

Capítulo 6 - A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência de Inglaterra e Gales

José Esteban Castro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CASTRO, J. E. A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência de Inglaterra e Gales. In: *Água e democracia na América Latina* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2016, pp. 160-201. ISBN 978-85-7879-486-6. Available from: doi: [10.7476/9788578794866.0007](https://doi.org/10.7476/9788578794866.0007). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/tn4y9/epub/castro-9788578794866.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CAPÍTULO 6

A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência de Inglaterra e Gales¹

Introdução

Este capítulo oferece uma breve introdução ao desenvolvimento da regulação no setor do saneamento² na Inglaterra e Gales.³ A primeira seção explora os antecedentes históricos da regulação no país, com uma referência paralela a alguns aspectos da evolução dos princípios e instituições regulatórias nos Estados Unidos, já que os processos em ambos países têm importantes pontos em comum e se influenciaram mutuamente ao longo do tempo. A importância da visão histórica desses processos não deve ser excessivamente exagerada, mas um dos pressupostos principais do capítulo é que é necessário recuperar a memória histórica sobre o desenvolvimento dos serviços de saneamento especialmente nos países que tiveram sucesso para alcançar a sua universalização durante o século vinte. Os debates sobre políticas públicas e regulação com frequência tendem a adotar uma

1 Originalmente publicado em: Alceu de Castro Galvão Junior e Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes (eds.), *Regulação: Normatização da Prestação dos Serviços de Água e Esgoto*, Fortaleza, Brasil: Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR) e Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), 2008, pp. 161-201.

2 Em geral traduzi “water services” e “water and sanitation services” como “saneamento” ou “serviços de saneamento”, mas, em alguns casos utilizei simplesmente “água e esgotos”. Por exemplo, traduzi “Office for Water Services (OFWAT)” como “Escritório dos Serviços de Saneamento (OFWAT)”, para facilitar a compreensão do leitor em português do Brasil.

3 Ainda que alguns aspectos genéricos da atividade regulatória correspondem ao Reino Unido da Grã-Bretanha (Inglaterra, Gales, Escócia, Irlanda do Norte e territórios de ultramar) em seu conjunto, a maior parte da reflexão neste capítulo baseia-se na experiência da Inglaterra e, no período mais recente (desde a privatização das empresas de saneamento em 1989) Inglaterra e Gales. Em muitos aspectos os casos de Escócia e Irlanda do Norte têm características diferentes (por exemplo, as empresas de saneamento não foram privatizadas).

visão estritamente técnica que tende a excluir as lições históricas e não consideram adequadamente a relevância dos aspectos sócio-econômicos e políticos nesse desenvolvimento. A segunda seção examina mais em detalhe a estrutura e desenvolvimento da regulação do setor de saneamento desde a sua privatização, implementada em 1989, e oferece uma breve síntese do estado atual do debate e dos principais problemas que enfrenta o setor. As reflexões se baseiam principalmente nos resultados do projeto de pesquisa PRINWASS (www.prinwass.org), coordenado pelo autor, que entre outros casos considerou a experiência de reformas profundas introduzidas nos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales particularmente a partir da privatização das empresas do setor em 1989.

1. O desenvolvimento da regulação na perspectiva histórica

Na Inglaterra y nos Estados Unidos a regulação se desenvolveu a partir da necessidade de estabelecer controles sobre o fornecimento de bens e serviços como a distribuição de água e gás para uso doméstico por parte de empresas privadas durante a segunda metade do século dezanove (Foreman-Peck e Millward, 1994; Newbery, 1999). Essas empresas eram pequenos monopólios que operavam sem regulação e que serviam em geral os bairros mais ricos nas cidades importantes. A necessidade de estabelecer controles rígidos sobre a atividade desses monopólios privados não regulados foi resultado em grande medida ao crescente mal-estar do público usuário pelo caráter insatisfatório (em qualidade, preços, cobertura, etc.) dos serviços prestados e pela necessidade de estendê-los ao conjunto da população, uma tarefa que não era assumida pelas empresas privadas e exigiu a ação decisiva do estado (uma breve análise da literatura existente sobre este tema pode ser consultada em Castro, 2005 e Castro et. al., 2003).

Mesmo que alguns setores liberais interpretaram o movimento a favor de uma maior regulação da vida econômica e social que começou no século dezanove como uma conspiração antiliberal e como um ataque à democracia, o fato é que as forças sociais e políticas que pugnavam pela introdução de uma regulação estrita eram muito heterogêneas e incorporavam a

proeminentes representantes do pensamento liberal e, inclusive, a convencidos defensores do *laissez faire* que no entanto apoiavam uma maior regulação e intervenção estatal como meios para garantir a preservação do mercado e da propriedade privada. Naturalmente, as lutas dos trabalhadores por melhorar suas condições de trabalho e de vida e pela ampliação dos direitos de cidadania tiveram um papel decisivo nesse processo (Marshall, 1963). Não surpreende então que a introdução de uma política regulatória crescentemente estrita contasse com um amplo consenso e abrangesse praticamente todos os aspectos da vida social e econômica, com apelos à imposição de padrões mínimos de qualidade, o controle dos preços dos alimentos, a vacinação obrigatória das crianças, a cobrança de impostos para estender as redes de abastecimento de água e gás nas cidades, ou a proibição do trabalho infantil e da tortura dos trabalhadores por parte dos patrões, entre muitos outros temas (Polanyi, 1957: 144-150).

Na Inglaterra, o processo de crescente regulação dos serviços públicos se desenvolveu a partir de meados do século dezenove com a assinatura de contratos entre governos municipais e fornecedores privados que obtinham direitos de exploração de monopólios como a distribuição de gás e água com a condição do cumprimento de padrões de qualidade previamente estipulados e sujeitos a um controle de preços (Millward, 1991). No entanto, por volta do fim do século dezenove se havia chegado à conclusão de que a regulação de monopólios privados era insuficiente para garantir a qualidade dos serviços e, particularmente, para incentivar a expansão da cobertura em um contexto de rápido crescimento urbano e populacional e ameaças permanentes de epidemias. Eventualmente a solução adotada foi a municipalização dos serviços, e por exemplo a Cidade de Londres em 1902 decidiu reunir os oito monopólios privados de água que serviam a metrópole e substituí-los por uma empresa sob controle público, enquanto em outras regiões do país ocorriam processos similares (MWB, 1949; ver também Laski et. ao., 1935; Hassan, 1998). É bom frisar também que os monopólios privados se haviam concentrado na captação e distribuição de água “limpa”, mas praticamente não participaram no desenvolvimento dos serviços de coleta e evacuação de esgotos e na proteção de bacias, atividades que foram desenvolvidas a partir da iniciativa do setor público às vezes secundada, como no

caso da proteção ambiental, por organizações sem fins de lucro (Antonelli, 1992; Finer, 1952; Luckin, 1986).

Mas, as razões pelas quais os monopólios privados de água foram paulatinamente substituídos por empresas municipais não se limitavam à necessidade de elevar a qualidade dos serviços e estendê-los ao conjunto da população, já que além disso existiam o que podemos denominar fatores e condicionantes sistêmicos externos ao setor do saneamento, por exemplo considerações de caráter financeiro e político, que em grande medida determinavam o curso de ação que inexoravelmente conduzia a níveis crescentes de regulação e intervenção pública direta. Como indicou recentemente um analista do processo de municipalização de fins do século dezenove na Inglaterra, a propriedade municipal

fornecia apoio político local ao manter os preços em níveis razoáveis enquanto gerava ganhos para financiar os bens públicos locais e reduzir a carga dos impostos locais. Esse equilíbrio político-econômico outorgou voz política aos consumidores, e aos políticos poder econômico, enquanto os ganhos beneficiavam os dois. [...] Com o poder crescente da classe trabalhadora emergente, com ou sem democracia, chegaram demandas para aceder a esses serviços a preços “justos” - preços que a maioria da população pudesse pagar. As preocupações políticas se deslocaram da saúde e a segurança para a equidade e a eficiência [...]. O processo político, seja local ou central, estava inevitavelmente envolvido na regulação desses serviços públicos. Os verdadeiros problemas surgiram quando o processo político foi capturado por aqueles que viram que a necessidade de regular os serviços públicos em rede oferecia a oportunidade de redistribuir renda e adquirir poder de patronato (Newbery, 1999: 19-22).

Desse modo, podemos dizer que na Inglaterra o processo de desenvolvimento da regulação e, crescentemente, da intervenção estatal direta no fornecimento de serviços de água em rede e de coleta e evacuação de esgotos (assim como outros serviços públicos essenciais) desde fins do século dezenove foi o resultado da convergência de um número de fatores

tanto internos como externos ao setor de saneamento propriamente dito. Como enfatizaremos novamente mais adiante, este é um elemento analítico importante para compreender o desenvolvimento da regulação, não só no passado mas também na conjuntura atual.

1.1. O caso dos Estados Unidos

Paralelamente ao desenvolvimento da regulação dos serviços públicos essenciais na Inglaterra é importante considerar também o caso dos Estados Unidos, entre outras razões porque os processos em ambos países compartilham uma base jurídica comum e se influenciaram mutuamente ao longo do tempo. Convencionalmente se divide o desenvolvimento da regulação nos Estados Unidos em três períodos principais. A primeira etapa que teve lugar aproximadamente entre 1870 e 1930 e que inclui a criação da primeira instituição regulatória em 1887, a Comissão Interestatal de Comércio, que teve continuidade com uma série de entidades similares criadas nas décadas de 1910 e 1920. Uma segunda etapa se desenvolveu dentro do marco das políticas do New Deal implementadas pelo Presidente Franklin Roosevelt nos anos 1930 como resposta à Grande Depressão de 1929, um período durante o qual o setor privado apoiou consistentemente a aplicação de políticas regulatórias com o objetivo de proteger as condições do mercado e a propriedade privada em momentos de grande turbulência social e econômica. Uma terceira etapa, mais recente, estaria caracterizada por aquilo que alguns chamam de “regulação social”, fazendo referência à extensão do braço regulatório para cobrir novas áreas tais como os padrões de saúde, de segurança e de qualidade ambiental, aspectos que foram ganhando importância desde a década de 1970 (Peters, 1998: 55-60). Mais amplamente, os processos desde a década de 1980, e em grande medida sob a influência dos Estados Unidos e a Grã-Bretanha, se caracterizaram por um agressivo retorno das políticas ultra-liberais que consideram a regulação como um obstáculo às liberdades privadas e ao espírito empresarial e defendem a desregulação e liberalização das atividades econômicas a partir do argumento de que a regulação é ineficiente e que o mercado pode ser auto-regulado efetivamente sem necessidade de intervenções burocráticas.

