



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

SWYNGEDOUW, ERIK

PRIVATIZANDO O H2O. TRANSFORMANDO ÁGUAS LOCAIS EM DINHEIRO GLOBAL

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 6, núm. 1, mayo, 2004, pp. 33-53

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952499003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

PRIVATIZANDO O H₂O

TRANSFORMANDO ÁGUAS LOCAIS EM DINHEIRO GLOBAL¹

ERIK SWYNGEDOUW

¹ Tradução de Diogo Lana Monte-Mór.

R E S U M O *O artigo aborda criticamente o projeto global de privatização e mercantilização de recursos hídricos. Na primeira seção, as políticas neoliberais de privatização são contextualizadas histórica e politicamente. Em uma segunda seção, o discurso da “escassez” da água é explorado, relacionando-o com a lógica da privatização. Na seção subsequente, as estratégias das corporações globais que dividem o mercado de água são examinadas. Isso, por sua vez, nos leva a considerar a centralidade contínua do Estado e o controle na regulamentação do setor de saneamento, assim como a uma discussão sobre a posição enfraquecida do cidadão vis-à-vis esses modos de controle da água. Por fim, as contradições da privatização da água são exploradas.*

P A L A V R A S - C H A V E *Recursos hídricos; privatização; saneamento.*

INTRODUÇÃO

Cerca de um bilhão de pessoas no mundo inteiro não tem acesso a água razoavelmente limpa. Muitas dessas pessoas vivem nas megacidades dos países em desenvolvimento (Kan & Streiff, 2002). Enquanto a água é muitas vezes oferecida em abundância, milhões de pessoas estão condenadas a lutar diariamente pelo acesso a um pouco de água potável. O acesso à água é de fato um terreno de muita competição, imerso em diversas formas de embates e conflitos políticos e econômicos. O acesso problemático à água tornou-se uma das principais causas de morte prematura, saúde deficiente e chances reduzidas de vida. Dessa forma, constitui um problema-chave político, social e ambiental global. Ao mesmo tempo, a água se tornou uma das áreas centrais de teste para a implementação de políticas neoliberais globais e nacionais. A privatização da produção e distribuição de serviços de saneamento, particularmente os sistemas urbanos de abastecimento de água, se tornou uma arena importante em que empresas capitalistas globais operam em busca de crescimento econômico e lucro.

Uma das frágeis conclusões e um objetivo declarado da Cúpula de Johannesburgo realizada em 2002 era reduzir pela metade o número de pessoas sem acesso adequado a esgoto e água limpa. Como não houve comprometimentos financeiros significativos dos países participantes, o “mercado” e as forças de “mercado” foram nomeados as alavancas através das quais esse nobre objetivo seria alcançado. Apesar de declarações tonitruantes, pode-se agora prever que, a não ser que um grande investimento público seja canalizado para fornecer serviços de saneamento e que a hegemonia das formas neoliberais de prestação de serviço seja abandonada, o número de pessoas sem atendimento de água e esgoto aumentará até 2015, ao invés de cair pela metade.

Este artigo aborda criticamente o projeto global de mercantilização e privatização dos recursos hídricos e, especificamente, dos sistemas de abastecimento de água urbanos. Na primeira parte do artigo, é contextualizada histórica e politicamente a atual onda de políticas de privatização neoliberais. Na segunda, é explorado o discurso da “escassez”

de água dos ambientalistas em relação à formação de uma lógica de privatização hegemônica. Na parte seguinte, são examinadas criticamente as estratégias dos “Mandarins da Água”, algumas poucas corporações globais que dividem grande parte dos mercados privatizados locais de água. Isso, por sua vez, nos leva à consideração da centralidade contínua do Estado e das instituições “governativas” na organização e regulamentação do setor do saneamento e a uma discussão da posição enfraquecida do cidadão *vis-à-vis* essas novas formas de governabilidade da água. Por fim, as contradições da privatização da água são exploradas em conjunto com vozes de protesto e descontentamento que desafiam o senso comum de que as forças de mercado podem proporcionar o acesso social, alocação e/ou distribuição ótimos da água.

A ECONOMIA-POLÍTICA DA ÁGUA EM MUDANÇA

O NEXO PÚBLICO/PRIVADO

Apesar dos debates acirrados sobre as potenciais ou reais mudanças em direção à privatização (um debate que é muitas vezes expresso nos termos de uma adaptação necessária e inevitável das políticas nacionais aos requisitos impostos por uma nova ordem econômica mundial desregulada), há na verdade uma longa história de mudanças no setor de fornecimento de água. Desde o começo dos sistemas de água urbanos, eles têm sido caracterizados pelas mudanças de configuração nas participações relativas do público e do privado. A maioria dos estudos internacionais demonstra que a organização dos sistemas de suprimento de água pode ser dividida em quatro estágios (Hassan, 1998). O primeiro estágio seguiu até a segunda metade do século XIX, quando a maioria dos sistemas de suprimento de água consistia em companhias relativamente pequenas que forneciam a regiões da cidade (geralmente as áreas mais ricas) uma água de qualidade variável (Corbin, 1994; Goubert, 1989). O suprimento de água era altamente estratificado socialmente e as fornecedoras de água visavam gerar lucro para os investidores (Swyngedouw, 2004).

Seguiu-se um período de municipalização, primariamente estimulado por preocupações com as condições ambientais em deterioração e pela demanda por uma cidade saneada (Cornut, 2003). No Reino Unido – assim como em outros locais da Europa – isto tomou a forma de um socialismo municipal preocupado em prover bens públicos essenciais a preços mínimos, muitas vezes subsidiados (Laski et al., 1935; Millward, 1991). Lucrar era sem sombra de dúvida uma preocupação secundária e os subsídios vinham da arrecadação total de impostos (tanto do governo municipal quanto do nacional). Essa municipalização era apoiada pelas elites locais cujas condições ambientais e de saúde também eram negativamente afetadas pela deterioração dos padrões sanitários das cidades. Foi durante esse período que os sistemas de fornecimento de água foram consolidados, levando a uma cobertura padronizada de abastecimento doméstico de água, com um sistema de eliminação de esgoto (apesar de não haver tratamento). Países e cidades no mundo menos desenvolvido começaram a copiar o modelo europeu no estabelecimento de seus próprios sistemas urbanos sanitários (Anton, 1993; Swyngedouw, 2004).

O terceiro estágio começou aproximadamente depois da Primeira Guerra Mundial quando o setor de água e saneamento, juntamente com os principais serviços urbanos (como eletricidade e telecomunicações), se tornou parte de uma preocupação nacional crescente (Bernstein, 1995; Littlechild, 1986). O Estado, com graus variados de intensidade

de controle, regulação e investimento, assumiu um papel muito mais efetivo no fornecimento de serviços públicos (Parker, 1997). A infra-estrutura das águas tornou-se – com outros grandes serviços e programas de infra-estrutura – parte de uma política social e econômica fordista-keynesiana liderada pelo Estado. Os investimentos em infra-estrutura (represas, canais, redes de esgoto) faziam, por um lado, parte de um esforço para gerar e/ou apoiar o crescimento econômico, enquanto, por outro, asseguravam uma relativa paz social por meio de políticas redistributivas (Amin, 1994; Moulaert & Swyngedouw, 1987; Gandy, 1997). Três objetivos eram centrais nesse período fordista de expansão do fornecimento de água: a criação de empregos, a geração de demanda por investimento do setor privado e, por último, a produção coletiva de bens de produção e consumo (como água, educação e habitação) a preços subsidiados para trabalhadores assalariados assim como para as indústrias (Herrington & Price, 1987). Em alguns contextos, o fornecimento de água foi nacionalizado (por exemplo, no Reino Unido e em muitos países em desenvolvimento). Em outros casos, apesar de o gerenciamento permanecer nas mãos das autoridades municipais, o Estado exerceu um papel cada vez maior, particularmente no financiamento de projetos de infra-estrutura (como, por exemplo, na França, Equador, Espanha e Israel), mas também através de uma intervenção regulamentadora mais forte. Foi também durante esse período que diversas entidades reguladoras (de regulação social, qualitativa ou ambiental) foram criadas, geralmente pelo e no âmbito do Estado nacional. Essas mudanças institucionais também asseguraram que um conjunto organizado de agentes (consumidores, sindicatos etc.) se envolvesse. Em resumo, o setor do saneamento se tornou uma parte fundamental da visão de Estado fordista e corporativista.

