



www.aguadetodos.com
geral@aguadetodos.com

Associação Água Pública
Luisa Tovar - Nuno Vitorino

A privatização da água

Nas últimas semanas os média têm-se absterido de louvar as privatizações e ouvimos surpreendentes declarações dos personagens mais imprevisíveis.

Privatização do capital e dos lucros, nacionalização das dívidas e das despesas, discursos diferentes só na aparência para justificar o serviço dos mesmos interesses, para continuar o sentido dos fluxos de riqueza e acumulação, para tentar salvar um sistema cuja dinâmica é destrutiva dos factores de criação de riqueza e conduz à sua própria autodestruição.

E é disso que falamos quando nos opomos à "privatização da água". Uma pequena parte, particularmente sensível, do processo de espoliação de todos em benefício de alguns, promovido por poderes políticos servis e uma enorme máquina de propaganda com um imenso suporte financeiro.

Para este encontro de organizações muito diversas, que se unem na campanha pela "água de todos" tentámos sistematizar algumas notas sobre as formas de privatização da água e propaganda associada, esperando possam ser úteis à luta para combatê-las.

A apropriação da água

A relação do homem com a água expressa-se, como a relação com a terra, na organização das sociedades desde os tempos mais remotos. As relações sociais, o exercício do poder, o desenvolvimento humano, científico e tecnológico, o próprio clima e ocupação da terra, a concepção do mundo - em suma, a história dos povos, reflecte-se na "história da água".

Uma componente relevante desta relação é o estatuto de "propriedade" e "direito de uso" que tomou formas muito diversas nas diferentes civilizações da antiguidade e se exprime actualmente de formas muito distintas na cultura, no "sentido de direito" e nas legislações dos diversos países.

O poder sobre a água esteve sempre associado à forma de poder sobre as pessoas e sobre o território. É assim "normal" que o assalto à água tenha um papel significativo na investida capitalista pelo poder político.

Mas o ataque directo e aberto, a "privatização" e mercantilização pura e simples dos recursos hídricos e serviços associados, encontra mais resistências que outros ataques semelhantes - aos recursos mineiros, à energia e à poluição do ar, por exemplo.

Assim, o ataque é feito evitando a todo o custo o termo "propriedade" e transformando o conteúdo de designações em uso ("gestão", "direito de uso", "concessão", "prestação de serviços", por exemplo) para uma apropriação de facto da água.

Coexistem e conjugam-se várias formas de apropriação heterogéneas, algumas das quais camufladas, mas não menos eficazes.

Todos os sistemas de direito da água que chegaram aos nossos dias incorporam uma componente (mais ou menos vaga) relativa às relações entre Estados, directamente associada ao território.

E outra componente, muito mais extensa e intrincada, aplicável essencialmente à água "doce" - de rios, lagos, aquíferos subterrâneos ou nascentes, que regula a separação entre "águas privadas" e "águas públicas" (comuns, administradas pelo Estado) e a apropriação (de facto "empréstimo", porque a água é sempre devolvida) de "partes" da água "comum".

O enquadramento legislativo-institucional da água, próprio de cada país, estabelece geralmente uma delimitação entre "águas públicas" e "águas privadas", regras de utilização das "águas privadas" e um conceito muito relevante no processo de apropriação, que é o "direito de uso" das "águas públicas".

O "direito de uso" tem a forma de um contrato entre o Estado e um privado, permitindo a esse privado o "usufruto" de "águas públicas" em condições estabelecidas, e que o Estado se compromete a fiscalizar.

O objectivo do processo de apropriação capitalista da água é a obtenção do "domínio" da água e a sua rentabilização (transformação em capital produtor de renda) na forma de títulos passíveis de comercialização e especulação financeira.

Tem formas múltiplas, simultâneas e conjugadas, mas focam-se aqui apenas alguns aspectos essencialmente relacionados com:

- a apropriação das "águas públicas"
- a apropriação do território e das infraestruturas públicas
- a apropriação dos serviços essenciais de água

Estas três vertentes e combinando todas as formas que se apontam a seguir estão já instituídas na legislação portuguesa, com ênfase para a Lei da Água e Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, aprovadas em 2005, e legislação subsequente. A maior parte já se encontra instituída no concreto – completamente, ou em fases adiantadas do processo.

