

Azpiazu D, Castro JE.

[Águas públicas: Lições de Buenos Aires \(Public waters: Lessons from Buenos Aires\).](#)

In: de Castro AML; Marques GJAL; Cosentino RVG; Quintslr S, ed. *Crise Hídrica em Debate: Reflexões a partir do Seminário Internacional 2015 (The Water Crisis Debated: Reflections based on the 2015 International Seminar)*. Rio de Janeiro, Brasil: Núcleo Piratininga de Comunicação - NPC for the Special Commission on the Water Crisis, Municipal Chamber of Rio de Janeiro 2015 - 2016, 2016, pp.175-193.

Copyright:

©2016. With permission granted from the Special Commission for the purpose of monitoring, promoting studies on its causes and present proposals pertinent to the confrontation of the water collapse, of the Municipal Council of Rio from January. The signed works are the sole responsibility of their authors. Reproduction in whole or in part provided that the source is cited

URL link to chapter:

<http://bit.ly/LivroAgua1ed>

Date deposited:

31/08/2017

CRISE HÍDRICA EM DEBATE:
Reflexões a partir do Seminário Internacional 2015



*Publicação da Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico
da Câmara Municipal do Rio de Janeiro 2015 - 2016*

CRISE HÍDRICA EM DEBATE / Câmara Municipal do Rio de Janeiro.
Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico. (julho 2016)

ISBN: 978-85-63004-22-2

Rio de Janeiro: Editora NPC, 2016.

1. Água. 2. Crise Hídrica. 3. Saneamento. 4. Direitos Humanos. 5. Justiça Ambiental.
I. Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico.

CDD: 361

A CRISE HÍDRICA EM DEBATE: Reflexões a partir do Seminário Internacional 2015 é uma publicação da Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico da Câmara Municipal do Rio de Janeiro 2015 - 2016.

COORDENAÇÃO:

Amanda Menezes L. de Castro;
Guilherme J. A. L. Marques “Soninho”;
Renato Cosentino Viana Guimarães;
Suyá Quintslr

REVISÃO:

Núcleo Piratininga de Comunicação - NPC

TRADUÇÃO:

Amanda Menezes L. de Castro;
Lorena Ruiz Tierno;
Suyá Quintslr

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E EDITORAÇÃO:

Lissandro Garrido

IMPRESSÃO:

Todos os direitos reservados à Comissão Especial com a finalidade de acompanhar, promover estudos sobre suas causas e apresentar propostas pertinentes ao enfrentamento do colapso hídrico, da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Os trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.





MESA DIRETORA:

Presidente:

Jorge Felipe PMDB

1º vice presidente:

Carlo Caiado DEM

1º Secretário:

Prof. Uoston PMDB

2º Vice Presidente:

Renato Moura PDT

2º Secretário:

Alexandre Isquierdo DEM

1º Suplente:

Dr. Eduardo Moura PMDB

Átila Nunes
Babá
Carlos Bolsonaro
Cesar Maia
Chiquinho Brazão
Dr. Carlos Eduardo
Dr. Gilberto
Dr. Jairinho
Dr. João Ricardo
Dr. Jorge Manaia
Edson Zanata
Eduardão
Eliseu Kessler
Elton Babú
Jefferson Moura
Jimmy Pereira
João Cabral
João Mendes de Jesus
Jorge Braz
Jorginho da S.O.S
Junior da Lucinha
Leila do Flamengo
Leonel Brizola Neto

Marcelino D'Almeida
Marcelo Arar
Marcelo Piuí
Marcio Garcia
Mario Junior
Paulo Messina
Paulo Pinheiro
Prof. Célio Luparelli
Prof. Rogerio Rocal
Rafael Aloisio Freitas
Raphael Gattás
Reimont
Renato Cinco
Rosa Fernandes
S. Ferraz
Tania Bastos
Tereza Berguer
Thiago K. Ribeiro
Vera Lins
Veronica Costa
William Coelho
Zico



COMISSÃO ESPECIAL SOBRE O COLAPSO HÍDRICO DA CÂMARA
MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO 2015

Presidente:

Renato Cinco PSOL

Eduardão

João Cabral

COMISSÃO ESPECIAL SOBRE O COLAPSO HÍDRICO DA CÂMARA
MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO 2016

Presidente:

Renato Cinco PSOL

Eduardão

Leila do Flamengo



Sumário

Agradecimentos	13
Apresentação	15
Notas da Presidência da Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico - dezembro de 2015 <i>Por Vereador Renato Cinco</i>	17
Relatório da Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico	55
Mudanças climáticas e água: de crise a colapso <i>Alexandre Araújo</i>	63
Crise e segurança hídrica na região metropolitana do Rio de Janeiro <i>Paulo Roberto F. Carneiro</i>	71
A crise não é da água, mas da sociedade - Breve análise sobre a situação do Rio de Janeiro <i>Carlos Bittencourt e Flavio Serafini</i>	83
Saneamento, saúde e direitos humanos: as iniquidades socioambientais e a luta pela água na Cidade do Rio de Janeiro <i>Alexandre Pessoa Dias e Bianca Dieile da Silva</i>	93
A crise no abastecimento de água: Um olhar diferenciado através da lente dos Direitos Humanos <i>Léo Heller</i>	113
Água - direito humano fundamental e bem comum - e as mudanças climáticas <i>João Alfredo Telles Melo e Geovana de Oliveira Patrício Marques</i>	119
A crise hídrica e a criminalização da pesca artesanal na Baía de Sepetiba - quem deve pagar a conta? <i>Gabriel Strautman, Iara Moura e Thiago Mendes</i>	137
A Alternativa Ecosocialista <i>Michael Löwy</i>	145

Remunicipalização em um setor vital: sistemas urbanos de água <i>Martin Pigeon</i>	151
O levante das águas - Os bens comuns e a visão andina da água restabelecidos pelo povo na Bolívia e nos Andes <i>Oscar Olivera</i>	167
Águas públicas: Lições de Buenos Aires <i>Daniel Azpiazu e José Esteban Castro</i>	175
A água em Paris: um novo serviço público <i>Anne Le Strat</i>	195
O colapso hídrico no Rio de Janeiro e o papel central da Cedae enquanto empresa estatal de saneamento para atenuar os efeitos desta crise <i>Ary Girota</i>	205

Agradecimentos

Importante registrar nossos mais sinceros agradecimentos a todos os que ajudaram a realizar os trabalhos da Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico, na organização do Seminário Internacional sobre a Crise Hídrica – em 2015 – e nesta publicação.

Em primeiro lugar, agradecemos aos autores dos textos aqui presentes, que deram suas valiosas contribuições sem exigir nada em troca.

Agradecemos a todos os palestrantes, participantes e àqueles que colaboraram com a organização do Seminário Internacional da Comissão em 2015.

