

Capítulo 8 - Gestão democrática nos serviços de saneamento

José Esteban Castro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CASTRO, J. E. Gestão democrática nos serviços de saneamento. In: *Água e democracia na América Latina* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2016, pp. 244-304. ISBN 978-85-7879-486-6. Available from: doi: [10.7476/9788578794866.0009](https://doi.org/10.7476/9788578794866.0009). 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 8

Gestão democrática nos serviços de saneamento¹

Introdução

Este capítulo aborda o problema da democratização da gestão no setor de saneamento, a partir de uma perspectiva interdisciplinar baseada nas ciências sociais. Como será citado posteriormente, a necessidade de avançar no desenvolvimento de articulações interdisciplinares, de complexidade cada vez maior, principalmente entre as tecno-ciências e as ciências sociais, constitui um dos desafios mais importantes enfrentados pela democratização da gestão do saneamento. Este trabalho tenta fazer uma contribuição a este avanço.

O principal argumento do presente capítulo é que o desenvolvimento dos serviços modernos de saneamento nos países ocidentais, relativamente recente, datando do fim do século dezoito, está estreitamente relacionado ao desenvolvimento das formas modernas da democracia capitalista, em particular às instituições da cidadania. Por esta razão, analisamos detalhadamente as relações entre a evolução dos direitos de cidadania e o desenvolvimento dos serviços de saneamento, enfatizando os processos que contribuíram para a universalização do acesso a tais serviços, nas democracias capitalistas centrais, durante o século vinte. Este capítulo também analisa as principais etapas que podem ser distinguidas nas formas de governabilidade, que preponderaram no setor de saneamento urbano nos países ocidentais, desde suas origens, centradas nos princípios do privatismo econômico e político, predominantes no final do século dezoito, a institucionalização e profissionalização desses

1 Originalmente publicado em formato eletrônico em: Léo Heller (ed.), *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*, Vol. 7, Brasília: Ministério das Cidades, pp. 420-452.

serviços e a ampliação do acesso, a partir da adoção dos princípios do racionalismo administrativo, desde o final do século dezenove, até as reformas neo-privatistas surgidas na década de 80.

O objetivo central do trabalho é esclarecer as relações entre a gestão do saneamento, tradicionalmente considerada uma atividade fundamentalmente técnica, e o processo de democratização da sociedade, que tem um caráter eminentemente social e político. O capítulo parte da premissa de que a democratização da gestão do saneamento é, conseqüentemente, um processo de caráter social e político, que enfrenta uma série de desafios cuja superação requer uma compreensão cada vez mais precisa das complexas relações entre a gestão desses serviços e o processo de democratização em nível sistêmico. Neste sentido, o trabalho também adota uma visão crítica das formas dominantes da democracia capitalista, que ditam o contexto e a estrutura aos desenhos particulares de gestão no setor de saneamento, já que as mesmas apresentam limitações severas ao processo de democratização substantiva da sociedade, ou seja, a democratização efetiva, não meramente formal ou retórica das relações sociais. No entanto, este capítulo examina objetivamente os avanços alcançados no interior da democracia capitalista, como a expansão do acesso aos serviços essenciais para uma vida digna, como os de saneamento, que foram o produto de lutas sociais de longo prazo, na busca pela emancipação humana e pela democratização substantiva. O fato de que em décadas recentes alguns desses avanços foram revertidos, por exemplo, através da introdução de reformas neo-privatistas no governo e na gestão de serviços públicos, alerta para uma fragilidade dos sistemas atuais dos direitos do cidadão e para a necessidade de aprofundamento do processo de democratização, que requer, em primeiro lugar, a defesa dos direitos básicos que haviam sido obtidos em etapas passadas.

1. As Dimensões Conceituais da Gestão Democrática

A gestão dos serviços de saneamento modernos no mundo ocidental tem uma história relativamente recente, que remonta de fins do século dezoito. Não é por acaso que este seja o mesmo período que caracteriza a

história da democracia moderna ocidental capitalista, fortemente ligada à herança das revoluções norte-americana e francesa, no final do mesmo século. Na realidade, o desenvolvimento dos serviços de saneamento está estreitamente ligado ao processo de democratização e esteve fortemente marcado pelas lutas sociais que caracterizam este último. Neste contexto, as dimensões conceituais que proponho abordar para discutir o processo de democratização, em relação aos serviços de saneamento são a) o processo de cidadanização e b) os modelos de governabilidade dos serviços de saneamento.

É importante esclarecer que a análise da inter-relação entre o desenvolvimento dos sistemas modernos de saneamento e o processo de democratização nos países ocidentais tem como propósito principal oferecer elementos para o estudo objetivo das condições e mecanismos que podem facilitar a democratização substantiva, não meramente formal, da gestão destes serviços. Neste sentido, o trabalho explora as contradições intrínsecas do processo de democratização ocidental a partir da perspectiva de suas implicações na gestão do saneamento. Cabe destacar que este capítulo não considera que as formas concretas assumidas pelo processo de democratização prevalescente nos países ocidentais, ou seja, as distintas versões da democracia liberal representativa que de um modo ou de outro, dão forma ao modelo dominante em nível internacional, constituem a forma máxima de democratização que se pode aspirar e muito menos que constituam a forma máxima de emancipação humana. Muito ao contrário, e em particular pensando nas experiências latino-americanas, as formas concretas assumidas pelos regimes democráticos dominantes levam a questionar profundamente o próprio sentido do conceito de democracia e, conseqüentemente, a adotar uma visão crítica a respeito das formas concretas assumidas no terreno que aqui denomino como o processo de democratização. Existe um debate profundo sobre este tema na América Latina, onde os regimes democráticos existentes foram conceituados, entre outros exemplos, como “tutelados” (Walksman, 1989; Portales, 2000), “de baixa intensidade” (Torres Rivas, 1989), “delegáveis” (O’Donnell, 1994), e onde, inclusive a própria democracia foi considerada conceitualmente, nas

ácidas palavras de Jorge Luis Borges, como uma “superstição” (citado em Marín, 1996, p. 42). Não é de se estranhar que, neste contexto, até mesmo o aprofundamento dos princípios da própria democracia liberal e, particularmente os princípios da cidadania, possam assumir na prática o caráter de uma proposta que é vista como muito radical, até extrema, pelos setores dominantes. Como tento demonstrar neste capítulo, esse debate tem uma importância central para a gestão dos serviços de saneamento, um setor de atividade que tradicionalmente se restringe à dimensão técnico-administrativa, artificialmente isolando-se dos processos sócio-econômicos e políticos que, no entanto, estruturam, dão contexto e até mesmo determinam a forma em que estes serviços são organizados e geridos. Neste sentido, examinar as inter-relações entre o desenvolvimento dos serviços de saneamento e o processo de democratização nos permite atingir uma compreensão mais completa e profunda das condições sistêmicas, os obstáculos e as oportunidades que a democratização da gestão desses serviços essenciais enfrenta.

1.1 O Processo de Cidadanização

O desenvolvimento da cidadania no contexto da democracia liberal pode ser analisado enfocando-se dois aspectos fundamentais: a cidadania como identidade política e a cidadania como relação social. Ainda que ambos os aspectos se encontrem estreitamente relacionados, neste contexto enfatizaremos o segundo, que está fortemente vinculado ao desenvolvimento histórico dos serviços de saneamento e que constitui um elemento fundamental em sua gestão democrática. Entretanto, cabe explicar que a cidadania característica da democracia liberal constitui assim um fenômeno historicamente determinado, que, por sua vez, assume uma diversidade de formas em distintos territórios, o que é conseqüência do desenvolvimento específico de culturas nacionais, regionais e locais que refletem princípios, valores e interesses materiais também distintos. Entre outros autores que trataram deste problema em detalhe, podemos mencionar Rogers Brubaker, em seus estudos sobre as diferentes formas históricas de desenvolvimento da cidadania nos casos da Alemanha, Grã Bretanha e França, e também

Benedict Anderson, em sua reflexão sobre o caráter artificial, “imaginário”, das comunidades políticas (Brubaker, 1992; Anderson, 1983). Ou seja, apesar de serem um componente central da democracia capitalista ocidental, as formas específicas que a cidadania assume em diferentes territórios reflete grandes diferenças e contradições, que discutiremos mais detalhadamente na sequência.

