

A PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO: RESPOSTA AOS FRACASSOS DO SETOR PÚBLICO?

José Esteban Castro

DPhil em Política, University of Oxford, Inglaterra. Faculdade de Geografia, Política e Sociologia, Newcastle University, Reino Unido. (esteban.castro@ncl.ac.uk)

Resumo

O artigo aborda a experiência da participação do setor privado (PSP) na provisão de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, desde os últimos anos da década de 1980. Em particular, examina as várias justificativas para a PSP, incluindo que esta seria mais eficiente do que as instituições/empresas públicas que prestam os serviços essenciais, contribuiria para reduzir o déficit do setor público, proporcionando novos investimentos privados, ajudaria a ampliar a cobertura de serviços para a população de menor renda e a melhorar a equidade social. O artigo considera que esses benefícios não ocorreram, conforme evidências emergentes de casos na África, Europa e América Latina, locais onde a PSP foi implementada extensivamente. Não somente as promessas de melhorias gerais em eficiência, novos investimentos privados, ajuda ao setor público e serviço estendido para os pobres não se materializaram, como há também boas razões para se associar a expansão da PSP com crescentes níveis de desigualdade social e o enfraquecimento da governança democrática e cidadania efetiva no gerenciamento da água e dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O artigo, também, argumenta que alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) vai requerer uma mudança radical nas opções dos planos de ação e um comprometimento mais forte dos governos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), instituições financeiras internacionais, doadores e outros atores chave para fortalecer as empresas e instituições públicas a cargo desses serviços, em particular no nível regional e municipal.

Palavras-chave: serviços públicos de saneamento, gestão pública, participação privada e privatização.

Abstract

This article explores the experience of private-sector participation (PSP) in the provision of water and sanitation services since the late 1980s. In particular, it examines the various justifications for PSP, including that PSP would be inherently more efficient than public water utilities, contribute to reduce the public sector's deficit by providing fresh private investment, help to extend coverage of services to the poor, and improve social equity. The article finds that these claims are not supported by the evidence emerging from cases in Africa, Europe, and Latin America where PSP was strongly promoted. Not only have the promises of overall improvements in efficiency, fresh private investment, public sector relief, and extended service to the poor not materialized, but there are also good reasons to link the expansion of PSP with rising levels of social inequality and the weakening of democratic governance and substantive citizenship in the management of water and water services. The article also argues that achieving the Millennium Development Goals will require a radical change in policy options and a stronger commitment from OECD governments, international financial institutions, donors, and other key actors to strengthen public utilities, in particular at the regional and municipal level.

Keywords: Public services of water supply and sanitation, public management, private-sector participation and privatization.

INTRODUÇÃO

Este artigo examina o que chamamos de “políticas dominantes de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário” (AAES), que foram implementadas desde os anos 1980 para reorganizar a provisão desses serviços públicos em todo o mundo.

Por “políticas dominantes de AAES” queremos nominar as políticas de desregulamentação e re-regulamentação, liberalização, comodificação e expansão do setor privado em AAES que têm sido a prioridade das instituições financeiras internacionais (IFIs) (ex: Banco Mundial), agências de ajuda (ex. USAID) e os governos dos países da OECD, desde

os anos 1980¹. Sabemos que há diferentes abordagens dentro dessa tendência política geral, e que não há posição monolítica mesmo dentro das instituições que têm estado à frente de tais políticas. Estas políticas são parte integrante do processo de globalização econômica, que tem sido caracterizado pela expansão global de certas formas de participação do setor privado (PSP),² incluindo a de monopólios multinacionais privados de água. Dois indicadores de globalização em AAES são o significativo incremento de fluxos internacionais de investimentos, que subiram de estimados 300 milhões de euros, entre 1984 e 1990, para 25.000 milhões de euros durante o período 1990-1997, e o número de contratos envolvendo várias premissas de PSP, entre as quais: 1) utilidades de AAES dirigidas por instituições públicas são ineficientes e subfinanciadas; 2) a PSP seria mais eficiente na provisão de AAES; 3) a PSP contribuiria para reduzir o déficit do setor público, proporcionando novos investimentos privados; 4) a PSP reduziria a interferência política e aumentaria a transparência; 5) a PSP ajudaria a ampliar a cobertura dos serviços para a população pauperizada; e 6) a PSP melhoraria a equidade social. Concluimos, porém, que a evidência empírica emergindo de pesquisa recente e atual não dá apoio a tais constatações³.

Além do mais, o artigo indica que as reformas de política de AAES não foram dirigidas pela necessidade de resolver os problemas específicos que afetam esses serviços. Da nossa perspectiva, essas políticas são partes integrantes das “políticas dirigidas ao mercado”, características do projeto político de globalização neoliberal (LEYS, 2001) que se propus recentrar a organização da vida social ao redor de princípios de mercado. O artigo previne que, apesar do reconhecimento retórico pelas instituições financeiras internacionais (IFIs) e outros atores de que políticas de AAES falharam em conseguir

¹ O artigo traz os resultados de pesquisa do projeto PRINWASS (Programa Marco 5ª da Comissão Europeia, INCO-DEV, Contrato: PL ICA4-2001-10041 (<http://www.prinwass.org>) que estudou a implementação de projetos de PSP em AAES em nove países da África, Europa e América Latina, cuja metodologia e lista de casos podem ser consultados no *website* do projeto: <http://www.prinwass.org/proreports.shtml>. Versões deste material foram publicadas previamente em inglês.

² Evitou-se usar o conceito de “privatização”, onde possível, porque o seu uso na literatura e em debates públicos, frequentemente, obscurece o fato de que o setor privado

tem estado sempre envolvido, de diferentes formas, na provisão de AAES e, ao que parece, continuará a fazer assim. Portanto, escolheu-se o conceito mais amplo de “participação do setor privado” (PSP) para referir ao processo em geral e restringir o uso de “privatização” para aqueles casos específicos envolvendo a transferência de direitos de propriedade sobre fontes de água ou infraestrutura de água para o setor privado (ex: o completo modelo de venda de patrimônio (*full divestiture*), conforme implementado na Inglaterra desde 1989 até a data).

³ Fornecemos aqui um sumário de pareceres. Portanto, o leitor pode achar útil checar os relatos do projeto original listados nas Referências, como também nossas análises complementares do processo que foram publicadas em outras partes (CASTRO, 2007a, 2007b, 2008).

Seus objetivos declarados, na prática, a permanência dessas iniciativas sob diferentes nomes e por diferentes meios e as forças inerciais desatadas por tais políticas, desde os anos 1980, vão continuar a influenciar e a dar forma, negativamente, às discussões sobre o assunto (CASTRO, 2013). Portanto, em face ao desafio posto pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)⁴, o artigo conclui que há uma urgente necessidade de mudança radical nas opções de política, distante da promoção explícita ou implícita da PSP, como a solução para os graves problemas que afetam o AAES em termos mundiais. Esforços deviam ser dirigidos para o fortalecimento do serviço público, particularmente no nível regional e local, criando oportunidades para a colaboração Norte-Sul e Sul-Sul, incluindo o apoio do desenvolvimento de parcerias público-público e público-comunitário, e promovendo governabilidade democrática e cidadania substantiva no gerenciamento da água e dos serviços públicos de abastecimento de água.

AS REIVINDICAÇÕES DE POLÍTICAS DOMINANTES DE AAES

As reivindicações apresentadas por promotores da PSP como solução chave para a crise no AAES são de amplo espectro e não é possível dar um tratamento abrangente da matéria num simples artigo. Por esta razão, nos concentraremos aqui em alguns aspectos referentes ao que identificamos serem as principais justificativas usadas para promover essas políticas, como sumarizado por um documento do Banco Mundial:

A participação privada oferece enorme potencial para melhorar a eficiência dos serviços de infraestrutura, estender seu fornecimento aos pobres, e aliviar a pressão sobre orçamentos públicos que têm sido por muito tempo a única fonte de

financiamento. O encorajamento de mais envolvimento privado requer que os governos mudem seu papel, não mais fornecendo diretamente serviços de infraestrutura, mas conduzindo o novo negócio de fomentar a competição entre fornecedores privados, regulando onde a competição é fraca, e apoiando o setor privado em geral (WORLD BANK, 1998, p. l).

Em acréscimo, tem também sido discutido que a expansão da PSP seria a mais adequada ferramenta “tanto para preencher os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e para contribuir ativamente para a justiça social no mundo inteiro” (BALEN, 2006, p. 4)⁴.

⁴ A meta do ODM é de reduzir pela metade a proporção de população global que carece de acesso a AAES até 2015. No momento de se estabelecer os ODM, estimava-se em 17% a população mundial que não tinha acesso a água segura, e 40% que não tinha provisão de saneamento básico (UN, 2000, 2002). A evidência recente sugere que o progresso em atingir essas metas tem sido realmente decepcionante.

De outro ângulo, autores que promovem as políticas dominantes de AAES argumentam que não há particular razão pela qual AAES deveria ser categorizada como bem público⁵, que têm que ser retirado do mercado (ROTH, 1988; TRICHE, 1990). Afirma-se que “o argumento em favor da provisão de [suprimento urbano de água] tem sido tradicionalmente baseado na falsa premissa de que é um bem público” (NICKSON, 1996, p. 25) o que levou as pessoas a acreditarem, erroneamente, que AAES é um “serviço público” ou mesmo um “bem social” (WSP-PPIAF, 2002, p. 8-10). A campanha neoliberal para apagar a noção de que AAES são bens públicos ou sociais e reorganizar a provisão desses serviços como mercadorias foi incluída pelo Programa Mundial de Avaliação da Água da UNESCO, que reserva o status de bem público para atividades tais como a proteção do ambiente aquático e da biodiversidade, mas define o suprimento de água e o esgotamento sanitário residenciais como “mercadorias privadas” (UNESCO, 2006, p. 409).