1) A apropriação das "águas públicas"

O processo de apropriação privada das águas públicas é de uma importância tão crucial que se torna uma pedra chave na apropriação da água e na conquista do poder político resultante.

Decorre no campo legal, actuando simultaneamente nos múltiplos órgãos supranacionais que, a pretexto de regulamentação, interferem activamente nos diversos sistemas de direito nacional muito especialmente no direito económico e no direito "ambiental", bem como no intrincado e opaco articulado legislativo que forma o tecido jurídico-institucional da administração da água de cada país.

Apontam-se aqui apenas duas vertentes simultâneas desta actuação:

- a alteração do estatuto do "direito de uso", transformando-o em "títulos de propriedade".
- a substituição da administração pública, estatal, das "águas públicas" por órgãos controlados pelo poder do capital.

O "direito de uso", que consiste na permissão de alteração do estado e do comportamento das "águas públicas" pode tomar a forma, entre outras menos significativas, de "direito de poluição", que não se trata aqui apesar da sua importância, ou de "direito de captação". O "direito de captação" permite retirar continuamente uma "parte" da água pública - determinado caudal - para utilização privada numa actividade. Isto é, o "direito de captação" consiste na forma legal de apropriação de determinada parte das "águas públicas".

O "estatuto legal" da água altera-se no processo de captação: deixa de ser "domínio público" para se tornar "domínio privado".

Na ausência de restrições legais específicas, este "direito" é independente da variabilidade hidrológica da ocorrência da água. Isto é, no verão, ou durante uma seca, os concessionários dos "direitos de captação" servem-se da "sua parte", deixando no rio, ou no aquífero, "o que sobrar" - "se sobrar".

Como é evidente, a instalação de múltiplos utilizadores com os seus "direitos de uso" em qualquer massa de água pública é conflituosa num período de estiagem ou de "menor abundância"; e esta competição, ultrapassando determinados limites, provoca danos no funcionamento da "massa de água pública" - na sua função como suporte de vida aquática, nos equilíbrios hidráulicos e sedimentares, nos processos físicos químicos e biológicos e em toda a fruição "não consumptiva", isto é, "sem captação", da massa de água.

O usufruto de "direitos de uso" tem, por isso, de ser condicionado.

O primeiro pilar da apropriação da "água pública" incide nesta zona legislativa, e tem como objectivo a transformação dos "direitos de uso" da água em "títulos" de propriedade da "água pública".

Para além da remoção dos condicionamentos hierárquicos entre usos pretendem-se substituir os critérios legislativos de "interesse público" e "direito de cidadania" por mecanismos de mercado - "pagamento de uso" e "leilão de direito de uso".

E ainda:

- tornar o "direito de uso" permanente, independente da finalidade a que se destina, hereditário e comerciável;
- responsabilizar o Estado pela garantia de usufruto do "direito de uso" pelos seus detentores, e por indemnizações caso não haja condições materiais do seu pleno gozo.

Isto é, transformar as "águas públicas" numa propriedade por cotas de um ou mais investidores, que se ocuparão "eficientemente" da sua "venda a retalho". Ficando o Estado como "guarda-portão" e "seguradora" dessa coutada.

Nalguns países funciona já um mercado de "títulos de propriedade" das águas públicas, ou "direitos da água" - "water rights".

Em Portugal o mercado de títulos não foi instituído no concreto, mas está legalizado desde 2005.

O segundo pilar desta estratégia de apropriação é a transferência da administração pública da água, baseada num sistema de direito público e com objectivo de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, para sociedades privadas reguladas pelo direito privado e mecanismos de mercado, orientadas para a maximização da renda de capital dos accionistas.