Durante a quarta e mais recente fase, iniciada por volta da recessão global da década de 1970, período associado ao fim do crescimento econômico liderado pelo Estado e a subsequente transição a formas pós-fordistas ou flexíveis de desenvolvimento econômico e liderança do Estado (Moulaert & Swyngedouw, 1987), uma grande mudança ocorreu na interação público-privado no setor de saneamento. Primeiramente, problemas econômicos acumulados – no contexto de altos gastos e investimentos sociais – resultaram em dificuldades orçamentárias crescentes para o Estado nacional (e muitas vezes também o poder local). Isso trouxe a necessidade de uma reconsideração do direcionamento dos dispêndios do Estado e resultou em gastos reduzidos nas políticas sociais e em apoio às indústrias livres de dívidas ou programas de expansão da infra-estrutura (Ruys, 1997). Os preços baixos, os investimentos subsidiados em água e esgoto e o envelhecimento da infra-estrutura sanitária, combinados com uma crescente demanda por água, pressionaram ainda mais os orçamentos; esta pressão agia em direção contrária aos processos mencionados. Isso foi particularmente visível no mundo em desenvolvimento. O festival de empréstimos da década de 1970, quando o capital dos países ricos buscava desesperadamente saídas no Terceiro Mundo para reciclar o que fora sobreacumulado (especialmente os petrodólares) e que não encontrava oportunidades de investimento lucrativo no mundo desenvolvido estável, esvaziou-se durante a década de 1980 à medida que o montante das dívidas cresceu (Corbridge, 1993). Problemas de pagamento das dívidas combinados com as tentativas desesperadas dos financiadores em assegurar suas posições geraram uma série de programas de “ajuste estrutural” impostos, visando estabilizar a ordem financeira mundial, mas deixando os Estados do mundo em desenvolvimento com a tarefa nada invejável de cortar gastos, privatizar e desregularizar.

Além disso, a procura por uma competitividade maior como meio de contornar a crise econômica da década de 1970 e início de 1980 estimulou a busca por ganhos em

eficiência e maior produtividade através de eliminação da burocracia, desregulamentação do mercado de trabalho e maior flexibilidade de investimento. Isso, por sua vez, foi seguido por tendências de privatização como meio para buscar ambas as “receitas-soluções” à crise do fordismo. Ademais, a globalização crescente da economia e a mudança paralela na competição, a maior disposição de capital privado através da desregulamentação e desterritorialização de mercados financeiros, além da imposição de normas de orçamento rígidas (pela União Européia ou pelo FMI), aceleraram ainda mais a modificação nas fronteiras entre os setores público e privado no gerenciamento da água em favor do último.

Terceiro, os canais usuais de governo, democráticos porém corporativistas, e frequentemente infundidos pela presença e pelo poder de *lobby* ativo de organizações sociais – notadamente sindicatos – mostraram-se uma barreira considerável à implementação de mudanças ágeis nas políticas. A configuração político-econômica tem, conseqüentemente, mudado de forma importante, resultando em novos arranjos institucionais que permitem um gerenciamento mais orientado para os negócios – ou o mercado –, o que está em maior sintonia com as estratégias de geração de lucro (Ogden, 1991, 1995; Jessop, 2002).

Quarto, os problemas ambientais crescentes e, conseqüentemente, o número maior de conflitos reais e potenciais na gerência e regulamentação do ciclo “hidrossocial” (para uma elaboração teórica sobre a noção de ciclo hidrossocial, ver Swyngedouw, Castro & Kaïka, 2002a) provaram ser um desafio sério para as formas tradicionais de organização e implementação de atividades relacionadas à água. No contexto particular em que grupos ambientalistas da sociedade civil se tornaram mais fortes e expressivos, os sistemas de governança tinham de se tornar mais sensíveis a essas questões. Tornaram-se mais fortemente ouvidas as questões relativas à restrição e ao controle de demanda (gerenciamento de demanda) como uma estratégia para reduzir o consumo de água e, portanto, remover as pressões para a expansão da base de recursos sanitários urbanos bem como sobre os danos ecológicos causados pelas cidades (sua “pegada ecológica”). A internalização de todas essas tensões em um setor basicamente pertencente e controlado pelo Estado, como o setor de água e saneamento, tornou-se cada vez mais difícil (Swyngedouw, 1998).

Por fim, e talvez o mais importante, alguns investidores começaram a buscar novas fronteiras para o investimento de capital. A água se mostrou uma possível fonte a mobilizar e aproveitar, já que oferecia a possibilidade de transformar H₂O (de novo) em capital e lucro. Essa privatização dos recursos comuns através de uma estratégia de “acumulação por despossessão” (ver Harvey, 2003) tornou-se crescentemente central à dinâmica de acúmulo na medida em que as rotas-padrão de reestruturação dos processos econômicos capitalistas existentes e os investimentos em novos produtos não eram mais suficientes para absorver o volume crescente de capital em busca de vias de investimento lucrativas. De fato, a água, juntamente com outros valores públicos, como códigos genéticos, conhecimentos locais e afins, estão rapidamente se tornando parte de tais estratégias de acumulação (Katz, 1998; Bakker, 1999a). O capitalismo, é claro, sempre foi e continuará sendo um sistema que tenta derrubar todas as barreiras existentes e incorporar o que pode à sua lógica própria de busca de lucro. A Natureza em si resistiu por muito tempo à mercantilização, mas, em anos recentes, ela e suas águas têm-se tornado um componente cada vez mais vital da busca do capital por novos recursos de acumulação. É claro que essa privatização da água não se dá no vácuo, mas envolve basicamente a transferência de propriedade da água, infra-estrutura e afins do setor público, da propriedade ou controle local, das formas de posse coletivas ou socializadas a companhias de água privadas, muitas vezes organizadas globalmente. As novas estratégias de acumulação através da privatização da água implicam

um processo pelo qual os bens da natureza se tornam integrados aos circuitos globais de capital, bens comuns locais são desapropriados, transferidos ao setor privado e inseridos no fluxo global de dinheiro e capital, de ativos em bolsa de valores e de detentores de *port-fólio*. Uma coreografia local/global é forjada, baseada na mobilização de H₂O local, transformando a água em dinheiro e inserindo-o em seus circuitos transnacionais de circulação do capital. Sistemas de recursos locais se tornaram conseqüentemente peças do tabuleiro de companhias globais. Conforme indicado na Tabela 1, a corrida pela privatização da água continua e constitui atualmente um mercado global avaliado em mais de 45 bilhões de dólares. Logo, a apropriação da água pelos atores do mercado global é movida por considerações de competitividade, rentabilidade, capacidade de pagamento dos clientes e por considerações estratégicas. Motivações humanitárias, como fornecer água aos pobres, melhorar a expectativa de vida e saúde e contribuir para o desenvolvimento têm-se tornado objetivos secundários; objetivos que são explicitamente citados nos contratos de gerência privada, mas raramente são materializados.

Tabela 1 – Privatização da água e do saneamento

Proporção dos serviços privatizados de água e saneamento em 1997 e projeção para 2010			
Região	Privatizado em 1997 (%)	Privatizado em 2010 (%)	Valor do mercado privatizado (em bilhões de U\$)
Europa Ocidental	20	35	10
Europa Central e Oriental	4	20	4
América do Norte	5	15	9
América Latina	4	60	9
África	3	33	3
Ásia	1	20	10

Fonte: www.thewaterpage.com (acesso em 5/9/2002).

O efeito combinado dos processos e dinâmicas citados resultou em uma mudança mais ou menos radical (com graus variáveis de intensidade em diversos países), tanto na prática quanto ideológica-discursivamente, de um setor de recursos hídricos liderado – e gerenciado – pelo Estado que está ou tem que estar sincronizado com as forças de mercado globalizado e com os imperativos de uma economia competitiva privada. Em outras palavras, um novo discurso metagovernamental e hegemônico surgiu no setor de saneamento, que se articulou em torno da prudência fiscal, competitividade, privatização, mercantilização da natureza e preocupações ambientais (Hajer, 1995). Em alguns casos, houve uma privatização real (como nas cidades do Reino Unido e em muitas outras pelo mundo) e em outros casos (como em Amsterdã, Bruxelas e Sevilha) exige-se das companhias públicas uma ação estratégica, gerencial, operacional e organizacional nos moldes de companhias privadas. Além disso, empresas de água e esgoto agora fazem parte de companhias multinacionais e/ou parte de conglomerados de multisserviços globais.