Agradecemos à Câmara Municipal do Rio de Janeiro e todos os seus funcionários, que tanto colaboraram para a realização do Seminário e para essa publicação. Esse agradecimento se estende também aos vereadores da Comissão do Colapso Hídrico de 2015 e 2016 e seus assessores e colaboradores, que ajudaram nessas realizações.

Por fim, agradecemos a todos os movimentos sociais, entidades e militantes que se dedicam à “causa da água”, lutando para que esse bem comum seja acessível a todos e reconhecido como direito humano fundamental.

Águas públicas: Lições de Buenos Aires

por *Daniel Azpiazu*¹ e *José Esteban Castro*²

Em 1993, o governo argentino outorgou ao consórcio privado Águas Argentinas S.A. (AASA), dirigido pela empresa multinacional francesa Suez, uma concessão de 30 anos para prover os serviços integrados de água e saneamento da Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Naquele momento, AASA tornou-se a maior concessionária privada deste tipo no mundo, cobrindo uma população de aproximadamente nove milhões de pessoas. O processo constituiu-se um dos maiores e mais acelerados programas de privatização do mundo (com exceção das economias do ex-bloco soviético), completamente identificado com as recomendações do chamado Consenso de Washington. Este processo anunciou-se como o carro-chefe da privatização, que devia reproduzir-se em outros países³. Depois de quase 13 anos de gestão caracterizada pela falta de cumprimento de acordos por parte dos empresários, que contaram frequentemente com a complacência oficial, no fim de março de 2006 o governo nacional presidido por Néstor Kirchner decidiu reverter ao estado a responsabilidade da prestação do serviço.

Estritamente falando, a desprivatização de AASA não foi um caso de “remunicipalização”. Primeiro, a concessão havia sido outorgada pelo governo federal e não pelas autoridades municipais. Segundo, a concessão foi adquirida por uma companhia pública especificamente criada para o momento, Água e Saneamentos Argentinos (AySA), controlada pelo governo nacional. Contudo, o serviço opera a nível municipal e as lições aprendidas neste caso são importantes para o assunto da remunicipalização tratado neste

1 Daniel Azpiazu faleceu pouco depois de haver completado seu trabalho para este capítulo. Azpiazu era um pesquisador comprometido com a defesa dos bens públicos e realizou uma notável contribuição para a compreensão das causas da desigualdade socioeconômica e a injustiça na Argentina, incluídas as associadas com a privatização de serviços públicos essenciais.

2 José Esteban Castro é licenciado em Sociologia (Universidad de Buenos Aires) e Doutor em Ciências Políticas (Oxford). Atualmente é professor titular de Sociología na Universidade de Newcastle, Reino Unido e coordenador da rede Waterlat-Gobacit.

3 Idelovitch, E. y Ringskog, K. (1995) Private sector participation in water supply and sanitation in Latin America. Washington, DC: Banco Mundial.

livro. Em particular, o caso destaca como o legado do processo de privatização dos serviços de água e saneamento dificulta a reorganização de tais serviços com respeito a objetivos de bem público, em especial, o objetivo de subordinar a rentabilidade empresarial às metas sociais de acesso universal a serviços públicos de qualidade.

Na primeira parte deste capítulo examinamos aspectos chave da concessão outorgada a AASA para contextualizar o posterior cancelamento do contrato privado. A seguir analisamos o longo e conflitivo processo de renegociação contratual que teve lugar entre 2002 e 2006, o qual envolveu não somente o governo nacional, o Congresso e o operador privado, mas governos estrangeiros, tribunais internacionais, sindicatos (principalmente o Sindicato Grande Buenos Aires de Trabalhadores de Obras Sanitárias, SGBATOS), organizações não governamentais e instituições públicas independentes, entre outros. A terceira parte aborda os problemas associados ao marco institucional normativo e regulatório que foi criado a partir da renacionalização e a criação de AySA. Finalmente, analisam-se o desempenho e as principais características do operador público⁴. Conclui-se com as lições extraídas da traumática experiência privatizadora de Buenos Aires, especialmente em relação às formas de gestão que permitem ou dificultam a defesa do caráter público e universal do acesso aos serviços básicos de água e saneamento.

1. Obtendo benefícios de um mau desempenho empresarial

Qualquer que seja a dimensão analítica considerada, a gestão de AASA reconhece dois grandes subperíodos. O primeiro, entre 1993 e início de 2002, caracterizou-se por recorrentes renegociações contratuais relacionadas com aumentos tarifários e por repetidas queixas governamentais por descumprimentos em matéria de investimentos, metas de expansão, prevenção ambiental e controle da qualidade da água, entre outros assuntos. Estas renegociações sempre foram favoráveis aos interesses da concessionária e a complacência oficial transformou-se em falta de vontade de assumir o custo político de interromper o esforço privatizador. O segundo, analisado na próxima seção, remete ao demorado e conflitivo processo de renegociação contratual disposto no marco do abandono do regime de conversão fixa com o dólar estadunidense⁵.

4 Nota relativa à tradução para o espanhol (que baseou a tradução para o português): mantivemos os dados da versão em inglês deste capítulo, embora algumas questões mudaram desde que a versão original foi escrita.

5 Lei nº 25.561 de Emergência Pública e Reforma do Sistema de Intercâmbio (6 de Janeiro, 2002).

Os termos da concessão original, as principais modificações introduzidas posteriormente e os fatores subjacentes à estratégia da empresa auxiliam no entendimento das dinâmicas destes dois períodos. Em poucas palavras, no contrato original, o operador privado comprometia-se a: 1) garantir o acesso universal para o ano 2003 (passando de 70% de cobertura para o serviço de água em 1993, a 100% em 2003 e de 50% a 95% para o serviço de saneamento no mesmo período); 2) melhorar a qualidade do serviço para atingir padrões internacionais; e 3) incorporar novas tecnologias para o tratamento de esgoto. Estes objetivos deviam ser atingidos enquanto as tarifas mantinham-se “razoáveis”. Vale ressaltar que um elemento determinante na outorga de concessão à AASA foi a oferta de uma redução inicial de 26,9% sobre a tarifa vigente em 1993, que superou as ofertas dos outros candidatos da licitação⁶.

O contrato original dividia o período da concessão em seis quinquênios e estipulava revisões do contrato ao final de cada período para verificar o cumprimento do operador com as metas de expansão, investimentos e congelamento das tarifas que eram parte integral da oferta original. Porém, os primeiros 10 anos do contrato foram isentos desta congelação de tarifas a partir da solicitação da companhia. A regulação do serviço, como surge do próprio Marco Regulatório estabelecido pelo Decreto 999/9, estava sob a responsabilidade do Ente Tripartido de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS).