Neste sentido são conjugadas duas linhas simultâneas:

- a *transição gradual das funções de administração do Estado para a "gestão" de sociedades anónimas de capitais públicos*, com o que se consuma a transição de funções do âmbito do direito público para o do direito privado e a mutação de objectivos concomitante. Esta transição processa-se através da "concessão" da gestão de empreendimentos ou de "massas de água" (reservatórios naturais).
- a *"gestão" das bacias hidrográficas e/ou grandes empreendimentos públicos por órgãos exteriores à administração directa do Estado, com administração "participada" pelos "interessados"*. Mais subtil que a técnica das sociedades anónimas, este formato é muito desenvolvido nas recomendações dos organismos internacionais influenciados pelos interesses de capital. Trata-se, de facto, de constituir "entidades gestoras" de fachada pública cujos órgãos decisores são conselhos de administração de facto dominados pelos interesses privados da zona de influência. O eufemismo utilizado para entregar formalmente as decisões públicas aos interesses privados é a "participação dos interessados". A teoria é amplamente desenvolvida em documentação da UE, do Banco Mundial e outros órgãos, representando uma transição do público ao privado alternativa à solução das sociedades anónimas.

Estas duas formas de "alijamento" de funções do Estado representam fases de transição para um modelo mais ou menos disfarçado de grupo económico privado. Sublinha-se que todos os processos ficam facilitados, porque deixando de ser abrangidos pela legislação que obriga à transparência da administração pública, se tornam opacos e inacessíveis ao acompanhamento pelo sistema político e pelos cidadãos.

A primeira forma – das SA – está amplamente instalada em Portugal com diversas variantes. Foi a utilizada com a EDP, concessionária de várias barragens. É o modelo da EDIA, do aproveitamento de fins múltiplos do Alqueva.

A segunda forma está "legalizada" e poderá ser materializada através das recém-criadas Administrações de Recursos Hídricos (ARH).

Em suma:

- As "águas públicas" são transformadas em propriedade de uma sociedade por cotas. São comercializadas a retalho pelos accionistas como "matéria prima transformada", "mercadoria embalada" ou "depósito de lixo".
- A administração pública é substituída por um órgão que funciona como conselho de administração dos proprietários.
- Reserva-se ao Estado a "responsabilidade" pelo bom exercício do direito de propriedade e pela garantia do permanente lucro dos investidores.

Isto é, a função do Estado passa a ser a protecção da renda das "títulos" de propriedade da massa de água, ao invés do papel de garante e promotor do bem-estar da População, da sustentabilidade, da preservação e desenvolvimento da natureza, do território e dos recursos comuns.

O processo de privatização das águas públicas viola o espírito e passa ao lado da letra da Constituição, mas é bem real e está em curso pela forma que se delineou.

2) O território e as infraestruturas:

A água apresenta-se como um fluxo rápido e fugidio.

Usamos a água todos os dias e sempre "de passagem", ninguém guarda a mesma água muito tempo, é utilizada e logo devolvida.

O território é a "canalização" e o "vasilhame" desse fluxo da água. Sem desenvolver aqui a importância crucial nesse fluxo das formações geológicas que contém os reservatórios de águas subterrâneas, os leitos e margens dos rios e do mar assim como os próprios solos como reservatórios e o seu funcionamento conjunto com toda a área das bacias hidrográficas, deixa-se apenas a nota de que também essas componentes essenciais à disponibilidade e acesso à água são alvo de ataque e carecem atenção especial na defesa da "água para todos".

Mas as obras e mecanismos hidráulicos, em especial as barragens, dão poder de alterar a variabilidade do fluxo da água, de o reter ou largar, de decidir "para onde vai", "quando", "quanto", com que velocidade.

O controlo das infraestruturas, e, por ordem decrescente: *regularização* (barragens, desvios do leito do rio, ensecadeiras, grandes canais), *captação, transporte e armazenamento* (tubagens, estações de bombagem,

canais de drenagem, reservatórios, tanques) *drenagem, tratamento* (ETAs e ETARs), *rejeição e distribuição*, é determinante do acesso à água.