A TRIALÉTICA DEMANDA–SUPRIMENTO–INVESTIMENTO EM UM CONTEXTO COMPETITIVO

Em um contexto de mercantilização e demanda por privatização, a forma tradicional de gerenciamento pelo Estado das decisões relativas à tríade demanda–suprimento–investimento fundamentalmente se transformam. Se o lucro, tanto para companhias públicas quanto privadas, for o parâmetro pelo qual a performance é medida (Martin & Parker, 1997) e a sinalização dos preços for um instrumento-chave para a regulação do

nexo demanda/oferta, as contradições entre esses momentos no processo econômico tomam uma direção um tanto diferente (Littlechild, 1988). Num contexto externo, no qual a expansão da demanda é seriamente desencorajada por questões ambientais, enquanto o investimento precisa ser mantido para expandir, substituir e atualizar a rede, as equações de equilíbrio das empresas se tornam relativamente específicas. Dada uma estrutura de demanda, com investimento crescente, a rentabilidade (e portanto a sustentabilidade das companhias regidas pelo mercado) só pode ser mantida ou via aumento de produtividade (que é geralmente intensivo em capital e tecnologia, levando quase invariavelmente a uma composição orgânica crescente do capital e redução da força de trabalho) e/ou aumento de preços. Embora este último seja possível, ele é politicamente delicado, podendo levar a problemas sociais perversos. O conflito social que se seguiu à privatização do sistema de abastecimento de água de Cochabamba, na Bolívia, é um exemplo disso (Crespo, 2002a, 2002b; Gleick et al., 2002).

Imediatamente após a privatização no Reino Unido (1989), o preço da água aumentou de modo significativo. Muitas residências isentas do pagamento tiveram seu serviço cortado (uma prática posteriormente banida pelo “New Labour government” em 1997), enquanto as companhias e seus acionistas lucraram consideravelmente (Herbert & Kempson, 1995; Bakker, 2001). Na segunda rodada de ajuste de preços em 1999 (e depois que o governo introduziu um imposto chamado “*wind-fall*”, que incide sobre o que eram considerados “lucros excessivos dos serviços privatizados”), os aumentos de preço foram modestos, resultando imediatamente em uma maior redução da força de trabalho na indústria da água e uma tendência à recoletivização parcial da infra-estrutura de água (Bakker, 2003b). Em 2003, as empresas do serviço britânico de água e esgoto reivindicaram de seu órgão regulador o direito de aumentar o preço da água em 70% para poder alcançar os requisitos de investimentos futuros.

Em um contexto de demanda crescente e expansão da demanda total ou *per capita*, o volume de lucro pode ser mantido por meio da expansão da oferta. Nesse contexto, é interessante ressaltar que a lógica “produtivista” das companhias de fornecimento de água (Swyngedouw, 1995) continua em vigor (apesar dos apelos ao uso mais restrito da água). Além disso, dada a natureza de investimentos a longo prazo e intensivos em capital no sistema de infra-estrutura de saneamento, há relativamente pouco incentivo ao engajamento em grandes programas de investimento desta ordem. Simplificando, há um claro desincentivo ao investimento em atividades que não são diretamente lucrativas, como controle de vazamentos, em contraste com investimentos para o aumento de produtividade. Por fim, em um contexto de demanda e oferta geograficamente limitados no qual a maioria das companhias operam, enquanto estão simultaneamente expostas a um ambiente rapidamente globalizante e competitivo, há uma tendência das companhias de água a internacionalizar suas atividades, ou a dominar empresas de água privatizadas em outros lugares por meio de fusões, aquisições e/ou diversificações em outros setores, ou pela venda de *know-how* para outros países.

Não é surpresa, portanto, que o Estado ou certas áreas do setor público tenham que mediar essas contradições. No Reino Unido, por exemplo, a Yorkshire Water propôs coletivizar a parte de rede do sistema de fornecimento de água, mantendo a parte gerencial em mãos privadas, enquanto o serviço de água galês também se deslocou da propriedade privada para uma mescla de propriedade pública e privada (OFWAT, 2000a, 2000b; Bakker, 2003a). No caso da Grécia, a preparação para a privatização envolveu dividir a companhia de água em duas partes, uma companhia pública, que manteve os bens (infra-

estrutura técnica e rede), e uma companhia de fornecimento privada (até 49%), que gerenciaria o sistema. Parece que esse tipo de parceria público-privada, no qual o setor público é responsável por investimentos de capital fixo de longo prazo (e muito dos custos associados a eles) enquanto o setor privado organiza a parte lucrativa do sistema (gerenciamento de oferta), é a resultante mais provável do negócio privado de água. Os gastos crescentes com substituição e expansão da infra-estrutura, o longo tempo de rotação e a incerteza de investimentos a longo prazo resultam em um retorno muito fraco e numa precaução geral por parte das companhias de saneamento em investir em um equipamento tão absorvedor de capital.

UMA LIGAÇÃO PERIGOSA: RECURSOS FINITOS E “ESCASSEZ” PRODUZIDA

O DISCURSO DA “ESCASSEZ”

Apesar, ou talvez por causa da crescente preocupação acerca da importância vital da água para o desenvolvimento humano, as questões sobre ela têm ganho importância na agenda ambiental, enquanto têm sido simultaneamente submetidas à lógica do mercado. Na verdade, essas duas dinâmicas estão mutuamente interligadas. É dada cada vez maior atenção à gerência de demanda, principalmente como resultado da crescente consciência ambiental e do risco de que a disponibilidade de recursos hídricos se reduza (Bakker, 1999b; Haughton, 1999). Isso tem intensificado o debate político e social sobre a “escassez” da água (Nevarez, 1996). Como aponta Kaika (1999; 2003a), a construção discursiva de uma narrativa e de uma ideologia sanitária específicas, particularmente notável durante, por exemplo, as crises ligadas a enchentes em Atenas no início da década de 1980, serve a objetivos e políticas econômicas e políticas também específicas. Um clima de crise sanitária real, pendente ou imaginada, isto é, a produção discursiva da imanência de um desastre “hidrossocioecológico”, não somente serve para facilitar futuros investimentos na expansão do fornecimento de água (como no caso de Atenas, Guaiquil ou Sevilha), como também alimenta e apóia tentativas de mercantilização (Bakker, 2000; Haughton, 1998). Na medida em que a sinalização dos preços é vista como o principal mecanismo para gerenciar a “escassez”, essa construção discursiva da água como um bem “escasso” se torna uma parte importante da estratégia de mercantilização, quando não de privatização. Neste contexto, alianças políticas estranhas e muitas vezes cruéis são forjadas entre livre-mercadistas e setores do movimento ambientalista (Swyngedouw et al., 2002a). Na medida em que a preocupação dos ambientalistas com a crescente escassez de água – ainda que socialmente construída – foi sendo levada de forma eficaz ao grande público, tornou-se maior para este a disposição a pagar e mais aceitáveis os mecanismos de mercado como sinalizadores preferenciais, se não os únicos disponíveis, para alocar socialmente o recurso. Enquanto os ambientalistas continuam insistindo que a água é um bem escasso e finito, conseqüentemente necessitando de exploração cuidadosa, o setor privado e os governos em todas as escalas geográficas abraçam esse discurso de “escassez”. Uma economia de mercado, é claro, requer a “escassez” para funcionar. Sem a “escassez”, soluções ou mecanismos baseados no mercado simplesmente não funcionariam. Se necessário, portanto, a “escassez” será eficientemente “produzida”, socialmente projetada (Swyngedouw, 2004; Davis, 1998). De fato, a água é um dos recursos menos finitos no

mundo. É abundante e praticamente inesgotável. Pode haver limites locais ou regionais e problemas com qualidade e disponibilidade relativa, mas não há evidências de falta de água global. Uma ideologia ambiental que persiste em representar a água como inerentemente “escassa” invariavelmente nutre uma lógica mercantilizadora e “privatista”. De fato, o Banco Mundial, a União Européia e companhias privadas celebram essa contínua reciclagem da idéia de “água” como um bem escasso. Isso fornece um maravilhoso instrumento de legitimação para impulsionar as políticas neo-liberais e voltadas para o mercado. De fato, os mercados vibram com a “escassez” real ou imaginada. Muitas organizações ambientalistas, com suas preocupações reais por assuntos ecológicos importantes, encontram-se numa aliança objetiva porém perversa com tais forças políticas e econômicas para as quais a privatização da natureza é uma mera tática para maximizar a acumulação, desregular mercados e buscar novos lucros. Além disso, por este caminho retira-se a atenção da natureza política da “escassez” como “produzida” social e politicamente e foca-se, ao invés disso, nas soluções tecnológicas disponíveis.