Em relação ao primeiro aspecto, cumpre aqui dizer que a cidadania na democracia capitalista moderna é fundamentalmente a identidade política que os membros de um Estado-nação assumem, o que constitui uma herança da Revolução Francesa (Delanty, 2000). Porém, o aspecto que é de interesse analisar neste trabalho é o da cidadania como relação social, ou como preferi denominar nesta seção, o processo de cidadanização, ou seja, o processo histórico do desenvolvimento da cidadania como relação social. Nesta perspectiva, esse segundo aspecto da cidadania tanto antecede como também pressupõe o primeiro: por um lado, a gênese histórica dos elementos característicos da cidadania como relação social antecederam a formação dos modernos Estados-nação, no entanto, por outro lado, desde finais do século dezoito o exercício da cidadania pressupôs que as pessoas pertencessem a uma comunidade política que garante os direitos e deveres sobre os quais definem tais relações. Esta tensão entre os dois aspectos do processo de cidadanização tende a se aprofundar e mudar a natureza no contexto das transformações vividas pelo Estado-nação desde meados do século vinte, com a expansão de comunidades políticas sub e supranacionais. Entre outros exemplos destas transformações, pode ser mencionado o reconhecimento de comunidades políticas regionais no interior dos Estados, como o caso das autonomias étnicas dentro do Estado “pluri-nacional” da Bolívia, reconhecidas pela nova Constituição desse país, aprovada em 2009, ou a consolidação de certos direitos e deveres de cidadania em nível transnacional como o caso da Comunidade Européia de nações ou, de uma forma mais limitada, no caso dos países do MERCOSUL (ver, por exemplo, Dávalos, 2005; Garcés et. al., 2006; Giraudo, 2007; Lister e Pia, 2008). Neste processo, existem certos direitos e deveres que os cidadãos podem exercer com relativa independência de sua relação de identidade nacional, por exemplo, dentro

da Comunidade Européia, os cidadãos de qualquer país membro podem exercer os direitos de propriedade, de residência, de emprego ou de justiça em qualquer dos outros países, e podem, inclusive, recorrer os vereditos de seus tribunais nacionais nos tribunais supranacionais da Comunidade (ver, por exemplo, Goldhaber, 2009). Este é um processo muito dinâmico e complexo, que necessariamente implica em profundas transformações nos conteúdos e na extensão da cidadania (ver, por exemplo, *Theory and Society*, 1997).

É claro que este não é um processo idílico e a cidadania, tanto no seu caráter de identidade política como no de relação social, apresenta contradições fundamentais. Neste sentido, nas democracias ocidentais capitalistas, a cidadania é uma relação entre sujeitos formalmente iguais e está circunscrita a um conjunto de direitos e obrigações que regula a propriedade, o acesso à justiça, a participação política e, em algumas sociedades, a distribuição de certos bens e serviços considerados essenciais como a educação, a saúde ou a habitação e os serviços de saneamento. Esta forma clássica da cidadania inspirada na tradição liberal democrática incorpora uma contradição fundamental entre a igualdade formal e a desigualdade real, entre a igualdade uniforme pressuposta nos direitos de cidadão e a gama de expressão concreta que assume a desigualdade no exercício real dos mesmos. Esta tensão entre igualdade formal e desigualdade concreta caracteriza o desenvolvimento histórico do processo de cidadanização, que viveu um movimento de expansão e extensão nos últimos séculos, mas que também sofreu retrocessos recorrentes, por exemplo, mediante a suspensão ou até mesmo revogamento de certos direitos do cidadão durante períodos autoritários ou de retrocesso democrático. Por exemplo, a suspensão do *habeas corpus*, um dos direitos civis fundamentais da democracia liberal, foi um fato recorrente tanto no âmbito das ditaduras cívico-militares, que suspenderam a democracia eleitoral na maioria dos países da América Latina durante décadas, como crescentemente também como conseqüência do avanço de setores autoritários dentro da própria democracia formal, como no caso do seqüestro e prisão sem direito a julgamento implementado sistematicamente pelo governo dos Estados Unidos

e seus aliados no contexto da “guerra contra o terror”, impulsionada por esses países desde 2001 (ver, por exemplo, Marín, 1996; Glenn, 200; Fallon Jr. e Meltzer, 2007; Morrison, 2007). Outro exemplo, que explicitaremos em seguida com mais detalhes dada sua relevância para os serviços de saneamento, foram as políticas neoliberais no setor de bens e serviços básicos, como a educação, a saúde e o saneamento básico. Essas políticas, implementadas globalmente desde a década de 1980, tentam cancelar a noção de que existem direitos sociais de acesso a tais bens e serviços básicos, um princípio que as democracias capitalistas ocidentais, pelo menos da Europa, haviam consagrado durante o período de pós-guerra, a partir de fins da década de 1940 (ver, por exemplo, Leys, 2001; Harvey, 2005). Retomaremos este ponto numa seção posterior.

É importante lembrar que fora da Europa e dos Estados Unidos, o processo de cidadanização foi transplantado, adotado, adaptado ou até mesmo imposto por diferentes mecanismos desde o século dezanove, o que acrescenta outro nível de complexidade à análise. Em geral, ocorreu um processo de implantação dos princípios e instituições da democracia liberal na maioria dos países da América Latina, um processo que em grande escala tomou a forma de confrontos armados e guerra civil. Em geral, o processo de cidadanização na América Latina esteve limitado a comunidades políticas restringidas, excludentes, frequentemente compostas pelas elites governantes emergentes da colonização europeia e fechado às grandes majorias. Apesar dos avanços significativos vividos pela maioria dos países da região desde o século dezanove, o exercício dos direitos de cidadania continua sendo negado a amplos setores da população em nossos países (Dagnino, 1994; Carvalho, 1995; Roberts, 1995; Fleury, 1997; Svampa, 2005; Sousa, 2006; Yamin, 2006). Na realidade, pode-se dizer que esta dinâmica de inclusão e exclusão é uma característica central do processo de cidadanização em geral, embora tenha tendido a adotar formas extremas nos países da América Latina.

Quadro 1. A Cidadania como Processo de Inclusão e Exclusão

A cidadania como relação social característica da democracia capitalista implica em um duplo processo: por um lado a igualização formal dos indivíduos e, pelo outro, a reprodução de formas de diferenciação social e mecanismos de inclusão-exclusão entre os cidadãos e não-cidadãos, cujas raízes estruturais se encontram nas desigualdades de classe, de gênero, étnicas, entre outras. Este é um processo dinâmico e em constante mudança, que ao longo da história tendeu à contínua extensão do número de seres humanos que acessam a categoria de cidadãos em cada território, mas que também está sujeito a retrocessos frequentes. Por exemplo, como tendência geral, as mulheres só adquiriram o direito de possuir propriedade muito tempo depois dos homens, e ainda existem territórios nos quais este direito lhes é severamente limitado. Ocorreu igualmente com o direito à justiça ou com os direitos políticos, aos quais as mulheres só tiveram acesso muito depois, durante o século vinte. As populações não-brancas (negros, índios, etc.) e as grandes majorias não-proprietárias, trabalhadoras, ou marginalizadas dos mercados de trabalho também foram historicamente excluídas do exercício dos direitos de cidadania. Originalmente, os cidadãos eram os que tinham propriedade, e, apesar desta limitação ter sido superada no plano da legalidade formal, na prática das desigualdades estruturais, continuam constituindo a barreira fundamental que determina a exclusão de amplos setores da população do exercício da cidadania.

Por um lado, o processo de cidadanização na democracia capitalistas é parte fundamental do processo que garante a reprodução ampliada do sistema, já que os princípios fundantes da cidadania neste contexto são o direito à propriedade privada e à liberdade individual para o intercâmbio mercantil desta propriedade. Por outro lado, no entanto, a cidadania e o sistema capitalista entram também em contradição, “estão em guerra” como citou T. H. Marshall, já que a expansão e o aprofundamento do conteúdo, alcance e exercício da cidadania são constitutivos das lutas emancipatórias que caracterizam o sistema (Marshall, 1963). Desta maneira, a cidadania fornece a base da igualdade formal que legitima o sistema de desigualdade real, mas ao mesmo tempo fornece as condições que potencialmente podem dar lugar a um processo de equalização crescente dos desiguais. Como alguns exemplos que datam do século passado, o caso da extensão às mulheres dos direitos à propriedade e ao voto, que antes só estavam disponíveis para os homens, o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores a uma jornada de 8 horas e a um salário mínimo, ou, mais recentemente, os direitos

linguísticos das comunidades indígenas da América Latina, que alguns países começaram a formalizar. Sem dúvidas, a extensão do conteúdo dos direitos, a expansão da comunidade beneficiária dos mesmos e o aprofundamento do seu exercício real e não meramente formal constituem avanços no processo de democratização da sociedade, resultantes de lutas sociais recorrentes.

A partir de outro ângulo, o desenvolvimento da cidadania está intimamente relacionado com o processo de mercantilização, ou seja, com o processo mediante o qual as relações sociais tendem a se transformar em relações mercantis. A mercantilização crescente dos elementos da natureza, incluindo a água e os serviços baseados nos derivados da água, é parte constituinte deste processo. Este é outro aspecto importante das contradições que caracterizam o desenvolvimento do governo e a gestão democrática dos serviços de saneamento. Como discutiremos em seguida mais detalhadamente, o desenvolvimento dos primeiros sistemas urbanos de água nos países capitalistas centrais, principalmente na Inglaterra e na França, teve como princípio fundante a noção de que o serviço de água corrente nas habitações era uma mercadoria que deveria estar disponível a quem pudesse pagar por ela. Ou seja, o ponto de partida do desenvolvimento do que hoje consideramos um serviço essencial para a vida não foi o de satisfazer uma necessidade comum a todos os habitantes, mas o de produzir uma mercadoria, quer dizer, um objeto de apropriação privada, orientado a produzir um lucro e dirigida só a quem tinha a capacidade econômica de comprar essa mercadoria, o cliente privado adimplente ou consumidor. Necessariamente, nesta etapa inicial da história do saneamento, essa categoria social emergente, o cliente privado da água-mercadoria, correspondia a um setor muito reduzido da população, o mesmo que também constituía a cidadania propriamente dita, ou seja, aquela parte da população que tinha acesso ao exercício pleno dos direitos do cidadão. Evidentemente, esta relação íntima entre os processos de cidadanização e mercantilização não é exclusiva do ramo dos serviços de saneamento, mas caracteriza o desenvolvimento da democracia capitalista nos seus diversos aspectos, incluindo a esfera do acesso aos serviços de consumo coletivo (ver, por exemplo, Kroen, 2004; Soper and Trentmann, 2008).