Este controlo é crucial (e não exactamente pela mesma ordem) para a viabilidade técnica e qualidade da utilização.

A exploração de uma barragem, que condiciona totalmente o funcionamento do curso de água, implica que o "dono" acabe por funcionar como "senhor do rio", afectando toda a ocupação a jusante, os ecossistemas aquáticos, a qualidade da água, as áreas de inundação, etc. E isto não resulta apenas da "construção" da barragem, mas essencialmente da forma de exploração.

A exploração de outras infraestruturas interfere também, em graus diferentes, com o regime da "água pública".

No caso de uma utilização pública da água, de que o abastecimento municipal é o exemplo mais paradigmático, as infraestruturas necessárias ao bom funcionamento desse serviço são "de interesse público", caras, muito dificilmente substituíveis e a sua conservação, manutenção e "actualização" exige re-investimento constante.

Estas infraestruturas são essenciais para a saúde pública. Na maior parte dos casos o investimento inicial e seguintes são financiados pelo erário público. O seu bom funcionamento é essencial à prestação do serviço.

"Alienar" as infraestruturas de serviço público implica a alienação de responsabilidade de prestação desse serviço. O Estado perde a capacidade de rescisão do contrato por incumprimento, porque não pode substituir o "dono" das infraestruturas por outro que venha com as "suas" infraestruturas e dê continuidade ao serviço.

É a propriedade das infraestruturas, a sua insubstituidade e a amarração ao terreno que torna os serviços de água num "monopólio natural".

As infraestruturas de abastecimento de água e drenagem de águas residuais fazem parte física das condições territoriais da vila A, ou a cidade B, ligando cada casa e cada chafariz ao meio hídrico através de sistemas de tratamento e transporte complexos.

A alienação das infraestruturas entrega cegamente o bem estar e saúde das populações a uma qualquer empresa capitalista, tornando-os meras mercadorias associadas a um preço, capital de jogo financeiro e lucro.

"Grandes" barragens, condutas e infraestruturas de água e saneamento (não falamos aqui de charcas agrícolas ou abastecimentos próprios) dão um poder enorme a quem as detém ou gere sobre o acesso de outros à água, assim como sobre a qualidade e regime de caudais da "água pública". Permitir a detenção e exploração dessas infraestruturas por uma entidade privada é "privatização da água". É privatização mesmo quando o capital investido é privado. É privatização mesmo que os capitais sejam públicos, se a entidade é uma empresa de direito privado.

A privatização da água através da privatização das infraestruturas (com ou sem o eufemismo da "concessão") é uma das formas largamente instaladas em Portugal. As adjudicações no âmbito do "Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico", das quais coube à IBERDROLA a parte de leão, a cascata do Tâmega, são apenas um dos exemplos recentes.

3) O serviço:

A prestação do "serviço" público é uma função e uma responsabilidade do Estado para com os cidadãos, com o objectivo de bem estar das populações e não "um negócio" que o Estado explora para encaixar lucros.

A "concessão" da exploração do serviço a um privado adultera, por definição, este princípio. Note-se que o empresário, por definição, está vocacionado para explorar um negócio e não para "prestar serviços". O próprio sistema de direito que regula o exercício da actividade está orientado nesse sentido.

Sublinhe-se que não é Estado que "contrata" o empresário e lhe paga pela execução de uma tarefa, como no caso de uma empreitada. Pelo contrário: é o empresário que paga ao Estado pela "concessão". Neste processo, o Estado alija uma responsabilidade para com os cidadãos, transformando-a na "exploração de um negócio" para um terceiro.

Também para os serviços de água, e muito especialmente o abastecimento público e águas residuais (esgoto) estão instituídas em Portugal várias formas de privatização, eufemisticamente designadas por "concessões".

A mais evidente é a privatização directa da distribuição, mais notada porque o munícipe deixa de ser servido pela sua autarquia para transformar-se em cliente forçado de uma empresa, sentindo a curto prazo os efeitos e identificando-os com essa privatização.