A literatura de tendência dominante, também, repete, com muita frequência, que a “transferência de instituições e empresas públicas [AAES] para a propriedade privada pode trazer substanciais melhorias na eficiência produtiva” (LEE, 1999, p. 101),

e que “a provisão privada competitiva pode ser a mais eficiente forma de organização para a entrega de serviços de água” (ROTH, 1988, p. 7). Como citado antes, o Banco Mundial assegurou, oficialmente, a superioridade da provisão de AAES privada sobre a pública (BANCO MUNDIAL, 1998). Além do mais, especialistas de proa no Banco, abertamente, adotaram uma posição extrema pró-mercado livre e pediram “completa privatização dos recursos de água” e a criação de “monopólios privados não regulados” para resolver a crise do AAES nos países em desenvolvimento (BROOK COWEN; COWEN, 1998, p. 22-23). Esta chamada para a provisão desregulamentada de AAES foi, ainda, defendida por autores que argumentam que “a privatização parece ser necessária, porém não suficiente”; ela deve ser complementada com a competição, a qual se “efetiva, [...] pode substituir a regulação para serviços em rede e daí aumentar a eficiência” (NEWBERY, 1999, p. 386).

Estas e outras justificativas para a expansão de PSP em AAES, que podem ser encontradas na literatura de tendência dominante, nos levou a formular um número de questões de pesquisa: Qual é a evidência histórica ou empírica para apoiar esses argumentos? Qual foi o real resultado da implementação de tais políticas desde os últimos anos da década dos 1980? Quais lições podemos aprender deste processo?

⁵ A noção de que serviços essenciais, tais como AAES, são “bens públicos” foi desenvolvida no processo que, desde o fim do século XIX, levou primeiro à crescente regulamentação de serviços prestados por empresas privadas, tais como o suprimento de água, e depois à municipalização, quando, então, o Estado absorveu esses serviços. Autores da tradição da “economia do welfare” (*welfare economics*) argumentaram, na época, que existem “falhas de mercado”, isto é, situações nas quais o mercado não fornece uma eficiente alocação de recursos. Esses argumentos desafiaram os clássicos princípios da economia do *laissez-faire*, os quais defendiam que os mercados são autorreguláveis, e forneceram um arcabouço teórico para as políticas de intervenção e regulação. A literatura da economia do “welfare”, costumeiramente, discute típicos exemplos de falhas de mercado, como “monopólios naturais”, “grandes economias de escala levando a custos decrescentes”, “externalidades”, “bens públicos puros” e “bens de mérito” (ROTH, 1988). A “falha de mercado” surge porque, nessas situações particulares, os mercados privados são improváveis para fornecer o padrão mais eficiente de bens e serviços preferidos pelos consumidores.

BACKGROUND HISTÓRICO

Considerando a evidência histórica, políticas de AAES dominantes tendem a ignorar, se não mesmo deturpar, o registro histórico da mudança de provisão de AAES privada para pública, que teve lugar primeiro na Europa e nos EUA e depois em todas as partes, desde o fim do século XIX. Um caso em questão é a informação enganosa referente à Inglaterra no século XIX, no Relato do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 2004. O relato dedica um box para a “Participação privada na história”, em que os autores louvam os monopólios privados que serviram Londres, naquele século, como bem sucedidos e, até mesmo, sugerem que essas companhias privadas teriam contribuído para a universalização de AAES na referida cidade (WORLD BANK, 2003). Não somente é este um grosseiro erro histórico, mas o relato falha em não mencionar o fato de que a performance abaixo do padrão de AAES privado, na Inglaterra do século XIX, levou à municipalização dos serviços (HASSAN, 1998; LASKI *et al.*, 1935; MILLWARD, 1991) e, no caso de Londres, um joint board de autoridades locais a assumir a direção dos oito monopólios de água privada não regulados, que serviam a metrópole em 1902 (MWB, 1949).

Na Inglaterra, no fim daquele século, havia aceitação geral para o fato de que a realização de justiça social na provisão de AAES não poderia ser deixada para o desregulado trabalho das forças de mercado e, ainda, que assegurar o acesso universal à água limpa e a disposição segura de excretas eram um dever moral da comunidade (LUCKIN, 1986; WARD, 1997; MUKHOPADHYAY, 1975; GOUBERT, 1986). Em consequência, serviços essenciais como os de AAES, que no passado haviam sido entregues como mercadorias privadas (disponíveis somente para pessoas que podiam pagar por elas), foram reconceitualizados como bens públicos, cuja provisão tornou-se uma responsabilidade do Estado e seu acesso universal um direito social da cidadania. Por fim, a conquista de tal amplo consenso, que era apoiada até mesmo por alguns defensores do mercado livre daquele tempo, levou à universalização dos serviços públicos de AAES naquele país. Similares processos ocorreram em outros lugares da Europa, incluindo a França, país que produziu as empresas privadas que hoje dominam o mercado global de AAES (JUUTI *et al.*, 2006; GOUBERT, 1986; PEZON, 2000).

O processo foi similar nas Américas. Enquanto, em 1806, ao redor de 94% dos serviços públicos de

abastecimento de água nos EUA eram privados, até 1896, 53% tinham já sido incorporados ou diretamente implementados pelo setor público, uma tendência que era significativa nos maiores centros urbanos. Sistemas de esgotamento sanitário, como na Inglaterra, eram quase exclusivamente um empreendimento do setor público e seu desenvolvimento não começou até a segunda metade do século XIX (HUKKA; KATKO, 2003; MELOSI, 2000; OGLE, 1999; WARNER, 1987; SCHULTZ; MCSHANE, 1978). A situação da América Latina se assemelhava às experiências da Europa e dos EUA. Monopólios privados de água que serviam bairros ricos nas mais importantes cidades falharam ao expandir os serviços para cobrir a crescente população e foram, progressivamente, incorporados pelo setor público desde o fim do século XIX (ver CATENAZZI; KULLOCK, 1997, para a Argentina; CONOLLY, 1997 e ABOITES AGUILAR, 1998, para o México; PÉREZ-RINCÓN, 2002, para a Colômbia; SWYNGEDOUW, 1999, 2004, para o Equador; REZENDE; HELLER, 2002, para o Brasil).

Embora haja uma literatura muito rica sobre a história do AAES, documentos da política dominante ou falham ao fazer alguma referência sobre o assunto ou tendem a apresentar de forma errônea a sua evolução. O fato de que a universalização do AAES em países desenvolvidos foi conseguida somente porque o setor público interveio num campo previamente dirigido como negócio privado para lucro é, completamente, ignorada. Essa realidade só foi posteriormente reconhecida, de forma relutante, pelo Banco Mundial, que admitiu ser um equívoco

concluir que o governo deveria desistir e deixar tudo para o setor privado. [...] Se indivíduos são deixados à própria sorte, eles não darão níveis de educação e saúde que eles coletivamente desejam [...] Isto não só é verdade na teoria, mas na prática nenhum país conseguiu melhorias significativas na mortalidade infantil e educação primária sem o envolvimento governamental. Além do mais, como mencionado antes, o setor privado ou a participação de ONG na saúde, educação e infraestrutura não ocorre sem problemas – especialmente em atingir os pobres. A posição extrema é claramente não desejável (WORLD BANK, 2003, p.10-11).⁶

Resumindo, o registro histórico não dá suporte à reivindicação de que a PSP pode ser a solução nos casos em que o setor público fracassa em fornecer acesso universal para o AAES nos países em desenvolvimento.

EVIDÊNCIAS DE PESQUISA RECENTE E EM CURSO

Uma das principais reivindicações para se promover a expansão da PSP em AAES tem sido a necessidade de trazer fundos privados novos para “aliviar a pressão sobre os orçamentos públicos que têm sido, por longo tempo, a única fonte de financiamento” (WORLD BANK, 1998, p. 1).

No entanto, depois de crescente evidência de que investimentos privados, esperados como resultado da implementação dessas políticas, não se materializaram, o Banco Mundial e outros atores, incluindo as próprias empresas privadas, reconheceram que essa reivindicação era imperfeita desde o princípio. Conforme afirmado por Katherine Sierra, a vice-presidente de Infraestrutura e Desenvolvimento do Banco Mundial, durante o IV Fórum Mundial da Água, no México:

Sempre o peso do investimento em água tem que ser fornecido pelo setor público [...] dada a magnitude dos recursos necessários, nos anos 90, nós acreditamos que o setor privado poderia fazer importantes investimentos para salvar o setor da água. No entanto, não tem havido muito investimento privado e 90% dos recursos vieram do setor público, mesmo quando a participação privada estava no seu pico (SIERRA *apud* LA JORNADA, 2006).

⁶ Nesta passagem, o Banco Mundial, implicitamente, reconheceu que o argumento de que a PSP ajuda a expandir a cobertura de AAES para os pobres é, também, falso. Nós discutimos este argumento em mais detalhe em outras publicações (CASTRO, 2007a; LAURIE, 2007).

Efetivamente, nossa pesquisa encontrou um padrão consistente nos casos estudados, em que o real investimento por parte das companhias privadas era muito modesto ou mesmo negligenciável (Quadro 1).

Um exemplo proeminente é o caso de Águas Argentinas, em Buenos Aires, concessão privada concedida, em 1993, para um consórcio liderado pela empresa privada francesa Suez, que foi, finalmente, cancelada pelo governo argentino em março de 2006. Conforme mostra a Tabela 1, o real investimento privado nesse projeto representava, apenas, justos 2,6% do total de fontes de recursos da empresa entre 1993 e 2001. Este caso é significativo porque naquele momento foi louvado pelo Banco Mundial como uma história de sucesso e um modelo a seguir (WORLD BANK, 2003, p.168). No entanto, esse exemplo mostra que a reivindicação de que a PSP traria investimento privado novo e contribuiria para aliviar a pressão sobre orçamentos públicos não é sustentada pela evidência empírica.

Este padrão de baixo ou negligenciável investimento privado é constante nos diferentes casos de estudo, embora com variações, e os pareceres são consistentes com outros resultados de pesquisa (HALL, 2002, 2004, 2006; HUKKA; KATKO, 2003). Assim, representantes dos IFIs e empresas privadas globais de água reconheceram, abertamente, que a reivindicação sobre novos investimentos privados não se mostrava à altura das expectativas (AYLARD, 2004; LABRE, 2004; PRINWASS, 2004).