Em relação à qualidade da provisão da água e saneamento, o contrato adotou os parâmetros físico-químicos e bacteriológicos recomendados pela Organização Mundial da Saúde. Acordaram-se medidas específicas de proteção ao meio ambiente que requeriam a construção de plantas para o tratamento de esgoto por parte da concessionária, com o objetivo de eliminar progressivamente a poluição dos corpos hídricos. A regulação das tarifas baseou-se em um limite imposto aos aumentos que o operador privado podia solicitar determinado pelo ingresso médio por usuário, pelo qual o ETOSS podia exigir reduções das tarifas caso este ingresso excedesse um nível estabelecido. No entanto, assim como com outros termos do contrato original, nos anos consecutivos este critério foi modificado em renegociações contratuais, sempre em benefício dos interesses da companhia privada.

O contrato também estabelecia duas possibilidades para conceder ajustes nas tarifas: ajuste “ordinário” e “extraordinário”. O primeiro seria considerado durante as revisões do

⁶ A resolução 155/1992 do Ministério das Obras Públicas e Comunicações (SOPyC) atribuída a concessão para a AASA; A resolução foi confirmada pelo Decreto Nacional Governo 787/1993.

cumprimento ao final de cada quinquênio, enquanto o segundo poderia ser concedido em caso de mudanças nos custos operativos da companhia, calculados a partir de um índice especial. Mesmo antes do primeiro ano da concessão acabar, a AASA solicitou uma “revisão extraordinária” das tarifas com o argumento de que havia tido perdas operativas não previstas e o ETOSS autorizou um aumento da tarifa de 13,5%, o qual somou-se a um aumento considerável na “taxa por infraestrutura” fixa que aplicava-se aos novos usuários conectados à rede⁷.

A partir desse momento, a concessão caracterizou-se por um aumento nos descumprimentos das metas contratuais, especialmente em relação ao ritmo de investimentos, à expansão da cobertura e à qualidade dos serviços. Também houve uma pressão contínua do operador para extrair concessões por parte das autoridades, incluindo demandas para “dolarizar” as tarifas e buscar uma solução aos problemas de morosidade e não pagamento da taxa por infraestrutura por parte dos novos usuários, na sua maioria pobres. O governo respondeu favoravelmente às demandas da companhia e em 1997 estabeleceu um processo para renegociar o contrato, o qual introduziu modificações substanciais nos termos originais (Decreto 149/97 e 1167). As renegociações continuaram entre 1997 e 1999 e resultaram em modificações adicionais para responder aos interesses do operador privado.

Os novos termos do contrato incluíram, dentre outros: a dolarização real da tarifa, que chegou a ser vinculada diretamente com a evolução de um índice combinado de preços dos EUA⁸; a eliminação do princípio regulatório que limitava os aumentos da tarifa em função do ingresso médio por usuário; a introdução da possibilidade de solicitar uma “revisão extraordinária” do contrato anualmente; e o cancelamento e o adiamento de vários compromissos do investimento originalmente estabelecido. Neste contexto, a primeira revisão quinquenal do contrato, inicialmente agendada para 1998, foi adiada até 2001, momento no qual AASA e ETOSS negociaram a portas fechadas uma ata de acordo em que foi aprovado o Segundo Plano Quinquenal. O novo plano estabeleceu que, frente aos novos compromissos da AASA de efetivar os investimentos não realizados, adiantar outros e atingir as metas estabelecidas inicialmente, era necessário estabelecer um aumento tarifário⁹ e a incorporação de novas taxas fixas.

Todavia, apesar de todas as revisões introduzidas a favor da concessionária privada, o ETOSS estimou que, no período entre 1993 e 2002, a AASA somente cumpriu 60,9% dos seus objetivos

7 ETOSS (Entidade Tripartite de Obras e Serviços Sanitários), Resolução 81/1994.

8 Em contradição com a Lei de Convertibilidade 23.928 então vigente.

9 De 3,9% anual acumulativo entre 2001 e 2003.

contratuais de investimento e expansão. Um desempenho pífio, pois o cálculo foi feito sobre a base de compromissos de investimento reduzidos através de revisões contratuais¹⁰. Em termos de proteção ambiental, a AASA tampouco cumpriu com os compromissos do contrato. Por exemplo, segundo a revisão do ETOSS, continuavam a registrar-se níveis de substâncias tóxicas (como arsênico, cianureto, metais pesados e nitratos) muito superiores aos recomendados pela Organização Mundial da Saúde. Por outra parte, a AASA não havia avaliado os possíveis impactos ambientais quando decidiu fechar vários poços de água subterrânea na zona sul da Grande Buenos Aires, tornando várias municipalidades dependentes do abastecimento de água bombeada do Rio da Prata. Esta decisão finalmente ocasionou um aumento da capa freática do local, o que causou inundações recorrentes de edifícios e ruas nos municípios de Lomas de Zamora, Quilmes e Morón, piorando também a contaminação das fontes de água subterrânea da região. Em 2001, o município de Berazategui apresentou uma demanda judicial contra a AASA pelo não cumprimento dos compromissos contratuais originais de construir instalações adequadas para o tratamento de esgoto, as quais ainda estavam despejadas sem tratamento no Rio da Prata. Posteriormente, as evidências acumuladas deste tipo de impactos ambientais causados pelas atividades da AASA resultaram em um elemento central para o cancelamento do contrato¹¹.

A falta de cumprimento dos compromissos originais refletiu-se também no descumprimento dos objetivos de expansão. Embora a meta original de passar de 70% a 100% na cobertura de abastecimento de água em 2003 havia sido reduzida a 88%, em 2002 somente atingiu-se 79%. Da mesma forma, a meta de aumentar a cobertura do serviço de saneamento de 58% a 95% havia sido reduzida para 74%, porém atingiu-se apenas 63%. Isto supõe que em 2002 ainda havia 800.000 pessoas sem acesso à água e mais de um milhão sem saneamento. O baixo desempenho é ainda maior se consideramos os objetivos originais para o tratamento primário de esgoto, em que a AASA somente conseguiu atingir 7%, o que levou a mais de seis milhões de pessoas sem este serviço¹².

Outro indicador do baixo desempenho da concessionária privada é o aumento das tarifas. Primeiro, entre maio de 1993 e janeiro de 2002, a tarifa residencial média aumentou em 87,9%, enquanto, durante esse mesmo período, o Índice de Preços ao Consumidor somente aumentou 7,3%. Segundo, durante as renegociações do contrato, uma série de critérios progressivos que

10 ETOSS (2003) Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A., Nota UNIREN, no. 73. Buenos Aires: ETOSS.

11 Decreto de Necesidade e Urgência 303/2006.

12 ETOSS (2003) Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A., Nota UNIREN, no. 73. Buenos Aires: ETOSS.

proporcionavam certo nível de subsídio cruzado para os usuários de baixa renda foram eliminados, o que levou a um impacto desigual no aumento de tarifas em relação aos diferentes usuários. Neste sentido, entre 1993 e 2002 a tarifa básica aumentou 177% e a fatura promédio subiu 62%. Contudo, os usuários de alto consumo registraram um aumento de 44% apenas¹³.