Apesar da existência de pontos de contato fundamentais no desenvolvimento da regulação nos Estados Unidos e na Inglaterra, a evolução dos princípios e instituições regulatórias no primeiro seguiu um caminho bastante diferente do caso inglês, e em particular se destaca o papel central do poder judiciário nesse processo. Neste sentido, a Corte Suprema de Justiça estabeleceu uma série de princípios regulatórios fundamentais seguindo a Lei Comum anglo-saxona (Common Law), pela qual se afirmava que a regulação é necessária para proteger o interesse público e para corrigir problemas de concorrência imperfeita como os derivados da existência de monopólios naturais no fornecimento de serviços em rede como a água. Um desses princípios introduzidos para justificar a regulação estatal é que as companhias que fornecem serviços públicos estejam legalmente dentro do domínio público, desempenhando uma função pública, e portanto estão sujeitas a regulação. Por exemplo, uma regulamentação da Corte Suprema em 1877, relacionada com uma disputa sobre ferrovias, sentava este princípio da seguinte forma:

Quando o dono da propriedade a destina para um uso no qual o público tem certo interesse, ele de fato outorga ou cede ao público um interesse nesse uso, e deve até o ponto desse interesse, se submeter a ser controlado pelo público, para o bem comum, sempre e enquanto mantiver o uso (U. S. Supreme Court, 1877).

Outro exemplo tem a ver com o princípio de equilíbrio entre o respeito constitucional à propriedade privada e a proteção do interesse público, pelo qual se supõe que as companhias privadas não devem receber taxas de retorno desproporcionadas que beneficiem seus acionistas em prejuízo dos usuários. Por exemplo, em 1904 a Suprema Corte justificava a fixação de um limite à taxa de retorno de uma companhia de água privada na Califórnia da seguinte maneira:

O fato de fixar as tarifas de água de modo tal que dêem um ganho de seis por cento sobre o valor da propriedade que é usada com o propósito de fornecer água segundo prevê a lei,

não é confisco, nem tomar a propriedade sem o devido processo legal, nem a negação da proteção equitativa das leis, ainda que, anteriormente a isto, se tenha permitido à companhia fixar tarifas que lhe assegurariam entre um, e um e meio por cento de retorno mensal sobre o capital investido no empreendimento. Se isso não é obstaculizado por um contrato inalterável, sempre e quando receber certa compensação, pensamos que uma lei que reduz a compensação até aqui permitida a seis por cento do presente valor da propriedade utilizada pelo público, não é inconstitucional. Não há nada de confiscatório nisso.

O custo original pode ter sido muito grande, podem ter sido cometidos erros de construção, mesmo que sem intencionalidade, aumentando o custo; pode ser que se tenha adquirido mais propriedade que a necessária para o propósito original. Outras circunstâncias podem existir que demonstrem que as tarifas originais são muito altas para uma compensação justa ou razoável no presente. Não obstante estes fatos, se pretende dizer que os acionistas da companhia vão ter direito a dezoito por cento sobre esse custo para sempre ou que a redução desse percentual, como está prevista na ata de 1885, os destitui da propriedade, violando as previsões da Constituição Federal? Nós achamos que não (U.S. Supreme Court, 1904; veja também: U.S. Supreme Court, 1912).

Outro caso que envolveu à Knoxville Water Company em 1909 previa que haveria uma crescente necessidade de regulação nos próximos anos e discutia os problemas intrínsecos que enfrentam os reguladores que precisam preservar o equilíbrio entre os interesses privados e públicos. Ao mesmo tempo em que defendia a “santidade da propriedade privada” como fundamento do sistema social, a sentença da Corte Suprema neste caso confirmava o direito dos cidadãos a ter acesso aberto à informação sobre as operações das companhias privadas concessionárias de serviços públicos:

O regulamento das corporações de serviço público que desempenham suas tarefas sob condições de monopólio necessário, se exercerá com maior frequência com o correr do tempo. É uma função delicada e perigosa, e deveria ser exercida com

um agudo sentido de justiça por parte do corpo regulatório, em conjunto com uma abertura por parte da companhia a ser regulada. [...] Nosso sistema social descansa em grande parte na santidade da propriedade privada, e aquele estado ou comunidade que busque invadi-la rapidamente descobrirá o erro no desastre provocado. O mais leve ganho que o consumidor obterá pela redução das tarifas cobradas pelas corporações de serviços públicos não é nada comparado com sua parte na ruína que se suscitará ao negar-lhe à propriedade privada sua justa recompensa, desestabilizando valores e destruindo a confiança. Por outra parte, as companhias a serem reguladas encontrarão útil para seu interesse perdurável facilitar livremente a informação que sirva como fundamento para uma regulação justa (U. S. Supreme Court, 1909).

À margem das implicações políticas e ideológicas que podem identificar-se nesta e em outras sentenças da Corte Suprema, elas contribuiram no longo prazo ao estabelecimento de uma sólida tradição regulatória nos Estados Unidos, muitos de cujos princípios seguem tendo clara relevância contemporânea e influenciaram o desenvolvimento da regulação em muitos outros países. Um aspecto importante que cabe destacar é que a regulação era claramente percebida como um instrumento necessário para preservar o funcionamento do sistema capitalista e, em particular, a propriedade privada, apesar de que alguns setores empresariais e intelectuais liberais tendiam a criticar o avanço da regulação das atividades privadas como um ataque às liberdades individuais e, em última instância, ao sistema democrático. Este é um aspecto importante porque as tensões geradas ao interior do sistema capitalista em relação à regulação persistem até os nossos dias e permeiam em grande medida os debates contemporâneos, incluindo o debate atual no Brasil sobre a nova Lei de Saneamento (Lei nº 11.445/2007) e sobre as formas institucionais e alcance que deve adotar a atividade regulatória.

Finalmente, outro ponto que convém enfatizar novamente é que mesmo que os processos de desenvolvimento da regulação de serviços públicos básicos na Inglaterra y nos Estados Unidos se influenciaram mutuamente ao longo da história, ao mesmo tempo existem diferenças significativas

entre ambos. Em particular, o poder judiciário não tem jogado um papel tão preponderante na Inglaterra como nos Estados Unidos e alguns autores argumentaram que na Inglaterra a negociação e o entendimento mútuo entre o governo e o setor privado sustentaram o desenvolvimento de um modelo regulatório “negociado”, que contrasta com o caráter litigioso que caracteriza o caso dos Estados Unidos (Wilks, 1998). Esse é um aspecto importante para alcançar uma melhor compreensão do desenho e funcionamento do sistema regulatório existente no setor de saneamento na Inglaterra contemporânea.

1. 2 Racionalismo administrativo vs. Racionalismo econômico-mercantil

O desenvolvimento da regulação e a crescente intervenção estatal direta na economia se acentuaram depois da primeira Guerra Mundial e, particularmente, depois da Grande Depressão de 1929, quando se expandiu o consenso a respeito de que o estado devia desempenhar um papel crucial para assegurar o crescimento econômico e a equidade social. No setor da água, o processo tomou a forma de uma crescente centralização dos serviços em mãos dos estados nacionais, com a criação de burocracias públicas organizadas hierarquicamente sobre a base da união entre conhecimento científico e excelência administrativa, no caso de instituições como o Bureau of Reclamation e o Corps of Engineers nos Estados Unidos (Lee 1999: 44). Esse processo forma parte do desenvolvimento da tradição que John Dryzek chamou o “racionalismo administrativo” (Dryzek, 1997) caracterizado por um papel central do estado na regulação e/ou intervenção direta dos serviços públicos essenciais – funções que os críticos da intervenção estatal tendem a denominar de “comando e controle”–, uma tradição que no setor da água foi em grande parte dominada por expertos em engenharia, em ciências do meio ambiente, e outras disciplinas relacionadas, que jogaram um papel-chave no desenvolvimento das estruturas e mecanismos regulatórios assim como nos padrões de monitoramento dos serviços.

Este modelo de regulação estatal, baseado na noção de que a intervenção governamental é necessária para assegurar o interesse público

frente aos interesses privados, esteve fortemente associado às teorias da economia do bem-estar (Welfare Economics) e deu lugar ao desenvolvimento de um corpo de teoria regulatória que se conhece geralmente como a teoria normativa da regulação. A teoria normativa considera que é possível chegar em um resultado ótimo em um determinado problema, por exemplo o problema do acesso equitativo a serviços públicos essenciais, a partir de decisões baseadas em um julgamento justo e ético sobre quais são as melhores soluções disponíveis para alcançar o bem-estar social independentemente das preferências individuais dos atores. As noções de bem-estar social e interesse público, e a pressuposição de que as instituições públicas constituem o instrumento fundamental para garantir que os objetivos serão atingidos, ocupam um lugar central na teoria normativa da regulação, que jogou um papel crucial no desenvolvimento dos princípios e instituições regulatórias (Newbery, 1999).