A POLÍTICA DE AJUSTES TECNOLÓGICOS

O gerenciamento do ciclo hidrossocial e, em particular, o gerenciamento de demanda pela água operam em grande parte via a combinação de campanhas visando aumentar o conhecimento público sobre a economia de água, por um lado, e tentativas de reduzir o consumo de água através de vários ajustes tecnológicos, pelo outro (Kallis & Coccossis, 2001). Geralmente o efeito ou custo dos expedientes de poupar água depende tanto do preço da tecnologia quanto do preço da água (Boymans, 2001). No contexto de baixos preços da água, mecanismos de economia de água freqüentemente não apresentam uma boa relação de custo-benefício. Apesar de não haver consenso sobre qual é o efeito agregado sobre a economia de água (a maior parte dos estudos indicam uma desaceleração no crescimento da demanda de água, mas não uma inversão da tendência de crescimento), o ajuste tecnológico para a solução de problemas relativos à água requer investimentos significativos. Companhias de água privatizadas continuam relutantes em investir em tais tecnologias (dada as implicações de custo), enquanto subsídios públicos podem ser vistos como uma subvenção ao setor privado (no caso do setor privatizado de água) ou acusados de ir contra a ideologia dominante de recuperação plena de custo (no caso de companhias públicas). Apesar da disponibilidade, portanto, da ampla gama de expedientes e tecnologias de economia de água, o entendimento disso permanece limitado e não é provável que tenha um maior impacto no futuro próximo. Mais importante, os efeitos de deslocamento (em termos de implicações ambientais associadas ao desenvolvimento e à produção de novas tecnologias) é quase invariavelmente ignorado por completo e sua consideração não é parte da auditoria ambiental. Ainda, é muito claro que as tecnologias ambientalmente benignas quando aplicadas a um setor podem ter efeitos adversos em termos de efeitos ambientais associados a seu processo de produção. Uma auditoria ambiental total seria necessária para avaliar o benefício ambiental líquido derivado de um ajuste tecnológico.

A DANÇA DOS MANDARINS DA ÁGUA

GLOBALIZAÇÃO ATRAVÉS DO CONTROLE COMPARTILHADO

O fornecimento da água está cada vez mais incorporado ao processo de globalização econômica. Seja de propriedade pública ou privada, empresas de água estão expandindo suas operações geograficamente e têm se envolvido em um processo competitivo internacional. No caso das companhias privatizadas, além do mais, sua estrutura de capital tem se tornado cada vez mais internacionalizada. Por exemplo, depois que o governo do Reino Unido vendeu sua “parte de ouro” em dezembro de 1994, abriu-se o caminho para um festival desvairado de fusões e incorporações internacionais. Muitas companhias de água do Reino Unido estão ativamente adquirindo operações com água e esgoto em outros lugares do mundo, enquanto companhias inglesas têm se sujeitado a incorporações de competidores estrangeiros. Por exemplo, a Thames Water (companhia de fornecimento de água de Londres) foi comprada em setembro de 2000 pela multisserviços alemã RWE. A privatização parcial da companhia de águas de Atenas transformou a EYDAP em uma companhia listada no mercado de ações e, portanto, sujeita aos caprichos dos mercados de capitais nacional e internacional. Em uma escala global, um processo acelerado de concentração e consolidação do mercado está em andamento e levando a uma estrutura econômica razoavelmente oligopolista de empresas de água, com duas companhias (francesas) controlando cerca de 70% do mercado global de água privatizada (Hall, 1999; 2001). Essa tendência foi acentuada pelo recente colapso da Enron, uma das principais companhias multisserviços. Além das dificuldades de regulamentar as corporações globais (particularmente com respeito a padrões ambientais e sociais, investimentos, manutenção da infra-estrutura), essa tendência levanta o espectro de crescentes estratégias geográficas com respeito aos investimentos e ao alcance das atividades, ao fluxo de capital na área do saneamento e ao *portfolio* das *holdings*.

Realmente, o “mercado” não existe como uma arena sem os atores que a fazem funcionar. O pequeno número de companhias globais de água e esgoto produz uma forma oligopolística de organização do mercado. Como é visto na Tabela 2, somente algumas poucas companhias controlam o mercado da água. Na verdade, duas companhias francesas (Ondeo–Suez e Vivendi) possuem uma impressionante fatia do mercado de água, com a Thames Water (parte da multisserviços alemã RWE) e a SAUR aparecendo bem atrás nos respectivos terceiro e quarto lugares. A predominância dos franceses está relacionada a seu acesso preferencial a longo prazo ao mercado de água francês. Isso lhes deu uma capacidade competitiva nos mercados internacionais uma vez que se tornaram mais desregulamentados e se prepararam para o ataque da privatização. Além disso, a tradição francesa sempre combinou o investimento estatal em infra-estrutura com o gerenciamento privado dos serviços de fornecimento de água. Essa estratégia é evidentemente mais lucrativa para o setor privado e as companhias francesas têm exportado esse modelo com sucesso. O modelo anglo-saxão está baseado na privatização total (infra-estrutura e fornecimento) e a exportação desse modelo resultou em vários fracassos ou em serviços produzidos abaixo do desejado.

As quatro maiores companhias citadas estão envolvidas praticamente em todos os esquemas de privatização do mundo. Além disso, em grandes projetos, é comum as quatro ou cinco maiores companhias dividirem os despojos para gerenciar sistemas de água em conjunto e/ou para dividir a concessão em duas áreas geográficas, cada uma controlada

por um dos atores globais. Por exemplo, em Budapeste, a Vivendi tem uma *joint venture* com a RWE Aqua, e em Sidoarjo, Indonésia, a RWE dirige uma parte do sistema enquanto a Vivendi controla a segunda metade. Essas *joint ventures* e ações conjuntas por contratos desgastam ainda mais qualquer “competição” limitada que exista no mercado. O mercado de privatização de água urbana está longe de ser o “ambiente” competitivo que os estudiosos neoliberais dizem ser o salvador das economias em crise do Terceiro Mundo. Não é preciso dizer, então, que tal controle oligopolístico dá forças consideráveis aos mandarins empresariais ao negociar termos com Estados locais ou nacionais.

Tabela 2 – Os mandarins globais da água, 2001

Companhia (subsidiária de água)	País de base	Pessoas atendidas (em milhões)	Rendimentos do negócio sanitário (em bilhões de euros)	Rendimento total (em bilhões de euros)
Vivendi (Vivendi Water)	França	110	12,8	26,48
Suez (Ondeo)	França	115	10,1	42,36
Bouygues (SAUR)	França	30	2,5	20,5
RWE (Thames Water)	Alemanha	43	1,69	62,9
American Water Works	EUA	10	1,44	1,44
Anglian Water Group	Reino Unido	4,1	0,892	1,29
Severn Trent	Reino Unido	8	0,887	1,68
Kelda Group (Yorkshire Water)	Reino Unido	4,5	0,620,775	
United Utilities	Reino Unido	7	0,2	1,78

Fonte: Public Services International Research Unit (www.world-psi.org – acessado em 12/9/2002); Kasemir et al., 2002.

“COLHEITA SELETIVA” COMO APARATO ESTRATÉGICO

Atender moradores urbanos com um serviço de água potável confiável não é uma tarefa fácil. Requer um significativo investimento a longo prazo e arranjos organizacionais e gerenciais complexos. E o lucro não é de forma alguma garantido, especialmente em ambientes urbanos de baixo poder aquisitivo e condições de acesso problemáticas (Swyngedouw, 2004). Em suma, somente alguns sistemas de água urbanos são considerados capazes de gerar lucro a longo prazo, enquanto outros continuarão a requerer subsídios e apoio de forma a continuar melhorando o fornecimento do serviço. Experiências recentes têm mostrado que companhias privadas globais só vão atrás das melhores fatias de mercado, aquelas que têm algum recheio. Isso significa que somente as companhias de água e esgoto das grandes cidades são consideradas aptas à privatização. E nessas cidades, áreas com moradores de alto poder aquisitivo com condições comprovadas de pagamento das contas são, claro, os consumidores preferidos dos serviços privatizados. Isso leva

obviamente a uma “colheita seletiva” estratégica por parte das companhias (Graham & Marvin, 1994). Os serviços “promissores” (no que se refere à obtenção de lucro) são liberados para a privatização; os serviços menores e geralmente menos lucrativos permanecem em mãos públicas e requerem subsídios constantes. Além disso, obrigações contratuais têm de ser incluídas em contratos de concessão para forçar as companhias a expandir o fornecimento do serviço para áreas mais pobres. Raramente, no entanto, os fornecedores privados cumprem todos os termos de suas obrigações contratuais.