O abordado até então apresenta uma análise sintética das condições que permitiram à concessionária privada tirar proveito de uma taxa média de lucro de mais de 20% dos ativos líquidos e de cerca de 13,3% no volume de negócios entre 1994 e 2001. A baixa elasticidade da demanda e a estabilidade relativa do consumo, junto a um risco zero garantido pela complacência e indulgência das autoridades, permitiram que a AASA obtivesse benefícios extraordinários ao mesmo tempo que descumpria os compromissos contratuais. Isto remete a outro aspecto central na estratégia desenvolvida pela AASA desde o início da gestão: a minimização de aportes de recursos próprios (apenas 2,6% da origem total do investimento entre 1993 e 2001) e, fundamentalmente, uma agressiva e desproporcionada política de endividamento, superando com folga os valores máximos estabelecidos no contrato de concessão.

Esta dívida foi obtida principalmente com organismos multilaterais de crédito, com juros muito mais baixos que os vigentes então no mercado local. Isto levou, ao desconsiderar o risco de câmbio quando aconteceu o colapso do regime de convertibilidade em 2002, a que a concessionária enfrentasse um endividamento de 700 milhões de dólares, equivalente a mais de três anos de faturação bruta e mais de 20 vezes seu patrimônio. Ao mesmo tempo, este fato explica por que nesse ano o déficit contábil da empresa superou em 13% o total faturado. Em suma, o primeiro período da concessão esteve marcado por uma série de modificações contratuais, principalmente relacionadas ao aumento das tarifas e ao descumprimento dos compromissos relativos aos investimentos, objetivos de expansão, proteção do meio ambiente e qualidade do serviço, enquanto a companhia concentrava benefícios e dívidas.

2. A saga da renacionalização

A aprovação no começo de 2002 da Lei de Emergência Pública e de Reforma do Regime Cambiário (Lei 25561) deu início ao processo que culminaria no cancelamento do contrato da

13 CRCOSP (Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos) (2003) Informe del equipo técnico y análisis, sector agua y saneamiento sobre el procedimiento de documento de consulta de Aguas Argentinas S.A. Buenos Aires: CRCOSP. http://www.mecon.gov.ar/crc/inf_doc_cons_aguas.pdf [se accedió el 12 de diciembre de 2011].

AASA. A nova legislação acabou com a paridade fixa entre o peso argentino e o dólar estadunidense e estabeleceu um novo contexto operativo para companhias privatizadas durante a década de 90. Em particular, a lei cancelava os mecanismos de indexação, previamente aplicados para aumentar as tarifas, e fez com que as tarifas do serviço público retornassem à moeda nacional (“pesificação”). A lei também estipulava que todos os contratos com companhias privadas estavam sujeitos à renegociação, contudo, os operadores privados não podiam suspender ou alterar os termos de cumprimento de suas obrigações contratuais.

Neste contexto, a renegociação com a AASA entrou em uma etapa complexa. A companhia privada reagiu rapidamente com pressões ao governo – de forma direta e através de seus acionistas estrangeiros – e, especialmente, com apelações frente ao Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) do Banco Mundial¹⁴. Além disso, os governos de países onde os acionistas tinham suas sedes, em particular França, protestaram frente ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para pressionar a Argentina a resolver o assunto em favor da AASA. Estes acontecimentos impuseram severas restrições e pioraram as condições do longo e conflitivo processo de renegociação do contrato.

A AASA não havia mudado seu enfoque desde os anos 1990 e não mostrou interesse em aceitar a perda dos privilégios dos quais havia usufruído durante quase uma década. Durante os dias da promulgação da nova lei, a AASA preparou um plano de emergência e fez uma série de petições ao governo: que lhe proporcionaria um seguro retroativo para cobrir a diferença cambiária que havia aumentado sua dívida externa em até aproximadamente 700 milhões de dólares; a concessão de uma paridade do peso frente ao dólar para suas importações (principalmente transações internas entre sucursais estrangeiras e locais do próprio consórcio); e a suspensão de todos os investimentos de forma unilateral e indiscriminada¹⁵. Quando Néstor Kirchner assumiu a presidência em 2003, seu governo começou a considerar seriamente a rescisão do contrato com a AASA. Existia naquele momento uma forte convicção de que as privatizações da década de 90, em particular a da AASA, acarretavam em um grande custo social. Uma série de informes

14 Os principais acionistas da AASA apresentaram seus casos ante CIADI como Suez, Sociedade de Águas de Barcelona S.A. e Vivendi Universal S.A. vs A República Argentina (CIADI Caso No. ARB/03/19); outros como Anglian Water Limited apresentaram o caso à Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional (CNUDMI).

15 AASA (Aguas Argentinas S. A.) (2002) Respuesta a la información solicitada por el Ministerio de Economía por medio de la guía de procedimientos. Resumen Ejecutivo. Buenos Aires: AASA; Azpiazu, D. y Porcinito, K. (2004) Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (Eds.), Recursos Públicos, Negocios Privados. Agua Potable y Saneamiento Ambiental en el AMBA. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. 95 Aguas públicas: Lecciones desde Buenos Aires

oficiais¹⁶ e dados recolhidos por organizações da sociedade civil, incluídos grupos de usuários e consumidores, e organizações não governamentais, sugeriram que havia provas suficientes de descumprimento sistemático do acordo por parte da concessionária para anular o contrato. Sobre a mesa havia também outras alternativas, como uma administração privada (preferivelmente com uma estrutura diferente de acionistas) com mais intervenção do estado para o planejamento de infraestrutura e de desenvolvimento, ou um contrato adaptado que facilitasse a “gestão” privada da companhia, mas que transferisse ao governo a total responsabilidade da expansão de infraestrutura e de manutenção¹⁷.

A princípio, o governo tentou encontrar uma resolução “ordenada” que, por um lado, não implicasse em arcar com o exorbitante endividamento externo da concessionária e, por outro, evitasse as fortes pressões internacionais em caso de rescisão do contrato. Nesse contexto, em maio de 2004, assinou-se um acordo pelo qual as tarifas vigentes no momento seriam mantidas, o Estado suspenderia a execução das multas aplicadas à companhia e acordava financiar um plano de obras; e a AASA suspenderia o trâmite das “questões de fundo”, incluindo a demanda apresentada no CIADI, comprometendo-se a apresentar um plano de reestruturação de sua dívida.

Contudo, a renegociação tomou outro rumo em outubro de 2004 quando a AASA apresentou uma nova proposta que reavivou o confronto com o governo. A proposta da AASA incluía uma série de passos orientados a reconstituir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão: um aumento dos ingressos de 60% a partir de janeiro de 2005; intervenção do estado para obter um empréstimo de 250 milhões de dólares a serem pagos em 18 anos, com uma taxa de juros de 3% e um período de carência de três anos; o compromisso do governo de assumir 48% dos futuros investimentos em infraestrutura; e a isenção do imposto sobre a renda. As autoridades argentinas consideraram a proposta inaceitável, o que levou a um impasse nas renegociações. O processo tornou-se ainda mais antagônico nos meses posteriores, possivelmente porque os principais acionistas do operador privado acreditavam que o CIADI se pronunciará a seu favor e contra a Argentina¹⁸.