Quadro 1 - Aspectos econômicos financeiros de PSP: sumário de pareceres

- Rendimentos de taxas de AAES, com algumas variações de caso para caso, são as mais importantes fontes de fundos para operadores de AAES, se públicos, privados ou mistos.
- Subsídios diretos do Estado e empréstimos são, em seguida, as mais importantes fontes de financiamento. Essas fontes estão crescentemente se tornando um componente estrutural no financiamento de AAES.
- “Recursos novos” (capital privado genuíno) têm um papel significativamente menor.
- Como tendência geral, a formação de capital bem abaixo do esperado com um padrão de:
 - recorrente não conformidade de compromissos de investimento de acordo com o contrato;
 - renegociação de contratos para reduzir os compromissos de investimento original da empresa privada ou imediata transferência do ônus do investimento de volta para o setor público.

Fonte: Azpiazu & Schorr (2004).

Tabela 1 - Fontes de financiamento – Águas Argentinas (maio 1993-dez. 2001) (em € e %)

Fonte	€(milhões)*	Porcentagem
Receita	2,976,5	78,1
Aumento líquido do débito	577,4	15,2
Aporte de Capital de sócios	98,1	2,6
Outros rendimentos financeiros	114,5	3,0
Outros	44,2	1,1
Total	3810,6	100,0

Fonte: Azpiazu & Schorr (2004). *1 US\$ = € 0,8171

Outra reivindicação usada para justificar a política dominante de AAES é que os serviços públicos seriam irremediavelmente envolvidos num círculo vicioso de ineficiência e somente poderiam ser salvos por meio de reformas de PSP. Segundo o Banco Mundial:

as empresas de serviços no setor público em países em desenvolvimento têm sido singularmente mal sucedidas no fornecimento de um suprimento de água confiável e serviços de esgotamento sanitário. A maioria encontra-se trancada em uma espiral descendente de incentivos de fraca performance, baixa vontade de pagar dos clientes, insuficiência de fundos para manutenção, levando à deterioração de ativos e interferência política. [...] Uma medida comum de reforma está trazendo para seu interior o setor privado para fornecer *expertise* especializado, gerenciamento eficiente e novas fontes de capital (WSP; PPIAF, 2002, p. 8-10).

Não obstante, a evidência colhida na pesquisa sugere que quando consideramos o processo de AAES como um todo, da captação de água à disposição final dos esgotos sanitários, os serviços privados tendem a funcionar tão mal quanto as tão criticadas entidades públicas (TORREGROSA *et al.*, 2004). Inversamente, os serviços de AAES que funcionam melhor nos países estudados tendem a ser de empresas públicas e não privadas, tal como nos casos do Brasil e México⁷. A este respeito, a evidência mostra que, embora as operadoras de água privadas tendam a introduzir significantes melhoramentos na eficiência comercial e aumentar os lucros, elas também tendem a sub-investir na renovação da infraestrutura, até mesmo falhando no

cumprimento de acordos de investimento realizados por contrato.

⁷ O fato bem estabelecido de que muitos operadores, tanto em países em desenvolvimento como nos desenvolvidos, possuem níveis máximos de eficiência global tem sido largamente ignorado ou negligenciado também na literatura dominante. Por exemplo, no Brasil e no México, depois de aproximadamente duas décadas de experiência de PSP na área de AAES, nosso estudo sugeriu que as empresas de melhor desempenho eram públicas, como a Companhia de Saneamento Básico do estado de São Paulo (SABESP), o Departamento Municipal de Água e Esgoto de Porto Alegre (DMAE), no Rio Grande do Sul, entre muitas outras no Brasil, e a empresa de Serviços de Água e Drenagem de Monterrey, Nuevo León (SADM), no caso do México. Na Colômbia, as Empresas Públicas de Medellín, uma companhia de multiserviços públicos criada em 1955, pertencente à municipalidade de Medellín, é outro proeminente exemplo de eficiência do setor público, mas que, raramente, é mencionado na literatura dominante. Ver também Balanyá *et al.* (2005).

Tais empresas estão propensas, também, a melhorar suas tecnologias de gerenciamento dos usuários, tais como sistemas de faturamento e coleta de taxas, e expandir a cobertura do suprimento de água para incluir novos clientes em setores comercialmente viáveis. Por exemplo, em Buenos Aires e Cochabamba, a expansão das redes e o investimento na renovação de ativos, manutenção e melhoria da qualidade do serviço foram, principalmente, dirigidos para as áreas que ofereciam maior lucratividade (AZPIAZU *et al.*, 2003; CRESPO *et al.*, 2003). Também, no caso do Brasil (Limeira, Niterói e a Região dos Lagos), Buenos Aires e Aguascalientes, empresas privadas fizeram substancial progresso no melhoramento da data base do usuário, medida de consumo e faturamento de AAES (VARGAS, 2003; AZPIAZU *et al.*, 2003; TORREGROSA *et al.*, 2003). As operações privadas, nos casos quenianos de Nyeri e Tala reportaram significantes melhoras no gerenciamento global do

usuário, do registro à medição e cobrança (NYANGERI NYANCHAGA, 2003).

Não obstante, tem havido um claro desequilíbrio entre os esforços feitos para melhorar a eficiência comercial das empresas e aumentar a eficiência global dos sistemas. Isto tem levado à ampla insatisfação do usuário, pois a crescente eficiência na cobrança e coleta de taxas e tarifas, bem como elevados aumentos em tarifas de água, são, raramente, acompanhados de melhoria na qualidade do serviço. Por exemplo, em Buenos Aires, o ente regulador, a Entidade Tripartite do Mecanismo de Serviços de Saneamento (ETOSS), e o Ouvidor tiveram que intervir, muito frequentemente, devido ao movimento de protestos dos usuários contra irregularidades na implantação das novas tecnologias de gerenciamento dos usuários pelas empresas privadas (e.g. erros no registro e na cobrança de faturas, supertaxação, ordens de pagamento injustificadas, etc.), o que levou à repetida aplicação de multas e outras sanções, tendo alguns casos chegado à Suprema Corte de Justiça (AZPIAZU *et al.*, 2003). Outro exemplo é o caso de Aguascalientes, México, onde, dada a pobre condição da rede de distribuição que transporta uma mistura de água e ar, a melhoria da leitura da água levou a um injusto aumento no volume de água/ar cobrados que afetou, em particular, os setores mais carentes da população. Compreensivelmente, de acordo com uma pesquisa levada a cabo pela municipalidade, um terço dos usuários se queixou que a empresa privada continuava cobrando e pressionando a coleta de taxas sem considerar o fato de que seu suprimento de água potável era intermitente e não confiável (TORREGROSA *et al.*, 2003).

Analistas do Banco Mundial reconheceram que a PSP tem tido resultados “mistos” no suprimento de AAES urbano (RICHARD; TRICHE, 1994, p. 4), e que “o setor privado ou a participação de ONGs nos serviços de saúde, educação e infraestrutura não estão isentas de problemas – especialmente em alcançar os pobres” (WORLD BANK, 2003, p.11). Essas conclusões coincidem com os achados das nossas pesquisas, quando mostram que as desigualdades sociais estruturais no acesso ao AAES, as quais existiram por décadas nos países menos desenvolvidos, frequentemente sob monopólio do setor público, não foram revertidas e foram ainda exacerbadas por essas políticas dominantes de AAES. Os operadores privados precisam focar seus investimentos para assegurar um retorno de capital para os seus acionistas, que é sua principal

prioridade. Portanto, expandir a rede para os pobres, claramente, não tem sido parte de sua estratégia, com raras exceções que tendem a confirmar a regra (LAURIE, 2007; UN-HABITAT, 2003). Tais operadores se argumenta, somente expandiriam os serviços para os pobres se isto for um termo do contrato original. Não obstante, com muita frequência as empresas não têm cumprido ao pé da letra os contratos originais, particularmente com respeito à expansão da infraestrutura para cobrir as populações mais carentes. Mesmo quando os requisitos de investimento são estipulados no contrato, na ausência de regulamentação apropriada e controle público, a não conformidade por provedores privados tem sido o padrão na maioria dos casos estudados.

DE CIDADÃOS A CONSUMIDORES?

Outro aspecto crucial da política dominante de AAES é a tentativa de negar a noção de que esses serviços são bens comuns, sociais, que devem ser fornecidos independentemente da situação financeira dos usuários, isto é, de sua capacidade de pagar por eles⁸. Tal política visa vincular todos os serviços essenciais (AAES, saúde, educação básica, dentre outros), considerados bens sociais, desde o fim do Século XIX, e direitos sociais da cidadania, desde a Segunda Guerra Mundial, como bens privados, como mercadorias. O usuário passa, assim, a ser visto como um simples consumidor, que adquire um produto, por meio da compra, no mercado.

Como uma nota de cuidado, está claro que o processo de transformação de serviços essenciais, tal como água potável, em mercadorias tem progredido por décadas, a despeito de seu status sancionado de direito social e bem público, como demonstrado pelo fato bem conhecido de que milhões de pessoas que compõem a população pauperizada urbana, em países em desenvolvimento, compram água de qualidade duvidosa de vendedores privados não regulamentados, a preços, muitas vezes, mais elevados do que aqueles cobrados pelo serviço público na mesma cidade. Naturalmente, o crescimento exponencial da indústria de água engarrafada, tanto em países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, é outro exemplo.

Não obstante, o processo de transformação de serviços essenciais em mercadorias tem sido bem mais lento no caso de AAES por rede, e, como já discutido, um dos objetivos explícitos das políticas dominantes de AAES tem sido mover este processo para diante, acelerando a “marketização” dos serviços

e eliminando a noção de que eles constituem um bem público ou um direito social universal.

Dessa forma, os principais esforços da política dominante de AAES foram focados em transformar a identidade do fornecedor do serviço, por meio do processo de reforma do setor público e expansão da PSP. Uma importante implicação dessa transição foi transformar, também, a identidade do cidadão, de titular do direito social de acessar o AAES como um bem público em um consumidor de AAES e cliente de um provedor privado. Talvez, as políticas dominantes assumiram que a transição seria mecânica e que as pessoas simplesmente aceitariam as mudanças, uma vez que o sistema baseado em PSP de provisão fosse colocado no lugar. No entanto, partidários da PSP deram pouca ou nenhuma importância à resposta potencial que essas políticas obteriam entre a população. Assim, a introdução de PSP nos serviços de AAES, durante a década de 90, tomou a forma de uma experiência de engenharia social, assumindo que os valores, práticas, normas culturais, interesses materiais e relações sociais associadas com a água e com os serviços de água poderiam ser transformados por meio de mudanças legal-institucionais.