Mas o que acontece já em vários casos e o Governo pretende instalar como norma, é que o utilizador doméstico seja explorado por uma cadeia de empresas, elo final da cadeia de privatizações.

Por exemplo, um município de Cascais é cliente directo das Águas de Cascais, que por sua vez compram a água à EPAL SA, do Grupo Águas de Portugal. A EPAL capta a água na albufeira de Castelo de Bode que é um empreendimento de fins múltiplos pronto a ser concessionado a uma quarta empresa.

A água é vendida pela Administração de Região Hidrográfica do Tejo IP à concessionária de Castelo de Bode. Essa venderá à EPAL, que revende á Águas de Cascais, que revende aos municípios....

Ao preço final é aplicado o IVA.

O utilizador final tem de sustentar toda esta cadeia e não apenas pela mais próxima, a que mais directamente conhece.

O que muda com a privatização dos serviços de água

A “concessão” dos serviços de água transfere do “conjunto dos cidadãos” para um “único grupo económico” a propriedade “factual” de infraestruturas e poder de decisão.

Poder de decisão relevante sobre a relação com a natureza, sobre funções vitais e económico.

Altera o “objectivo” dos serviços e da utilização da água: o objectivo “público” é o bem comum, e o objectivo “privado” é a obtenção de lucro.

Em primeira análise, a privatização representa para os cidadãos:

- Espoliação de propriedade
- Espoliação de direito à água
- Difícil reversibilidade
- Descuro dos efeitos na Natureza (poluição, escassez)

A transformação do objectivo leva a que a “optimização” seja o aumento do lucro dos accionistas e em vez do bem-estar dos cidadãos (A administração responde aos “donos” e não aos “eleitores”).

A “optimização” passa a significar:

- minimização das despesas de exploração, manutenção e reabilitação
- maximização da facturação
- investimento da liquidez noutros negócios de renda mais imediata e frequentemente desastrosos; os prejuízos são “recuperados” dos utentes directamente, através da facturação, ou indirectamente, por subsídios do erário público.

Passam a ser “privadas” as decisões sobre:

- Manutenção e substituição das infraestruturas
- Contratação de trabalhadores e salários
- Preços
- Regime de tarifário
- Controlo de qualidade da água
- Cortes – exclusão de acesso
- Tratamento da água distribuída
- Tratamento dos efluentes
- Critérios de discriminação (zonas servidas, tipo de utentes)

Os trabalhadores profissionais, experientes e com sentido de serviço público são substituídos pelo número mínimo de “mais baratos”, temporários e precários, reduzindo-se globalmente os custos com salários e incrementando os abonos aos administradores e aos gestores financeiros.

A maior ou menor prazo, resultam como consequências “naturais”

- Subida de facturação
- Degradação das infraestruturas e dos serviços
- Falhas, erros, incompetência e acidentes de trabalho
- Discriminação positiva de grandes consumidores industriais e discriminação negativa de pequenos consumidores domésticos
- Eliminação de serviços gratuitos e fontanários
- Rapidez no corte de abastecimento
- Perseguição de ligações clandestinas
- Desemprego
- Abandono/degradação das “zonas menos rentáveis”
- Degradação da qualidade das descargas

Em zonas economicamente mais frágeis, como o interior português e mais ainda em regiões "em vias de desenvolvimento", a dispersão da população eleva muito os custos per capita do serviço, e as populações dispõem de rendimentos muito baixos, exigindo, para um serviço adequado, um financiamento directo e indirecto. Nessas zonas é também crucial o emprego neste tipo de serviços assegurando um rendimento líquido que é suporte, frequentemente, de agregados familiares alargados. A lógica "empresarial" de "mercado de trabalho", reduzindo encargos com pessoal e elevando os preços é um factor de agravamento da pobreza.

São também problemas reportados:

- corrupção e incompetência na elaboração e adjudicação dos contratos;
- deficiências de fiscalização, controlo e aplicação de sanções;
- despedimentos e violação dos direitos dos trabalhadores que transitam dos serviços públicos para os privados;
- falta de transparência e burlas na publicitação de informação sobre a qualidade da água;
- desvio de linhas de financiamento público para subsídio a empresas privadas a pretexto da "utilidade".