16 Ver, por exemplo, AGN (Auditoría General de la Nación) [2003] Resolución 185. Buenos Aires: AGN. <http://www.agn.gov.ar/informes/Aguas.PDF> (se accedió el 12 de diciembre de 2011); CRCOSP [2003], op.cit.; DPN (Defensor del Pueblo de la Nación) [2003]

17 Azpiazu, D., Schorr, M., Crenzel, E., Forte, G. y Marín, J.C. [2005] Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura. Cuadernos del CENDES 59(22): 45-68.

18 Enquanto escreve-se este trabalho [abril de 2011] ainda está pendente o caso apresentado por AASA ante CIADI (Caso No. ARB/03/19).

Finalmente, depois de enfrentamentos cada vez maiores durante a negociação, o governo aprovou os decretos de Necessidade e Urgência 303/2006 e 304/2006 em março de 2006 com o objetivo de cancelar a concessão da AASA e criar a empresa pública AySA. A nova empresa foi desenhada com um esquema de propriedade participativa (o estado possui 90% e o sindicato dos trabalhadores os 10% restantes) e assumiu imediatamente a responsabilidade do fornecimento de serviços de água e saneamento no AMBA.

3. *Um desenho institucional imperfeito*

O caso da AySA foi o único na série de renacionalizações implementadas pela administração de Kirchner, entre outros motivos porque buscou-se a consolidação do retorno operativo-institucional da nova empresa pública através de ações normativas. O Marco Regulatório proposto, submetido ao Congresso em 2006, estabelecia normas específicas para os serviços de água e saneamento que faziam parte de uma lei nacional, em vez de depender de decretos especiais ad hoc sancionados pelo executivo, que havia sido a regra durante a década de 90. Além disso, parecia que o governo estava disposto a promover um debate público sobre os serviços de água e saneamento e mais amplamente sobre os bens públicos em geral. Infelizmente, o impacto desta bem-intencionada iniciativa foi limitado por causa de uma série de fatores. Em primeiro lugar, o debate parlamentar – e, ainda mais, o social – foi escasso, pois fez-se valer a maioria parlamentar oficial nas duas Câmaras, praticamente sem discussão (nem em comissões nem no recinto) em relação à transcendência do assunto¹⁹. Em segundo lugar, a lei, finalmente aprovada em março de 2007, tinha uma série de deficiências importantes no que se refere às normas e experiências internacionais existentes. Por exemplo, não contava com um acúmulo para a discussão pública do processo de renacionalização da AASA, reflexo da inexistência de uma mobilização popular massiva para pôr fim à concessão privada, com exceção das propostas organizadas pela coordenadora de assembleias de vizinhos contra a Águas Argentinas.

A legislação criou um novo órgão regulatório de monitoramento e controle, o Ente Regulador de Água e Saneamento (ERAS), que fazia parte do Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços (MINPLAN). Seus três diretores foram designados

19 CELS [Centro de Estudios Legales y Sociales] (2007) Derechos humanos en Argentina. Buenos Aires: CELS-Siglo Veintiuno Editores Argentina; contudo, o debate no Congresso ajudou a esclarecer a natureza da nova empresa pública e a evitar potenciais conflitos de interpretação. Levou à aprovação do Decreto 373/06 no qual a AySA é claramente definida como uma empresa pública de interesse social e onde as ações da companhia em mãos estatais foram declaradas não transferíveis.

pelo executivo federal sem concurso público, sobre a base de méritos profissionais e sem consulta ao Congresso. Portanto, o nível de autonomia do novo regulador estava seriamente comprometido. A lei também estabelecia a criação da Agência de Planejamento (APLA), sendo parte de MINPLAN, “com funções de avaliação, estudo, planejamento, projeto, execução e controle dos investimentos”²⁰. A Subsecretaria de Recursos Hídricos (SsRH) tornou-se a autoridade executiva, com a responsabilidade de fixar as tarifas dos serviços de água e saneamento e seu Diretor seria o mesmo que o da APLA.

Estas considerações manifestam que, apesar dos importantes avanços realizados para estabelecer uma nova entidade pública, o desenho institucional de AySA tinha importantes deficiências. Estas vão desde a delimitação imprecisa de incumbências para as distintas entidades, acentuada pela multiplicação dos organismos governamentais envolvidos, até a limitação do papel do regulador nas funções de monitoramento e controle, com a concentração da autoridade de execução, planejamento e regulação nas mãos do MINPLAN.

Além disso, a nova lei não obriga a realizar consultas públicas para modificações substanciais ao sistema (p. ex. alterações de tarifas ou dos objetivos de expansão). Da mesma forma, a participação dos usuários limita-se à constituição, a partir das entidades reconhecidas como organizações de defesa dos seus direitos, de uma Auditoria de Usuários, de caráter meramente consultivo e ad honorem. Ao mesmo tempo, estabeleceu-se a figura do Defensor do Usuário, o qual devia ser selecionado por concurso público levando em conta os méritos profissionais, um processo que somente foi iniciado no fim de 2010. Fica evidente que, neste contexto, os usuários tinham poucas oportunidades de participação em decisões cruciais como a fixação de tarifas ou o planejamento da infraestrutura. Quando finalmente entrar em cena a incorporação dos usuários no ERAS através do Defensor do Usuário e, em menor medida, através da Auditoria, tal representação será meramente simbólica, a menos que mudanças sejam introduzidas.

Resumidamente, a criação da AySA permitiu avanços importantes, em particular ao estabelecer um marco regulatório específico para o setor de serviços de água e saneamento que facilitasse o controle e monitoramento. Contudo, a concentração de funções regulatórias e de outros tipos nas mãos do executivo está longe de representar as melhores práticas internacionais. Atualmente, o escopo institucional e operativo da AySA está fragmentado, mas a tomada de decisões é centralizada.

²⁰ Decreto 373/06.

4. O desempenho da AySA sob avaliação

Embora a AySA seja uma empresa recente, é útil avaliar seu desempenho em termos de “eficiência”. Na visão convencional, neoclássica, a definição de eficiência prioriza a maximização das taxas de lucro empresariais. Nós argumentamos que é necessário ir além dos limites desta definição e recuperar o sentido mais amplo de eficiência. Este deve incluir, por exemplo, o rol de subsídios estatais à provisão de bens públicos essenciais e serviços e reconhecer os benefícios sociais e ambientais de investimentos cujo impacto vai além de uma agência ou setor.