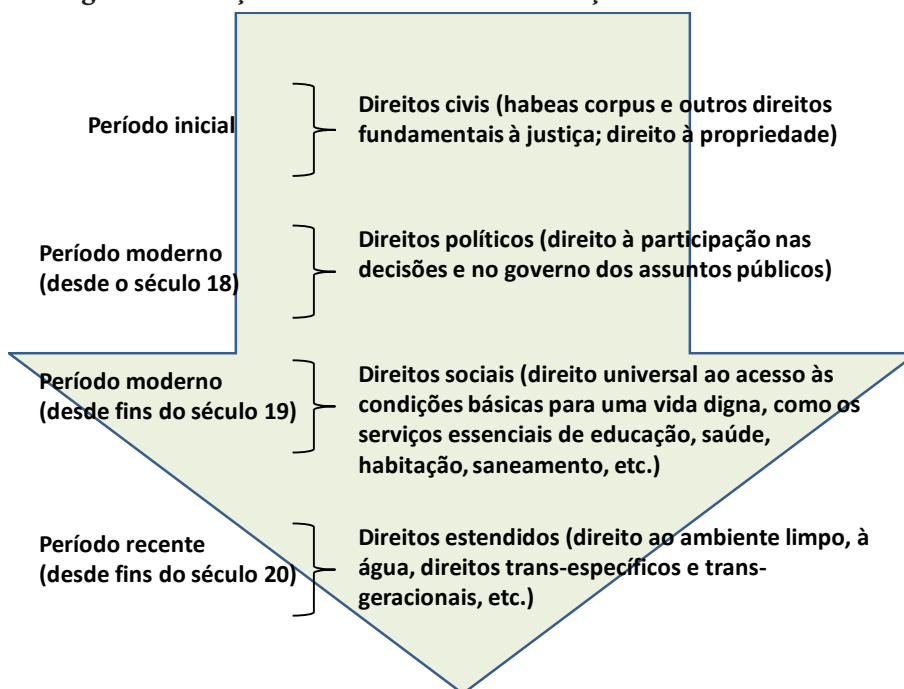
1.1.1 Os Direitos de Cidadania, a Água e o Saneamento Básico

A existência ou não de um direito ao acesso à água limpa para consumo humano e aos serviços básicos de esgotamento sanitário, coleta de lixo e outras necessidades essenciais para a vida digna é objeto de um debate inacabado (vê-se, por exemplo, Esch et. al., 2006). Este trabalho aborda esse tema a partir de dois ângulos: por um lado, examinamos brevemente a emergência dos direitos e deveres da cidadania e sua relação com esses serviços essenciais e, por outro lado, assume-se a posição de que de fato o acesso a esses serviços constitui um direito fundamental. Os direitos de cidadania clássicos desenvolvidos nos países ocidentais foram categorizados em “civis”, “políticos” e “sociais”, aos quais foram incorporando outras dimensões no curso do processo de cidadanização, como, por exemplo, os direitos trans-específicos (o reconhecimento de outras espécies, da própria natureza e inclusive de entes artificiais como sujeitos de direitos) e trans-geracionais (o reconhecimento das gerações futuras como sujeitos de direitos).

Os direitos civis de cidadania são basicamente o direito à propriedade e à justiça, quer dizer, os direitos individuais fundamentais no contexto da democracia capitalista. Os direitos políticos, que surgem a partir do século dezoito, têm a ver com o direito também individual de eleger quem governa e de ser eleito para participar do governo. Os direitos sociais, que consistem no reconhecimento de certos bens e serviços essenciais à vida digna, devem ser disponíveis a todos os membros da comunidade política independente de sua posição no mercado, ou seja, com independência de sua capacidade monetária. Existe uma grande controvérsia em torno dos direitos sociais: para a tradição liberal individualista, tais direitos não existem, já que a mesma restringe os direitos de cidadania somente aos direitos civis e políticos. Quer dizer, nesta tradição político-intelectual, bens e serviços essenciais, como os serviços de saneamento básico, não têm o status de direitos do cidadão, já que são considerados como bens econômicos privados que devem ser adquiridos individualmente no mercado como qualquer outro tipo de bem ou serviço, ou seja, como uma mercadoria. Como veremos mais detalhadamente nas seções seguintes, este foi e continua sendo um debate de importância central para a gestão democrática do setor de saneamento.

Nas últimas décadas, o debate sobre os direitos e deveres da cidadania avançou incorporando novas dimensões, particularmente a partir da crescente tomada de consciência em nível internacional sobre a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento dominante, especialmente em relação ao seu impacto sobre o meio ambiente e os processos ecológicos. O aprofundamento deste debate tem levado à ampliação do conteúdo dos direitos e deveres do cidadão, de modo que, adicionalmente aos direitos civis, políticos e sociais, incorporou-se uma série de direitos do cidadão ampliados que incluem o direito a viver em um ambiente limpo (livre de contaminação dos ecossistemas aquáticos, do solo ou do ar), mas também o direito do resto dos seres vivos e da própria natureza à preservação das condições que possibilitam a vida no planeta e o direito das futuras gerações a desfrutar de tais condições.

Figura 1. Evolução do Processo de Cidadanização Liberal Democrático



Não existe acordo referente a esses direitos estendidos ou ampliados da cidadania, e a partir de diferentes âmbitos do espectro político, discute-se a validade e utilidade de tais direitos. Por exemplo, para alguns atores envolvidos diretamente com o desenvolvimento da infra-estrutura de serviços, o debate dos “direitos” é uma discussão artificial, de pouca utilidade, que não contribui para as tarefas imediatas como são, por exemplo, a extensão de sistemas de saneamento às populações não atendidas. Num debate recente, ocorrido na Universidade de Sussex na Inglaterra¹, por exemplo, atores envolvidos com a tarefa técnica de estender a infra-estrutura de serviços em países pobres argumentaram que o debate acerca do direito à água carece de sentido e tem pouca relação com a realidade que eles devem encontrar em campo. Os técnicos que expressavam esta opinião consideravam que a tarefa que eles realizavam como engenheiros civis encarregados da construção de obras de saneamento era “neutra” em termos políticos e viam com desconfiança e ceticismo a politização do debate sobre o

“Simpósio sobre a Água” conduzido pelo Institute of Development Studies (IDS) da Universidade de Sussex, 2 e 3 de novembro de 2009.

acesso a esses serviços, um debate que se dá precisamente em torno da noção de que existe um direito aos mesmos. Por outro lado, atores como as grandes empresas transnacionais que controlam o mercado privado dos serviços de saneamento em escala global começaram a utilizar a noção de “direito humano à água” abertamente declarando que eles apóiam a existência deste direito (vê-se, por exemplo, Labre, 2007; Veolia, 2007). Lamentavelmente, esses atores não aprofundaram as contradições existentes entre as noções de direito humano à água e o processo de mercantilização dos serviços básicos de saneamento que suas empresas incorporam na prática. De qualquer maneira, esses são apenas alguns exemplos das diversas posições que existem sobre a noção de “direitos” em relação aos serviços de saneamento básico, um debate cujas conseqüências analisaremos com mais detalhes na sequência. Apesar de alguns atores ativos no setor dos serviços de saneamento não visualizarem a relação entre a noção de direitos e a prática concreta, a inter-relação entre o processo de cidadanização, incluindo o desenvolvimento dos direitos de cidadania, e a evolução do

setor de saneamento são muito claras, como veremos na seção histórica posterior. Porém nos deteremos brevemente aqui para considerar algumas vinculações conceituais entre ambos os processos.

1.1.1.1. Direitos Civis

Em primeiro lugar, quando consideramos os direitos civis de cidadania, quer dizer, fundamentalmente o direito à propriedade e à justiça, podem se estabelecer conexões importantes com o setor do saneamento. Sem dúvidas, o elemento chave no funcionamento deste setor é a água, ou melhor, os ecossistemas aquáticos, mesmo que com frequência a linguagem técnica tenda a reduzir a água à sua dimensão econômica, a água como “recurso”. Mas, mesmo numa concepção limitada do que é a água que a reduza a sua dimensão como “recurso” econômico, é possível tornar observável sua relação com os direitos do cidadão, o que nos leva a desenvolver uma série de perguntas. Se o direito básico da cidadania na democracia capitalista é a propriedade, quem tem a propriedade sobre a água? Esta pergunta tem uma resposta mais simples no caso da água nos setores rurais, onde em geral a propriedade da água costuma estar vinculada à propriedade da terra. Mas em relação aos serviços de saneamento básico em meios urbanos, a pergunta assume outro caráter, dado que a propriedade à água no caso dos aglomerados humanos implica num problema diferente. Formalmente, os direitos de propriedade sobre a água, com algumas exceções, como é o caso do Chile, estão nas mãos do Estado, que por sua vez estende os direitos de extração de água limpa e de disposição de águas residuais às empresas que se encarregam do fornecimento destes serviços. Deixando de lado por um momento a dimensão legal, que considerando sua fundamental importância, só representa um aspecto do problema, vale à pena repetir a pergunta: quem tem a propriedade da água, no sentido de direito fundamental da cidadania, numa democracia capitalista, em relação aos serviços de saneamento básico? Os indivíduos têm um direito de propriedade sobre a água no que se baseiam estes serviços? Se o têm, de que forma exercem tal direito? Na prática, a resposta genérica a esta pergunta seria que o Estado exerce

esse direito em nome dos indivíduos, já que o Estado detém os direitos de propriedade sobre a água em última instância. Ou, em outras palavras, os cidadãos exercem seu direito indiretamente, por mediação do Estado. Deste modo, quando o Estado outorga direitos de extração de água limpa ou direitos de disposição de águas residuárias a uma empresa de saneamento, o está fazendo em representação dos cidadãos, que são os que detêm o direito de cidadão sobre os ecossistemas aquáticos em questão. É provável que este argumento possa resultar esotérico a alguns leitores, porque, na prática, a relação entre os cidadãos e os ecossistemas aquáticos e com o território em termos gerais, costuma ser invisível, inobservável, já que a cidadania foi historicamente separada do controle efetivo da propriedade, governo e gestão de bens como a água.