Mas, os pressupostos e princípios da teoria normativa foram criticados desde o começo por uma tradição de autores que, genericamente, representam o que se deu em chamar teoria regulatória positiva, que rejeita a validade de conceitos como “bem-estar social” e “interesse público” que são o ponto de partida das teorias normativas (Newbery, 1999: 136-7). Essa tradição tem fortes pontos de contato com o que Dryzek denominou o “racionalismo econômico” (Dryzek, 1997), especialmente na sua versão extrema que favorece o desmantelamento das funções de controle e regulação públicas e o retorno ao modelo ultraliberal do *laissez faire/laissez passer* que preconiza a capacidade auto-reguladora do mercado. Esses autores rejeitam a noção de que o setor público seja inerentemente um maximizador benevolente do bem-estar social, e apóiam seu argumento na evidência empírica que sugere que pelo contrário com frequência o setor público é mais um obstáculo que uma ajuda. Por exemplo, esses críticos argumentam que no setor da água após várias décadas de intervenção o estado fracassou na obtenção de suas metas, especialmente no que se refere à regulação econômica (Lee, 1999: 41-2). Esses autores desenvolveram uma série de argumentos fundados nas noções de falhas “de governo”, “burocráticas” ou “regulatórias”, onde a presunção principal é que longe de ser o guardião do bem público, o estado se encontra sujeito a princípios similares àqueles prevalecentes

no setor privado. Por exemplo, o economista William Niskanen, um estudioso do comportamento burocrático que exerceu uma grande influência nos recentes debates acadêmicos e políticos a favor da desregulação, liberalização e privatização dos serviços públicos, aplica os fundamentos da economia neoclássica sobre os agentes econômicos à análise da burocracia: os burocratas segundo esse modelo são atores racionais que atuam em princípio por interesse próprio e buscam maximizar seus objetivos particulares (Niskanen, 1968; 1971; ver também Jackson, 1982; 1985). No caso das burocracias da água, críticos dentro desta linha de argumentação assinalaram que enquanto as teorias normativas do interesse público raramente levam em conta que os funcionários públicos podem estar perseguindo seus próprios objetivos e não necessariamente procurem maximizar o bem-estar social através de suas ações, a teoria positiva parte do pressuposto de que os funcionários públicos têm objetivos alternativos, genericamente definidos como a busca de rendas individuais, o que costuma ter um impacto negativo nos processos de administração da água e seus serviços (Lee, 1999: 43).

Se bem indubitavelmente a teoria positiva da regulação conta no seu favor com uma abundante base empírica para fundar sua crítica à burocracia e, correspondentemente, à teoria normativa, as conseqüências que se derivam dela em termos de políticas concretas são o objeto de um debate inacabado e provavelmente inacabável. Em particular, essa abordagem que parte da consideração de que a regulação é desnecessária no melhor dos casos e no pior um obstáculo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico inspirou reformas radicais no setor da água em nível mundial desde a década de 1980, momento em que nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha começa a se promover uma política radical de desregulação, liberalização e privatização dos serviços públicos, que em teoria se propunha substituir a racionalidade administrativa por uma racionalidade fundada na assim chamada livre concorrência das forças do mercado autoregulado.⁴ O argumento que prevaleceu neste novo contexto foi resumido por Newbery:

4 Este debate não é meramente uma divagação acadêmica e pelo contrário é de grande relevância para compreender os processos contemporâneos que têm lugar no setor do saneamento no Brasil e na América Latina em geral. Por uma parte, argumentamos em outros trabalhos (ver por

A introdução da concorrência dentro dos serviços públicos em rede anteriormente monopolizados e regulados é o chave para alcançar os benefícios plenos da privatização. A privatização parece ser necessária, mas não é suficiente. A regulação é inevitavelmente ineficiente, o que sugere que seja confinada ao núcleo do monopólio natural da rede. Sempre que a concorrência for efetiva, pode substituir a regulação dos serviços em rede e assim aumentar sua eficiência (Newbery, 1999: 386).⁵

Mas, na prática, e em perspectiva histórica, esse processo não produziu a transformação radical no âmbito regulatório tal como se preconizava no papel e, de fato, em alguns casos os serviços públicos privatizados foram sujeitos a uma regulação pública ainda mais estrita, ou ré-regulação (Swyngedouw, 2009), como é o caso dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales desde sua privatização em 1989 (Hogwood, 1998; mas veja também Taylor, 1999, 2002; também Schofield e Shaoul, 1997 e Shaoul, 1998), que consideramos a continuação.

exemplo Castro, 2005, 2007a,b,c,, 2008) que a crescente influência do racionalismo econômico extremo, estreitamente vinculado com algumas posições derivadas da teoria positiva da regulação, influenciaram as políticas de reforma no setor do saneamento na América Latina e outras regiões desde a década de 1980 com chamados ao desmantelamento da intervenção pública e do regulamento e, como recomendara uma especialista em saneamento do Banco Mundial, a transferência dos serviços a “monopólios privados não regulados” (Brook Cowen e Cowen, 1998; Brook Cowen, 1997; ver também Richard e Triche, 1994; Foster, 1998, 1999; Zerbe e McCurdy, 2000). Sobre as conseqüências dessa política que têm grande relevância para o caso de Brasil, ver entre outros Solanes (1999, 2002).

- 5 Dado o breve espaço deste artigo não podemos estender-nos neste ponto, mas cabe assinalar que a partir desse tipo de argumentos se desenvolveu um extenso debate sobre as diferentes formas de “competitividade” que podem ser introduzidas na gestão dos serviços de saneamento e seu alcance relativo. Ver, entre outros, Lee (1999), Beato e Laffont (2002). Para o caso da Inglaterra e Gales ver por exemplo: OFWAT (2000, 2007, 2008), Vass (2002) e, para uma avaliação crítica recente ver Yarrow et. al. (2008).

2. A regulação das empresas de saneamento privatizadas na Inglaterra e Gales⁶

A estrutura atual do setor do saneamento na Inglaterra e Gales se estabeleceu em 1989 com a privatização das dez empresas regionais de água e esgoto nesse ano, sancionada pelo Ata da Água de 1989, que foi revista logo depois e eventualmente substituída pela legislação subsequente (Tabela 1). O sistema implementado então contemplava a propriedade e operação privadas das empresas (full divestiture), e mesmo que tenham ocorrido mudanças significativas que consideramos nas seguintes páginas em termos gerais, o modelo se manteve até o momento de redigir este capítulo. Um dos aspectos destacáveis é a expansão da atividade e instituições reguladoras a partir da privatização, que derivou em um complexo sistema composto por entidades do governo de diferentes níveis e a criação de um novo tipo de organismos híbridos curiosamente denominados “quasi non governmentais” (que passaram a conhecer-se como QUANGOS, sigla em inglês para “quasi ímpar governmental organizations”) ou também “entidades públicas não departamentais”.

6 Como foi antecipado no início, nos concentramos principalmente no caso da Inglaterra e Gales porque Escócia e Irlanda do Norte seguiram um caminho diferente (entre outras questões, as empresas de saneamento só foram privatizadas na Inglaterra e Gales), mesmo que em diversos aspectos o sistema regulatório se aplica em general ao Reino Unido no seu conjunto.

7 Adicionalmente a estas dez empresas públicas regionais existiam na Inglaterra 29 pequenas empresas privadas que forneciam água somente (não coleta de esgotos) para cerca de 25 por cento da população, algumas das quais tinham subsistido desde o século dezenove. Essas empresas não foram incluídas na reorganização de 1989 mas com o tempo foram sendo fusionadas através de aquisições por parte de investidores nacionais e estrangeiros.

Tabela 1. Peças de legislação chave que governam a gestão dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales desde a privatização de 1989

Ano	Lei	Assunto	Medidas Relevantes
1989	Ata da Água	Privatização	Transferência das funções relativas aos serviços de água e esgotos aos operadores privados; criação da NRA e OFWAT
1991	Ata da Indústria da Água	Organização e regulação	Substituiu a Ata da Água de 1989. Atribuiu poderes e responsabilidades para a regulação da qualidade da água para consumo humano na Inglaterra a Secretaria de Estado de Ambiente, Transportes e as Regiões, e em Gales a Secretaria de Estado para Gales
1991	Ata de Recursos Hídricos	Proteção dos recursos hídricos	Outorga de poderes e definição clara das responsabilidades da NRA
1991	Ata que institui as Obrigações das Companhias	Organização e regulação	Estabelece os direitos e obrigações estatutárias dos operadores privados
1992	Ata de Competitividade nos Serviços Públicos	Marco regulatório para a competitividade comparativa e de mercado	Estabelece o rol do regulador econômico e as obrigações dos operadores privados em relação a competitividade orientada a melhoria da eficiência do sector
1995	Ata do Ambiente	Proteção de recursos hídricos	Criação da Agência do Ambiente (Environment Agency)
1998	Ata de Pesticidas	Proteção de fontes de água para consumo humano	Revisão da Ata de Alimentos e Proteção Ambiental de 1985
1998	Ata de Competitividade	Marco regulatório para a competitividade comparativa e de mercado	Introdução de políticas anti-monopólio; outorga maiores poderes ao regulador econômico (OFWAT) para aplicar políticas antimonopólio; dá incentivos para melhorar a competitividade comparativa e de mercado
1999	Ata de Prevenção e Controle da Contaminação	Proteção contra a contaminação ambiental	Implementação da norma 96/61/EC da União Européia relativa à prevenção e controle integrais da contaminação
1999	Ata da Indústria da Água	Organização e regulação do sector	Proibição de corte por falta de pagamento; revisão dos métodos de faturamento (impulso à instalação de medidores)
1999	Regulações para o Planeamento Regional (Town and Country Planning na Inglaterra e Gales)	Proteção ambiental	Implementação da Norma Européia introdutória de Estudos de Impacto Ambiental para projetos que envolvem recursos hídricos
2003	Ata da Água	Organização e Regulação	Modifica a Ata da Água de 1991

Existem, também, três códigos estatutários de conduta que regulam a) obrigações em relação a atividades ambientais e recreativas, b) boas práticas na agricultura, e c) o exercício dos poderes das empresas de saneamento no caso de terras privadas. Também, a Licença de Atribuição outorgada às empresas de saneamento em 1989 requeria que elas criassem seus próprios códigos de conduta em relação a a) as relações com os consumidores, b) os procedimentos para suspender o serviço por falta de pagamento e outras ofensas, e c) a gestão de perdas na rede.

