

# Um caso prático: A experiência inglesa com a Privatização da Empresa de Água e Saneamento

\* Sandra Alencar Inojosa de Andrade

O objetivo deste artigo é analisar brevemente a privatização de um serviço de utilidade pública, neste caso específico a empresa de água e saneamento inglesa (water industry), tendo em vista a provável privatização da Compesa pelo Governo do Estado de Pernambuco. Vale salientar a importância dos Tribunais de Contas no programa de privatização brasileiro. Conforme enfatizado pelo então presidente do Tribunal de Contas da União em 1997, Sr. Marcos Vinícios Vilaça, como uma das contribuições dos Tribunais de Contas para a modernização do Estado está: *"Participação no controle posterior do processo de privatização cuja atividade em mãos privadas exija maior intervenção dos órgãos de controle estatal."*

As políticas de redução do Estado e privatização originadas nos países desenvolvidos, principalmente na Inglaterra e Estados Unidos no final dos anos 70 e nos anos 80, com influência dos governos de Margaret Thatcher e Reagan, respectivamente, vêm sendo importadas cada vez mais pelos países em desenvolvimento. O Brasil, em particular, vem realizando as privatizações com uma rapidez estrondosa. O principal objetivo do programa de privatização é tirar certas atividades do setor público e colocar nas mãos da iniciativa privada, visando, principalmente, redução de despesas e aumento da eficiência dos serviços através da competição.

Para muitos, os maiores problemas do setor público são os monopólios e, também, pouca flexibilidade para responder à rapidez das mudanças no mercado. Argumenta-se ainda que os custos no setor público são mais elevados do que no privado, os serviços ineficientes e não há recursos para o Estado fazer os investimentos necessários. O setor privado é assim considerado como capaz de resolver todos os problemas que o Estado enfrenta.

## Que razões foram dadas pelo governo inglês para a privatização?

As justificativas do governo inglês para as privatizações, em geral, deram enfoque aos benefícios da propriedade privada, o papel do mercado de capitais e a competição. O governo acreditava que a privatização iria melhorar a performance empresarial, submetendo as indústrias nacionais à disciplina de mercado, onde isso não existia, o mercado de capitais e os benefícios do ramo tra-

riam grande eficiência para os proprietários, consumidores e trabalhadores.

No caso específico da empresa de água (water industry), o governo alegava que a privatização acarretaria uma maior eficiência na prestação dos serviços. O acesso ao mercado de capitais capacitaria a indústria para programas de investimento que não seriam possíveis nas mãos do Estado, além de que, a privatização traria benefícios para todos. No entanto, pouco foi dito sobre como os ganhos seriam obtidos.

## Performance e eficiência da empresa de água e saneamento (water industry) após a privatização:

Utilizando como fonte as evidências levantadas por um estudo do Departamento de Contabilidade e Finanças da Universidade de Manchester (Inglaterra) em 1997, tem-se que: Primeiro, grande eficiência, significando baixos custos relativos aos serviços prestados, não ocorreu. Segundo, a taxa na qual a infra-estrutura tem sido renovada é tal que levará muitos anos para repor o abastecimento de água e mais tempo ainda para repor o estado crítico do saneamento. Terceiro, não houve aumento da concorrência e, sim, apenas transferência do monopólio público para o privado.

Poucos anos após a privatização (1989), o setor de água e saneamento na Inglaterra e País de Galês, entre 1995 e 1997 estava raramente fora dos noticiários. Os comentários da mídia diziam respeito a altos níveis de preço d'água, elevadas remuneração dos diretores e fracasso das diversificações, até questões sobre a adequação e segurança da oferta de água, vazamentos, situação de infra-estrutura e poluição.

Enquanto o governo defendeu eficiência e benefícios para todos, a privatização beneficiou poucos à custa de um grande público. Claramente, os consumidores perceberam que eles não foram beneficiados com a privatização, uma vez que os preços aumentaram mais do que 50% (cinquenta por cento) desde a venda para a propriedade privada e não houve melhora nos serviços.

A receita de vendas cresceu rapidamente após a privatização. No entanto, o incremento na receita foi resultado da nova fórmula de preço determinada pelo governo na sua função como regulador em 1989, e não pelo aumento do volume de negócios. Ou seja, as receitas aumen-

taram até 1996 como consequência do aumento de preços dos serviços. Até então não houve nenhum incremento significativo no volume de prestação de serviços. E o lucro tem apenas superado os níveis obtidos quando da propriedade pública.

