrica.

Para atingir os objetivos da regulação foi estabelecido um conjunto de metas a serem cumpridas pelo concessionário, em termos de:

- qualidade de água - pressão de água, qualidade dos efluentes, atenção ao usuário;
- continuidade dos serviços - meta: o serviço deve ser contínuo, sem interrupção durante 24 horas ao dia;
- confiabilidade dos serviços - segurança pública do serviço.

A razão principal da existência do ETOSS é a separação entre a função do Estado de regulação, controle, fiscalização e defesa do bem comum, de um lado, e a prestação dos serviços exercida pela iniciativa privada, de outro.

Assim, o ETOSS tem como finalidade exercer o poder de polícia, de regulação e controle em matéria de prestação de serviços públicos de provisão de água potável e esgotamento sanitário, incluindo a contaminação hídrica, tanto no que se refere ao controle e fiscalização do concessionário, como agente contaminante.

1.4. O sistema de tarifas

O sistema de tarifas adotado pela OSN e que foi mantido pela nova empresa contemplava duas formas de cálculo:

- um sistema de taxa fixa; e
- um sistema volumétrico.

No sistema de taxa fixa, utiliza-se a seguinte fórmula:

$$TBB = (SC \times E + ST/100) \times Z \times TG \times K \times ER$$

onde:

TBB = taxa bancária bimestral

SC = superfície coberta

E = coeficiente de edificação

ST = superfície do terreno

Z = fator zonal

TG = tarifa geral de água e esgoto

K = 0.731 (inclui o desconto oferecido pela AA
para obter a concessão)

ER = 1,0267 (taxa de 2,67% a ser paga à ETOSS)

Entende-se que esse sistema é muito complexo e tem um alto custo de revisão e atualização, além de dar margem a muitos erros.

O sistema volumétrico inclui uma taxa fixa, medida de forma semelhante à descrita acima, e mais a medição da água consumida, faturando-se, neste caso, o excedente sobre o consumo bimestral livre, definido para cada categoria.

Estão previstos dois tipos de revisão tarifária:

- as periódicas, a cada cinco anos, em função dos planos de expansão aprovados pelo ETOSS; e
- as extraordinárias, quando ocorrerem aumentos devidamente justificados dos custos dos serviços.

1.5. Conclusões

A experiência argentina foi analisada, de forma sumária, em um seminário do Banco Mundial (Seminário sobre Privatización de la Empresa de Agua Potable de Lima, Washington, 2 a 4 de dezembro, 1992), pelo consultor Roberto Chama.

A privatização de um serviço público de caráter essencial como o saneamento básico gera sempre alguma incerteza. Daí a necessidade de um amplo trabalho de consulta, dentro do governo e junto à comunidade, para obter um consenso em torno dos objetivos e do processo de transformação de empresas públicas em empresas privadas.

No caso argentino essa consulta abrangeu a comunidade e principalmente os sindicatos e as classes empresariais.

A comunidade foi conscientizada sobre os déficits agudos então existentes e sobre os objetivos de ampliação da cobertura dos serviços e melhoria de sua qualidade e confiabilidade, como objetivos principais da privatização.

Representantes dos sindicatos foram incluídos na comissão de privatização designada pelo Estado, neutralizando eventual oposição ou críticas dos trabalhadores, sendo de ressaltar que essa participação não inviabilizou a redução de pessoal promovida antes da privatização ou a aposentadoria antecipada de 1.800 pessoas, prevista para o primeiro ano do novo regime (no total, foi prevista uma redução de 30% no número de funcionários da empresa de saneamento). Observou-se que a grande preocupação dos líderes sindicais se concentrou na garantia dos investimentos mínimos necessários e na exigência de controles para as metas de produtividade e capacitação que seriam exigidas da concessionária.

A participação dos empresários também permitiu eliminar rapidamente as pressões por privilégios no processo de licitação. A adoção de licitação pública internacional assegurava a esse processo ampla transparência.

A seleção da concessionária foi feita de forma progressiva, tendo uma primeira etapa de pré-qualificação, em função de critérios de tamanho mínimo das empresas e experiência anterior relevante, exigindo-se, por exemplo, que cada grupo ou consórcio concorrente tivesse uma participação mínima de 25% de um grande operador internacional. Nessa etapa foram recebidas cinco propostas, lideradas pela Compagnie Generale des Eaux, North West Water, Canal Isabel II, Lionnays des Eaux e Thames Water.

A segunda etapa constituiu a “seleção técnica”, em função dos projetos apresentados por cada empresa concorrente, com total liberdade tecnológica, mas atendendo a alguns requisitos mínimos de natureza qualitativa e financeira. Nesta etapa os grupos foram reduzidos a três, com a aglutinação das empresas francesas em um único grupo.

Um aspecto importante do processo foi a contratação de consultores estrangeiros (um técnico e outro financeiro), a um custo global de US\$ 5 milhões, com base em financiamento proporcionado pelo Banco Mundial. A participação desses consultores independentes, com o apoio e a supervisão do Banco Mundial, foi considerada relevante para despertar o interesse dos concessionários potenciais.

A terceira etapa representava a seleção final, em função da proposta mais eficiente, assim considerada aquela que apresentasse o mais baixo nível de tarifas para o nível de serviços e investimentos previstos.

Um estudo elaborado pelo Programa Euro-Latinoamericano de Formação em Administração Pública, sob o patrocínio conjunto do INAP

da Argentina, da Comissão da Comunidade Européia, do Grupo Rio e da Universidade de Birmingham avaliou, em novembro de 1993, o primeiro ano da privatização, notando a permanência dos seguintes problemas:

- baixo nível de articulação do ETOSS com outros organismos governamentais e não-governamentais, e, particularmente, falta de articulação com os municípios de sua área de atuação;
- manutenção do mesmo sistema tarifário que prevalecia anteriormente e que se considera oneroso do ponto de vista dos requerimentos para atualização de dados;
- falta de definições mais precisas no contrato de concessão que permitam à ETOSS rever o sistema de tarifas;
- superposição e eventual conflito de atribuições entre a ETOSS, que está vinculada à Presidência da República, e a Secretaria de Recursos Naturais e Ambiente Humano (no campo da regulação ambiental), a Secretaria de Obras Públicas e Comunicações e a Subsecretaria de Gestão Empresarial, todas ligadas ao Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos;
- relativa debilidade institucional da ETOSS, que, inclusive, era muito pouco conhecida do público;
- limitada participação dos usuários; uma minuta de Regulamento do Usuário já havia sido preparada pela concessionária e se encontrava em fase de estudo no ETOSS;

- ênfase no papel de fiscalização, controle e polícia do ETOSS, em detrimento de sua função articuladora e orientada, para prevenir conflitos.