Fonte: adaptado de Castro (2002), baseado em fontes do governo britânico

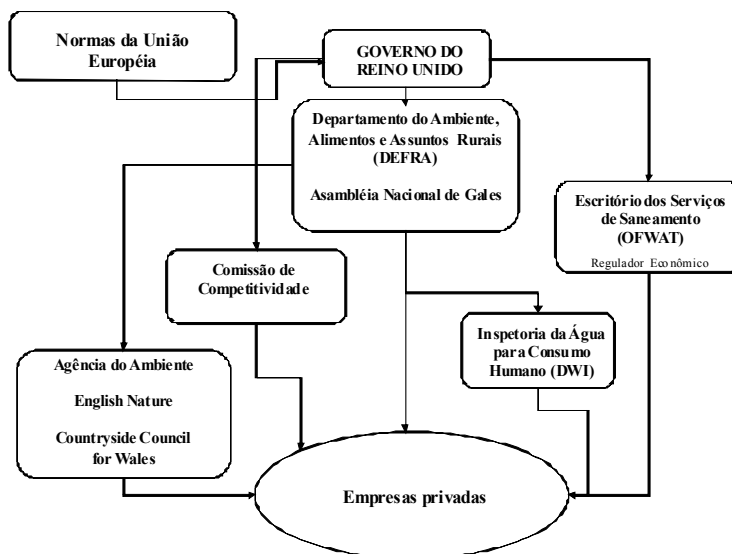
Na época da privatização em 1989 a responsabilidade pelo desenho de políticas e legislação no setor do saneamento e pela nomeação⁸ das companhias privadas para atuar como fornecedores dos serviços de água e esgoto passou a ser responsabilidade da Secretaria de Estado para o Ambiente e da Secretaria de Estado para Gales (a que foi substituída posteriormente pela Assembléia Nacional de Gales⁹). Por outra parte, o Ministério de Agricultura, Pesca e Alimentação (MAFF) manteve suas responsabilidades com relação às defesas contra inundações e pescas, assim como também sobre licenciamento, monitoramento e controle de efluentes e outras descargas ao mar. As Secretarias tinham também a seu cargo a elaboração e atualização do marco regulatório que estabelece entre outras coisas os padrões de desempenho de serviços, parâmetros de qualidade da água, critérios para monitorar o estado dos rios ou medidas para prevenir a contaminação das fontes de água. As Secretarias também tinham poderes para a aprovação de códigos de prática para as empresas e para impor sanções em caso de descumprimento de seus deveres estatuídos no contrato de sua nomeação. Desde 1998, com a chegada do governo trabalhista ao poder o ano anterior, esses poderes foram transferidos no caso da Inglaterra à Secretaria de Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais (DEFRA), e em caso de Gales, como já se disse, à Assembléia Nacional de Gales.

8 Este é um conceito importante, já que na Inglaterra e Gales a privatização não se implementou mediante uma concorrência aberta entre empresas, como ocorreu normalmente em nível internacional. Pelo contrário, o governo inglês criou 10 empresas privadas para substituir às 10 empresas públicas regionais que existiam, e as nomeou para prestar serviços (em muitos casos, como o da empresa Thames Water que serve a Londres e a bacia do Tâmesa, uma boa parte dos diretores da empresa privada criada em 1989 tinham sido diretores na empresa pública que existia anteriormente). A possibilidade de adquirir as empresas criadas em 1989 estava vetada por lei, o que foi modificado em 1994, momento a partir do qual começou uma etapa de aquisições das empresas especialmente por parte de investidores estrangeiros (ver Apêndice A2 para uma síntese da evolução do processo). Adicionalmente, a nomeação das empresas privadas para atuar como prestadoras do serviço foi protegida por uma cláusula que obrigava ao governo a dar 15 anos de aviso antecipado no caso de querer-se modificar o status das mesmas (ex. em caso de houver intenção de devolvê-las ao setor público), cláusula modificada posteriormente pelo Primeiro-Ministro Tony Blair para estender o período obrigatório de aviso a 25 anos.

9 Gales recuperou um certo grau de autonomia com relação ao governo central a partir das eleições gerais de 1997 que ganhou o Partido Trabalhista com uma plataforma que incluía a devolução de certos poderes à Escócia, Gales e as regiões da Inglaterra. Entre outros poderes “devolvidos” a Gales se incluiu a gestão dos serviços públicos como os de saneamento. Sobre o caso específico dos serviços de saneamento em Gales ver Drakeford (2002).

Mas a maior inovação foi a criação de um ente regulador específico para o setor: o Escritório de Serviços da Água (OFWAT), complementado com outras agências governamentais ou quasi governamentais, tais como a Inspetoria da Água Potável (Drinking Water Inspectorate, DWI) e a Autoridade Nacional de Rios (National Rivers Authority, NRA), substituída em 1995 pela Agência do Meio Ambiente (Environment Agency). Adicionalmente, outras entidades exercem um papel regulatório sobre aspectos específicos do funcionamento das empresas, como a Comissão de Monopólios e Fusões (Monopolies and Mergers Commission MCC, substituída posteriormente pela Comissão de Competitividade), a Inspetoria de Poluição (HM Inspectorate of Pollution, depois absorvido pela Agência do Ambiente), as Autoridades Distritais de Saúde (District Health Authorities) e as autoridades locais que mantiveram papel de controle sobre alguns aspectos particulares (ver sínteses na Figura 1). Por outra parte, existem outros entes reguladores que têm também uma ingerência importante no setor do saneamento, em particular o Departamento de Assuntos Constitucionais, a cargo de implementar a legislação sobre Liberdade no Acesso à Informação (Freedom of Information), e o Escritório de Comércio Justo (Office of Fair Trading, OFT), que tem a seu cargo diferentes aspectos relativos à proteção dos usuários.

Figura 1 - Instituições chave no sistema regulatório dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales



O regulador econômico OFWAT, criado em 1989, tem como obrigação primária assegurar o funcionamento adequado dos serviços, incluindo a de garantir a viabilidade financeira das empresas privadas. Adicionalmente a essa obrigação primária, OFWAT tem também responsabilidade pela proteção dos interesses dos usuários em relação à equidade no custo dos serviços, promover a eficiência econômica das empresas, e facilitar a competitividade entre elas. O sistema de regulação econômica de OFWAT está orientado ao controle de preços (price cap) mais que ao controle de ganhos (return rate regulation) como ocorre nos Estados Unidos. O princípio do sistema é que a regulação de preços da incentivos mais potentes para as melhoras em eficiência e inovação. OFWAT utiliza a denominada fórmula “RPI – X” que leva em conta um complexo conjunto de variáveis incluindo os requerimentos de investimento individuais para cada uma das dez empresas e o índice de preços de varejo para proteger o faturamento das companhias da inflação mais ou menos um valor (X) determinado pelo próprio regulador a partir da análise das condições específicas de cada empresa. Os preços são fixados por períodos quinquenais com o objetivo de outorgar incentivos às companhias para melhorar a eficiência.

Adicionalmente, uma das responsabilidades de OFWAT é a de dirimir as disputas entre as companhias e os usuários. Em relação a isso, originalmente OFWAT designou dez Comitês de Serviço aos Clientes (CSCs) para cada região atendida por cada uma das dez empresas regionais, e os presidentes de cada comitê formavam juntamente com o Diretor de OFWAT o Conselho Nacional de Clientes. O sistema de representação dos consumidores foi reestruturado em 2002, entre outras razões em resposta às críticas recebidas pelo grau de extrema dependência dos CSCs com relação ao Diretor de OFWAT, que de fato nomeava pessoalmente seus membros, com a criação de WaterVoice, uma entidade também organizada com dez comitês regionais e um Conselho Nacional de WaterVoice. Em 2005, por sua vez, WaterVoice foi substituída pelo Conselho de Consumidores da Água (Consumer Council for Water), com uma estrutura similar.

2.2 Regulação do impacto ambiental dos serviços de saneamento

Como já se mencionou, na época da privatização em 1989 a regulação ambiental das empresas de saneamento se confiou à Autoridade Nacional de Rios (NRA), que foi substituída em 1995 pela Agência do Meio Ambiente. A Agência do Meio Ambiente criou-se a partir da fusão da NRA, da Inspeção de Poluição, de 83 Autoridades de Regulação dos Resíduos Sólidos (Waste Regulation Authorities), e de alguns escritórios do Departamento do Meio Ambiente. A Agência operou dentro do marco legal outorgado pela Ata de Recursos Hídricos de 1991 e a Ata do Meio Ambiente de 1995 (ver Tabela 1). As funções principais atribuídas à Agência foram a prevenção e controle da contaminação mediante a fixação de limites às descargas de substâncias perigosas ao ambiente, o estabelecimento de permissões para o despejo de efluentes por parte de estações de tratamento de esgoto, o controle do uso do lodo de águas residuais (sewage sludge) na agricultura, a fixação de fluxos mínimos para a corrente dos rios, a outorga de formas de abstração de água, o controle da pesca, espaços de recriação aquática, e a conservação e navegação de alguns rios. A Agência também desenvolveu uma série de atividades para promover iniciativas orientadas à gestão da demanda através de seu Centro Nacional para a Gestão da Demanda da Água, incluindo entre outras questões a promoção da conservação da água e medidas relacionadas como o desenho e difusão de mecanismos para a economia da água nos usos domésticos, industriais e públicos, programas de redução de perdas e expansão do uso de medidores de consumo de água¹⁰. A partir da chegada do governo trabalhista ao poder em 1997 os poderes e obrigações da Agência foram estendidos para cobrir também o planejamento da gestão de recursos hídricos a longo prazo e a prevenção e controle de secas, incluindo a

10 Apesar disso, entre o momento da privatização em 1989 e 2008 a porcentagem de usuários domésticos que têm um medidor de consumo de água na Inglaterra e Gales cresceu somente de 14 a 30 por cento.

capacidade de monitorar regularmente os planos das empresas privadas de saneamento em relação a esses aspectos¹¹.