Se aceitássemos o posicionamento neoclássico, o desempenho da AASA entre 1993 e 2001 seria considerado altamente eficiente, pois obteve uma taxa de benefícios média de mais de 20% sobre os ativos netos. Em contraposição, a eficiência da AySA desde a sua criação pode ser considerada negativa. Apesar de haver recebido transferências diretas do orçamento nacional equivalentes a 60% do rendimento bruto, o balanço da companhia em 2010 mostrou perdas de 18,5% sobre o rendimento bruto e de 6,6% sobre o patrimônio líquido²¹. Como alternativa, dando prioridade analítica a indicadores como a ampliação do acesso a serviços de água e saneamento para atingir objetivos sociais essenciais, o desempenho da AySA até agora teria de ser considerado muito mais “eficiente” que o do seu predecessor.

Quando a AySA iniciou suas operações em março de 2006, o déficit na cobertura do serviço era de 16% (1,5 milhão de pessoas) para a água potável e de 36% (3,5 milhões de pessoas) para a rede de esgoto. Em resposta, a AySA pôs em funcionamento o Plano de Ação Imediata (PAI), o qual destinava investimentos em infraestrutura de aproximadamente 40 milhões de dólares. O PAI tinha vários subcomponentes e estava principalmente orientado a: 1) recuperar a qualidade dos serviços (Plano Nitratos) que havia se deteriorado em algumas áreas pela pobre gestão ambiental da AASA; 2) expandir a capacidade para o tratamento e transporte de água potável e incrementar o acesso de novos usuários; e 3) garantir a provisão do serviço durante o período de maior demanda (o Plano Verão incluía obras de reabilitação, renovação, redes de interconexão, etc).

Com um longo caminho a seguir, o Plano Diretor de Saneamento 2006-2020 (PDS) foi lançado em outubro de 2006 pelo presidente Kirchner. Este plano estabelece para a AySA a meta prioritária de garantir rapidamente o acesso universal a serviços de água e saneamento.

21 AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S. A.) [2009a] Informes anuales. Buenos Aires: AySA.

O PDS está dividido em duas fases, o Plano Quinquenal (2007-2011) e o período posterior a 2012. O Plano Quinquenal 2007-2011 supõe a incorporação ao serviço de água potável de 1,5 milhão de habitantes (cobertura 100%) e de 1,4 milhão à rede de esgoto (cobertura de 80%), ao mesmo tempo em que aprofunda as atividades vinculadas a garantir a qualidade da água potável, assim como à recuperação e reabilitação da infraestrutura. O PDS como um todo (2006-2020) procura atingir 95% da cobertura da infraestrutura. O PDS representa um investimento total de aproximadamente 5,7 mil milhões de dólares, financiados de forma compartilhada pela AySA (52%), o governo nacional (38%), a Cidade Autônoma de Buenos Aires (5%) e os governos da Província de Buenos Aires e os municípios adjacentes (5%).

Em suma, a avaliação do rendimento econômico e financeiro da AySA precisa levar em consideração que o motivo da existência da empresa não é obter benefícios, proporcionar dividendos aos acionistas privados ou tornar-se uma empresa de água e saneamento que possa competir nos mercados internacionais. A aspiração da AySA é a universalização do acesso no AMBA para 2020, pois forma parte de um programa político que prioriza a saúde pública, o meio ambiente e o bem-estar da população. O governo nacional comprometeu-se a realizar grandes investimentos para atingir essas metas, pois chegou à conclusão de que os fundos não podem provir somente da receita da AySA. Em concreto, o governo federal tem incrementado as transferências, com previsão de aumentar de 137 milhões de dólares em 2009 para 340 milhões em 2010.

A necessidade de equilibrar as exigências de autossuficiência econômica e financeira da companhia com as ambiciosas metas sociais de universalização estabelecidas pelo PDS para 2020 demandará a adoção de decisões políticas importantes. É necessário avaliar criticamente o modelo econômico-financeiro vigente, com o objetivo de prever problemas potenciais que venham a pôr em risco o desempenho futuro da empresa e, conseqüentemente, a capacidade do governo de cumprir com seus objetivos. Dentre os fatores chave que influenciam nas possibilidades de que a AySA cumpra estes objetivos estão os programas de infraestrutura financiados pelo Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamento (ENOHSA) e as políticas tarifárias, as quais serão abordadas a seguir.

5. Política tarifária

O PDS reconhece explicitamente que as receitas da AySA não serão suficientes para financiar os investimentos necessários para cumprir com seus ambiciosos objetivos. Isto é sabido

desde 2007, já que as receitas têm sido sistematicamente inferiores aos custos de operação²². Esta situação exige uma análise crítica da estrutura de tarifas. Uma revisão das tarifas poderia ajudar a introduzir mais equidade e solidariedade entre usuários, induzir ao uso mais racional da água e permitir uma redução da contribuição requerida do orçamento nacional para realocar recursos em áreas prioritárias.

É preciso lembrar que as tarifas de água e saneamento estiveram congeladas desde janeiro de 2002, enquanto o Índice de Preços ao Consumidor aumentou em 150% entre janeiro de 2002 e novembro de 2010. Fica evidente que a política de congelamento de tarifas teve um impacto significativo nas receitas da companhia. Além disso, a estrutura tarifária da AySA foi herdada da AASA, a qual, como já foi dito anteriormente, sofreu uma série de distorções pelas taxas fixas regressivas introduzidas durante as renegociações do contrato original. Um resultado inesperado da decisão de manter a estrutura de tarifas herdadas da AASA foi o enraizamento de desigualdades inaceitáveis no sistema, desigualdades que têm se agravado consideravelmente devido à congelamento de tarifas.

Esta situação é particularmente evidente no caso do chamado sistema de torneira livre, utilizado pelos usuários de altos ingressos e com elevado volume de consumo. Além do importante atraso na revisão das taxas fixas introduzidas durante a concessão à AASA, teria sido importante atualizar e ampliar o valor de alguns componentes tarifários para garantir um maior grau de equidade no sistema. Em particular, coeficientes “Z” da fórmula tarifária (condições socioeconômicas da área como indicador da capacidade de pagamento do usuário) e “E” (qualidade e antiguidade do edifício) que, em princípio, proporcionam um mecanismo para arrecadar mais dos usuários de altos ingressos do que dos de baixos, deveriam ter sido revisados por mostrar-se insuficientes. Em outras palavras, existe a necessidade de atualizar e ampliar o sistema de subsídios cruzados que formava parte da estrutura original das tarifas aprovadas durante a privatização, porém, abandonado posteriormente durante as sucessivas renegociações do contrato. Isto é importante não somente para estabelecer um sistema mais justo de tarifas, mas para induzir a um uso mais racional dos serviços, já que o congelamento de tarifas tem provocado uma queda substancial do custo dos serviços de água e saneamento para os usuários, fato que leva ao desperdício de água, principalmente entre os mais endinheirados. Até que as estruturas tarifárias não sejam reavaliadas e o consumo real seja contabilizado, é difícil determinar a possível eficiência das campanhas da AySA para a educação do usuário sobre o uso da água.