⁸ É importante notar aqui que a noção de bem público ou social não implica que estes serviços devam ser gratuitos, embora as duas noções sejam, frequentemente, confundidas em debates atuais.

O governo mexicano anunciou, em 1993, que “a água tem cessado de ser um bem grátis e a partir de agora ela é um recurso que tem um valor econômico, e a sociedade deve pagar por ela” (CNA, 1993, p. 11). A suposição de que a água no México era grátis antes dessas reformas é uma inverdade, porque na prática, para a maioria dos mexicanos, a água potável segura já tinha se tornado um bem caro havia muito tempo. Mais importante, a suposição de que a transformação de “grátis” para bem econômico pode ser operada por meio de mecanismos legais e institucionais somente está no coração do fracasso experimentado por essas políticas no México e outras partes. A tentativa da engenharia social associada com políticas dominantes de AAES enfrentam não somente os problemas específicos envolvidos na transformação da água de bem “público” ou “social” em mercadoria, mas também um amplo espectro de problemas proporcionados pela tentativa de reduzir os valores conflitantes e interesses materiais representados por diferentes atores que operam no AAES a valores e interesses de mercado.

De qualquer maneira, o exercício de engenharia social não foi bem sucedido e a tentativa de acelerar essa transformação de AAES em

mercadorias encontrou significantes desafios, incluindo forte oposição dos cidadãos que, em casos extremos, levou ao cancelamento de contratos de PSP, como nas cidades relacionadas a seguir: Tucumán na Argentina (1997), Cochabamba na Bolívia (2000), Grenoble na França (2000), Gales no Reino Unido (2001), Atlanta nos EUA (2003), Buenos Aires na Argentina (1999 e 2006), Dar Es Salaam na Tanzânia (2005) e La Paz-El Alto na Bolívia (2006). Em outros casos, houve, até mesmo, a proibição de introduzir a PSP em AAES, com em Chaco, Argentina (1994) e Uruguai (2004). Mais recentemente, a cidade de Paris, berço das multinacionais Suez e Vivendi, que foram atores centrais em muitos dos casos estudados, também cancelou os contratos de PSP existentes com essas empresas e voltou a colocar a gestão dos AAES em mãos públicas, no ano de 2010 (PIGEON *et al.*, 2012).

Conhecimento ou real experiência da inquietação dos usuários causada pela introdução de políticas de PSP levaram ao reconhecimento da necessidade de “envolvimento do usuário” ou “participação” para induzir a aceitação pública dessas políticas. Assim, na maioria dos casos examinados em nosso estudo, havia uma explícita referência para a crucial importância do envolvimento do cidadão e sua participação para assegurar o sucesso da implementação da PSP. Infelizmente, na maioria dos casos, isto foi meramente um dispositivo retórico e o significativo envolvimento da cidadania, mesmo em seu papel de clientes individuais, foi largamente negligenciado no processo. Por exemplo, no México, reformas de grande alcance foram introduzidas em 1992 na área da água, buscando substituir as tradicionais práticas clientelistas, que caracterizavam as políticas de AAES do setor público, por uma “nova cultura da água” baseada no envolvimento do cidadão, na responsabilidade da comunidade e na provisão dos serviços pelo setor privado (CASTRO, 2006). Na Bolívia, foi promulgada uma Lei de Participação Popular em 1994, visando promover mais envolvimento cidadão em negócios do governo local, que foi complementada pela criação de uma estrutura regulatória intersectorial que levava em conta a participação na regulação dos operadores de AAES (CRESPO *et al.*, 2003).

Na União Europeia, a Diretiva Quadro Europeia da Água, aprovada em 2000 e que está sendo transposta para cada legislação nacional dos países, declara que o seu sucesso “repousa em cooperação íntima e ação coerente nos níveis da comunidade, do estado e das autoridades locais, como também sobre

o fornecimento de informação, a consulta e o envolvimento do público, incluindo os usuários” (EU, 2000). Não seria difícil estender o número de exemplos do formal reconhecimento da crucial importância de se envolver os cidadãos e os usuários dos serviços públicos de AAES. No entanto, há uma esmagadora evidência de que, na prática, o envolvimento dos cidadãos, mesmo quando seu papel é reduzido ao de consumidor, tem sido altamente restrito em muitos casos e, particularmente, em processos envolvendo reformas pró-PSP em AAES. A seguir, é apresentada uma seleção de exemplos.

O caso de Cochabamba é o único entre os casos estudados em que os direitos sobre os recursos de água estavam em jogo, quando a nova lei da água foi aprovada em 1999 e a concessão outorgada a um consórcio privado, no mesmo ano, ameaçou expropriar os direitos de água existentes dos camponeses indígenas do Vale de Cochabamba. De fato, direitos de água indígenas, baseados no que é localmente conhecido como “usos e costumes”, foram negligenciados nas relevantes reformas de política levadas a cabo na Bolívia, durante os anos 1990, tal como o Plano Básico de Saneamento (1992-2000). Além do mais, ao transferir todos os direitos da água para a companhia privada, incluindo os direitos de extração de água, previamente nas mãos do operador municipal SEMAPA, a expropriação se estendia para a comunidade inteira, que possui os direitos de água por meio do ente municipal. Esta foi uma das razões-chave para a mobilização de massa que levou ao cancelamento da concessão privada em março de 2000, menos de um ano desde a assinatura do contrato (CRESPO *et al.*, 2003).

Na Bolívia, a estrutura institucional para a participação do usuário foi limitada à criação de canais formais para a apresentação de queixas e apelos sobre deficiências do serviço. Há, também, uma previsão pela qual o ente regulador tem o poder de convocar audiências públicas para consultar os usuários sobre itens particulares. Em geral, esses instrumentos não ajudaram a promover um envolvimento significativo dos cidadãos, como demonstrado pelo fato de que uma audiência pública levada a cabo em Cochabamba, em dezembro de 1999, para consultar os usuários sobre o aumento de tarifas a ser implementada pela concessionária privada, atraiu somente 14 participantes. Embora o regulador devesse agir em defesa dos interesses dos usuários, a percepção prevalecente entre a população era de que o interesse do operador privado

de água estava recebendo prioridade sobre o da comunidade (CRESPO *et al.*, 2003). Estes sentimentos foram mais acentuados porque a municipalidade foi, também, deixada de fora da discussão sobre os aumentos de tarifas, efetivamente cancelando o único mecanismo disponível para os cidadãos exercerem controle sobre o processo. Além do mais, as pessoas tinham sido alienadas desde o começo, porque o processo que levava à concessão tinha sido conduzido com completa desconsideração pelas preferências e opiniões dos cidadãos, em condições de segredo. As informações essenciais, tais como as obrigações contratuais e os planos financeiros do operador privado, eram escondidas do escrutínio público por meio de uma cláusula de confidencialidade inclusa no contrato (CRESPO *et al.*, 2003).

Na Argentina, a maioria das concessões para empresas privadas, durante os anos 1990, foi levada a cabo contornando o Congresso (por meio do item especial “Decretos de Necessidade e Urgência”) e evitando a consulta pública ou envolvimento do cidadão, tal como o caso de 1993 das Águas Argentinas, em Buenos Aires. Além do mais, concessões foram oferecidas na ausência de qualquer legislação antimonopólio, antes de regulação específicos ou representação dos consumidores. No caso de Buenos Aires, sucessivas renegociações do contrato de concessão original seguiram o mesmo modelo, favorecendo os interesses da empresa privada sobre o público. No extremo, o ente regulador ETOSS foi excluído de negociações cruciais em 1997, quando o ente tentou exercer algum grau de controle, dada à clara falta de conformidade pela empresa privada com suas obrigações contratuais em relação a compromissos de investimento (AZPIAZU *et al.*, 2003; AZPIAZU; CASTRO, 2012).

Outro aspecto crucial afetando a participação dos cidadãos em Buenos Aires foi a monopolização da produção, acesso e uso de informação vital sobre o funcionamento do operador privado, o que resultou na dependência, tanto dos reguladores como das organizações de usuários, da informação liberada pela empresa, deixando, assim, pouco espaço para a avaliação independente e monitorização da gestão. O papel das organizações de usuários foi somente definido depois que a concessão foi aprovada, e estava limitada a apresentar reclamações legais e administrativas. Após uma revisão do papel dos usuários, em face à crescente inquietação no fim da década de 90, o envolvimento do usuário

permaneceu severamente restrito e era, principalmente, limitado ao engajamento das pessoas como fornecedoras de trabalho e materiais para a expansão da rede em bairros pobres, um programa que foi conjuntamente desenvolvido pela empresa privada e o escritório local de uma ONG internacional (UN-HABITAT, 2003). Embora essas formas de engajamento da “sociedade civil” fossem um passo adiante da alienação que os usuários sofreram no contrato de concessão original, eles ainda tinham pouco a dizer sobre cruciais aspectos da governança de AAES, especialmente no tocante a decisões sobre quem governa o sistema, como, a que custo e para quem. Finalmente, a concessão privada foi encerrada pelo governo Argentino em 2006, com base no alegado fracasso do operador privado cumprir com os compromissos contratuais (AZPIAZU; CASTRO, 2012).

No caso de Tucumán, o processo que conduziu à concessão da utilidade pública, em 1995, foi anulado por falta de transparência e ampla suspeita de corrupção de funcionários públicos e políticos. As negociações foram levadas a cabo na ausência de debate público ou mesmo consulta, e os cidadãos foram também excluídos das atividades de controle e regulamentação previstas na estrutura regulatória e no contrato de licença. No entanto, em agudo contraste com o caso de Buenos Aires, o autoritário caráter do processo, no final, resultou no prematuro colapso da concessão. O aumento de 106% aplicado às contas de água, pouco depois de o operador tomar controle do serviço, provocou ampla inquietação entre os usuários de água e acelerou a organização de uma ampla frente de oposição por meio da campanha “recusa a pagar”, que teve a adesão das autoridades municipais, legisladores provinciais e trabalhadores que tinham sido suspensos do trabalho pela empresa privada. Em acréscimo, problemas com a qualidade da água fornecida e as extremas altas temperaturas do verão de 1995-96 pioraram a situação e o movimento de protesto cresceu rapidamente ao ponto de que 86% dos usuários, incluindo o comércio e departamentos governamentais se juntaram à desobediência civil ao se recusarem a pagar as contas de água (CRENZEL, 2003).