2.3 Regulação da qualidade da água para consumo humano

Em 1990 criou-se um regulador específico para controlar a qualidade da água para consumo humano fornecida pelas empresas de saneamento, a Inspetoria de Qualidade da Água para Consumo Humano (Drinking Water Inspectorate, DWI). A Inspetoria tem a responsabilidade de monitorar o cumprimento das empresas como as normas do Governo Britânico e da Comissão Européia¹² em relação aos parâmetros físico-químicos e biológicos da água distribuída para consumo humano (ingestão, higiene e preparação de alimentos). A Inspetoria realiza auditorias técnicas e inspeções regulares das empresas de saneamento, busca informações sobre os incidentes que afetam a qualidade da água para consumo humano, fornece apoio técnico na preparação da legislação correspondente e representa ao governo britânico no processo de padronização de critérios em relação à incorporação das normas da água européias na legislação do país. A Inspetoria também possui poderes para iniciar ações em nome da Secretaria de Estado e da Agência Nacional de Gales em casos extremos de violação dos regulamentos de qualidade da água (DWI, 2001; ver a informação atualizada anualmente no sítio de Internet da Inspetoria: www.dwi.gov.uk).

11 Essa ampliação dos poderes e obrigações da Agência do Meio Ambiente foi o resultado direto da ação do governo do Primeiro-Ministro Tony Blair fundada nas promessas da campanha eleitoral assumidas na Cúpula da Água (Water Summit) em 1997 de revisar radicalmente a gestão do setor da água e dos serviços de saneamento diante da insatisfação crescente da população com o desempenho das empresas privatizadas. Essa insatisfação se havia acentuado durante uma seca que teve lugar em 1995 e que expôs a falta de planejamento estratégico das empresas privadas em relação à gestão dos recursos hídricos em condições de crescente insegurança climática (sobre esse debate, ver por exemplo: OFWAT, 1998; Haughton, 1998; Bakker, 2000; Environment Agency, 2000; Walker e Smithers, 2007).

12 A Comissão Européia estabelece “normas” sobre a gestão da água e seus serviços que depois devem ser incorporadas na legislação dos estados-membros (ver figuras 1 e 2 e Apêndice A1).

2. 4. Regulação da conduta empresarial e outros aspectos

Finalmente existem outras entidades regulatórias que também têm poderes e obrigações em relação aos serviços de saneamento, em particular a Comissão de Monopólios e Fusões, depois substituída pela Comissão de Competitividade, e o Escritório de Comércio Justo. A primeira desempenha um papel similar a uma corte de apelação à que podem acudir tanto OFWAT como as empresas privadas em relação, por exemplo, a disputas sobre os controles de preços estabelecidos pelo regulador econômico. Este regulador também tem sob sua responsabilidade o monitoramento das propostas de fusões entre empresas. Por sua vez, o Escritório de Comércio Justo tem o papel de supervisionar as atividades das empresas que possam afetar aos usuários.

Mesmo que significativamente menor em importância, as autoridades de planejamento e municipais também têm certo papel regulatório em relação à gestão da água e seus serviços, e a tendência recente foi para uma intencionalidade crescente à devolução de algumas funções regulatórias aos poderes locais e regionais, mesmo que não é claro o grau de progresso conseguido nessa direção (Environment Agency, 2001).

2.5 Resumo e perspectivas futuras do sistema regulatório na Inglaterra y Gales

Como sugerem os parágrafos anteriores, apesar da imagem que pode se obter a partir de alguns debates ideológicos que se suscitaram em torno da privatização de 1989, especialmente a noção de que era parte de um processo de encolhimento do setor público, se corrobora uma expansão substancial das atividades de controle e regulamento do setor de saneamento. Esse desenvolvimento obedece a uma série de fatores internos e externos ao setor do saneamento, em parte é um resultado não planejado já que certamente um dos objetivos declarados da privatização implementada pelo governo de Margaret Thatcher tinha sido precisamente o de liberar às empresas dos controles estatais e reduzir o setor público. No entanto, na prática o desenvolvimento do processo foi para uma multiplicação dos organismos

reguladores e uma ampliação das áreas sujeitas ao controle regulatório (Hoogwood, 1998). Acrescentaram-se novas instâncias regulatórias para controlar as empresas privatizadas, ao mesmo tempo em que a influência das normas europeias sobre os estados-membros foi aumentando a tal ponto que é necessário considerá-las como parte constitutiva do processo e institucionalização regulatória do país. A Figura 2 apresenta uma síntese da estrutura da regulação do setor de saneamento na Inglaterra e Gales que permite distinguir a existência de diferentes níveis e inter-relações entre as diferentes instâncias da regulação, particularmente as escalas internacional, nacional, horizontal (transetorial) e setorial (específica do setor de saneamento).

Figura 2. Estrutura da regulação do setor de saneamento na Inglaterra e Gales

Setorial	Horizontal	Nacional	Internacional
OFWAT (regulador econômico)	Agência do Meio Ambiente	Departamento do Meio Ambiente, Alimentos, e Assuntos Rurais	UNIÃO EUROPEIA Normas
Inspeção de Qualidade da Água para Consumo Humano (DWI)	Comissão de Competitividade	Assembleia Nacional de Gales	
	Escritório de Comércio Justo		

Fonte: Adaptado de Doern e Wilks (1998).

Continua existindo um profundo debate sobre as razões que levaram à privatização das empresas de saneamento assim como dos resultados conseguidos pelo sistema regulatório nesta nova etapa, que não podemos refletir com justiça neste trabalho por razões de espaço (ver, entre outros, Green, 1997, 1999; Greene, 2002; DEFRA-OFWAT, 2003; Bakker, 2004; Hall e Lobina, 2007). Em particular, o esquema regulatório do setor de saneamento na Inglaterra e Gales é objeto de um debate contínuo, principalmente em

referência a sua efetividade e possibilidade de ser implementado em outros países. Adicionalmente, se construíram certos mitos em torno ao sistema, que costumam aceitar-se sem críticas em outros países que se encontram desenvolvendo seus próprios sistemas de regulação do saneamento, em particular o que chamo o mito do regulador independente e neutro. É fundamental efetuar uma crítica objetiva que permita acabar com esse mito.

Nesse sentido, os críticos da privatização indicaram reiteradamente a existência de falhas severas no sistema e o fato de que os organismos reguladores, e em particular o regulador econômico OFWAT, tenderam a favorecer os interesses das empresas privadas antes que defender os direitos dos cidadãos e usuários das empresas (entre outros ver Schofield e Shaoul, 1997 e Shaoul, 1998; Taylor, 1999, 2002; Bakker, 2004; Hall e Lobina, 2007; Castro, 2007). Durante a década de 1990 o debate sobre o papel do regulador OFWAT se fez cada vez mais agudo por uma série de razões que incluíram a percepção que as empresas privadas gozaram de uma extrema flexibilidade na aplicação da lei e dos regulamentos, o que lhes permitiu acumular ganhos extraordinários e pagar salários milionários a seus diretores ao mesmo tempo em que se fazia evidente a falta de investimento na renovação da infra-estrutura (uma das razões esgrimidas para justificar a privatização) e de planejamento estratégico (ver nota de rodapé número 11), em um contexto de elevado aumento das tarifas para os usuários acompanhado de um grave processo de exclusão do acesso aos serviços através do corte por falta de pagamento que alcançou percentuais elevados no começo da década de 1990¹³. Esses problemas constituíram um dos temas importantes da campanha do Partido Trabalhista, que finalmente chegou ao poder em 1997, e como consequência a partir da sua chegada ao governo o ambiente regulatório sofreu mudanças significativas, que demonstram o mito da

13 Entre 1990 e 1995 o número de notificações de corte por falta de pagamento enviadas pelas empresas privadas às famílias aumentou em 900%, e em 1994 quase 2 milhões de famílias (cerca de 9% do total) deixaram de pagar suas faturas de serviços de saneamento (Herbert e Kempson, 1995; Ward, 1997). Segundo informação obtida em entrevistas realizadas pelo autor com pessoas que tinham ocupado postos de direção nas empresas de saneamento antes da privatização historicamente a taxa de não pagamento dos usuários sempre se mantinha em um nível muito baixo, de 2-3% do total de usuários.

suposta independência do regulador. Entre outras decisões fundamentais, o governo proibiu o corte do serviço por falta de pagamento a partir de 1997 e na definição de níveis de tarifas para o período 1999-2004 o regulador OFWAT obrigou às empresas a reduzi-las 12% em média para compensar pelos ganhos excessivos acumulados no período prévio e pelo descumprimento com os planos de investimento, o que constituiu uma mudança radical na conduta do regulador e que sugere uma adaptação de OFWAT ao novo ambiente político derivado da chegada da Partido Trabalhista ao poder. Adicionalmente, também em 1997 o governo trabalhista aplicou um imposto extraordinário às empresas (windfall tax) de cerca de 1,65 bilhão de libras esterlinas também em compensação pelos ganhos excessivos do período anterior.

Essas transformações no ambiente regulatório a partir da substituição do Partido Conservador, que tinha levado a cabo as privatizações, pelo Partido Trabalhista são evidência suficiente para indicar a fragilidade do conceito de “independência” ou “neutralidade” do sistema regulatório, que evidentemente se encontra fortemente determinado pelo processo político. No entanto, desde outra perspectiva as mudanças introduzidas não foram suficientes para restabelecer mais um equilíbrio favorável aos usuários das empresas privadas. Como resultado, a proporção de famílias com dívidas não pagas acumuladas com as empresas de saneamento continuou crescendo até alcançar cifras que em 2008 beiravam entre 15 e 20% do total de usuários, enquanto segundo dados do próprio governo entre 2 e 4 milhões de famílias vivem atualmente em “pobreza da água” (que ocorre segundo o governo, quando o custo da fatura dos serviços de saneamento supera 3% da renda familiar).¹⁴

Por outra parte, um dos objetivos declarados da privatização tinha sido o de introduzir competitividade no sistema mediante a exposição das empresas de saneamento às forças do mercado, um aspecto que o regulador OFWAT consistentemente tende a defender como uma conquista do

14 Ver por exemplo, Klein, 2003; Fitch e Price, 2002; Greene, 2002; UKP, 2003; OFWAT, 2004, pp. 14-19; NCC, 2005. A situação piorou nos últimos anos e é uma das preocupações atuais do governo em relação ao futuro do setor do saneamento no país.

modelo regulatório introduzido em 1989. Um exemplo típico da postura do regulador econômico se encontra em um relatório sobre o “estado da competitividade” no setor saneamento, no qual pode ler-se que “a competitividade comparativa teve sucesso em estimular eficiência nas companhias. A competitividade do mercado está estimulando maior eficiência” (OFWAT, 2000: 1). No entanto, as empresas de saneamento foram o objeto de críticas permanentes pela sua falta de eficiência e, inclusive, a piora de sua performance, por exemplo, em relação ao impacto ambiental¹⁵. Esse é um aspecto claramente controvertido e os ferventes defensores da privatização e de seu sistema de regulação defendem o que consideram um exemplo bem-sucedido de políticas públicas e gestão no setor do saneamento em nível internacional (Rouse, 2009).