Em suma, a “colheita seletiva” estratégica é somente uma variação de uma receita já comprovadamente eficiente no capitalismo: privatizar negócios rentáveis e deixar os impostos pagos pela população cobrir os subsídios para os serviços não lucrativos, mas ainda assim essenciais. E estes últimos são aqueles dos quais depende crucialmente a sustentação dos grupos mais pobres da população.

CORRUPÇÃO COMO UMA PRÁTICA INSTITUCIONALIZADA

A ligação inevitavelmente forte entre o Estado e o setor privado nos esquemas de privatização abre as portas para toda espécie de práticas corruptas. Essas podem ser ilegais mas, com maior frequência, fazem parte do arsenal padrão de práticas acordadas e procedimentos aceitos. Assim, formas de suborno, acordos debaixo dos panos, “molhar algumas mãos” para facilitar certos arranjos contratuais e contribuições financeiras a aliados políticos, tudo isso pertence ao *kit* de ferramentas básico das empresas privadas de fornecimento de água. O contrato de concessão para Jacarta com a Thames Water (agora RWE) teve de ser renegociado após alegações de corrupção. Escândalos de suborno também foram associados a concessões, entre outros lugares, em Grenoble, Tallinn, Lesoto e no Cazaquistão. Enron, Vivendi e Suez, todas elas já foram acusadas de efetuarem pagamentos a partidos políticos em troca de favores.

Meios de persuasão em direção à privatização não mais sutis, mas perfeitamente legais, são oferecidos por Estados nacionais e organizações internacionais. Por exemplo, empréstimos do Banco Mundial ao setor de saneamento são geralmente condicionados a esse setor se comprometer a gastar uma parte considerável do empréstimo em medidas gerenciais e facilitadoras que preparem o terreno para a privatização da água. No caso de Guayaquil, no Equador, o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento forneceu um empréstimo de 40 milhões de dólares sob a condição de que quase metade dele seria gasta na preparação da privatização do serviço público de água (Hall & Lobina, 2002; Swyngedouw, 2004). Ou seja, empréstimos internacionais e outros acordos são usados como meios para propulsar esta agenda neoliberal.

O ESTADO ONIPRESENTE

O MITO DO MODELO NEOLIBERAL

O negócio de privatização da água incorpora também um dos mitos centrais do modelo neoliberal, isto é, que privatizar significa tirar o Estado do papel regulamentar da economia e diminuir a burocracia. Em contraste a esse refrão tantas vezes repetido, no setor do saneamento o Estado e/ou outros órgãos governativos (de organizações multilaterais como o Banco Mundial, o FMI ou a UE com governos nacionais ou governos locais)

estão diretamente envolvido na “regulamentação” e “organização” da privatização. Eles mudam leis, regras e convenções e produzem novos sistemas legais e institucionais que permitem e “regulamentam” a privatização, muitas vezes impondo toda espécie de condições e obstáculos que forçam a privatização a ser feita. Somando-se a isso, governos oferecem incentivos financeiros e de outros tipos para atrair companhias privadas, auxiliar o envolvimento do setor privado no processo e afins. Após a privatização, um sistema institucional regulamentar controlado pelo Estado invariavelmente tem de ser implementado, só para garantir que as companhias “comportem-se de forma competitiva”. Sem os vários níveis do Estado traçando a trilha e impondo condições que garantam a privatização, e que assegurem a operação lucrativa depois, essa acumulação por despossessão não poderia acontecer. O Estado é, em outras palavras, um ator central no estabelecimento e manutenção dos “princípios de (do) mercado”. Essa espécie de “stalinismo do mercado” privilegia um modelo de gerenciamento da água enquanto exclui modos alternativos de organização desse mercado.

A tendência para a mercantilização e a privatização muda o contexto de regulamentação de forma importante. Enquanto tentativas de mercantilização e privatização são legitimadas com base em considerações de competitividade maior, produtividade maior, preços mais baixos e um corte drástico na regulamentação burocrática, tem havido uma tendência a identificar essas mudanças nas formas econômicas de organização a desregulamentação. No entanto, evidências do setor do saneamento sugerem exatamente o oposto. Novas instituições, mais notavelmente no campo da regulamentação econômica e ambiental, acompanham todo o programa de privatização. Como Bakker (1999a; 2001) apontou no contexto do Reino Unido, o jogo regulamentar que começou com a privatização (e ostensiva desregulamentação) desatou um certo “monstro regulamentar”, que subsequente se desenvolveu em um corpo regulador-institucional de peso. Dado o caráter monopolizador territorial das companhias de saneamento privatizadas, toda sorte de procedimentos reguladores, como consolidação de metas de investimento, fixação de preço, padrões ambientais, níveis de vazamento, garantia de qualidade etc., têm sido implementados. A mudança de uma situação em que o Estado era tanto o “caçador” como o “guarda de caça” para uma em que há uma aguda separação institucional entre os dois levou, inevitavelmente, a uma situação na qual as “regulamentações” têm se tornado formais, visíveis e estatuídas (Swyngedouw et al., 2002b). Ao invés de desregulamentar o setor de água e esgoto, a privatização resultou em uma profunda *re*-regulamentação do mercado de água e no surgimento de uma estrutura regulamentar considerável e quase governamental.

A luta pelas fronteiras entre terreno público e privado funciona principalmente via dois eixos inter-relacionados: primeiro, o dos padrões ambientais e, depois, o dos imperativos do mercado. A tensão entre os dois é contida na busca da *mercantilização ambientalmente amistosa*, enquanto a tensão público/privado é mediada por debates sobre a forma que o processo de mercantilização deve tomar. Consequências imprevistas desses debates são vistas no caráter modificado do conhecimento encontrado dentro do setor sanitário. A informação que era de domínio público vira mercadoria, cria-se significação comercial e é freqüentemente tratada como confidencial. No contexto de uma transição de controle, o gerenciamento do conhecimento é fundamental no jogo da regulamentação. Reter o controle de instituições técnicas permanece um meio importante para organismos governamentais (em várias escalas) preservarem sua relativa vantagem nas negociações. Mas, apesar da aparente centralidade de tais debates sobre as esferas pública e privada, é claro que as estratégias de “comando-e-controle” do Estado permanecem como

o mecanismo-chave para a implementação de regulações ambientais (Taylor, 1999). Governos não são apenas instrumentais, são também iniciadores e facilitadores da privatização; também têm um papel central em garantir o lucro ou assegurar as companhias contra condições político-econômicas adversas. Por exemplo, o Banco Mundial assegurou a concessão da International Water em Guayaquil, no Equador, na soma de 18 bilhões de dólares contra qualquer espécie de risco, inclusive instabilidade política (Hall & Lobina, 2002). A concessionária de saneamento de Buenos Aires está processando o governo argentino pela perda de lucro depois do colapso do peso argentino.

Em suma, ao invés de desregulamentar o setor de saneamento, a privatização resultou em uma profunda *re-regulação* do mercado de água e em uma estrutura regulamentar quase governamental considerável. Nesse processo, o conjunto de atores sociais envolvidos na estrutura institucional e reguladora do setor saneamento tem sido significativamente alterado, com uma nova geometria de poder social evoluindo como consequência. Essa nova coreografia da organização institucional e regulatória é o que veremos a seguir.

REESCALONAMENTO INSTITUCIONAL: DO GOVERNO DA ÁGUA À GOVERNANÇA DA ÁGUA

Uma série de novos corpos institucionais ou regulatórios tem sido montada (no Reino Unido, batizadas apropriadamente de Quangos – quase ONGs¹) com poderes de decisão consideráveis, mas operando em uma arena política obscura com pouca transparência e somente formas limitadas de controle democrático. Essas mudanças institucionais têm sido invariavelmente definidas como parte de uma mudança maior de governo para governança (Swyngedouw, 2000; Jessop, 2002). Enquanto no passado a gestão e as políticas de água estavam direta ou indiretamente sob o controle de uma escala governamental particular, i.e., ou no âmbito nacional ou no local (municipal), nos anos recentes tem havido uma grande proliferação de novas instituições, organismos e atores relacionadas à água que estão envolvidos na criação de políticas e planejamento estratégico em várias escalas geográficas. As sucessivas gerações de diretrizes e regulações relativas à água na União Européia e o doloroso processo de implementação de uma política integrada na UE – na forma da Diretriz Européia para Estrutura de Saneamento – têm resultado no crescente poder da Comissão sobre os assuntos relacionados à água. A história política dos sucessivos estágios de negociação da estrutura de diretrizes sugere uma trilha um tanto tortuosa na qual vários atores (como governos nacionais, fornecedores de água, a Comissão Européia, o Parlamento Europeu, ONGs de várias espécies) tiveram papéis diferentes, enquanto sua influência mudou com o tempo (Kaika, 2003; Kaika & Page, 2003; Page & Kaika, 2003). Além disso – como o caso do Reino Unido nos mostra – a privatização requereu montar uma série de novos corpos regulatórios (OFWAT em particular) assim como redefinir os poderes e prerrogativas de organizações reguladoras existentes como as da Autoridade Nacional de Rios, que se integrou à recém-criada Agência Ambiental.