Um problema importante que surge desta aplicação do conceito de direito civil de cidadania em relação à água, e em particular o direito à água como propriedade privada, é que na prática pode-se dizer que a formação de direitos privados desta natureza é um processo de muito longo prazo, que assumiu uma diversidade de formas nos diferentes territórios, e é um processo fundamentalmente parcial, incompleto, inacabado, já que uma grande parte da água utilizada em nível internacional não foi convertida em propriedade privada. Como discutiremos mais adiante, as políticas neoliberais implantadas desde a década de 1980 tentaram acelerar este processo de privatização da propriedade da água, mas encontraram enormes obstáculos e retrocessos e pode-se dizer que existam poucos exemplos em nível internacional onde este objetivo foi alcançado. Entre outras razões para esta contradição, pode-se dizer que a água, e especialmente a água em zonas urbanas, apresenta obstáculos formidáveis ao processo de privatização, entendido neste caso como o processo de transferência dos direitos de propriedade sobre a água a atores privados. Examinaremos com mais detalhes as implicações deste argumento posteriormente.

Outro importante problema que surge deste tratamento da relação entre os direitos civis da cidadania e a água é a contradição que se produz a partir da introdução das instituições e princípios da democracia liberal, como é a cidadania, em contextos nos quais pré-existem formas de propriedade

e gestão da água, fundamentados em princípios e instituições diferentes, frequentemente antagônicos ao modelo liberal capitalista. Neste caso, a introdução de direitos do cidadão, como o da propriedade privada na gestão da água e seus serviços associados, conduz frequentemente a profundos confrontos, muitas vezes não solucionados ou possivelmente não solucionáveis. Por exemplo, este é um dos eixos no debate atual sobre a gestão da água na Bolívia, onde alguns atores advertem que a introdução de direitos do cidadão liberal democráticos na gestão da água representa a expropriação dos direitos da água pré-existentes, fundamentados em princípios e instituições indígenas caracterizados por uma diversidade de formas de direitos de propriedade coletivos. A mesma noção de um Estado que garante os direitos de propriedade da água privados é vista por esses atores como uma ameaça à gestão democrática efetiva da água e seus serviços, no âmbito de sociedades altamente segregadas, como a boliviana (vê-se, por exemplo, Crespo, 2010; também Boelens, 2008, sobre as sociedades andinas em geral). Este exemplo ilustra uma questão que retomaremos em breve: a evidência sugere que a interação entre o processo de cidadanização liberal democrático dominante e as formas pré e co-existentes de direitos e obrigações pode potencialmente contribuir à emergência de novas relações sociais em torno da propriedade, gestão e governo da água e de seus serviços essenciais.

1.1.1.2. Direitos Políticos

A segunda dimensão dos direitos básicos de cidadania é representada pelos direitos políticos. Neste caso, em relação à água e aos serviços básicos de saneamento, pode-se gerar uma série de questões que vão ao coração do problema da gestão democrática. Os direitos políticos têm a ver com a participação dos cidadãos no exercício do poder, no governo dos assuntos comuns, seja mediante a eleição de quem governa ou sendo eleitos para participarem diretamente do governo. Na prática corrente dos sistemas democráticos vigentes, o exercício dos direitos políticos tende a se limitar pela participação eleitoral, na qual os cidadãos elegem seus governantes e, portanto, o exercício dos direitos políticos além do momento eleitoral é

excepcional. No caso da gestão do meio ambiente, incluindo a água, e dos serviços de infra-estrutura básica, os exemplos da ausência do exercício dos direitos políticos são abundantes. Por exemplo, na Cúpula da Terra das Nações Unidas, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, a maioria dos governos se comprometeu a estabelecer mecanismos jurídicos e administrativos que possibilitassem aos cidadãos o exercício de seus direitos ambientais. O Princípio 10 adotado na cúpula estipula que:

“A melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente. Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades, incluindo informações sobre produtos e atividades perigosas nas suas comunidades e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações. O acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deve ser garantido” (ONU, 1992).

Entretanto, apesar das louváveis intenções da Declaração do Rio e dos avanços significativos que foram obtidos no plano legal-formal em muitos países, na prática, os cidadãos comuns, a maioria da população nos diferentes países segue assistindo mais como espectadores do que como participantes com direitos a gestão ambiental, incluindo a gestão da água e seus serviços. Um exemplo notório na América Latina foi o aprofundamento e a aceleração da implantação das políticas neoliberais durante a década de 1990, precisamente a mesma década na qual se aprovou a declaração do Rio. Na grande maioria dos países, a implementação destas políticas, que incluíram não somente a privatização da água e seus serviços, como também uma ampla classe de iniciativas com conseqüências diretas sobre o direito a um ambiente limpo e seguro, como o são a introdução de cultivos geneticamente modificados, o incentivo direto ou indireto ao desflorestamento, o enraizamento de indústrias contaminantes que emigram dos países centrais onde a

regulação é mais severa, a expansão de monoculturas que estão destruindo as terras mais férteis da região, o uso incontrollado de defensivos agrícolas que envenenaram as terras e as águas e estão afetando a saúde de milhões de pessoas, a continuidade de obras enormes de infra-estrutura com impactos sociais e ambientais altamente negativos, a expansão sem precedentes da mineração a céu aberto, inclusive em regiões de alta fragilidade ecológica, entre outras várias políticas que vem sendo implementadas em grande escala, dando costas à opinião e interesses das comunidades afetadas e da maioria dos cidadãos. Nos poucos casos que os governos deram a seus cidadãos a oportunidade de participar de forma decisiva nas decisões, manifestou-se uma rejeição contundente a estas iniciativas, mas na maioria dos casos optou-se pela implantação de tais políticas ignorando, ou até mesmo violando os direitos políticos do cidadão. As privatizações massivas realizadas pelos governos de Carlos Menem na Argentina (1989-1999), Gonzalo Sánchez de Losada (1993-1997) e Hugo Banzer (1997-2001) na Bolívia e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no Brasil são exemplos notáveis desta situação, mas, lamentavelmente, o exercício dos direitos políticos em relação ao ambiente e aos serviços essenciais continua sendo postergado e até negado, mesmo no âmbito dos governos que nominalmente se consideram progressistas ou de esquerda.

Um determinante fundamental na manutenção das situações que impedem a maioria da população de exercer seus direitos políticos de maneira extensiva, ou ao menos que limita severamente este exercício, é a reprodução de desigualdades sociais estruturais, notoriamente extremas na América Latina. Historicamente, o exercício substantivo dos direitos políticos na região foi restringido a certas frações de classes dominantes e a rápida ampliação da participação da população no exercício destes direitos desde meados do século vinte foi violentamente restringida mediante a instauração de ditaduras cívico-militares que deixaram uma marca profunda nas sociedades do referido continente. Na realidade, como demonstram os acontecimentos recentes na Bolívia (2008), Honduras (2009) e Paraguai (2009), mas também, em menor quantidade, em outros países, o cancelamento mediante o recurso a golpes de Estado dos ainda muito limitados

direitos políticos em vigor na América Latina é um mecanismo latente e que conta com o apoio de importantes setores da sociedade. Porém, inclusive no marco institucional vigente, os direitos políticos dos cidadãos vêm-se limitados, em grande escala, ao exercício do voto nos períodos eleitorais, e qualquer tentativa de ampliação deste exercício deve enfrentar a oposição férrea dos setores que tradicionalmente detiveram o poder. Estas severas limitações da cidadania política na América Latina estão estreitamente relacionadas com o caráter restrito, tutelado, de baixa intensidade, da democracia em nossos países, como analisamos anteriormente. Não é de se estranhar que, num contexto social no qual os direitos políticos em geral encontram-se altamente restringidos, seu exercício em relação à gestão da água e os serviços de saneamento também se encontre severamente afetado, o que abordaremos com mais detalhes e com referência a exemplos concretos numa seção posterior.