Em três casos estudo levados a cabo no Brasil, Limeira, Niterói e a Região dos Lagos, o padrão era bem semelhante: os processos que levavam à concessão foram envolvidos de controvérsia política, alegações de corrupção e longos litígios no sistema judicial. Contra esse pano de fundo, é possível, talvez, entender porque o antigo Diretor do escritório do

Banco Mundial no Brasil, Sr. Vinod Thomas, declarou no fim de 2003 que “quando há o risco de a privatização criar um monopólio, é melhor deixar o Estado cuidar do serviço. Thomas cita Rússia, que teve um dos piores desempenhos sociais dos últimos anos, como exemplo de privatizações que não deveriam ter acontecido” (THOMAS *apud* FOLHA DE SÃO PAULO, 2003). Problemas similares estavam já afetando o processo de expansão de PSP no Brasil. Um traço comum nos casos brasileiros é o segredo envolvendo os contratos, especialmente a falta de informação sobre itens, tais como, as taxas autorizadas de retorno do investimento ou os detalhes do investimento comprometido e planos financeiros, o que tornava a monitorização regulatória e o escrutínio público impraticáveis (VARGAS, 2003).

Inversamente, tem havido importantes exemplos do que pode acontecer quando os cidadãos são envolvidos, de maneira significativa, no processo de tomada de decisão ou as autoridades locais têm algum grau de autonomia para decidir entre possibilidades alternativas, livres da pressão para introduzir a PSP, com o estabelecimento de condicionantes de empréstimo ou imposição de políticas dominantes de AAES pelo governo federal. Um exemplo teve lugar na província de Chaco, na Argentina, quando em 1994, o governo provincial convocou uma consulta pública sobre a aceitabilidade de introduzir PSP no funcionamento dos serviços públicos, incluído o AAES. Os votantes, maciçamente, rejeitaram a opção de PSP e decidiram manter os serviços essenciais em mãos públicas. O resultado da consulta tomou o establishment político de surpresa, já que os mais importantes partidos políticos apoiavam, ou pelo menos não contestavam, o programa de longo alcance de expansão de PSP naquele tempo. A decisão foi inscrita na Constituição Provincial que, como resultado, proibiu a introdução de PSP em seu território. Infelizmente, para a província, a democrática decisão tomada pelos cidadãos foi punida pelo governo federal, que excluiu Chaco do esquema de fundos para infraestrutura de AAES, parcialmente financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pois o acesso aos fundos estava condicionado pela introdução de PSP em AAES (ROZE, 2003).

Outros exemplos do que pode acontecer quando os cidadãos têm a oportunidade de expressar suas opiniões são fornecidos pelos processos participatórios implementados em várias cidades brasileiras, tais como Porto Alegre e Recife. O caso de Porto Alegre é conhecido como um bem sucedido

exemplo da participação cidadã na organização de serviços públicos (WORLD BANK, 2003). O Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre (DMAE), um serviço público municipal autônomo criado em 1961, é um dos melhores prestadores de serviços públicos de AAES no Brasil. Desde os anos 90, o DMAE se tornou, repetidamente, o alvo para a introdução de PSP. As razões para esta pressão não eram a necessidade de melhorar a eficiência da infraestrutura, aliviar orçamentos do setor público ou expandir o serviço para os pobres, porque o DMAE era autossuficiente e já tinha conseguido altos padrões de eficiência e cobertura. As principais razões eram políticas, porque o governo federal estava empurrando uma agressiva política de expansão de PSP com o apoio de IFIs, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os principais instrumentos dessa política eram a nova Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995), promulgada em 1995 pelo governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, e o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), implementado pelo governo federal com financiamento do Banco Mundial.

Neste contexto, o DMAE foi pressionado, sistematicamente, por representantes das IFIs com ofertas de empréstimos para financiar a renovação e expansão da infraestrutura, sempre com a condição de que o serviço público deveria ser aberto à PSP. Essas ofertas, que, às vezes, tomaram a forma de tentativas de suborno, foram rejeitadas pelas autoridades do DMAE que almejavam manter a instituição em mãos públicas, graças ao alto nível de apoio público e político que eles tinham localmente⁹.

Em Recife, desde 1995, a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) se tornou um alvo para o programa de PSP fomentado pelo governo federal. Em 1999/2000, os preparativos para a oferta de um lance estavam já bem adiantados com a concordância dos governos federal, estadual e municipal e com o apoio do Banco Mundial por meio do PMSS. Somado a isso, um empréstimo negociado com o Banco Mundial para investimento em infraestrutura básica foi amarrado à condição de que a COMPESA se tornasse aberta à PSP. Contudo, o inesperado sucesso eleitoral de uma aliança liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em Recife e outras importantes municipalidades da metrópole, mudou a dinâmica do processo, pois o PT venceu a eleição com um programa oposto às políticas dominantes de PSP nos serviços públicos. Em 2002, o governo municipal da capital organizou a 1ª.

Conferência Municipal de Saneamento do Recife, abrindo o debate sobre o futuro dos serviços públicos na cidade – junto com outros tópicos cruciais –, num processo bastante participativo que levou a uma maciça votação a favor de se manter os serviços públicos, incluindo o AAES, em mãos públicas. Confrontado com o resultado da Conferência, e com a determinação das autoridades municipais em manter suas promessas de campanha, o governador do Estado concordou em congelar o processo de leilão. No entanto, mais pressão foi posta sobre o governo municipal para aceitar a introdução da PSP nos serviços públicos prestados pela COMPESA, por meio das condições incluídas no empréstimo negociado com o Banco Mundial para a recuperação de áreas degradadas da cidade. Foi somente após difíceis negociações levadas a cabo no Brasil e em Washington, e após a intervenção do governo federal do Brasil, que os negociadores do Banco concordaram em retirar a condicionalidade da PSP do contrato de empréstimo, como requerido pelas autoridades municipais de Recife na época¹⁰.

Estes são exemplos muito relevantes do que pode acontecer quando se dá a população uma significativa oportunidade para participar e expressar suas preferências, combinado com um mínimo grau de autonomia para as autoridades locais e governos regionais. Infelizmente, como já foi mencionado, isto tem sido raramente o caso nas políticas dominantes promovendo PSP na área de AAES. Pode-se argumentar que, embora retoricamente a participação social tenha sido reconhecida como um fator crucial para assegurar o sucesso de reformas de política de AAES (EC, 2002, 2003; GWP, 2002, 2003; UNDP, 2003), as práticas prevalentes continuam a alienar e excluir mais que incluir cidadãos no governo e no gerenciamento desses serviços.

⁹ Entrevista com o Eng. Atílio Todeschini, ex-diretor geral do DMAE e, posteriormente, vereador municipal (Câmara de Vereadores de Porto Alegre, janeiro de 2005). As “tentativas de suborno” se referem a situações em que funcionários das IFIs estavam tentando negociar empréstimos em troca de contratos de consultoria para companhias privadas dirigidas por eles mesmos, seus parentes ou amigos. Isto nos lembra da afirmação de Joseph Stiglitz de que a privatização promovida pelas IFIs antes deveria chamar-se “subornação” (STIGLITZ, 2002, p. 58).

¹⁰ Entrevista com o Eng. Antônio da Costa Miranda Neto, ex-Secretário de Saneamento da Prefeitura Municipal do Recife e Representante Internacional da Associação

Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) (Recife, 12 de dezembro de 2003). Nós omitimos os detalhes das negociações por razões de espaço, mas a entrevista forneceu boa evidência da força que as IFIs usaram nas condicionalidades de empréstimo para fomentar políticas de PSP nos países em desenvolvimento. As negociações finais para esse projeto, chamado Prometrópole, teve lugar em Washington, em novembro de 2002, e o contrato foi finalmente assinado em 23 de junho de 2003.

É importante, no entanto, situar essa crítica em uma perspectiva histórica. Deve ser reconhecido que a participação cidadã não é uma característica das maneiras pelas quais os serviços de AAES têm sido governados e gerenciados no passado. Como apontado por John Dryzek (1997), na tradição do racionalismo administrativo, o modelo altamente tecnocrático da entrega do serviço público, que prevaleceu durante grande parte do século XX e que tem sido o alvo das reformas do setor público desde os anos 80, teve como princípio organizador a máxima “deixe isso para os *experts*”; esperava-se dos cidadãos que fossem passivos e obedientes beneficiários (DRYZEK, 1997, p. 75).

Não obstante, deve ser reconhecido que, nas políticas dominantes desde os anos 80, as oportunidades para uma participação cidadã substantiva são limitadas, já que esta é, frequentemente, entendida como boa vontade por parte das pessoas para aceitar decisões já tomadas com pouca ou nenhuma consulta. Este não é um problema novo. Na maioria dos casos, pode ser observado que lutas sociais para a democratização da governança da água são de longa data, como ilustrado pelas experiências analisadas dos países da América Latina. A despeito de um limitado grau de sucesso obtido durante os anos 80, por meio da experiência de descentralização em alguns países, a persistência de arranjos políticos paternalistas e autoritários continua a atrapalhar as possibilidades de se aprofundar o exercício da cidadania substantiva e a governança democrática. Infelizmente, a expansão de PSP promovida pela política dominante de AAES tem tendido a exacerbar problemas existentes e mesmo a criar novos, elevando o nível de contestação e inquietação cidadã, como refletido na aceitação declinante de políticas de PSP, encontrada pela pesquisa de opinião do Latinobarômetro, durante o período do estudo (Tabela 2).

Tabela 2 - Evolução do apoio público (%) para PSP na América Latina e Central* (1998-2003)

	1998	2002	2003
Costa Rica	60	32	--
Brasil	51	38	33
Venezuela	51	38	32
México	49	28	31
Chile	51	22	29
Honduras	47	34	25
Colômbia	39	23	24
Paraguai	46	19	23
Peru	44	32	22
Equador	52	40	20
Nicarágua	46	30	20
Bolívia	49	23	19
Guatemala	62	29	16
Uruguai	29	16	16
El Salvador	54	35	15
Argentina	32	14	12
Panamá	20	31	10
América Latina	46	28	22

Fonte: Lagos (2004) - *Porcentagem de respostas positivas à questão: “Você concorda fortemente, concorda, discorda ou fortemente discorda com cada uma das seguintes frases que eu vou ler: A privatização de empresas públicas/estatais foi benéfica para o país.” A tabela só mostra resultados para as respostas “Concordo fortemente” e “Alguma concordância”.