No entanto, apesar de que os defensores do sistema, incluindo o regulador econômico OFWAT, assinalam diversos elementos para fundamentar sua posição otimista sobre os resultados da privatização, as vozes discordantes com essa postura oficial são cada vez mais numerosas e audíveis, e não somente entre que são céticos da privatização dos serviços essenciais. Por exemplo, em claro reconhecimento da inexistência de uma competitividade real no setor do saneamento, um informe recente publicado por um jornal britânico que claramente apóia o setor privado desde uma perspectiva favorável à liberdade de mercado anunciava:

Ofwat, o regulador da água, deu os primeiros passos tentativos para a liberalização da indústria dos [serviços de] água na Inglaterra e Gales, e publicou um cardápio de opções que poderia dirigir à divisão dos monopólios regionais que se têm feito infames pelo seu abuso do mercado e seu deficiente serviço (Fortson, 2008).

15 Enquanto o regulador econômico OFWAT consistentemente informa melhoras constantes na infra-estrutura dos serviços por parte das empresas privadas nos seus relatórios anuais, o regulador ambiental (Agência do Ambiente) publica anualmente a lista das dez empresas mais poluentes do país entre as quais figuram várias das empresas de saneamento privatizadas e uma delas, Thames Water, consistentemente encabeça a lista dos “piores culpados”. Ver, por exemplo, Beard, 2002; BBC, 2006.

O artigo não requer de maiores explicações dada sua eloquência: do ponto de vista dos defensores da liberdade do mercado e da competitividade empresarial o sistema regulatório do setor de saneamento na Inglaterra e Gales fracassou e contribuiu para manter os privilégios de um mercado de monopólio controlado por um grupo reduzido de empresas privadas (o artigo sugere que o regulador OFWAT demorou 20 anos em dar os “primeiros passos tentativos” para introduzir competitividade no setor). Essa reportagem jornalística é somente um indicador do debate profundo que está ocorrendo no país neste momento. Em um relatório também recente baseado em um estudo detalhado do setor, os autores concluem que existem enormes dificuldades para avaliar a performance das empresas de saneamento e do processo regulatório na Inglaterra e Gales porque “a informação relevante [para efetuar uma avaliação] é limitada, em grande medida pelo papel restrito da competitividade no setor [do saneamento] até o momento” (Yarrow et. al., 2008: 4). O relatório é claramente cético sobre os resultados do modelo implementado desde a privatização:

“as perspectivas para o desenvolvimento da competitividade na indústria de [os serviços de] de água deveriam ser boas, mas a realidade é que muito provavelmente não o sejam. Existiram um bom número de falsos avanços neste tema durante o período desde a privatização dos serviços de água na Inglaterra e Gales há já vinte anos, e a última tentativa de avançar, que se deu na forma da Ata da Água de 2003 que tratava o tema da abertura do mercado e do acesso às redes de serviço, é amplamente considerado um fracasso. [...] Aqueles que são céticos sobre as contribuições dos mercados competitivos podem certamente assinalar o fato de que a evidência de sucessos conseguidos é limitada” (Yarrow et. al. 2008: 86)

Esses e outros balanços críticos da privatização dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales e do sistema regulatório implementado de monitoramento somam-se à uma consistente série de críticas que foram sendo formuladas nas últimas duas décadas por uma série de autores que mencionamos ao longo do trabalho. Após duas décadas de funcionamento,

o sistema de regulamento dos serviços de saneamento na Inglaterra e Gales será provavelmente sujeito a um severo julgamento e muito provavelmente deve esperar-se mudanças substantivos nele nos próximos anos, e não se deve descartar inclusive a desprivatização (estatização) das empresas (ver, por exemplo, Hall e Lobina, 2007).¹⁶

Conclusões

Certamente, o exame do modelo da Inglaterra e Gales encerra lições substantivas para o Brasil e outros países que se encontram desenvolvendo seus próprios modelos de organização e regulação do serviços de saneamento. Podemos sintetizar algumas destas lições em uma série de temas cada um dos quais mereceria provavelmente um estudo separadamente: a) o papel histórico do setor público na organização, regulação e universalização dos serviços, b) a existência de fatores internos e externos ao setor de saneamento, verdadeiros condicionantes sistêmicos, estruturais, que constituem elementos chaves no desenvolvimento desses processos e que são em grande medida independentes da ação racional dos atores envolvidos (governos, empresários, grupos sociais organizados, usuários individuais, etc.), c) a necessidade de promover estudos críticos, não contemporizadores, sobre os processos de regulação e de organização dos serviços de saneamento em geral, e especialmente desnudar os mitos criados em torno de diferentes questões, como por exemplo o mito do regulador “independente” ou “tecnicamente neutro” que pode ser muito atrativo por um número compreensível de razões mas que não sobrevive à análise rigorosa da evidência empírica sobre o funcionamento concreto da regulação na prática.

Com relação ao primeiro aspecto, cabe dizer que em grande parte do debate contemporâneo na América Latina, incluindo o Brasil, e também em outros países, se deixou de lado consistentemente a análise histórica de

¹⁶ Em 2001, logo depois da devolução de poderes a Gales, a empresa privada que servia o país foi desprivatizada, o que constituiu o primeiro caso de modificação radical do sistema privatizado em 1989 (Drakeford, 2002).

como se conseguiram organizar efetivamente os serviços de saneamento nos países que alcançaram universalizar o acesso durante o século vinte. Esse “esquecimento” não é casual, em nossa opinião, e responde principalmente à predominância de enfoques analíticos que tendem a excluir a consideração dos processos de longo prazo que permitem explicar a gênese de um determinado fenômeno. No caso do saneamento, por exemplo, na literatura contemporânea especializada poucas vezes se pergunta “como se alcançou o sucesso na universalização dos serviços nos países que o alcançaram, como a Inglaterra y Estados Unidos?” A resposta é muito clara quando se examina o registro histórico, como argumentamos brevemente neste capítulo: a universalização e efetividade conseguidas nesses países, com todos seus problemas e limitações, só foi possível a partir de um papel decisivo do estado desde o fim do século dezenove e foi uma tarefa que demandou várias décadas de esforços. O retorno de uma participação direta do setor privado no setor, como é o caso na Inglaterra desde 1989, só foi possível pelas condições criadas por décadas de investimento e controle públicos no setor, e como vimos a política de privatizações está longe de ser um sucesso inclusive desde a perspectiva de que defendem uma política de mercado livre no Reino Unido. Considero que estas lições fundamentais da história do saneamento na Inglaterra y os Estados Unidos são lamentavelmente ignoradas sistematicamente em grande parte do debate que é realizado em nossos países, incluindo o Brasil, uma tendência que deveria ser revertida urgentemente para evitar repetir erros que outros cometeram e para beneficiar nossos países das experiências realmente positivas que podem se extrair desses exemplos.

Em relação ao segundo ponto, é também muito importante recuperar um equilíbrio entre o papel que lhes cabe aos agentes e às condições sistêmicas, estruturais, na análise dos processos que têm lugar em relação ao desenvolvimento da regulação e outros aspectos dos serviços de saneamento. Nesse sentido, uma lição fundamental que pode ser extraída do caso da Inglaterra é que a crítica aguda que pode ser feita ao sistema de privatização e seu modelo regulatório só é possível devido à existência de condições comparativamente abertas e muito transparentes de informação sobre o funcionamento das empresas, do governo e do sistema regulatório.

Digo “comparativamente” porque como vimos no capítulo, os críticos do sistema na Inglaterra, desde diferentes âmbitos do leque político, isto é, desde os céticos do mercado e da privatização até ardentes defensores do mercado autoregulado sem controles burocráticos, têm severas reservas sobre a qualidade da informação disponível e sobre os mecanismos de produção e acesso à ela. No entanto, em comparação com a situação em muitos países do Sul Global, incluindo o Brasil, a disponibilidade de informação sobre o funcionamento dos sistemas tal como existe, por exemplo, na Inglaterra continua sendo pouco menos que ilusório. Este é na verdade um excelente exemplo de condições sistêmicas, estruturais, já que a possibilidade de contar com informação e mecanismos de acesso que permitem aos diferentes agentes sociais a análise e a tomada de posições com relação a um determinado fenômeno ou processo, como é o caso do funcionamento dos serviços de saneamento, faz parte do contexto sócio-político e cultural do país, que se expressa também nas suas instituições. Não é necessário fazer o papel de acordo com esse modelo nem pretender reproduzi-lo, que não é o que estou sugerindo, mas o ponto principal aqui é que a consideração das condições sistêmicas são um fator fundamental para entender e explicar o funcionamento concreto de, por exemplo, o sistema regulatório dos serviços de saneamento, algo que com frequência se deixa de lado na literatura especializada no assunto e nos debates correspondentes. Certamente este é só um exemplo, já que existem diversos condicionantes sistêmicos, majoritariamente externos ao setor saneamento, que devem incorporar-se à análise, desde o impacto das condições do sistema financeiro internacional até os desafios à gestão dos recursos hídricos causados pelo processo de mudança climática, para dar só dois exemplos.