1.1.1.3. Direitos Sociais

A terceira dimensão da cidadania em sua forma liberal democrática é a dos direitos sociais. A noção de direitos sociais de cidadania, incorporada nas instituições do “Estado de Bem Estar” desenvolvidas na Europa do segundo pós-guerra e adotadas em diferentes formas em outros países, parte do reconhecimento de que o acesso a certos bens e serviços essenciais à sobrevivência e à vida digna deve ter caráter universal e deve ser independente da posição dos indivíduos e das famílias no mercado, ou em termos mais simples, deve ser independente da capacidade monetária das pessoas. Como expressou T. H. Marshall (1963), a noção de direitos sociais assume que todos os membros de uma comunidade política devem ter acesso irrestrito ao “patrimônio comum” que foi desenvolvido pela sociedade em questão, especificamente em termos de certas questões fundamentais como a educação básica, o cuidado com a saúde e as condições materiais de vida essenciais, como a habitação e os serviços de saneamento. No entanto, esta noção de direitos sociais foi sempre rejeitada por algumas tradições intelectuais, particularmente pelas tradições liberais individualistas e algumas

facções neoconservadoras, para as quais a noção de direito social constitui senão um obstáculo ao exercício da cidadania. Para estes atores, os direitos de cidadania se reduzem aos direitos civis e políticos, enquanto que os assim chamados direitos sociais constituem um atentado à liberdade individual e um obstáculo ao cumprimento dos deveres da cidadania, já que o fornecimento público de bens e serviços seria uma fonte de corrupção do sentido de responsabilidade dos indivíduos (ver, por exemplo, Murray, 1984; Mead, 1986; vê-se também a crítica de King, 1988). Outras tradições localizadas mais à esquerda no espectro político também dirigiram severas críticas aos direitos sociais de cidadania, ou mais precisamente a suas instituições como o “Estado de Bem Estar”, já que as mesmas foram utilizadas para legitimar o sistema capitalista de exploração mediante políticas redistributivas, que apenas servem para amortecer o impacto das desigualdades estruturais do sistema sem questionar seus fundamentos. Deste modo, nesta perspectiva, as políticas associadas aos direitos sociais de cidadania representam mais uma contribuição à manutenção da exploração de classes, do que uma possibilidade emancipatória para as maiorias trabalhadoras (ver, por exemplo, os trabalhos já clássicos de Preteceille, 1974, Decaillet et al., 1977; Lojkine, 1979, entre outros; mais recentemente, Kouvélakis, 2005).

Em relação à experiência da América Latina, o debate sobre os direitos sociais de cidadania ilumina uma série de contradições que caracterizam o desenvolvimento de nossas comunidades políticas. Por um lado, em sentido restrito e com poucas exceções, os direitos sociais na América Latina não chegaram a se consolidar no tipo de instituições que se desenvolveram na Europa como parte do “Estado de Bem Estar”. Embora alguns países tenham desenvolvido sistemas eficientes e de caráter universal para a provisão de certos serviços, como a educação básica ou a atenção à saúde, na grande maioria dos casos estes desenvolvimentos foram muito limitados em seu alcance, com a exceção clássica da Cuba revolucionária e, em algumas áreas e durante certos períodos históricos, de países como a Argentina, o Chile, a Costa Rica ou o Uruguai. Por outro lado, como frisou Roberts, em alguns aspectos, o desenvolvimento dos direitos sociais de cidadania na América Latina precedeu o desenvolvimento dos direitos civis e políticos, o que

constitui um processo inverso ao que ocorreu nas democracias capitalistas centrais, nas quais os direitos sociais foram os últimos a se consolidar (Roberts, 1995).

Quadro 2. Os Direitos Clássicos de Cidadania e o Saneamento

A discussão da relação entre os direitos de cidadania e a água leva a uma série de questionamentos onde é necessário se aprofundar.

Em relação aos direitos civis de cidadania, quem tem a propriedade da água em uma cidade, em uma região? Como os cidadãos exercem esse direito de propriedade? Que mecanismos os cidadãos têm para exercer seu direito à justiça, em relação aos serviços de saneamento?

Em relação aos direitos políticos: quem governa a água e os serviços básicos baseados na água? Como se exercem os direitos políticos de cidadania em relação à água, ao saneamento e, em geral, à gestão ambiental? Quem elege os que governam a água e o saneamento? Como os elegem? Pode qualquer cidadão participar no governo da água e seus serviços? Ou esse é um tema reservado somente aos especialistas técnicos e aos políticos profissionais? Como os cidadãos controlam quem governa a água e seus serviços?

Em relação aos direitos sociais: qual é o status dos serviços de saneamento básico, tanto em termos formal-legais, como em termos práticos? O acesso a estes serviços constitui um direito do cidadão independente da capacidade monetária dos indivíduos e famílias? Ou tal acesso está determinado pela capacidade monetária e, portanto, mediado por uma relação mercantil? Em outras palavras, o acesso aos serviços básicos de saneamento é um direito ou uma mercadoria? A diferença importa?

No caso do fornecimento de serviços de saneamento básico, como discutiremos com mais detalhes em seções posteriores, a América Latina apresenta um quadro de grande desigualdade e iniquidade, que, também com poucas exceções, caracterizou a história inteira de nossos países. Na realidade, a desigualdade no acesso aos serviços essenciais de saneamento é um indicador muito eloqüente na dinâmica excludente que caracteriza as democracias predominantes em nossa região.

1.1.1.4. Os Direitos Estendidos ou Ampliados

Os direitos estendidos da cidadania são o resultado de processos que ocorreram principalmente desde a década de 1960. Tanto por seu caráter recente, como por sua natureza e conteúdo, estes direitos também acabam sendo altamente controversos, tendo sido sujeitados a fortes críticas. Em primeiro lugar, podemos indicar a extensão dos direitos e deveres da cidadania a uma série de âmbitos não contemplados anteriormente de forma direta ou explícita, como, por exemplo, os direitos sexuais, o direito ao meio ambiente, os direitos das crianças, os direitos étnicos, ou mais recentemente, o “direito à água”, que desencadeou um amplo debate (ver, por exemplo, Esch. et al., 2006). Em geral, estes direitos e deveres foram incluídos em declarações internacionais, muitos deles foram sancionados nas constituições dos países e foram inclusive incorporados na legislação, levando em conta que as evidências sugerem que o progresso foi mais retórico que real, na maioria dos casos. Esta é a base das críticas mais severas, que, a partir de diferentes âmbitos do espectro político, apontam a falta de concretização destes direitos ampliados e, principalmente, as dificuldades inerentes à sua implantação prática. Em segundo lugar, deu-se um processo de extensão espaço-temporal do sujeito da noção de cidadania. Por um lado, alguns direitos foram atribuídos a entes e seres não humanos, os quais, segundo algumas opiniões, deveriam ser aceitos como sujeitos de direitos do cidadão. Diferentes tentativas em estender os direitos de cidadania além da espécie humana procuram converter os animais, a natureza e até entes artificiais, como os robôs, em sujeitos de direitos do cidadão (ver, por exemplo, Goodin et. al., 1997; Gray, 2001; IPSOS-MORI, 2006). Por outro lado, em debates como o da sustentabilidade ambiental, deu-se uma convergência dos argumentos a favor de formas trans-específicas de cidadania com aqueles que propõem a extensão trans-geracional dos direitos. De fato, na perspectiva da sustentabilidade, é implícito o reconhecimento do direito das gerações ainda não nascidas às condições básicas de vida, que requerem a preservação da base natural da vida e do meio ambiente (ver, entre outros, Steenbergen, 1994; Newby, 1996).

Quadro 3. Os Direitos Estendidos de Cidadania e o Saneamento

Os direitos estendidos da cidadania são de origem mais recente e altamente controversos.

Em relação aos direitos trans-específicos de cidadania, é possível e desejável reconhecer direitos a entes e seres não humanos? Que significado tem reconhecer um direito à água para os animais e as plantas? É possível e desejável reconhecer que a natureza também é sujeito de tais direitos? Como os seres e entes não humanos podem exercer tais direitos?

Em relação aos direitos trans-geracionais: é possível e desejável reconhecer estes direitos às gerações humanas futuras?

Em perspectiva histórica, o processo de extensão e aprofundamento dos direitos e deveres do cidadão resultante de diversas lutas emancipatórias foi transformando o significado da cidadania muito particularmente em seu caráter de relação social. Simultaneamente, é necessário evitar que os avanços que este processo representa no plano legal-formal obstaculizem nossa compreensão da complexidade do mesmo, já que tais avanços vêm frequentemente acompanhados pelo aprofundamento de certas formas tradicionais de exclusão e desigualdade social e pela emergência de novas formas (Tilly, 2003). Por outro lado, o processo de cidadanização carece de potencial para transformar o caráter da cidadania e dar lugar a novas formas de relação social que eventualmente superem as contradições dos sistemas de cidadania prevaletentes, que estão fundamentados, em última instância, nos princípios da democracia liberal capitalista.

1.1.2 A Participação Social e a Esfera Pública

A participação é um componente central dos conceitos de cidadania e de gestão democrática. No desenvolvimento histórico da cidadania como relação social, pode-se dizer que aquilo que nos debates contemporâneos denomina-se como a “participação cidadã” tem sua origem nas lutas sociais pela expansão dos direitos do cidadão a setores cada vez mais amplos da população, e em particular pela expansão dos direitos políticos que começa a se consolidar na Europa durante o século dezenove. Neste sentido, a participação cidadã está estreitamente vinculada ao desenvolvimento da esfera

pública, um processo que também esteve sujeito às particularidades históricas dos distintos territórios e que tomou dimensões diferentes em função da diversidade de tradições e culturas políticas. Por exemplo, enquanto a tradição liberal da democracia representativa convencionalmente restringe a participação nas decisões da esfera pública aos políticos profissionais e aos especialistas, outras tradições recusam esta definição restrita e elitista e propõem diversas alternativas, incluindo a participação direta dos cidadãos nas decisões (vê-se, por exemplo, Robbins, 1995; Ferree et al., 2002). Isto ilustra o fato de que conceitos como “democracia”, “cidadania” ou “participação” são vagos e de alta generalidade, que requerem incorporar a dimensão histórico-social e o contexto, para dar maior precisão a seu significado. Este ponto tem grande relevância para o debate sobre a participação e o controle social na gestão democrática dos serviços de saneamento no Brasil.