O resultado combinado dos processos citados tem sido uma reconfiguração mais ou menos significativa (muito significativa no caso do Reino Unido, menos significativa no caso, digamos, da Holanda) das escalas de controle da água. Como Bob Jessop (1994) apontou para os outros domínios da vida pública, a escala nacional foi redefinida (e parcialmente esvaziada) em termos de seu poder político, enquanto instituições supranacionais e subnacionais e formas de controle têm se tornado mais importantes. A privatização, por sua vez, tem levado à internacionalização de uma série de funções de controle e

¹ NGO (Non-Governmental Organization) é o termo em inglês para ONG (Organização Não-Governamental).

comando. O resultado é uma nova *gestalt* escalar de controle, caracterizada por uma articulação multiescalar de instituições e atores com graus variados de poder e autoridade. O resultado geral, portanto, é a “glocalização” (Swyngedouw, 1989; 1997) do governo nacional, tanto subindo a um nível supranacional quanto descendo a um nível subnacional. Isso resulta em uma articulação mais complexa de combinações variáveis de formas de controle dependentes das escalas. Em suma, a regulamentação do governo nacional é simultaneamente reescalada para cima e para baixo, com uma mudança paralela na organização do poder, tanto no interior das instituições como entre elas.

Finalmente, é claro que a privatização em si resulta em uma autonomia e poder das companhias em si em termos de decisões estratégicas e de investimento. Privatização de fato significa tirar um pouco do controle do setor público e transferi-lo para o setor privado. Isso não somente muda os procedimentos de decisão e desenvolvimento estratégicos, mas também afeta elementos menos tangíveis como acesso a informação e dados. Canais tradicionais de prestação de contas democrática estão, então, cortados, abreviados ou redefinidos. Uma plethora de novas instituições se formou em uma variedade de escalas geográficas. Essa proliferação de “corporações governativas” diminuiu a transparência do processo de decisões, tornando mais difícil de desembaraçar e articular as geometrias do poder que formam os resultados da decisão. Na prática, pode-se argumentar que a transição de governo a governança implicou – apesar da multiplicação de atores e instituições envolvidas no gerenciamento de água – na transferência de poderes econômicos e políticos decisivos para a componente privada do complexo de controle hidrossocial. Isso, porém, não aconteceu em um vácuo social, mas antes alimentou uma constelação de conflitos políticos e sociais, em grande parte por conta das consequências que um modelo de governança privatizante produz sobre a sustentabilidade dos sistemas socioambientais.

O CIDADÃO AUSENTE: NOVOS ATORES E CONTABILIDADE CINZENTA

Logo, a transferência do controle e fornecimento da água do setor público para o privado envolve uma mudança nas coreografias do poder e controle. Com o envolvimento político e público diminuindo, o poder do cidadão é reduzido. Além disso, na medida em que a água é transformada em dinheiro e capital, e usuários de água, em consumidores que pagam pelo acesso à água (ao invés de serem cidadãos a quem foi conferido o direito de acesso à água), as coreografias do poder político ao redor da água são fundamentalmente alteradas. Princípios de discricção de negócios, ausência de participação, procedimentos de decisão nada transparentes e afins caracterizam a organização privatizada do setor de saneamento. Apesar de ser um bem vital e local, as estruturas de decisão são tomadas pelo controle político local ou regional e transferidas às salas de reunião executivas de companhias globais. Isso leva a formas autocráticas de controle e regulamentação da água com controle democrático limitado ou ausente

A proliferação dos corpos reguladores e dos sistemas de controle associados ao ciclo hidrossocial, nas escalas local, nacional e internacional, tem contribuído para o surgimento de uma estrutura regulamentar “pesada”, pelo menos em países desenvolvidos, com responsabilidades ambigualmente definidas e uma prestação de contas definida sem precisão. Dependendo da escala geográfica de organização ou do entalhamento institucional particular das empresas de saneamento, um conjunto mutável de atores está envolvido nos procedimentos de tomada de decisão. A organização da participação de investidores é desigual e desnivelada e, em muitas instâncias, opera fora dos canais políticos democráticos

tradicionais. Enquanto alguns atores são bem representados em alguns cenários, são excluídos de outros; outros atores ficam, por sua vez, totalmente ausentes das arenas do poder onde as decisões são tomadas.

RACHADURAS NO ESPELHO: AS CONTRADIÇÕES DA PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA

ÁGUA URBANA: BEM PÚBLICO OU MERCADORIA PRIVADA?

A mudança recente em direção a tornar o H₂O em uma mercadoria global tem profundas implicações no significado social e político e na avaliação cultural da água. Primeiramente, a água é transformada em lucro e acumulação de capital por instituições privadas ou público-privadas. O fornecimento de água então torna-se meio para o fim de alcançar metas econômicas: crescimento econômico e maximização de lucro. Na medida em que companhias privadas fazem isso, atividades relacionadas à água tornam-se apenas um elemento de uma estratégia predominantemente corporativa de empresas que estão se tornando rapidamente multisserviços e internacionais. Depois, usos e funções não-econômicos da água têm de ser regulamentados por instituições governamentais que muitas vezes enfrentam oposição, conflito ou outros sérios constrangimentos em face de agências privadas poderosas. Além disso, torna-se cada vez mais difícil, se não impossível, integrar políticas de água com uma política urbana, social ou econômica mais ampla que envolva subsídios cruzados, usos alternativos da água ou uma política socialmente estratificada. Ademais, esse deslocamento inevitavelmente obriga a uma mudança na geometria do poder social. Atores e empresas privados têm se tornado vozes muito mais poderosas nas decisões estratégicas relacionadas à água, ao custo de outras organizações da sociedade civil ou do Estado. Além disso, enquanto o ciclo da água opera em ritmos temporais que são parte de um sistema ambiental maior, ele é, no entanto, forçado cada vez mais a operar de acordo com os períodos reduzidos de estrategistas empresariais e de ciclos econômicos. Ainda, a natureza privatizada de partes cruciais do ciclo da água diminui a transparência dos procedimentos de decisão e limita o acesso à informação relevante que poderia permitir que outros grupos sociais pudessem basear suas visões, decisões e opções. Por fim, a produção e distribuição da água é incorporada em uma economia cada vez mais global na qual o fluxo de investimentos, mercados de capital financeiro e decisões de investimento moldam os contornos nos quais a economia da água urbana opera. Em suma, a mudança do bem público para a mercadoria privada altera a coreografia do poder através da qual o ciclo hidrossocial urbano é organizado.

O NEXO OFERTA/DEMANDA E O ENIGMA INVESTIMENTO/PREÇOS

Em um momento em que a sinalização dos preços se torna um princípio central de organização dos mercados de água, e em um contexto de suprimentos relativamente fixos, o gerenciamento da demanda se torna um negócio arriscado. O controle monopólico de mercado, inevitavelmente associado às redes de fornecimento de água, requer firme regulamentação de preços por parte do Estado ou agências governamentais. Além disso, os esforços para reduzir o consumo de água por motivos ambientais são contrapostos por requisitos de recuperação de investimentos que dependem da fixação dos preços e da

quantidade produzida. Invariavelmente, as companhias de água operam em uma forquilha de duas pernas de sistemas reguladores que fixam preço, de um lado, e investimentos custosos em tecnologia e organização para aumentar a produtividade, de outro. A tríade investimento–preço–oferta se torna muito difícil de gerenciar, particularmente em um contexto de pressões crescentes para reduzir a demanda. A maior parte das evidências sugere uma tendência contínua a aumentar a oferta a despeito da atenção retórica dada ao gerenciamento de demanda. A custosa introdução de tecnologias de economia de água é, na melhor das hipóteses, lenta, enquanto grandes esforços são feitos para aumentar a oferta apesar da freqüentemente formidável oposição. Está ficando bem claro que a sinalização dos preços é insuficiente para regular a alocação e o uso eficiente de um recurso como a água. Isso é particularmente pertinente quando aspectos culturais ou ecológicos têm um papel cada vez mais importante, aspectos estes cuja regulação requer mais instrumentos políticos do que econômicos.