Em estreita relação com o anterior, o terceiro ponto que queríamos enfatizar na conclusão é a necessidade de promover estudos críticos, não contemporizadores, e especialmente a desmistificação de certos pressupostos como a muito celebrada “independência” ou “neutralidade” do regulador, que freqüentemente nos debates que têm lugar na América Latina e no Brasil costuma ser ilustrada precisamente com o caso do regulador econômico dos serviços de saneamento na Inglaterra, OFWAT. Acho que o capítulo deu suficientes elementos para que o leitor quando menos questione sua posição

com relação a esta noção de independência ou neutralidade, que na prática não resiste à análise crítica baseada na evidência empírica. O problema não é a intencionalidade ou posição moral dos atores envolvidos (mesmo que obviamente não deve descartar-se este aspecto, como nos lembram os teóricos positivos da regulação), um esclarecimento necessário para evitar confusões, já que precisamente consideramos que a independência e a neutralidade são com efeito impedidas pelas condições sistêmicas, estruturais, que determinam em grande medida a configuração e funcionamento dos sistemas regulatórios e suas relações com outras esferas da atividade como a economia ou os sistemas político e legal. Provavelmente a distinção chave que deveria explorar-se em maior profundidade é entre autonomia e independência, assumindo que enquanto um grau de autonomia do regulador é certamente possível a partir da criação de condições adequadas (financeiras, institucionais, etc.), a independência em termos restritos implicaria um status do regulador acima das próprias autoridades nacionais do país, uma situação que certamente não existe na Inglaterra ou em outros lugares com uma tradição regulatória sólida. Finalmente, o segundo mito que deve ser examinado em detalhe e exposto como tal é o da “neutralidade” do regulador, que supostamente exerce um rol técnico completamente libertado de implicações políticas, ideológicas, valorativas, etc. Este é obviamente um velho debate e continuará sendo um tema controvertido, mas desde nossa posição e em função dos exemplos considerados previamente, é claro que quienes tentam defender o argumento da neutralidade do regulador se colocam em uma posição de extrema fragilidade. Quando a Corte Suprema de Justiça dos Estados Unidos emitia suas sentenças históricas, bases dos princípios regulatórios hoje aceitos universalmente, o fazia inequivocamente a partir de claros supostos ideológicos e de uma posição política específica: a defesa da propriedade privada e do mercado capitalista. Quando o regulador OFWAT, ou qualquer um dos reguladores do sistema de saneamento inglês, exerce suas funções com autonomia e profissionalismo, o faz dentro de um determinado marco institucional, seguindo certas regras e diretrizes, que pressupõem um determinado entendimento de como deve organizar-se o sistema (por exemplo, com empresas privadas emprestando os serviços e onde o acesso não constitui um direito social nem um bem público, e portanto

não está sujeito a nenhum tipo de subsídios para cobrir à população que não pode pagar o seu custo), que não é necessariamente compartilhado por todos os cidadãos (as pesquisas de opinião e outros estudos na Inglaterra consistentemente assinalaram que uma proporção importante da cidadania não está de acordo com o modelo existente). Nesse e outros sentidos que não podemos desenvolver em profundidade aqui, a suposta neutralidade do regulador é indefensível, o que certamente não implica que o regulador não possa exercer seu papel eficientemente.

Referências bibliográficas

Antonelli, C. F. (1992), “Acque sporche. Londra e il ‘Metropolitan Board of Works’, 1855–1865”, in: *Storia Urbana*, no. 61, pp. 61–81.

Bakker, Karen J. (2004), *An Uncooperative Commodity Privatizing Water in England and Wales*,

Oxford: Oxford University Press.

Bakker, Karen (2000), “Privatising water, producing scarcity: The Yorkshire drought of 1995”, *Economic Geography*, Vol. 76, no. 1, pp. 4 -27.

BBC Online News (2006), “Thames Water heads pollution list”, Londres, 26 de julio de 2006 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/5215504.stm).

Beard, Matthew (2002), “Water companies and farms singled out as Britain’s worst polluters”,

The Independent, Londres, 25 de julio de 2002 (http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4158/is_20020725/ai_n12636045?tag=artBody;col1).

Beato, Paulina and Jean-Jacques Laffont (2002), “Competition in public utilities in developing countries”, Washington DC: Sustainable Development

Department, Inter American Development Bank (<http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-127Competition-in-Public-Utilities-E.pdf>).

Brook Cowen, Penelope J. (1997), “Getting the private sector involved in water What to do in the poorest of countries”, in Klaus Tilmes (Coord.) The Private Sector in Infrastructure. Strategy, Regulation and Risk, The International Forum for Utility Regulation, Washington D.C.: The World Bank (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/09/01/000009265_3980804143615/Rendered/PDF/multi0page.pdf), pp. 93-96.

Brook Cowen, Penelope J., and Tyler Cowen (1998), “Deregulated private water supply: a policy option for developing countries”, *Cato Journal*, Vol. 18, #1, pp. 21-41 (<http://www.cato.org/research/natur-st.html>).

Castro, José Esteban (2008), “Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries”, *Progress in Development Studies*, Vol. 8, no. 1, pp. 63-83.

Castro, José Esteban (2007a), “Systemic conditions affecting the universalisation of water and sanitation services: a sociological exploration”, *Journal of Comparative Social Welfare*, Vol. 23, no. 2, pp. 105-119.

Castro, José Esteban (2007b), “Poverty and citizenship: sociological perspectives on water services and public-private participation”, *Geoforum*, Vol. 38, No. 5, pp. 756-771.

Castro, José Esteban (2007c), “La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina”, in: *Nueva Sociedad*, no. 207, Buenos Aires: Friedrich Ebert Foundation, pp. 93-112.

Castro, José Esteban (2005), “Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica”, in: *Cuadernos del CENDES* n. 59, Caracas:

Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, pp. 1-22 (<http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/59%201-22.pdf>).

Castro, José Esteban, Erik Swyngedouw e María Kaika (2003), “London: structural continuities and institutional change in water management”, in: *European Planning Studies*, Special issue on “Water for the city: trends, policy issues and the challenge of sustainability”, Vol. 11, #3, pp. 283-298.

Castro, José Esteban (2002), “England and Wales (London) Case Study Report”, *PRINWASS Project*, Oxford: University of Oxford, School of Geography and the Environment (www.prinwass.org).

Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (2008) *Future Water*, Londres: DEFRA (<http://www.defra.gov.uk/environment/water/strategy/pdf/future-water.pdf>).

Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) (2002), *Directing the Flow. Priorities for Future Water Policy*, Londres: DEFRA.

Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) and the Office of Water Services (OFWAT) (2003), “Structure of the Water Industry in England: does it Remain fit for Purpose?”, report prepared by John Smith and Duncan Hannan (<http://www.defra.gov.uk/environment/water/industry/structure-report/finalreport.pdf>).

Doern, G. Bruce, and Stephen Wilks (eds.) (1998), *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*, Toronto, Buffalo, e Londres: Toronto University Press.

Drakeford, Mark (2002), “Providing Water in Wales: is there a Third Way? The Welsh experience with public and private utilities and the emergence of the not-for-profit model”, in J E Castro (Coord.), *PRINWASS Project*,

Oxford: University of Oxford, (<http://prinwass.ncl.ac.uk/PDFs/Drakeford.PDF>).

Drinking Water Inspectorate (DWI) (2001), *Drinking Water 2001. A Report by the Chief Inspector*, Londres: DWI (<http://www.dwi.gov.uk/pdf/index01.htm>).

Dryzek, J. (1997), *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford: Oxford University Press.

Environment Agency (2000), “The Environment Agency’s review of water company drought plans. A submission to Central Government and the National Assembly for Wales”, Bristol: Environment Agency (http://www.environment-agency.gov.uk/commondata/acrobat/drought_00.pdf?lang=_e).

Environment Agency (2001), “Water resources for the future. A strategy for England and Wales”, Bristol: Environment Agency.

Fitch, M., e H. Price (2002), “Water poverty in England and Wales”, Londres: Centre for Utility Consumer Law and Chartered Institute of Environmental Health.

Finer, Samuel E. (1952), *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, Londres: Methuen.

Foreman-Peck, James, and B. Millward (1994) (Eds.), *Public and Private Ownership of British Industry, 1820-1990*, Oxford: Clarendon Press.

Fortson, Danny (2008), “Ofwat calls for water industry to be opened up to competition”, in: *The Independent*, 17 May 2008 (<http://www.independent.co.uk/news/business/news/ofwat-calls-for-water-industry-to-be-opened-up-to-competition-830001.html>).

Foster, Vivien (1999) “Ten years of water service reform in Latin America: towards an Anglo-French model”, Washington D.C.: World Bank, Information and Communications Technology Division (<http://go.worldbank.org/78WEEF91K1>).

Foster, Vivien (1998), “Considerations for regulating water services while reinforcing social interests”, UNDP-World Bank Water and Sanitation Programme Working Papers, (<http://go.worldbank.org/E62R3OC0E2>).

Green, Richard (1999), “Checks and balances in utility regulation: The UK experience”, the World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 185, Washington, D.C.: World Bank (<http://go.worldbank.org/I8DC1ZBSD1>).

Green, Richard (1997), “Has price cap regulation of UK utilities been a success?”, the World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 132, Washington, D.C.: World Bank (<http://go.worldbank.org/90U9C8D0G0>).

Greene, Joanne (2002), “The England and Wales water industry privatisation. A desk study”, Londres: WaterAid.

Guash, J. Luis and Robert W. Hahn (1997), “The costs and benefits of regulation: Some implications for developing countries”, World Bank Infrastructure Working Paper No. 1773, Washington, D.C.: World Bank. (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/06/01/000009265_3971126124256/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

Hall, David, e Emanuele Lobina (2007), “From a private past to a public future? The problems of water in England and Wales”, Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich (<http://www.psiru.org/reports/2008-02-W-UK.doc>).

Hassan, John (1998), *A History of Water in Modern England and Wales*, Manchester: Manchester University Press.

Haughton, Graham (1998), "Private profits - public drought: the creation of a crisis in water management for West Yorkshire", *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 23, No. 4, pp. 419-433.