Quadro 4. Esfera Pública e Participação Social em Tradições Políticas Rivalis

Tradições políticas	Critérios de participação social		
	Quem participa?	Em que tipo de processo?	Resultado
Liberal representativa	A elite política profissional; os especialistas	Libre mercado de idéias	Restrição (sistêmica) da participação
Liberal participativa	Possibilidade de participação popular restrita	Empoderamento	Evitar a restrição (sistêmica) da participação
Discursiva	Inclusão popular	Deliberativo	Evitar a restrição prematura, não consensuada
Construcionista	Inclusão popular	Empoderamento + Reconhecimento	Evitar a restrição excludente Expande a comunidade política

Fonte: Adaptado de Ferree et. al., 2002.

Aproximadamente desde a década de 1980, o conceito de participação passou a ganhar grande importância na América Latina, incluindo os debates sobre as políticas públicas nos setores de serviços essenciais como a atenção à saúde ou o acesso à habitação, a educação ou o saneamento básico. Por um lado, a retirada das ditaduras cívico-militares e o retorno da democracia eleitoral aos países da região permitiram a abertura de espaços mais amplos para a participação efetiva da população na vida política. Por outro lado, desde a década de 1970, em muitos países da região, se registrou uma crescente mobilização social em torno da busca por melhorias das condições materiais de vida, especialmente nas zonas urbanas e peri-urbanas, um processo no qual a luta pelo acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário passou a ter um papel muito importante (Castro, 2006). Neste sentido, pode-se dizer que, neste contexto de recuperação dos espaços da democracia formal e de crescente mobilização social pela melhoria das condições vitais, o conceito de participação social foi tomando conteúdos concretos surgidos de tais experiências. Em alguns casos, notoriamente no Brasil, o processo chegou inclusive a promover iniciativas de políticas públicas fundamentadas no princípio da participação cidadã efetiva e na democracia direta, como é o caso do modelo do orçamento participativo (Dutra e Benevides, 2001; Fedozzi, 2001).

No entanto, como em todo processo social e político, as experiências tendem a seguir desenvolvimentos que são determinados por múltiplas circunstâncias e dinâmicas, cujos resultados são imprevisíveis e incontrolláveis para os atores envolvidos. Neste sentido, “participação” se converteu com o tempo num vocábulo de grande utilidade instrumental empregado não somente por acadêmicos nos seus estudos do processo de re-democratização, mas também por movimentos sociais, organizações não governamentais, grupos políticos, governos, instituições financeiras internacionais e, inclusive, quando já iniciada a década de 1990, por empresas privadas de saneamento. Deste modo, em muitos casos o conceito foi transmutado e ainda esvaziado de seu sentido através dos usos instrumentais de que foram objeto para diferentes atores. Como mostra uma literatura crescentemente abundante, devido ao abuso, o conceito “participação” social da cidadania foi assumindo diversos significados e foi, inclusive, convertido

num instrumento de cooptação, manipulação e desmobilização dos atores sociais. Em algumas opiniões, a participação é entendida na prática como obediência antecipada por parte da população em relação às decisões tomadas por especialistas e políticos profissionais. Em outros casos, em nome da participação, implementam-se políticas que procuram liberar o Estado de suas responsabilidades pela prestação de serviços essenciais e transferir tais responsabilidades aos cidadãos, incluindo a responsabilidade do financiamento e do fornecimento de força de trabalho voluntária para a construção de obras de infra-estrutura básica. Não é de se surpreender então que alguns autores definiram essas formas instrumentais de participação como “a nova tirania” (Cooke e Khotari, 2001).

Neste sentido, o tema da participação social é um aspecto central no setor de saneamento básico na América Latina, onde tradicionalmente o desenvolvimento destes serviços se caracterizou por um alto nível de desigualdade de acesso por parte da população e pela ausência de mecanismos de controle democrático efetivo sobre o funcionamento dos organismos e empresas envolvidos. Retomaremos este assunto posteriormente para apresentar alguns exemplos destes usos e abusos do conceito de participação social no caso dos serviços de saneamento.

1.2 A Governabilidade na Gestão do Saneamento

O conceito de governabilidade é de desenvolvimento relativamente recente e, de maneira similar aos conceitos modernos de cidadania, democracia ou sociedade civil, o mesmo surge das experiências específicas das democracias capitalistas ocidentais. O conceito também está sujeito a um amplo debate e deu espaço a um grande número de definições, muitas delas contraditórias entre si. Assim, como no caso dos direitos de cidadania que abordamos anteriormente, os confrontos entre diferentes tradições intelectuais e políticas determinam que o conceito de “governabilidade” assumam significados diversos e até mesmo antagônicos. Por exemplo, uma das definições mais convencionais da governabilidade tende a apresentá-la como a articulação de três regimes de gestão: de forma sintetizada, a gestão pública estatal, a gestão privada mercantil e a gestão voluntária e solidária

característica da “sociedade civil” (ver, por exemplo: Piccioto, 1997). Mesmo que esta concepção de governabilidade tenha se convertido em dominante, a mesma tem uma grande fragilidade porque, para dar um exemplo, o significado de “sociedade civil” é muito diferente para as diversas tradições intelectuais e políticas. Por exemplo, para a tradição liberal individualista e, muito particularmente em sua versão neoliberal privativista contemporânea, a “sociedade civil” é sinônimo de “mercado”, ou seja, uma constelação de indivíduos, cada um destes perseguindo seus próprios interesses. Quer dizer, os campos de ação real para esta tradição são o Estado e o mercado e a meta central para um neoliberal privativista é a redução do papel do Estado à sua mínima expressão possível e a ampliação máxima da esfera de influência dos atores privados. Podemos dizer que o ideal neoliberal da governabilidade é a ação privada livre de regulação e controle, incluindo o controle democrático por parte dos cidadãos, tema que retomaremos em breve com alguns exemplos. Dado que esta tradição intelectual e política dominou, em nível internacional, o campo das políticas públicas, incluindo as políticas públicas de saneamento, desde a década de 1980, fica claro que o emprego do conceito de governabilidade em relação à gestão democrática dos serviços básicos deve ser examinado em profundidade e com ceticismo intelectual. Por exemplo, quando atores e instituições fortemente inspirados pela ideologia neoliberal privativista falam de governabilidade nos serviços públicos, é importante se perguntar o que estes atores e instituições entendem por governabilidade. Não podemos assumir que existe um conceito de governabilidade universalmente aceito, ainda que às vezes seja apresentado assim na literatura de políticas públicas oficial.

Um dos maiores problemas que se detecta no uso do conceito de governabilidade em relação à gestão de serviços públicos essenciais, como os de saneamento, é a redução do conceito ao plano técnico-administrativo, instrumental, e sua virtual despolitização (Castro, 2007a). Por exemplo, segundo alguns atores mais influentes no setor da gestão da água em nível global, governabilidade refere-se ao conjunto de instrumentos técnico-administrativos disponíveis para a administração da água e os bens e serviços relacionados (GWP, 2003; UNESCO, 2006). Em outros casos, e em relação ao que mencionamos anteriormente, a governabilidade tende a se identificar

com o conceito de parcerias tripartites entre os governos, a iniciativa privada e a “sociedade civil”, este último conceito sujeito a uma ampla discussão, mas que, no contexto destes debates, costuma ser utilizado como sinônimo de organizações não governamentais (ONGs). Em geral, estas maneiras de conceituar a governabilidade reduzindo-a em suas dimensões técnico-administrativas cumprem uma função instrumental de esvaziar o conceito de um de seus componentes centrais: o exercício do poder. De fato, a governabilidade tem a ver principalmente com o exercício do poder na tomada de decisões, por exemplo, em relação à distribuição dos benefícios provenientes dos investimentos que a sociedade faz no desenvolvimento dos bens e serviços básicos e no controle democrático da sua gestão por parte dos cidadãos, mas estes aspectos ficam postergados a um segundo plano, quando não diretamente excluídos, nas conceitualizações instrumentais da governabilidade.

Em relação ao ponto anterior, cabe ressaltar que a relação entre democracia e governabilidade não é necessária nem mecânica, já que frequentemente o exercício do poder, que caracteriza a governabilidade, toma formas autoritárias e até mesmo anti-democráticas, como é obviamente o caso das ditaduras cívico-militares, mas também recorrentemente no contexto das democracias restringidas ou de baixa intensidade. Como citaram Hanf e Jansen em seu trabalho sobre governabilidade ambiental na Europa, a governabilidade tem a ver com o exercício do poder em relação aos fins e valores que articulam a visão da sociedade desejada, assim como sobre os meios mediante os quais os atores de determinada sociedade procuram alcançar estes fins e defender estes valores (Hanf e Jansen, 1998). Na prática, o exercício do poder neste sentido tem a ver com o confronto entre fins e valores alternativos, às vezes antagônicos e incompatíveis, que correspondem às preferências e interesses materiais de diferentes atores sociais. Por esta razão, é fundamental extrapolar as visões idealizadas e ideológicas da governabilidade que a reduzem a um conjunto de técnicas de governo, supostamente apolíticas, e restabelecer uma compreensão da governabilidade que dê centralidade aos processos políticos e ao exercício do poder. Como veremos mais detalhadamente na seção seguinte, este debate tem uma importância crucial para a gestão democrática dos serviços de saneamento.