LUTA SÓCIO-ESPACIAL PELA ÁGUA

A dupla tensão entre continuar aumentando a demanda por água urbana, de um lado, e a pressão acumulada para alocar água a outras funções, por outro, tem aumentado os conflitos socioespaciais em torno da captação, alocação e uso de água. Esses conflitos podem tomar uma variedade de formas, desde a crescente diferenciação social nas cidades em termos de consumo de água, conflitos entre usos urbanos, agrícolas, industriais ou ecológicos, a conflitos entre áreas de extração de recursos e áreas de consumo urbano (refletido em conflitos sobre novos reservatórios ou construção de represas). Além disso, a globalização das companhias de água assinala uma estratégia segundo a qual águas locais, transformadas em capital, são geograficamente re-allocadas para outros lugares e cidades. Por exemplo, a companhia de águas de Londres comprou o sistema de fornecimento de água de Jacarta. Invariavelmente, o resultado dessas lutas e conflitos exprime a relação desigual de poder infundida pela organização do ciclo hidrossocial.

ÁGUA E RISCO DE MERCADO: A GLOBALIZAÇÃO DA ÁGUA E O DESENVOLVIMENTO DESIGUAL

Na medida que as companhias de água operam cada vez mais como agentes econômicos privados, também são crescentemente sujeitas aos riscos correntes de mercado. Apesar de fornecerem um serviço fundamental e essencial, a sobrevivência econômica das operações sanitárias não é garantida. Incorporações, retirada de investimentos, re-alocação geográfica, falências, operações ineficientes, risco político e afins são, é claro, endêmicos a uma economia privada de mercado. De fato, essa incerteza e fluidez é exatamente o que se supõe que a dinâmica de mercado deveria produzir para identificar as empresas de baixa performance e para re-alocar recursos econômicos de atividades menos lucrativas para outras mais lucrativas. Isso levanta questões específicas a respeito da sustentabilidade a longo prazo de sistemas de fornecimento de água urbanos baseados no mercado. Na ausência de incentivos fortes para aumentar a produtividade ou a eficiência, e dados os altos custos e o longo tempo de retorno de investimentos de capital fixo em infra-estrutura de saneamento, as companhias privadas podem não ser capazes de manter os sistemas de água funcionando com eficiência. Isso levaria, a médio prazo, a uma situação na qual o Estado (em qualquer nível) teria de se envolver novamente com o setor de saneamento de formas mais diretas. Há uma tendência em deixar a rede de infra-estrutura de água

urbana nas mãos do setor público, enquanto companhias privadas e lucrativas asseguram as atividades gerenciais. Isso exige um subsídio indireto do setor privado pelo Estado e, em termos de mercado, distorce a operação do mercado. De fato, em um contexto no qual o risco de falha no suprimento de água é muito dramático, o Estado terá de se manter (ou se tornar novamente) um ator-chave na organização dos sistemas de fornecimento de água. Isso ficará ainda mais pronunciado à medida que os padrões ambientais e sanitários das áreas urbanas continuem caindo.

Além do mais, o risco de falhar não contrapõe somente os moradores urbanos a fornecedores de água, mas as falhas ou o fornecimento de água muito caro trazem também riscos sérios a outros setores econômicos. Na medida em que as economias urbanas são cada vez mais baseadas no setor serviços, empresarias e pessoais, de turismo e festivais urbanos espetaculares, o fornecimento de água barato e confiável (assim como o de outros meios coletivos de produção) é um ingrediente-chave para o sucesso econômico das cidades.

ÁGUAS CONTESTADAS

Não é preciso dizer que os processos aqui delineados não seguem incontestados (Ward, 1997; Petrella, 1993; Barlow/Clark, 2002). Uma grande gama de movimentos de resistência local e global tem surgido, contestando a lógica hegemônica de privatização da água e lutando por meios alternativos de gerenciamento da água. O caso de Cochabamba, na Bolívia, se tornou hoje um exemplo icônico de resistência bem-sucedida. Após uma mobilização em massa e um embate social e político considerável, a International Water, concessionária do sistema de fornecimento de água da cidade, foi expulsa do país e o serviço de águas voltou às mãos públicas. Em Buenos Aires, o contrato de água teve de ser renegociado depois que a Argentina foi forçada a desistir da política de estabilização dólar/peso em consequência da crise econômica que balançou o país no começo de 2002. Na Espanha, milhões de pessoas marcharam nas ruas de Madri em protesto contra as políticas de água do governo conservador. Em Porto Alegre, o movimento de globalização alternativa tornou a água uma das principais arenas ao redor da qual mobilizam ações sociais. Cada vez mais, companhias de água descobrem que os lucrativos potes de ouro prometidos no setor de água podem não ser tão fartos como o Banco Mundial e entusiastas da liberalização pintam. Algumas começaram a se retirar do setor de saneamento. A água continua sendo realmente um bem altamente contestado. E em um contexto em que, ainda hoje, muitas pessoas morrem por falta de acesso a água de boa qualidade, as lutas sociais pela água tendem a se transformar em embates por direitos humanos fundamentais.

Erik Swyngedouw é professor da School of Geography and the Environment da Oxford University, UK. E-mail: erik.swyngedouw@geog.ox.ac.uk

Artigo recebido em janeiro de 2004 e aceito para publicação em março de 2004.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMIN, A. (Ed.) *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Blackwell, 1994.
- ANTON, D. *Thirsty Cities: Urban Environments and Water Supply in Latin America*. Ottawa, ON: International Development Research Centre, 1993.
- BAKKER, K. *Privatizing Water: The Political Ecology of Water in England and Wales*. Oxford, UK, 1999a. Thesis (Dphil) – School of Geography and the Environment, University of Oxford.

- BAKKER, K. "Deconstructing Discourses of Drought." *Transactions of the British Institute of Geographers New Series*, v.24, p.367-72, 1999b.
- _____. "Privatizing Water: Producing Scarcity: The Yorkshire Drought of 1995." *Economic Geography*, 76(1), 4-27, 2000.
- _____. "Paying for Water: Water Charging and Equity in England and Wales." *Transactions of the Institute of British Geographers New Series*, v.26, p.143-64, 2001.
- _____. "From Public to Private to ... Mutual? Restructuring Water Supply Governance in England and Wales." *Geoforum*, 34(3), 359-74, 2003a.
- _____. *Privatising Water*. Oxford: University Press. 2003b. (No prelo.)
- BARLOW, M.; CLARK, T. *Blue Gold*. New York: New Press, 2002.
- BERNSTEIN, M. H. *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton, NJ: University Press, 1955.
- BOYMANS, D. *European Policies and Sustainable Use of Water in Metropolitan Areas*, Institute for Prospective Technological Studies, Seville: IPTS, 2001.
- CORBIN, A. *The Foul and the Fragrant*. London: Picador, 1994.
- CORBRIDGE, S. *Debt and Development*. Oxford: Blackwell, 1993.
- CORNUT, P. *Over Water – De Belangen van het Drinkwater in het West-Europa van de 21ste Eeuw*. Brussel: Vrije Universiteit Press, 2003.
- CRESPO, C. *Water Privatisation Policies and Conflicts in Bolivia – The Water War in Cochabamba (1999-2000)*. Oxford, UK, 2002a. Thesis (PhD) – School of Planning, Oxford Brookes University. (Não-publicada.)
- _____. "Structural Adjustment and Water Supply in Bolivia: Managing Diversity, Reproducing Inequality." In: ZETTER, R.; WHITE, R. (Eds.) *Planning in Cities – Sustainability and Growth in the Developing World*. London: ITDG Publishing, 2002b. p.189-202.
- DAVIS, M. *Ecology of fear*: Los Angeles and the imagination of disaster. New York: Metropolitan Books, 1998.
- EARLE, A. "International Water Companies." [2001.] In: The Water Page <www.thewaterpage.com> acesso em set. 2002.
- GANDY, M. "The Making of a Regulatory Crisis: Restructuring New York City's Water Supply." *Transactions; Institute of British Geographers*, v.22, p.338-58, 1997.
- GLEICK, P. H.; WOLFF, G.; CHALECKI, E. L.; REYES, R. *The New Economy of Water – The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water*. Oakland, California: Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 2002.
- GOUBERT, J.-P. *The Conquest of Water*. Cambridge: Polity Press, 1989.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. "Cherry-Picking and Social Dumping: Utilities in the 1990s." *Utilities Policy*, 4(2), 113-20, 1994.
- GUY, S.; GRAHAM, S.; MARVIN, S. "Splintering Networks: Cities and Technical Networks in 1990s Britain." *Urban Studies*, 34(2), 191-216, 1997.
- HAJER, M. A. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Clarendon Press: Oxford, 1995.
- HALL, D. "The Water Multinationals." Public Services International Research Unit. University of Greenwich. Occasional Paper, 1999. (Mimeografado.)
- _____. "The Private Water Industry – a Global Assessment from the Perspective of Trade Unions." Paper presented to the conference on Achieving Participatory Governance: sustainability and innovation policies in a multi-level context. Athens, 29th-30th October 2001.