A redução no número de empregados foi menor nos anos 90 do que nos anos 80 e do que em outras empresas de utilidade pública privatizadas. Mas a necessidade de aumentar os lucros numa empresa há anos estabelecida, significa que a força do trabalho deve ser reduzida. Em 1996, trabalhos e salários sofreram. Na ausência de tecnologia ou atividades, há pouco espaço para se reduzir nível de emprego sem alterar a qualidade dos serviços, a não ser que trabalhos possam ser subcontratados fora por uma mão-de-obra mais barata.

Ficou constatado que até início de 1997 as mudanças não foram compensadas por nenhum melhoramento acentuado e evidente em termos de prestação de serviços. A infra-estrutura deteriorava-se mais rapidamente do que se renovava. A raiz do problema não era ineficiência, regulamentos ou falta de competição, mas ausência de investimentos na empresa para alcançar todos os objetivos da privatização. Até mesmo uma empresa que seja lucrativa como a "water industry" é incapaz de gerar suficientes lucros para satisfazer todas as reivindicações, como bons retornos do capital para os sócios e provisões para novos investimentos.

A privatização e suas consequências têm aumentado os conflitos sociais, econômicos e políticos que, no caso da Inglaterra, eram até certo ponto amenizados nas mãos do poder público. A luta entre os sócios das empresas privatizadas e os usuários dos serviços tendem a se intensificar. Dessa forma, com a política do Estado mínimo, a agenda do Estado está longe de organizar os serviços na base de necessidades sociais como era sua tradição.

### **O papel dos Tribunais de Contas no processo de privatização:**

A Constituição brasileira de 1988 ampliou o aspecto do controle externo, dando um maior enfoque à questão operacional. Muito mais do que apenas uma auditoria de regularidade, que envolve a auditoria contábil/financeira e a auditoria de legalidade, verifica-se hoje a importância das auditorias de gestão/operacionais. A audito-

ria de gestão/operacional também é conhecida como a auditoria dos 3 "E": Economia, Eficiência e Eficácia.

A questão da *Economia* deve ser analisada sob o ponto de vista se o Estado realmente atingiu economia com a privatização dos serviços, considerando que muitas vezes acontece de o Estado ter que completar e fornecer os serviços em áreas em que a empresa privada não tem interesse. Há a acrescentar ainda o fato de o governo ter de incorrer em despesas para regulamentar a prestação dos serviços. Os custos com as regulamentações são primordiais. Cabe ao Estado determinar a fórmula de preços, os níveis mínimos de investimentos para que a qualidade dos serviços não seja deteriorada, as áreas onde a iniciativa privada não pode deixar de prestar os serviços, como outros fatores determinantes para o sucesso da privatização. Portanto, nesse contexto de privatizações, cabe aos Tribunais de Contas fiscalizar se as regras antes estabelecidas serão cumpridas sem qualquer prejuízo para os cofres públicos.

Uma *Eficiente* distribuição de serviços de um recurso escasso é aquela que maximiza a prestação de serviços que pode ser gerada com a quantidade de recursos disponíveis, e com um certo nível de tecnologia. Finalmente, há a necessidade de se verificar a *Eficácia* dos resultados, ou seja, se os objetivos realmente foram atingidos e se houve benefícios reais para a população. Essencial é o papel dos Tribunais de Contas para verificar a qualidade dos serviços prestados das empresas privatizadas. Os serviços de utilidade pública, mesmo em mãos privadas, devem ser prestados efetivamente e com melhorias para a sociedade. No caso em questão, a água é importante em vários setores da economia e, ao mesmo tempo, os recursos da água influenciam consideravelmente no melhoramento da qualidade de vida da população. Sendo assim, cabe ao Estado acompanhar que os recursos da água existentes sejam empregados eficientemente.

Recife, 10 de junho de 1999

**Sandra Alencar Inojosa de Andrade,**

Auditora das Contas Públicas e Mestranda em Administração e Políticas Públicas na Universidade de Manchester, na Inglaterra, pelo Tribunal de Contas de PE.