22 AySA (2009b) Informes al usuario. Buenos Aires: AySA.

É importante destacar que foram feitos alguns esforços para corrigir desequilíbrios na estrutura tarifária herdada da década de 90. Por exemplo, a primeira renegociação “ordinária” do contrato com a AASA em 2001 introduziu uma Tarifa Social implementada no ano seguinte. Esta tarifa está voltada às famílias vulneráveis que não podem pagar o custo dos serviços e sua aplicação inclui um conjunto complexo de atores, incluindo a empresa de serviços de água e saneamento, o órgão regulador, as organizações de usuários e consumidores, as associações de vizinhos e as autoridades locais. A tarifa consiste em um subsídio que varia de acordo com as necessidades e características das residências. Até 2008, o número de beneficiários do sistema oscilou entre 100.000 e 120.000 residências, enquanto em 2009 o número caiu para 57.329 residências, com uma subvenção promédio de 2,90 dólares por mês²³. Esta redução pode ser produto de uma combinação de fatores como a diminuição nas faturas de água e saneamento devido ao congelamento das tarifas e a clara melhoria das condições socioeconômicas das famílias mais pobres registrada nos últimos anos. Porém, a Tarifa Social é somente um entre muitos programas direcionados a proteger as necessidades dos usuários mais pobres que foram implementados inicialmente para fazer frente ao impacto da privatização.

6. Infraestrutura e expansão do acesso

As iniciativas vigentes em relação ao desenvolvimento e renovação da infraestrutura e à expansão no acesso são produto da avaliação quinquenal do contrato de concessão da AASA, originalmente programada para 1998 e finalizada somente em 2001, a qual levou a uma renegociação de aspectos-chave do acordo. De fato, este processo gerou uma série de novas iniciativas destinadas a compensar os erros da empresa privada no cumprimento dos objetivos inicialmente acordados, relativos à ampliação da cobertura aos setores de baixa renda. Estas iniciativas seriam financiadas com fundos públicos ou baseadas na oferta de mão de obra e recursos por parte das próprias comunidades, por exemplo, através do Modelo Participativo de Gestão (MPG), também conhecido como Programa Bairros Carentes, o qual iniciou-se em 2009, ou o Plano Água+Trabalho, financiado por ENOHSA, implementado em 2004, sob controle da AySA a partir de maio de 2007.

O MPG é organizado através do trabalho em conjunto da AySA, os municípios e as comunidades dos bairros, com vizinhos que aportam mão de obra em troca de descontos nas faturas de água e saneamento. O MPG é financiado quase por completo pela AySA que

23 AySA (2009b) Informes al usuario. Buenos Aires: AySA.

também proporciona a supervisão técnica das obras e seu objetivo é ampliar a cobertura de água e saneamento nas comunidades mais pobres. Embora o impacto do MPG tenha sido modesto, este tem permitido a conexão de aproximadamente 44.000 pessoas ao abastecimento de água e em torno da metade deste número à rede de esgoto.

Ainda mais importante, o Plano Água+Trabalho tem tido um papel de destaque na expansão da rede de água nos últimos anos. Este plano tem objetivos múltiplos, incluindo a mitigação dos riscos sanitários que afetam a população sem acesso a serviços de água e saneamento, a redução do custo da expansão da rede aos bairros de baixa renda e a promoção de oportunidades de emprego através da criação de cooperativas. Desde 2007, a AySA financia e contribui com o desenho e supervisão de obras de infraestrutura, enquanto as cooperativas aportam a mão de obra. Estas cooperativas são formadas por vizinhos beneficiários de assistência social ou por desempregados sem benefícios sociais. O SGBATOS cumpre também um papel importante na formação dos trabalhadores das cooperativas, enquanto só municípios dirigem os projetos. Desde a criação da AySA em 2006, o Plano Água+Trabalho já ajudou mais de 330.000 pessoas a se conectarem à rede de abastecimento de água e esperava-se que mais 550.000 se conectassem através de projetos iniciados no final de 2009²⁴, o que constitui uma contribuição importante para os objetivos estabelecidos pelo governo no PDS. Com base neste sucesso, o plano irmão Saneamento+Trabalho teve início em 2008. Esta iniciativa inclui uma série de projetos em andamento à espera de que mais de 16.000 pessoas de municípios adjacentes a Buenos Aires sejam conectadas à rede de esgoto num futuro próximo²⁵.

Uma característica comum destes programas é a participação direta dos residentes, em sua maioria de comunidades vulneráveis, e a formação técnica que recebem para ampliar o abastecimento de água e redes de esgoto, melhorando o acesso aos serviços prestados pela AySA. Os programas impulsionam significativamente os objetivos centrais estabelecidos pelo governo no Plano Quinquenal (2007-2011) para avançar em direção à universalização do abastecimento para 2020. Ao fim de 2009, a AySA havia conseguido conectar mais de 540.000 pessoas à rede de abastecimento de água e esperava estender o serviço a mais 415.000 até o fim de 2011. Em relação aos serviços de saneamento, um total de 77.285 usuários foram conectados até o fim de 2009 e esperava-se conectar mais de 525.000 pessoas

24 AySA (2009b) Informes al usuario. Buenos Aires: AySA.

25 AySA (2009a), op.cit.

até o fim de 2011. Portanto, as autoridades da APLA confiavam que as metas estabelecidas no Plano Quinquenal seriam cumpridas²⁶.

7. *Os trabalhadores sobem a bordo*

O desempenho operativo da AySA depende em grande parte da colaboração do sindicato SGBATOS, uma organização que cumpriu um papel ativo na privatização da empresa na década de 90 quando lhe foi prometida uma participação do 10% no serviço privatizado. O presidente da companhia, Dr. Carlos Ben, está estreitamente associado ao sindicato e foi membro do comitê encarregado do programa de privatização e posteriormente diretor adjunto da AASA. Esta forte implicação de Ben e do sindicato no negócio da privatização dos serviços públicos é objeto recorrente de comentários por parte de críticos que veem uma preocupante continuidade com o passado no funcionamento do serviço renacionalizado. É difícil ignorar estes problemas. O governo nacional tem tratado de contornar estas críticas, em particular no discurso pronunciado por Néstor Kirchner durante o anúncio público do PDS, em 12 de outubro de 2006:

Não tenho nenhuma dúvida de que os trabalhadores da empresa AySA, trabalhando conjuntamente com o povo argentino, as empresas e as licitações que irão sendo convocadas, serão um verdadeiro exemplo do que nós argentinos somos capazes de fazer. Estou totalmente convencido²⁷.