- HALL, D.; LOBINA, E. Water Privatisation in Latin America. Public Services International Research Unit, University of Greenwich, Paper Presented at PSI Americas' Water Conference, San José, Costa Rica, July 2002.
- HARVEY, D. *The New Imperialism*. Oxford: University Press, 2003.
- HASSAN, J. *A History of Water in Modern England and Wales*. Manchester: University Press, 1998.
- HAUGHTON, G. "Private Profits – Public Drought: the Creation of a crisis in water management for West Yorkshire." *Transactions of the British Institute of Geographers New Series*, 23(4), 419-33, 1998.
- . "Analysing the Multiple Constructions of Drought." *Transactions of the British Institute of Geographers New Series*, v.24, p.373-8, 1999.
- HERBERT, A.; KEMPSON, E. *Water Debt & Disconnection*. London: Policy Studies Institute (PSI), 1995.
- HERRINGTON, P.; PRICE, C. *What Price for Private Water*. London: Public Finance Foundation, 1987.
- JESSOP, B. "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State." In: BURROWS, R.; LOADER, B. (Eds.) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge, 1994. p.13-37.
- . *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- KAÏKA, M. *Modernity and the Urban Spaces of Produced Nature: the Politics and Culture of the Urbanisation of Water in Athens (1834-1999)*. Oxford, 1999. Thesis (-Dphil) – School of Geography and the Environment, University of Oxford, UK. (Não-publicada.)
- . "Constructing Scarcity and Sensationalising Water Politics: 170 Days that Shook Athens." *Antipode*, 2003a.
- . "The Water Framework Directive: a New Directive for a Changing Social, Political and Economic European framework." *European Planning Studies*, 11(3), 299-316, 2003b.
- KAÏKA, M.; PAGE, B. "The EU Water Framework Directive Part 1: European Policy-Making and the Changing Topography of Lobbying." *European Environment*, [2003]. (Não-publicado.)
- KALLIS, G.; COCCOSSIS, H. *Water for the City: Critical Issues and the Challenge of Sustainability*. Metron Research Project, European Commission DG-Research, Environment and Climate Programme, ISBN-960-86789-2-7. Mytilini: University of the Aegean, 2001.
- KAN, E.; STREIFF, T. *The Water Factor – Water Quality*. Zurich: Swiss Reinsurance Company, 2002.
- KATZ, C. "Whose Nature, Whose Culture? Private Productions of Space and the 'Preservation' of Nature". In: BRAUN, B.; CASTREE, N. (Eds.) *Remaking Reality: Nature at the Millenium*. London: Routledge, 1998. p.43–63.
- KAZEMIR, B.; LEININ, S.; SCHAUB, R. *Privatization, Globalization, and Sustainability in the Water Industry*. Draft Report. Zurich SUSTAINSERV Consulting, Swiss Institute for Environmental Science and Technology, 2002.
- LASKI, H. J.; JENNINGS, W. I.; ROBSON, W. A. (Eds.) *A Century of Municipal Progress 1835-1935*. London: George Allen & Unwin, 1935.
- LITTLECHILD, S. *Economic Regulation of Privatised Water Authorities*. London: HMSO, 1986.

- LITTLECHILD, S. "Economic regulation of privatised water authorities and some further reflections." *Oxford Review of Economic Policy*, 4(2), 1988.
- MARTIN, S.; PARKER, D. *The Impact of Privatization: Ownership and Corporate Performance in the UK*. London: Routledge, 1997.
- MILLWARD, R. "Emergence of Gas and Water Monopolies in Nineteenth Century Britain: Contested Markets and Public Control." In: JAMES, F.-P. (Ed.) *New Perspectives in Late Victorian Economy: Essays in Quantitative Economic History 1860-1914*. Cambridge: University Press, 1991.
- MOULAERT, F.; SWYNGEDOUW, E. "A Regulation Approach to the Geography of the Flexible Production System." *Environment and Planning D: Society and Space*, v.7, p.327-45, 1987.
- NEVAREZ, L. "Just Wait until There's a Drought: Mediating Environmental Crises for Urban Growth." *Antipode*, 28(3), 246-72, 1996.
- OFWAT – Office of Water Services *The Changing Structure of the Water and Sewerage Industry in England and Wales*. OFWAT: Birmingham, 2000a.
- _____. *New Ownership Structures in the Water Industry. A Consultation Paper by the Director General of Water Services*. OFWAT: Birmingham, 2000b.
- OGDEN, S. "The Trade Union Campaign against Water Privatisation." *Industrial Relations Journal*, n.22, p.20-35, 1991.
- _____. "Transforming Frameworks of Accountability – the Case of Water Privatization." *Accounting Organizations and Society*, v.20, p.193-218, 1995.
- PAGE, B.; KAÍKA, M. "The EU Water Framework Directive Part 2: Policy Innovation and the Shifting Choreography of Governance." *European Environment*, [2003]. (Não-publicado.)
- PARKER, D. "Privatisation and Regulation: Some Comments on the UK Experience." Occasional Paper No.5. London, Centre for the Study of Regulated Industries (CRI)/Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), 1997.
- PETRELLA, R. *La Manifeste de l'Eau*. Bruxelles: Editions Labor, 1998.
- RUYS, P. "Structural Changes and General Interest: which Paradigms for the Public, Social and Cooperative Economy?" *Annales de l'economie publique sociale et cooperative*, n.68, p.435-51, 1997.
- SWYNGEDOUW, E. "The Heart of the Place: The Resurrection of Locality in an Age of Hyperspace." *Geographiska Annaler B*, 71B(1), 31-42, 1989.
- _____. "The Contradictions of Urban Water Provision." *Third World Planning Review*, 17(4), 387-405, 1995.
- _____. "Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale." In: Cox, K. (Ed.) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York/London: Guilford/Longman, 1997. p.137-66.
- _____. "Homing In and Spacing Out: Re-Configuring Scale." In: GEBHARDT, H.; HEINRITZ, G.; WIESSNER, R. (Eds.) *Europa im Globalisierungsprozess von Wirtschaft und Gesellschaft*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 1998. p.81-100.
- _____. "Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling." *Environment and Planning D: Society and Space*, v.18, p.63-76, 2000.
- _____. *Flows of Power – The Political Ecology of Water and Urbanisation in Ecuador*. University Press: Oxford, [2004]. (Não-publicado.)
- SWYNGEDOUW, E.; KAÍKA, M.; CASTRO, E. "Urban Water: A Political-Ecology Perspective." *Built Environment*, v.28(2), 124-37, 2002a.

- SWYNGEDOUW, E.; PAGE, B.; KAĪKA, M. "Sustainability and Policy Innovation in a Multi-Level Context: Crosscutting Issues in the Water Sector." In: GETIMIS, P.; HEINELT, H.; KAFKALAS, G.; SMITH, R.; SWYNGEDOUW, E. (Eds.) *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*. Opladen: Leske & Budrich, 2002b. p.107-31.
- TAYLOR, G. *State Regulation & the Politics of Public Service. The Case of the Water Industry*. London/New York: Mansell, 1999.
- WARD, C. *Reflected in Water. A Crisis of Social Responsibility*. London/Washington: Cas-sell, 1997.

A B S T R A C T *The paper critically engages with the global project of commodifying and privatising water resources. In the first part, neo-liberal privatisation policies are contextualised historically and politically. In a second part, the discourse of water 'scarcity' is explored in relation to the logic of privatisation. In a subsequent part, the strategies of global corporations that share the water markets will be examined. This, in turn, leads to a consideration of the continuing centrality of the state and of 'governance' in the regulation of the water sector, and to a discussion of the weakened position of the citizen vis-à-vis these modes of water governance. Finally, the contradictions of water privatisation will be explored.*

K E Y W O R D S *Water resources; privatisation; sanitation.*