Herbert, A., Kempson, E. (1995), "Water debt and disconnection", Londres: Policy Studies Institute.

Hogwood, B.W. (1998), "Regulatory institutions in the United Kingdom: increasing regulation in the 'shrinking state'", in: Bruce Doern, G., Wilks, S. (Eds.), *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*, Toronto, Buffalo, e Londres: University of Toronto Press.

Jackson, Peter M. (1982), *The Political Economy of Bureaucracy*, Oxford: Phillip Allan.

Jackson, Peter M. (1985), "Economy, democracy, bureaucracy", in R. Matthews (ed.), *Economy and Democracy*, Londres, Macmillan, pp. 168-203.

Klein, Michael (1996), "Economic regulation of water companies", World Bank Policy Research Working Paper No. 1649, Washington, D.C.: World Bank (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/09/01/000009265_3961214162451/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

Klein, Michael and Timothy Irwin (1996), "Regulating water companies", World Bank Public Policy for the Private Sector, Viewpoint Note No. 30, Washington, D.C.: World Bank (<http://go.worldbank.org/3IQM34D800>).

Klein, Georgia (2003), "Life Lines: the NCC's agenda for affordable energy, water, and telephone services", Londres: National Consumer Council.

Laski, Harold J.; Jennings, William I.; Robson, William A. (eds.) (1935), *A Century of Municipal Progress 1835-1935*, Londres: George Allen & Unwin.

Lee, Terence R. (1999), *Water Management in the 21st Century. The Allocation Imperative*, Cheltenham: Edward Elgar.

Luckin, Bill (1986). *Pollution and Control: a Social History of the Thames in the Nineteenth Century*. Bristol: Adam Hilger.

Marshall, Thomas H. (1963), "Citizenship and social class", in: *Sociology at the Crossroads and other Essays*, Londres, Heinemann, pp. 67-127.

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

Millward, B. (1991), "Emergence of gas and water monopolies in nineteenth century Britain: contested markets and public control", in James Foreman-Peck (Ed.), *New Perspectives in Late Victorian Economy: Essays in Quantitative Economic History 1860-1914*, London: Cambridge University Press.

National Consumer Council - NCC (2005), "Affordability problems in the privatised WSS sector in England and Wales", Londres, NCC.

Newbery, David M. (1999), *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities. The Walras-Pareto Lectures*, Cambridge, Mass. and London: The MIT Press.

Niskanen, William A. (1968), "The peculiar economics of bureaucracy", *American Economic Review*, Vol. 58, No. 2., pp. 293-305.

Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine.

OFWAT – Office of Water Services (2008), “Ofwat’s review of competition in the water and sewerage industries: Part II”, Birmingham: OFWAT

(http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/pap_rsh_reviewmrktcomp).

OFWAT – Office of Water Services (2007), “Outcomes of Ofwat’s internal review of market competition in the water sector”, Birmingham: OFWAT ([http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/competitionreview_070404.pdf/\\$FILE/competition-review_070404.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/competitionreview_070404.pdf/$FILE/competition-review_070404.pdf)).

OFWAT – Office of Water Services (2004), “Annual Report 2003–2004”, Birmingham: OFWAT:

OFWAT – Office of Water Services (2000), “The current state of market competition”, Birmingham: OFWAT ([http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/currentstateofmarketcomp.pdf/\\$FILE/currentstateofmarketcomp.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/currentstateofmarketcomp.pdf/$FILE/currentstateofmarketcomp.pdf)).

OFWAT – Office of Water Services (1998), “Ofwat Work Plan 1998-99. Protecting customers’ interests”, Birmingham: OFWAT

(<http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/ofwatworkplan1998-1999>).

Paredes, Ricardo M. (2001), “Redistributive impact of privatisation and the regulation of utilities in Chile”, Discussion Paper No. 2001/19, World Institute for Development Economics Research (WIDER) (<http://www>.

wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en_GB/dp2001-19/).

Peters, B. Guy (1998), “Institutionalization and deinstitutionalization: regulatory institutions in American government”, in: G. Bruce Doern and Stephen Wilks (eds.) (1998), *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*, Toronto, Buffalo, and London: Toronto University Press, pp. 51-79.

Rees Judith. A. (1998), “Regulation and private participation in the water and sanitation sector”, TAC Background papers, No1, Sweden: Global Water Partnership, Technical Advisory Committee.

http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80636/IWRM4_TEC01-RegnAndPPInWatsan.pdf).

Richard, Barbara, and Thelma A. Triche (1994), “Reducing regulatory barriers to private-sector participation in Latin America’s water and sanitation services”, Policy Research Working Papers #1322, Water, and Urban Development Department, The World Bank, Washington DC: World Bank (<http://go.worldbank.org/8PM5GPDNJ2>).

Rouse, Michael (2009), “The market-centred paradigm”, in: Castro, José Esteban e Léo Heller (eds.), *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, Londres: Earthscan (no prelo).

Schofield, R., Shaoul, J. (1997), “Regulating the water industry: by any standards?”, in *Utilities Law Review* 8 (2), pp. 56–70.

Shaoul, J. (1998), “Water clean up and transparency: the accountability of the regulatory processes in the water industry. A public interest report”, Manchester: University of Manchester.

Solanes, Miguel (1999), “Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura #2, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/4464/LCL1252-E.pdf>).

Solanes, Miguel (2002), “América Latina: ¿sin regulación ni competencia? Impactos sobre la gobernabilidad del agua y sus servicios”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (disponible en: <http://prinwass.ncl.ac.uk/PDFs/Solanes.PDF>).

Swyngedouw, Erik (2009), “The political economy of essential public services”, in: Castro, José Esteban, and Heller, Léo (eds.), *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, Londres: Earthscan (no prelo).

Taylor, Graham (2002), “Regulating change in the water industry: The role of OFWAT in the redefinition of public service”, in *The Economics of Private Sector Participation in Water and Sanitation*, First Research Workshop – PRINWASS Project. Oxford: University of Oxford (http://www.prinwass.org/jan02_workshop.shtml).

Taylor, Graham (1999), *State Regulation & the Politics of Public Service. The Case of the Water Industry*, London and New York: Mansell.

UKP – United Kingdom Parliament, Select Committee on Environment, Food and Rural Affairs (2003), “Memorandum submitted by the Public Utilities Access Forum, Londres: UKP.

U. S. Supreme Court (1877), “Munn v. Illinois”, 94 U.S. 113, (<http://www.uscplus.com/online/index.asp?case=0940113>).

_____ (1904), “Sanislaus County v. San Joaquin and Kings River Canal and Irrigation Company”, No. 80, Argued November 13, 30, December 1,

1903, Decided January 18, 1904, 192 U.S. 201 (<http://www.usscplus.com/online/index.asp?case=1920201>).

_____ (1909), “City of Knoxville v. Knoxville Water Company”, No. 17, Argued April 28, 1908, Decided January 4, 1909, 212 U.S. 1, (<http://www.usscplus.com/online/index.asp?case=2120001>).

_____ (1912), “Cedar Rapids Gas Light Co. v. City of Cedar Rapids”, No. 163, Argued February 29, 1912, Decided March 11, 1912, 223 U.S. 655, (<http://www.usscplus.com/online/index.asp?case=2230655>).

Vass, Peter (2002), “Competition and restructuring in the UK water industry”, in *Journal for Network Industries*, Vol. 3, # 1, pp 77-98.

Walker, S, e H. A. Smithers (2007), “A review of the 1995–96 drought in the North West”, in: *Water and Environment Journal*, Vol. 12, no. 4, pp. 273-279.

Ward, Colin (1997), *Reflected in Water. A Crisis of Social Responsibility*, Londres e Washington: Cassell.

Wilks, Stephen (1998), “Utility regulation, corporate governance, and the amoral corporation”, in G. Bruce Doern and Stephen Wilks (eds.) (1998), *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*, Toronto, Buffalo, and London: Toronto University Press, pp. 133-161.

Yarrow, George, Tony Appleyard, Christopher Decker, and Timothy Keyworth (2008), “Competition in the provision of water services”, Oxford: Regulatory Policy Institute (<http://www.rpieurope.org/Research/Report%20on%20Competition%20in%20Water%20Services.pdf>).

Zerbe Jr., Richard O., and Howard McCurdy (2000), “The end of market failure”, *Regulation*, Vol. 23, #2, pp. 10-14 (<http://www.cato.org/pubs/regulation/regv23n2/zerbe.pdf>).

Apêndice A1. Normas da União Européia que intervêm no setor de saneamento

Norma	Objeto da Norma
Norma de Nitratos	reduzir a contaminação por nitratos na agricultura e preveni-la no futuro
Norma de Habitats	proteger e restaurar habitats para a flora e fauna silvestres. Revisão de licenças existentes de abstração de água e emissão de efluentes.
Norma de Peixes de Água Doce	requer que os Estados Membros protejam as águas designadas por a Norma de contaminação potencialmente perigosa para os peixes
Norma de Mariscos	estipula níveis máximos de contaminação para substâncias que podem ser tóxicas para os mariscos
Norma de Substâncias Perigosas	proíbe jogar no meio ambiente certas substâncias perigosas sem autorização prévia
Norma de Águas Subterrâneas	requer a prevenção de certas substâncias que não devem
Norma de Tratamento de Residuais Urbanas	estabelece requisitos para a provisão de sistemas de Águas Residuais Urbanas
Norma de Água Potável	proteção da saúde pública e manutenção da qualidade estética da água para consumo humano
Norma de Praias	estabelece padrões para a proteção da saúde dos banhistas e manter a qualidade estética das águas da costa utilizadas com esse fim
Norma de Abstração de Águas de Superfície	estabelece parâmetros de qualidade para as fontes de água
Norma Marco da Água	fornece um marco integral para a gestão da água na Europa (incorpora e substitui as normas anteriores)

Fonte: Adaptado de DEFRA (2002).

Apêndice A-2. Momentos chave na evolução recente da estrutura dos serviços de saneamento na Inglaterra y Gales