Os resultados da expansão do PSP têm sido catastróficos para os países em desenvolvimento e pobres, particularmente, se pensarmos em termos de oportunidades para conseguir atingir os ODMs, em casos como o da Bolívia¹¹. A experiência tem sido, também, um fracasso para alguns operadores privados que se aventuraram no programa de expansão de PSP com limitado conhecimento e entendimento das condições sócio-políticas e culturais locais. Como disse uma avaliação do então Vice-Presidente Executivo da Suez:

Eu gostaria de ter uma rápida visão para trás em 2002 e 2003, cujos desastrosos resultados balançaram nossas convicções até o íntimo: a exageradamente apressada expansão da água internacionalmente terminou em fracassos que foram dolorosos para todos nós; as aquisições pela ONDEO e SITA de empresas que deveriam ter sido fontes de crescimento, em vez disso geraram perdas ou foram uma causa de preocupação. Nós fomos forçados a cair fora de projetos não lucrativos (Porto Rico, Atlanta, etc.) e a vender parte ou todas as companhias, tais como, Northumbrian e

Cespa, cujo desenvolvimento nós não éramos capazes de financiar. Isto dolorosamente pôs à prova, no entanto, nossos comprovados modelos de negócios e nossas certezas (CHAUSSADE, 2004).

A experiência de fracasso de negócio é compartilhada por outros, ao ponto de operadores globais de água anunciarem suas retiradas dos países em desenvolvimento. Nas palavras de um analista, "Pode alguém imaginar a inversão de moeda forte em projetos de água em países como as Filipinas, Argentina e Bolívia agora? (GWI, 2004). Essa questão fornece um insight da avaliação que empresas privadas globais de água fizeram a respeito do papel que elas podem desempenhar ajudando os países em desenvolvimento a conseguir os ODMs. Tal questão fornece, também, uma contribuição para a nossa própria avaliação das reclamações feitas nas políticas dominantes a respeito do papel do setor privado em resolver falhas públicas nos países em desenvolvimento.

CONCLUSÃO

Este artigo apresentou alguns dos achados chave e conclusões da pesquisa sobre políticas dominantes de AAES implementadas internacionalmente, desde a década de 90. A evidência empírica derivada de nosso estudo não apoia as pretensões de que a PSP pode ser a solução para os fracassos prolongados do setor público, especialmente em países em desenvolvimento. Os exemplos sugerem que a maioria dos argumentos usados para justificar a expansão de PSP ou é imperfeita, como as pretensões de que a PSP pode fornecer o necessário investimento por meio da exploração de fontes de financiamento privadas ou que pode ser a melhor estratégia para expandir os serviços.

¹¹ Um importante cálculo que está faltando nos debates é o custo de introduzir a PSP nos países em desenvolvimento: o custo em termos de preparação de serviços públicos para a privatização. Somado a isto, em casos como a Bolívia – os contratos de PSP que fracassaram em Cochabamba (2000) e mais recentemente em La Paz-El Alto (2006) –, representam uma pesada carga sobre o país, dado que os operadores privados processaram o governo boliviano, reclamando compensação pela perda de futuros lucros da vida restante dos contratos. Uma similar situação é

enfrentada pela Argentina em relação a numerosos contratos de PSP que falharam (AZPIAZU; CASTRO, 2012).

Para a população pauperizada não servida, ou exagerada, pois a PSP não necessariamente produz níveis mais altos de eficiência global na provisão de serviços públicos de AAES. Quando observamos o ciclo inteiro do AAES desde a captação da água até a adequada disposição dos esgotos sanitários, os operadores privados tendem a evidenciar um pobre desempenho, enquanto há excelentes exemplos de instituições/empresas públicas altamente eficientes e bem gerenciadas. Enquanto os operadores privados tendem a concentrar seus investimentos em ampliar os aspectos comerciais do negócio (e.g. medir e expandir a cobertura para água potável), eles tendem a negligenciar o investimento muito necessário em renovação da estrutura e no gerenciamento dos esgotos sanitários. Não há evidência, nos casos estudados, que operadores privados deem adequada atenção ao gerenciamento e planejamento ambiental ou de recursos naturais – que são componentes vitais das estratégias de sustentabilidade –, mesmo quando essas atividades são estipuladas em contrato ou, de outra forma, sujeitas à estrita regulamentação.

Numa perspectiva histórica, mais do que ser conduzido por uma genuína procura por melhoramentos de eficiência e universalização do acesso ao serviço, as políticas de PSP dominantes formam parte de um ciclo pendular entre a expansão do setor público e privado que têm sido interligados com transformações nas estruturas socioeconômicas dos países capitalistas líderes. Enquanto durante a maior parte do século XX e, especialmente, depois do período após Segunda Guerra Mundial, ao Estado foi dado um papel central como ator econômico chave, no início dos anos 70, significantes mudanças na economia global transformaram completamente o peso relativo do Estado, vis a vis outros atores, em particular o setor privado transnacionalizado. Uma das mais significantes consequências das políticas de AAES, inspirada pelo neoliberalismo, foi a tentativa de transformar, de maneira radical, a estrutura de governança desse setor, a qual tinha sido, tradicionalmente, desenvolvida ao redor do princípio de que este era um serviço essencial e universal, portanto, fornecido sob estrito controle do setor público ou diretamente pelo setor público. Sob as condições prevalentes internacionais, desde os anos 80, tentativas têm sido feitas para reorganizar a governança em AAES ao redor de princípios de

mercado, reduzindo o controle estatal sobre os operadores privados a um mínimo e transformando o status de AAES de serviços públicos essenciais em mercadorias.

No entanto, este não tem sido um processo linear e não produziu um modelo uniforme. Apesar de algumas “megatendências” (e.g. a monopolização do mercado privado de água por uma porção de operadores multinacionais, principalmente europeus), encontramos diferenças e diversidade em políticas e estratégias entre e no interior de países e regiões. Mesmo entre as instituições-chave que promoveram o modelo desde os anos 80, como o Banco Mundial, existem tensões internas e debates que produziram uma diversidade de resultados. Enquanto, durante os anos 90, os críticos do modelo (por exemplo, dentro do Banco) eram poucos e suas vozes muito moderadas, a partir de 2002, a dissensão tem sido mais aberta e pronunciada. Finalmente, em seu Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2004 e posteriores afirmações, o Banco Mundial, abertamente, admitiu que a política dominante de AAES, face aos desafios assumidos pela comunidade internacional em relação aos ODMs, não podem ser baseada numa estrutura de governança centrada no mercado e o setor privado não pode ser considerado como o principal ator para universalizar os serviços públicos de AAES nos países em desenvolvimento.

Em retrospecto, é claro, que essas mudanças no posicionamento das IFIs podem ser relacionadas aos fracassos recorrentes experimentados por projetos envolvendo a PSP durante os anos 90, e à crescente relutância de empresas privadas de água de se engajarem na provisão de AAES, em países em desenvolvimento, devido aos riscos políticos e financeiros envolvidos. Embora operadores privados possam estar dispostos a empreender a provisão desses serviços em condições que garantam um sustentável retorno para os seus acionistas, os países não podem confiar na PSP para a expansão e manutenção dos serviços públicos de AAES que são direcionados à parcela da população que tem limitado ou nenhum acesso a tais serviços. Nos setores mais pobres da sociedade, uma larga proporção da população vive em extrema pobreza e mal pode pagar pelos serviços públicos de AAES ao preço do mercado internacional (e nem mesmo ao preço do seu custo-recuperação), e sua situação foi piorada sistematicamente nos anos 90 devido à crescente desigualdade social e privação de bens públicos (CRENZEL; FORTE, 2004; PERRY *et al.*, 2003; IDB, 1998).

Além do mais, permanece a tradição de longa data de limitar ou excluir o envolvimento do cidadão na provisão de serviços públicos de AAES (seja público ou privado), apesar da recente retórica de que a participação civil se tornou um elemento-chave nos programas de AAES atuais. Isto é particularmente verdadeiro nos países em desenvolvimento, mas pode ser também detectado em países desenvolvidos. No extremo, devido à ausência de canais para o adequado envolvimento do cidadão ou à violação do direito de significativa participação e monitorização dos cidadãos, ocorreram amargos confrontos sociais, em muitos casos envolvendo a PSP, principalmente, a partir dos anos 80. Tais confrontos levaram ao colapso das concessões, violência, crise política, destruição de propriedade e, muito lamentavelmente, a perda de vidas humanas, como em Cochabamba (2000) e La Paz El Alto (2006), na Bolívia.

Como resultado dos fracassos e das situações contenciosas criadas, promotores de projetos da PSP que dão prioridade ao lucro privado, crescentemente, reconhecem a necessidade de se levar em conta condições culturais e sociopolíticas ao projetarem-se políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa mudança foi refletida em novos programas para desenvolver “parcerias” e “parcerias tri-partites” (entre o público e os setores privado e voluntário), popularizadas recentemente no Brasil como PPPs. No entanto, o desconhecimento ou, até mesmo, a desconsideração com os processos culturais e sociopolíticos continua a ser um fator crucial em grande número de experiências e fracassos altamente controversos registrados. Em muitos casos, isto tem levado a conflitos e ao colapso ou aborto prematuro de programas envolvendo a PSP (especialmente com operadores privados estrangeiros), na provisão de AAES.