Deve-se considerar que a força de trabalho da AySA cresceu de forma constante, de 4.058 empregados em 2006 a 4.596 em 2009, números muito distantes dos alcançados durante o período de privatização, com 4.267 trabalhadores da AASA em 1998 (27). Levando em consideração o nível de produtividade, medido pela divisão de metros cúbicos de água bruta produzida por dia por número de trabalhadores, o rendimento atual da AySA mostra tendências positivas: levemente acima de 1.000 m³ por trabalhador, em comparação com os 968,4 m³ registrados pela AASA em 1998 (28).

Os técnicos e profissionais da AySA se beneficiam de uma diversidade de programas de capacitação, organizados com a participação ativa de SGBATOS, que abordam aspectos

26 AySA (2009a), op.cit.

27 Kirchner, N. (2006) Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del Plan Director de Aguas y Saneamiento Argentino, Buenos Aires, 12 de octubre. [http:// www.presidencia.gov.ar/discursos-2007/24818](http://www.presidencia.gov.ar/discursos-2007/24818) [se accedió el 17 de diciembre de 2012].

técnicos, comerciais e administrativos. Além disso, há oficinas de treinamento para trabalhadores qualificados em solda, mecânica e eletromecânica, entre outras áreas. As horas de formação dadas por estes programas aos trabalhadores da AySA têm aumentado significativamente, passando de 21.874 horas em 2006 para 60.000 em 2009 (29). Ainda, os dados sugerem que a AySA foi rápida em desenvolver melhores condições de trabalho em matéria de segurança e higiene pessoal.

8. *Conclusão*

A experiência recente com os serviços de água e saneamento da Área Metropolitana de Buenos Aires revela lições úteis sobre os processos de reconstrução de empresas de serviços públicos recuperadas após um período de privatização. O caso da Argentina é particularmente valioso devido ao processo de recuperação da empresa pública ter-se dado em um contexto de mudanças bruscas no entorno macroeconômico, social e político experimentadas pelo país em décadas recentes, o que obriga a examinar as rupturas e continuidades entre o neoliberalismo da década de 90 e as políticas econômicas e sociais posteriores a 2002 dirigidas pelo estado.

Neste texto, dedicou-se muitas páginas sobre o desempenho da AASA, mesmo tendo sido revisados aqui apenas alguns aspectos-chave. As principais conclusões são que a empresa privatizada descumpriu com as obrigações contratuais e seguiu uma estratégia impulsionada pela busca de benefícios extraordinários. Esta estratégia teve sucesso para a AASA durante o período de estabilidade forçada da moeda argentina (1993-2001), mas veio abaixo com o colapso do modelo neoliberal em 2002. Não existe ainda uma compreensão total dos custos econômicos, financeiros, ambientais, políticos e sociais da privatização de serviços de água e saneamento de Buenos Aires, porém, os dados sugerem que estes custos foram muito elevados e que suas consequências persistentes põem em risco a capacidade da Argentina de conseguir seu objetivo de universalização de serviços públicos essenciais para 2020 (30).

Neste sentido, os diferentes acordos vinculantes subscritos por países como a Argentina para proteger os investimentos estrangeiros, principalmente os Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPIs) bilaterais (31), são um exemplo de condições estruturais (e estruturantes) que constituem o legado da época neoliberal. Estes acordos têm permitido que as corporações privadas, como Suez, cobrem dos governos que decidam interromper os contratos de privatização, mesmo quando o cancelamento do contrato está justificado por descumprimentos do operador privado. Apenas no caso da Argentina, há dezenas de casos

apresentados ao CIADI, incluídos os de corporações como Enron, que enfrentam acusações de corrupção e lavagem de dinheiro nos Estados Unidos. Contudo, devido aos APPIs, estas corporações têm o direito de reclamar indenizações nos países do Sul.

Desde 2006, o desempenho da AySA tem estado marcado pela tensão entre os honrados esforços do governo nacional para priorizar a universalização dos serviços de água e saneamento, por um lado e, por outro, pela resistência que enfrenta o governo para dar continuidade com esta política, por causa dos legados de privatização. É possível afirmar que os efeitos positivos de haver recuperado os serviços de água e saneamento e colocá-los sob o controle público têm sido limitados por uma série de razões. Entre elas encontram-se as deficiências no marco institucional que foi adotado para a gestão da AySA; a continuidade da influência dos quadros diretivos inicialmente associados ao experimento da privatização sobre as políticas; o funcionamento da empresa; ou as heranças do período da AASA como a irracional estrutura de tarifas ou os negativos impactos ambientais derivados dos descumprimentos do contrato.

Existe a necessidade de melhorar o planejamento estratégico das atividades da AySA mediante a incorporação de todos os aspectos pertinentes aos serviços de água e saneamento. São de particular importância os problemas ambientais que, embora estejam formalmente integrados, na prática foram esquecidos. A AySA está sob crescente pressão para adotar um papel mais ativo na gestão integral das bacias dos rios metropolitanos, que historicamente foram abandonados e agora encontram-se poluídos. Uma sentença da Corte Suprema de Justiça da Nação, aprovada em 2008, ordena que o governo providencie as medidas necessárias para limpar a bacia Matanza-Riachuelo, altamente poluída, elevando o custo da gestão da água de forma exponencial na Área Metropolitana de Buenos Aires, tendo também implicações muito importantes em outros lugares. Esta decisão foi tomada após grandes mobilizações por parte da ampla aliança de organizações cidadãs, usuários da água, organizações não governamentais, governos locais e grupos ambientalistas. A decisão tem sérias implicações para o futuro das estruturas administrativas e para o desempenho da AySA. Assim, o governo terá de considerar mais as demandas de uma sociedade civil que pede mecanismos institucionalizados para garantir uma participação mais real dos usuários no processo de democratização da governabilidade dos serviços de água e saneamento no país.

Apesar destes problemas, a renacionalização da empresa de água e saneamento em Buenos Aires tem dado lugar a transformações importantes e necessárias na forma de governar

e administrar estes serviços. Estas transformações oferecem importantes lições para outros projetos de renacionalização ou remunicipalização. O mandato da AySA deriva-se de uma decisão política, tomada pelo governo nacional que introduziu mudanças significativas no status dos serviços de água e saneamento. Estes serviços encontram-se agora formalmente reconhecidos como direitos humanos e bens públicos que não podem ser tratados como mercadorias regidas pelas forças de mercado. Ainda há obstáculos no caminho, mas o governo trabalha em conjunto com a empresa de serviços para conseguir a plena universalização de serviços essenciais. O caso da AySA contém muitas lições sobre os desafios e oportunidades que enfrentam os governos quando se dedicam a recompor empresas públicas que foram virtualmente desmanteladas pelos processos de privatização pobremente regulados durante o período neoliberal. Em tom mais otimista, o caso da AySA também aporta lições importantes para aqueles projetos que procuram garantir, com base em uma gestão pública e democrática, a provisão de serviços básicos universais de qualidade que a vida civilizada do século XXI exige.