Quadro 5. A Governabilidade dos Serviços de Saneamento e o Poder

Em relação à gestão democrática dos serviços de saneamento, a governabilidade, entendida como exercício do poder, implica em confrontos sociais em torno de questões, tais como:

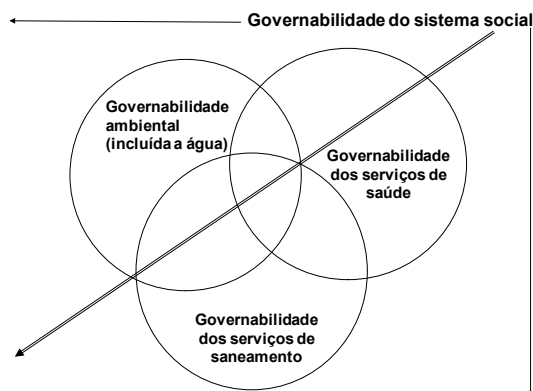
Quem deve ser responsável pelo financiamento dos bens e serviços básicos? Quem devem ser os beneficiários de tais bens e serviços e em que ordem de prioridade? Quais devem ser os critérios e mecanismos para decidir como os beneficiários terão acesso aos mesmos?

Quais devem ser os valores e fins que orientam a gestão do saneamento? Estes devem ser considerados um bem público, um direito social, ou uma mercadoria? Que tipo de meios devem ser empregados para obter tais fins e defender tais valores?

Como se decide quem deve tomar e implementar as decisões no setor do saneamento? Como se decide qual deve ser o papel do Estado, do setor privado e da “sociedade civil” na gestão destes bens e serviços? Quais mecanismos existem para impedir, ou pelo menos limitar, o autoritarismo e as formas anti-democráticas de gestão no setor de saneamento?

Outro aspecto importante que cabe destacar é que, de forma analógica ao tema da participação social que foi discutido previamente, a governabilidade num ramo determinado de atividade, como pode ser o setor de saneamento, está enquadrada no processo de governabilidade no nível do sistema social e imbricada com os processos de governabilidade de outros setores inter-relacionados, como, por exemplo, a governabilidade ambiental, que inclui a governabilidade da água, das bacias, etc., ou a governabilidade do sistema básico de saúde (ver figura 2).

Figura 2. Governabilidade inter-setorial e multi-nível



Neste sentido, por exemplo, seria possível que uma determinada sociedade introduzisse mudanças no sistema de governabilidade do setor de saneamento orientadas à democratização da gestão, por exemplo, impulsionando uma legislação que promovesse a participação efetiva dos usuários no controle da gestão, e, no entanto, o impacto potencial de tais reformas se visse diminuído ou mesmo neutralizado porque a estrutura de governabilidade em nível sistêmico é altamente refratária ao processo de democratização e tende a se estabilizar em torno da manutenção das relações de poder tradicionais que podem ter um caráter tecnocrático, com participação altamente restrita, quando não francamente autoritário. Da mesma forma, é possível que sejam introduzidas reformas na governabilidade do setor de saneamento orientadas a aprofundar o caráter democrático de sua gestão, mas que simultaneamente outros setores estreitamente vinculados ao saneamento, como são a gestão das bacias ou da saúde pública, tendam a reproduzir formas de governabilidade que obstaculizem o processo democratizador. Claramente, também podem ocorrer contradições e desajustes entre os processos de governabilidade em escalas territoriais diferentes (por exemplo, entre os níveis nacional, regional e local) ou entre domínios territoriais de nível similar (por exemplo, entre diferentes estados e municípios). As implicações deste caráter inter-setorial e multi-nível da governabilidade são efetivamente um aspecto fundamental que deve ser incorporado à análise da gestão democrática do saneamento, o que discutiremos novamente com referência aos exemplos citados na seção seguinte.

2. A Gestão Democrática dos Serviços de Saneamento em Perspectiva Histórica

A origem dos serviços de saneamento em sua forma moderna, principalmente nos setores urbanos dos países ocidentais, está estreitamente ligada aos processos de cidadanização e de mercantilização. Para efeito de síntese, podemos, em termos gerais, analisar este processo histórico em três etapas: 1) o privatismo, que engloba desde fins do século dezoito até a segunda metade do século dezenove, 2) o racionalismo administrativo,

que se estabelece desde finais do século dezenove, e 3) o neo-privatismo, que tenta se reinstalar a partir da década de 1980. Necessariamente, esta divisão em etapas com fins analíticos não pretende ser exaustiva, nem tampoco significa que as etapas sejam mutuamente excludentes entre si, o que explicaremos em seguida. No entanto, estas etapas surgem da análise das tendências centrais observáveis no desenvolvimento dos serviços de saneamento nos países capitalistas ocidentais, o que, certamente, não significa que não existam variações ou até mesmo casos que se afastem de tais tendências (para uma breve revisão da literatura sobre este assunto, ver Castro, 2005; um tratamento mais ampliado do assunto pode ser consultado em Castro, 2011).

2.1. O Saneamento Privatista

O surgimento dos primeiros sistemas de abastecimento domiciliar de água encanada em áreas urbanas a partir de fins do século dezoito na Inglaterra e na França, os países pioneiros neste desenvolvimento, se dá no âmbito das condições particulares que caracterizam o desenvolvimento da democracia capitalista nestes países. Neste contexto, o fornecimento do serviço de água aos domicílios particulares começa pela forma de empreendimentos privados pautados pelo lucro, frequentemente financiados por recursos públicos. Nesta etapa inicial, entendia-se que o acesso domiciliar a água encanada era uma decisão individual, uma escolha, e o caráter de tal fornecimento era o de uma relação mercantil, privada, entre um fornecedor e um cliente. O caso típico deste modelo foi a cidade de Londres, onde até meados do século dezenove, o fornecimento de água às habitações estava nas mãos de pequenas empresas privadas que detinham monopólios territoriais, um modelo que logo se estendeu ao resto do país. Processos similares ocorreram na França e nos Estados Unidos e o modelo se estendeu posteriormente em nível internacional, inclusive à maioria dos países da América Latina.

O modelo privatista de saneamento enfrentou desde o começo numerosos obstáculos. Por um lado, o fornecimento domiciliar de água encanada

pautada no lucro privado requeria a expansão ampliada de uma identidade social que até então só tinha uma existência limitada: o cliente privado e adimplente de água domiciliar. O disciplinamento social requerido para a reprodução ampliada do cliente privado de água como identidade social foi percebida por historiadores como Colin Ward, quem registra em seu trabalho tanto o caráter excludente do processo, como as limitações do modelo. De fato, a expansão dos serviços de água privados e pautados no lucro deu lugar à criminalização dos que, por um motivo ou outro, resistiam ao modelo, ou simplesmente ficavam excluídos do mesmo, convertendo em “ladrões de água” os que ousaram utilizar a água para satisfazer suas necessidades básicas sem firmar primeiro um contrato com as empresas (Ward, 1997: 5). Este processo de disciplinamento é inteiramente compreensível desde a perspectiva do modelo privatista, já que o mesmo se fundamentava no princípio de exclusão: o acesso à água domiciliar era fundamentalmente um bem privado, disponível somente aos que pudessem pagar por ele. É interessante, como exemplo deste princípio fundante do modelo privatista, que um artigo do *The Economist*, o porta-voz histórico e por excelência do capitalismo liberal britânico, escrito apenas dois anos depois das epidemias de cólera que afetaram Londres em 1847-48 e no meio de um forte debate político com setores pleiteando a estatização das empresas de água privadas, defendia o modelo privatista dizendo que a cidade já contava com a tecnologia para dotar de água a qualquer moradia, inclusive aquelas localizadas nos pontos mais altos das redondezas, sempre e quando os proprietários estivessem dispostos a pagar o preço respectivo. Como para eliminar qualquer dúvida a respeito do caráter político-ideológico que assumia a gestão da água urbana, o editor acrescentava:

“a grande distinção entre a Inglaterra e as nações do continente, a principal fonte de nossa superioridade, foi o grande espaço outorgado à empresa privada e à muito limitada esfera de operações do governo. Eventos recentes reforçaram nossa crença e não podemos permitir que a influência do terror momentâneo, ocasionado por uma epidemia, suprima todas as

convicções morais que foram tangíveis à experiência dos séculos” (The Economist, 1850:62).

De maneira semelhante, o historiador Jean-Pierre Goubert registra o caso de um Comitê Consultivo do governo francês que, em 1819, examinava um pedido de instalação de sistemas purificadores de água para consumo humano das populações, ao qual os oficiais promulgam que, ainda que o fornecimento de água limpa seja certamente algo desejável, este não é um assunto do governo e deve ser resolvido de maneira privada (Goubert, 1860: 40). Estes exemplos ilustram a visão dominante neste período: a noção de que o acesso à água potável devia ser garantido ao conjunto da população não fazia parte do modelo de gestão privatista prevalecente nessa fase, para o qual o acesso a este serviço, inclusive em situações de ameaças epidêmicas como as que afetavam as cidades européias do século dezanove, constituía estritamente uma relação mercantil entre atores privados. A partir do ponto de vista da gestão democrática, este modelo incorporava a visão liberal privatista clássica da cidadania, na qual os direitos se circunscrevem às dimensões civil e política e, muito particularmente, ao direito à propriedade, cujo intercâmbio deveria ocorrer de acordo com as regras do mercado e sem interferência do Estado. Nesta visão, a identidade do cidadão tende a se confundir quase totalmente com a do proprietário privado.