Na dimensão institucional, a fraqueza ou ausência de legislação adequada e estruturas regulatórias tem sido um problema recorrente nos casos estudados, o que é confirmado pela pesquisa levada a cabo por outros autores (e.g. HALL, 2002, 2006; HALL *et al.*, 2003, 2004; HUKKA; KATKO, 2003). Alguns países reformaram a legislação (e.g. leis da água) para facilitar a expansão de PSP em AAES em formas que mostraram pouco caso para importantes considerações, tais como, a sustentabilidade ecológica (e.g. conservação dos recursos de água) e responsabilidade político-social (e.g. mecanismos para proteger os direitos dos cidadãos em seu papel como usuários de AAES). Na

maioria dos países em desenvolvimento, a PSP foi introduzida com ausência de quaisquer estruturas e entes regulatórios, enquanto pouca atenção foi dada à necessidade de fortalecer a capacidade local do setor público e de regulamentação e controle da PSP. Como regra, contratos de PSP para AAES têm sido mantidos longe do escrutínio público, e informações cruciais para a efetiva monitorização da conformidade por operadores privados não é disponível no domínio público; ela é normalmente considerada propriedade privada das empresas.

No coração do problema, há uma confrontação entre modelos alternativos de governabilidade, estruturados ao redor de princípios em mútua contradição, os quais, no atual estágio histórico, tomaram a forma de uma confrontação entre a ressurreição de governança centrada no mercado contra o pré-existente modelo de governança centrada no Estado que prevaleceu na área de AAES durante a maior parte do século XX.

Uma das questões cruciais que dirigiu este estudo é se a evidência teórica, histórica e empírica apoia a noção de que o fracasso de governança centrada no Estado, em AAES de países em desenvolvimento, poderia ser resolvido ao transferir, radicalmente, o papel do Estado para os monopólios privados. Este estudo encontrou escasso suporte histórico para tal argumento. Novas evidências produzidas pela mais recente onda de PSP, na área de abastecimento de água e esgotamento sanitário, fortemente desaprovam reivindicações de que problemas crônicos em AAES enfrentados por países em desenvolvimento podem ser resolvidos confiando-se no setor privado, o que é aceito até mesmo pelas empresas privadas globais de água que têm acumulado uma longa experiência desde os anos 90.

No entanto, este tem sido um processo altamente dinâmico, com frequentes mudanças de direção e um horizonte muito pouco claro em termos de para onde o sistema vai se mover. Por um lado, a despeito da arrogante negligência com as preferências e opiniões do cidadão, especialmente, mas não somente nos países pobres em desenvolvimento, tem havido crescente insatisfação e aberto desafio para com as políticas de PSP em muitos países. Seria um erro caracterizar essa oposição como uma mera rejeição de políticas de mercado ou PSP; de fato, havia algum grau de apoio entre importantes setores no princípio da década de 90, em países como a Argentina. No entanto, a falta de participação na tomada de decisões e implementação, a ampla percepção do público quanto

à corrupção privada na negociação da concessão de contratos e a crescente evidência de que o modelo PSP privilegia os interesses dos operadores privados mais do que as necessidades das comunidades contribuíram para o declínio da aceitação de PSP e para a explosão de protesto público, desobediência civil e, até mesmo, violência contra tais políticas.

Por outro ângulo, a despeito da promoção de PSP em AAES durante os anos 90, o real impacto dessas políticas tem sido bastante modesto e as empresas privadas de água ainda atendem a uma parcela restrita da população mundial (HALL *et al.*, 2004; UN-Habitat, 2003). Mesmo nos EUA, cujo governo é um dos campeões mundiais na promoção de PSP, somente 15% da população é atendida por empresas privadas, e esta proporção não crescerá no futuro de acordo com um relato comissionado pelo governo (NRC, 2002). Países em desenvolvimento que, nos anos 1990, se tornaram o campo experimental líder para políticas de AAES neoliberais – como a Argentina, cuja proporção da população atendida por serviços privados de AAES, entre 1991 e 1999, subiu para cerca de 70%¹² – iniciaram um acelerado processo para colocar os serviços públicos de AAES de volta nas mãos públicas, como consequência da PSP ter falhado em entregar o prometido em contrato (PIGEON *et al.*, 2012). Tendências similares podem ser identificadas em outros lugares, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, em que foi banida a privatização de AAES no âmbito nacional (e.g. Uruguai, Suécia, Holanda). Não é surpreendente, portanto, que alguns analistas tenham argumentado que o debate a respeito da PSP foi exagerado (BUDDS; MCGRANAHAN, 2003). Embora isto seja verdade, há o perigo de se minimizar a significância das forças desatadas por políticas dominantes desde os anos 1980, porque seu impacto pode ter consequências negativas de longo alcance nos anos vindouros, independentemente, do grau de real expansão da PSP.

Em particular, o processo de transformar o status de serviços públicos de AAES (e outros serviços essenciais tais como saúde e educação) de bens públicos ou sociais em mercadorias e cancelar os direitos dos cidadãos, reduzindo-os a meros consumidores, continua tomando lugar, independentemente, da expansão de PSP. Isto porque a política de reforma é, também, implementada em serviços públicos, sendo pressionada a reorganizar o AAES nas bases de princípios comerciais e a adotar critérios de eficiência

de mercado, abandonando a noção de que esses serviços são bens públicos que devem ser universalmente disponíveis independentemente do status de mercado dos usuários. Além do mais, a despeito de uma retórica de mudança, as IFIs e outros atores dominantes continuam a empurrar a expansão de PSP sob diferentes formas e nomes, desconsiderando lições aprendidas em recentes experiências (CASTRO, 2013).

Algumas lições-chave podem ser tiradas da recente experiência com PSP em AAES a fim de pensar à frente e contribuir para a construção de alternativas factíveis. Tais alternativas deveriam priorizar direitos sociais e o bem comum sobre os interesses do mercado. Como no passado, políticas abraçando esses princípios seriam aceitas e apoiadas por um amplo espectro de forças políticas e sociais, mesmo por setores que, em outros aspectos, defendem o liberalismo de livre mercado, mas reconhecem que a provisão universal de AAES requer diferentes arranjos. Conseguir sucesso no desenho e implementação de atuais e futuras políticas de AAES e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) da ONU podem somente acontecer por meio da fusão de uma ampla e universalista aliança de forças sociais para fomentar uma nova visão de defesa do bem comum. Esse processo já começa a ter lugar, e deveria ser sustentado fortalecendo-se a capacidade local, fomentando a cooperação e as parcerias público-público e público-comunitária e consolidando a democratização da governança e gerenciamento da água e serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

¹² Este número inclui 10% atendidos por cooperativas (AZPIAZU *et al.*, 2004, p. 3-4).

REFERÊNCIAS

ABOITES AGUILAR, L. *El agua de la nación*. Una historia política de México (1888-1946). México DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 1998.

AYLARD, R. Apresentação no Panel "Achieving the UN goals for water and sanitation: what role can the private sector play? Under what circumstances?". *PRINWASS 2004 Open Workshop*. Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2004. Disponível em:

http://www.prinwass.org/OpenWorkshop_June04.shtml. Acesso em: 19 mar. 2013.

AZPIAZU, D.; CATENAZZI, A.; CRENZEL, E.; DA REPRESENTAÇÃO, N.; FORTE, G.; FORCINITO, K.; MARÍN, J.C. *Buenos Aires - Argentina case study report*. (D5.1), PRINWASS, Research Project. Oxford: University of Oxford, 2003.

_____; SCHORR, M. *Cross-comparative report on the economic-financial dimension*. (D20), PRINWASS, Research Project. Oxford: University of Oxford, 2004.

_____; CASTRO, J. E. *Aguas públicas: Buenos Aires in muddled waters*. In: PIGEON, M.; MCDONALD, D. A.; HOEDEMAN, O.; KISHIMOTO, S. *Remunicipalisation: putting water back into public hands*. Amsterdam: Transnational Institute, 2012. p. 58-73. Disponível em: <http://www.tni.org/tnibook/remunicipalisation>. Acesso em: 19 mar. 2013.

BALANYÁ, B.; BRENNAN, B.; HOEDEMAN, O.; KISHIMOTO, S.; TERHORST, P. (Ed.). *Reclaiming public water*. Achievements, struggles, and visions from around the world. Amsterdam: Transnational Institute e Corporate Europe Observatory, 2005.

BALEN, M. *Water for life*. The case for private investment and management in developing country water systems. Londres: The Globalization Institute, 2006.

BROOK COWEN, P. J.; COWEN, T. Deregulated private water supply: a policy option for developing countries. *Cato Journal*, v. 18, n.1, p. 21-41, 1998. Disponível em: <http://www.cato.org/cato-journal/springsummer-1998>. Acesso em: 19 mar. 2013.

BUDDS, J.; MCGRANAHAN, G. Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. *Environment and Urbanization*, v. 15, n. 2, p. 87-113, 2003.

CASTRO, J. E. *Water, power, and citizenship*. Social struggle in the basin of Mexico. Houndmills, Basingstoke e Nova York: Palgrave-Macmillan, 2006.

_____. *Poverty and citizenship: sociological perspectives on water services and public-private*

participation. *Geoforum*, v. 38, n. 5, p. 756-771, 2007a.

_____. Systemic conditions affecting the universalisation of water and sanitation services: a sociological exploration. *Journal of Comparative Social Welfare*, v. 23, n. 2, p. 105-119, 2007b.

_____. Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries. *Progress in Development Studies*, v. 8, n. 1, p. 63-83, 2008.

_____. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (Org.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*, Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013. p. 52-75.

CATENAZZI, A.; KULLOCK, D. *Política de agua y saneamiento en el Area Metropolitana de Buenos Aires*. Estrategias de acceso de los sectores de bajos recursos, antes y después de la privatización. Relatório Final. Buenos Aires: Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires (UBACyT), 1997.

CHAUSSADE, J. L. Address to the staff of Suez Environnement. *W2 News*. The Power of Waste and Water. Suez Environnement Newsletter, Special Issue, 10 de março de 2004.

CNA-Comisión Nacional del Agua. *Política Hidráulica 1989-1994*. Mexico DF: CNA, 1993.

CONOLLY, P. *El contratista de Don Porfirio*. Obras públicas, deuda y desarrollo desigual. Mexico DF: El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, e Fondo de Cultura Económica, 1997.

CRENZEL, E. A. *Tucumán - Argentina case study report*. (D5.2), PRINWASS, Research Project. Oxford: University of Oxford, 2003.

_____; FORTE, G. *Cross-comparative report on the socio-economic and demo-geographic dimension*. (D17), PRINWASS, Research Project, Oxford: University of Oxford, 2004.