A privatização dos serviços é, sempre, uma perda de democracia no sentido real, de perda de poder das pessoas.

Perdem, em primeiro lugar, o poder político, porque o seu interesse e o seu voto deixa de ser tido em conta nas decisões.

E a privatização representa ainda:

- Perda do direito à água potável
- Perda do direito de participação na política de abastecimento de água
- Espoliação da Natureza, do território, das infraestruturas

São falácias os "elogios" à privatização.

A espoliação das pessoas e a alteração do objectivo é a própria essência do processo

O princípio do proprietário-recebedor

O discurso da privatização repete à exaustão três dogmas: a eficiência das empresas privadas; o princípio do utilizador pagador; o princípio da recuperação dos custos.

A **"eficiência" das empresas privadas?** Referiu-se acima a alteração do objectivo dos serviços, mas é falsa também a eficiência no sentido do objectivo de lucro da empresa. Os desastres financeiros como da Enron ou da Vivendi (Veolia/CGE) são frequentes e só não são muito mais correntes as falências porque, quando os déficits atingem montantes impossíveis de cobrir com a subida de preços, os governos se apressam a doar-lhes os fundos públicos que "não estavam disponíveis" para financiar os serviços colectivos. Os acontecimentos recentes comprovam bem os resultados de entregar os interesses públicos às "eficientes empresas privadas". E também, às custas de quem se sustentam as "ineficiências".

O **"princípio do utilizador-pagador"** diz que quem utiliza uma coisa (a água) deve pagar. Porquê, e a quem? O "pagador" é o utilizador final, o que precisa da água em si, ou do produto final em que foi utilizada – alimento, vestuário ou outro bem. Estamos a falar da água da natureza, na fonte, sem trabalho incorporado. Não há nada a ser pago. Trata-se de um imposto sobre o consumo de bens de subsistência absolutamente necessários à vida e saúde. Um imposto regressivo, uma percentagem mais elevada dos rendimentos mais baixos, porque 15 euros são 10% de um rendimento de 150 euros, mas apenas 1% de um rendimento de 1500 euros, 0,1% de 15000 euros... Um imposto perverso, profundamente injusto, que agrava as desigualdades, sobrecarregando os que menos têm e imperceptível para os mais abastados. Sem qualquer justificação, porque não há nada a pagar.

Ora, se alguém paga, outro recebe. Portanto pode designar-se igualmente por **"princípio do recebedor"**. E quem recebe? Encontra-se a resposta no o princípio da **"recuperação dos custos"** que determina que os custos dos serviços devem ser completamente cobertos pelos utilizadores, ou seja, que o negócio é rentável por lei. Os cidadãos pagam mesmo os desvarios da gestão empresarial. Se reportarmos ao referido atrás sobre a privatização da "água pública" identificamos a fileira de recebedores. E os três dogmas resumem-se a um: **"o princípio do proprietário-recebedor"**.

Em luta pela água pública

A privatização da água, e em especial dos sistemas de abastecimento de água, tem suscitado mais sensibilidade social e mais oposição pública que as privatizações de outros sectores também fundamentais. Em todo o mundo há conflitos e há vitórias das populações na defesa da sua água. E, se é ainda uma percentagem diminuta dos interessados que se envolve nestes confrontos, a cada dia somos mais numerosos e a intervenção é mais abrangente.

Mas a nossa tarefa não é nada fácil. A privatização da água avançou muito em Portugal e noutros países. A crise profunda do sistema capitalista torna os adversários mais empenhados e agressivos, mas também despertará outros que juntarão às nossas as suas forças.

A campanha conjunta de organizações é um passo enorme na luta pela “água de todos”, que sairá fortalecida e enriquecida deste encontro.

Temos um trabalho duro e imenso pela frente. Mas juntando esforços, ficamos mais perto da vitória.

Lisboa, 18 de Outubro de 2008