CRESPO, C.; LAURIE, N.; LEDO, C. *Cochabamba - Bolivia case study report*. (D6), PRINWASS. Oxford: University of Oxford, 2003.

DRYZEK, J. *The politics of the earth*. Environmental discourses. Oxford: Oxford University Press, 1997.

EC - European Commission. *EU Water Initiative: Water for Life*. Health, Livelihoods, Economic Development, Peace, and Security, Bruxelas, 2002. Disponível em: ec.europa.eu/research/water-initiative/pdf/water-for-life_en.pdf. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. *Water for Life*. Luxemburgo: EU Initiative, International Cooperation: from Knowledge to Action, 2003.

EU - European Union. *Directive of the European Parliament and of the Council 2000/60/EC Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy*. Luxemburgo: Parlamento e Conselho Europeu, 2000 Disponível em: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/eur23005.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. BIRD faz autocrítica sobre privatizações e elogia Cuba. 21 sep. 2003, p. B3.

GWI - Global Water Intelligence. *Goodbye International Water*, v. 5, n.7, p. 5, 2004.

GWP - Global Water Partnership. *Effective Water Governance. Learning from the Dialogues*, 2003. Estocolmo: GWP.

_____. *Dialogue on Effective Water Governance*. 2002. Estocolmo: GWP.

GOUBERT, J. P. *The conquest of water*. The advent of health in the industrial age. Cambridge e Oxford: Polity Press e Basil Blackwell, 1986.

HALL, D. *Corporate actors*. A global review of multinational corporations in the water and electricity sectors. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2006.

_____; LANZ, K.; LOBINA, E.; MOTTE, R. de la. *International context*. Watertime Project Report.

Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2004.

_____; LOBINA, E.; MOTTE, R. de la. Public solutions for private problems? Responding to the shortfall in water infrastructure investment. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2003.

_____. *The water multinationals 2002*. Financial and other problems. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2002. Disponível em: <http://www.psiru.org/reports/water-multinationals-2002-financial-and-other-problems>. Acesso em: 19 mar. 2013.

HASSAN, J. *A History of water in modern England and Wales*. Manchester: Manchester University Press, 1998.

HUKKA, J. J.; KATKO, T. S. *Water privatisation revisited: panacea or pancake?* IRC Occasional Paper Series 33, Delft, International Water and Sanitation Centre (IRC), 2003. Disponível em: <http://www.irc.nl/page/6003>. Acesso em: 19 mar. 2013.

IDB - Inter American Development Bank. *Facing up to Inequality in Latin America*. Economic and Social Progress in Latin America, Washington D.C.: IDB, 1998.

JUUTI, P.; KATKO, T. K.; VUORINEN, H. (Ed.). *Environmental history of water - Global views on community water supply and sanitation*. Londres: International Water Association (IWA) Publishing, 2006.

LABRE, J. Achieving the UN goals for water and sanitation: what the private sector can do (and cannot do). PRINWASS 2004 Open Workshop *Main Trends and Prospects Characterizing Private Sector Participation in Water and Sanitation: a Discussion of Project Findings*. Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2004.

LA JORNADA. Inversión mixta en los sistemas, plantea el BM. 17 mar. 2006. Disponível em: <http://www.jornada.unam.mx/2006/03/17/index.php?seccion=sociedad&article=046n1soc>. Acesso em: 18 mar. 2013.

LAGOS, M. *Latinobarómetro 1996-2003*. Focus eurolatino (European Commission Directorate General for Foreign Relations), Canning House, Londres, 28 jun. 2004.

LASKI, H.J.; JENNINGS, W. I.; ROBSON, W.A. (Ed.). *A century of municipal progress 1835-1935*. Londres: George Allen & Unwin, 1935.

LAURIE, N. (Ed.). Pro-poor water? The privatisation and global poverty debate. *Special Issue in Geoforum*, v. 38, n. 5, 2007.

LEE, T. R. *Water management in the 21st century*. The allocation imperative. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

LEYS, C. *Market-driven politics*. Neoliberal democracy and the public interest. Londres: Verso, 2001.

LUCKIN, B. *Pollution and control: a social history of the Thames in the nineteenth century*. Londres: Adam Hilger, 1986.

MELOSI, M. V. *The sanitary city: urban infrastructure in America from colonial times to the present (Creating the North American Landscape)*, Baltimore: John Hopkins University Press, 2000.

MILLWARD, B. Emergence of gas and water monopolies in nineteenth century Britain: contested markets and public control. In: FOREMAN-PECK, J. (Ed.). *New perspectives in late Victorian economy: essays in quantitative economic history 1860-1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

MUKHOPADHYAY, A. K. The politics of London water. *The London Journal*, v.1, n.2, p. 207-226, 1975.

MWB - Metropolitan Water Board. *The Water Supply of London*. Londres: Staples Press, 1949.

NEWBERY, D. M. *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*. The Walras-Pareto Lectures. Cambridge, Mass, Londres: The MIT Press, 1999.

NICKSON, A. *Urban water supply: sector review*. School of Public Policy, University of Birmingham, Papers in the Role of Government in Adjusting

Economies, n. 7, Birmingham: University of Birmingham, 1996.

NRC - National Research Council – Committee on Privatization of Water Services in the United States. *Privatization of Water Services in the United States. An Assessment of Issues and Experience*, Washington DC: National Academy Press, 2002. Disponível em: <http://books.nap.edu/openbook.php?isbn=0309074444>. Acesso em: 19 mar. 2013.

NYANGERI NYANCHAGA, E. *Nyeri and Tala - Kenya case study report*. (D11), PRINWASS. Oxford: University of Oxford, 2003.

OGLE, M. Water supply, waste disposal, and the culture of privatism in the mid-nineteenth-century American city. *Journal of Urban History*, v. 25, n. 3, p. 321-347, 1999.

PÉREZ-RINCÓN, M. A. Public-private partnerships in provision of water and sanitation services: the case of Palmira City, Colombia. In: HUKKA, J.; KATKO, T. *Water privatization revisited – panacea or pancake?* Tampere: Tampere University of Technology, 2002. p. 55-65.

PERRY, G. E.; FERREIRA, F. H.G.; WALTON, M. *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?* Washington: World Bank, 2003.

PEZON, C. *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*. Paris: CNAM, Presses du CEREM, 2000.

PIGEON, M; MCDONALD, D. A.; HOEDEMAN, O.; KISHIMOTO, S. *Remunicipalisation: putting water back into public hands*. Amsterdam: Transnational Institute, 2012. Disponível em: <http://www.tni.org/tnibook/remunicipalisation>. Acesso em: 19 mar. 2013.

PRINWASS. Report from the Open Workshop “Main Trends and Prospects Characterizing Private Sector Participation in Water and Sanitation: a Discussion of Project Findings”. Oxford: University of Oxford, 2004. Disponível em: <http://www.prinwass.org/PDFs/OW04Summary.PDF>. Acesso em: 19 mar. 2013.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil. Políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

RICHARD, B.; TRICHE, T. A. Reducing regulatory barriers to private-sector participation in Latin America's water and sanitation services. Policy Research Working Papers n.1322, *Water, and Urban Development Department*, The World Bank, Washington DC: World Bank, 1994.

ROTH, G. *The private provision of public services in developing countries*. Washington, D.C.: The World Bank and Oxford University Press, 1988.

ROZE, J. *Chaco y Corrientes - Argentina case study report (D5)*, PRINWASS, Research Project. Oxford: University of Oxford, 2003.

SCHULTZ, S. K.; MCSHANE, C. To engineer the metropolis: sewers, sanitation, and city planning in late-nineteenth century America. *The Journal of American History*, v. 65, n. 2, p. 389-411, 1978.

STIGLITZ, J. E. *Globalization and its discontents*. Londres: Penguin, 2002.

SWYNGEDOUW, E. *Social power and the urbanization of water*. Flows of power. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. *A. Flows of power: nature, society and the city*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

TORREGROSA, M. L.; SAAVEDRA, F.; PADILLA, E.; QUIÑONES, A.; KLOSTER, K.; COSÍO, G.; LENIN, C. *Aguascalientes - Mexico Case Study Report*. (D12), PRINWASS, Research Project. Oxford: University of Oxford, 2003.

_____; KLOSTER, K.; TORREGROSA, L.; MEZA, M. *Cross-comparative report on the techno-infrastructurel dimension*. (D18), PRINWASS, Research Project. Oxford: University of Oxford, 2004.

TRICHE, T. A. *Private participation in the delivery of Guinea's water supply services*. Working Papers n.47, Infrastructure and Urban development Programme, World Bank, Washington DC: World Bank, 1990.

UN - United Nations – Habitat. *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals*, Londres: Earthscan Publications Ltd., 2003.

_____. *Key Commitments, Targets and Timetables from the Johannesburg Plan of Implementation*. Johannesburg: World Summit on Sustainable Development, 2002.

_____. United Nations Millennium Declaration. Nova York, UN, 2000.

UNDP - United Nations Development Programme (UNDP). *Mainstreaming Gender in Water Management. A Practical Journey to Sustainability: A Resource Guide*. Nova York: UNDP, 2003. Disponível em:

http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/un_dp_mainstreaming_gender_in_water_management_2003.pdf. Acesso em: 19 mar. 2013.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, World Water Assessment Programme. *Water, a Shared Responsibility*. The United Nations World Water Report 2. Paris, Nova York: UNESCO e Berghahn Books, 2006.

VARGAS, M. C. *Limeira, Niterói, and lakes region - Brazil Case Study Report*. (D7), PRINWASS, Research Project. Oxford: University of Oxford, 2003.

WARD, C. *Reflected in water*. A crisis of social responsibility. Londres, Washington: Casell, 1997.

WARNER, B. *The private city: Philadelphia in three periods of its growth*. 2 ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1987.

WSP-PPIAF - Water and Sanitation Program and Public Private Infrastructure Advisory Facility. *New Designs for Water and Sanitation Transactions. Making Private Sector Participation Work for the Poor*, Washington DC: WSP-PPIAF, 2002. Disponível em: <http://www.ppiaf.org/publication/new-designs-water-and-sanitation-transactions-%E2%80%94-making-private-sector-participation-work>. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. *World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People*, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003.

_____. *Facilitating Private Involvement in Infrastructure: an Action Programme*, Washington D. C.: World Bank, 1998.