Uma das implicações deste caráter excludente do modelo privatista, mercantilizado, dos serviços de água domésticos, foi a limitação da expansão dos serviços às áreas que as empresas consideravam rentáveis. Este enfoque de serviços de água orientados aos setores urbanos que podiam oferecer uma demanda efetiva levou ao desenvolvimento de um padrão de alta desigualdade no acesso ao serviço que caracterizou a situação na Europa, Estados Unidos e, posteriormente, também na América Latina. Quanto a isto, cabe acrescentar que o desenvolvimento dos sistemas de esgotamento sanitário foi praticamente uma tarefa exclusiva do setor público, já que as empresas privadas a cargo da distribuição de água não se interessavam pelo problema da “água suja”, entre outras razões, pela escala dos investimentos necessários, que excediam a capacidade financeira das empresas vista a sua escassa potencialidade que apresentavam estes serviços para sua efetiva

comercialização. Por outro lado, durante a etapa privatista e praticamente até a segunda metade do século dezenove, as empresas privadas a cargo dos serviços estavam sujeitas a poucos controles, quando não diretamente livres de toda regulação, em termos de qualidade e regulação do serviço, preços, etc. A necessidade de regular estas empresas começa a surgir a partir de meados do século dezenove, quando os problemas e limitações do modelo privatista se tornam cada vez mais evidentes num contexto de rápido crescimento urbano e populacional nas cidades da Europa e dos Estados Unidos, ainda que não seja até fins do século dezenove que os princípios e as instituições reguladoras do setor de saneamento começam a se estabelecer firmemente (para uma análise mais detalhada do desenvolvimento da regulação no setor de saneamento, ver Castro, 2008a).

Quadro 6. Aspectos do modelo privatista de gestão do saneamento

A origem dos sistemas modernos de saneamento nos países capitalistas centrais, especialmente na Inglaterra, França e Estados Unidos, desde fins do século dezoito, foi orientada pela ideologia liberal privatista. Os princípios fundamentais deste modelo de gestão eram:

- o fornecimento de serviços de água nas mãos de empresas privadas monopolistas, desreguladas;
- a concepção de que o acesso à água nos domicílios era uma escolha individual, sujeita a um acordo contratual entre atores privados, sem mediação do Estado;
- a consolidação da identidade do cidadão-proprietário privado típica da versão liberal individualista da cidadania;
- a formação de novas identidades sociais, como o cliente privado da água e o ladrão de água;
- a concentração dos serviços nos bairros abastados das cidades mais ricas;
- a incapacidade (financeira, técnica) ou falta de interesse dos prestadores privados em estender as redes ao conjunto da população ou ampliar os serviços para incluir o esgotamento sanitário.

Como consequência, desde fins do século dezenove, vem ocorrendo um processo de crescente controle e regulação dos serviços de água prestados por empresas privadas, e uma crescente participação do Estado, especialmente através de autoridade locais, na prestação direta destes serviços, incluindo o esgotamento sanitário. Um caso notável foi o da

cidade de Londres onde, depois de várias décadas de confrontos políticos, um governo conservador, liderado pelo partido que representava os interesses empresariais, decide colocar as empresas de água privada em mãos públicas com a criação, em 1902, da Junta Metropolitana de Águas. Casos semelhantes ocorreram no resto da Inglaterra, Europa e Estados Unidos e, posteriormente também nos países da América Latina (ver, entre outros autores, Mukhopadhyay, 1975; Ogle, 1999; Melosi, 2000; Pezon, 2000; Castro e Heller, 2006; Rezende e Heller, 2008). Um dos motores deste processo foi o movimento sanitarista, ainda que os atores que participaram nestes confrontos pela ampliação do acesso aos serviços essenciais compusessem uma ampla gama de alianças que incluíam defensores do livre mercado e da empresa privada. Como tendência geral, até inícios do século vinte, havia se estabelecido certo consenso sobre a necessidade de concentrar a responsabilidade pelo controle e gestão dos serviços essenciais no setor público, o que refletiu na progressiva retirada do modelo de gestão privatista e na consolidação de um novo modelo que, utilizando a definição de John Dryzek, podemos denominar como o “racionalismo administrativo” (Dryzek, 1997).

2.2. O Racionalismo Administrativo no Setor do Saneamento

O conceito de racionalismo administrativo, derivado dos trabalhos de Max Weber sobre os processos de racionalização e burocratização, faz referência ao modelo de gestão que se instalava crescentemente nos países ocidentais, a partir de fins do século dezenove e, em particular, inícios do século vinte. O racionalismo administrativo se constituiu a partir da articulação da crescente aplicação do conhecimento científico e da organização burocrática governamental no âmbito da gestão de recursos, bens e serviços. A regulação crescente das atividades privadas que, como foi mencionado antes em referência aos serviços privados de água, começa a se ampliar a partir do final do século dezenove, fazendo parte constitutiva do processo que crescentemente conduziu ao estabelecimento de uma forma de gestão centrada em grande escala no controle e intervenção

direta do Estado em praticamente todas as esferas de atividade. Este processo consolidou-se a partir do desastre do modelo de livre mercado no período de entre-guerras que, por fim, resultou no colapso financeiro mundial de 1929 (ver, entre outros autores que analisam este processo: Polanyi, 1957; Aglietta, 1976; Hobsbawm, 1994). Como resultado, durante a primeira metade do século vinte, o racionalismo administrativo retira a idéia por completo, praticamente, do privatismo como modelo dominante de gestão dos serviços públicos essenciais no mundo ocidental e, a partir do segundo pós-guerra, pode-se dizer que existe um consenso dominante, até mesmo entre os defensores do livre mercado, sobre o papel fundamental do Estado no fornecimento direto de tais serviços (Swyngedouw et. al., 2002).

Um dos resultados indiscutíveis do avanço e consolidação do racionalismo administrativo no âmbito dos serviços essenciais, e do saneamento em particular, foi a expansão e, finalmente, a universalização do acesso a estes serviços. Na maioria dos países industrializados, por exemplo, o acesso aos serviços urbanos de água para consumo humano consegue-se universalizar aproximadamente na década de 1960. Em países como a Inglaterra, que foi o berço do modelo de gestão privatista, a adoção e avanço do racionalismo administrativo na gestão do saneamento em muitos aspectos representou uma guinada de 180 graus com relação ao passado. Na América Latina, o avanço do racionalismo administrativo refletiu, por exemplo, na criação de poderosas instituições públicas dedicadas à gestão do saneamento urbano na maioria dos países e também na estatização das empresas privadas de água que, como seus semelhantes na Europa e Estados Unidos, não podiam encarar as requisições de expansão e aprimoramento dos serviços no contexto de um rápido crescimento urbano e populacional.

Quadro 7. Aspectos do modelo racional-administrativo na gestão do saneamento

O modelo racional-administrativo de gestão do saneamento começou a se consolidar desde fins do século dezenove e progressivamente substituiu o modelo liberal privatista durante a primeira metade do século vinte. Os princípios fundamentais deste modelo de gestão são:

- a noção de que o fornecimento dos serviços de saneamento é afetado por “falhas do mercado” (constituem um monopólio natural e um bem público a cujo acesso ninguém pode ser excluído; em geral, requerem economias de escala; geram externalidades positivas e negativas que não podem ser adequadamente capturadas pelos mecanismos do mercado; são bens de mérito ao nível da sociedade, mas não podem não ser valorizados como tais pelos consumidores individuais, etc.);
- a regulação das empresas privadas de água domiciliar em nome do interesse público;
- a substituição da empresa privada pela empresa pública como ator central na gestão da água domiciliar; o desenvolvimento dos sistemas de esgotamento sanitário por parte das empresas públicas;
- a extensão do controle centralizado dos serviços de saneamento a cargo de entidades públicas (nacionais e internacionais) dotadas de pessoal técnico-administrativo especificamente capacitado (conformação de hidro-burocracias). A formulação de padrões gerais de qualidade do serviço sob o controle destas entidades;
- a expansão das redes de água e esgotamento sanitário para universalizar o acesso aos serviços, com financiamento público;
- a substituição das identidades sociais geradas pelo modelo privatista (o cliente privado da água e o ladrão de água) pela identidade do cidadão formalmente dotado do direito ao acesso aos bens e serviços básicos considerados parte dos padrões socialmente aceitos da vida civilizada.

A partir de outro ângulo, e retomando o debate anterior, é importante analisar as contradições do modelo de gestão do racionalismo administrativo desde o ponto de vista do exercício da cidadania. Por um lado, este modelo fundamentado na ação decisiva do Estado para a resolução de problemas sociais básicos, como o acesso aos serviços essenciais, constituiu um passo fundamental na direção de uma ampliação dos benefícios derivados do investimento social no conjunto da população. Este processo de ampliação concreta do acesso aos serviços básicos essenciais se encontrava estreitamente vinculado à ampliação das dimensões da cidadania, que passavam a incorporar, pelo menos no campo das tradições intelectuais

e políticas dominantes na Europa, a noção de direitos sociais, que sancionava o princípio de que o acesso aos bens e serviços essenciais deve ser universal, independente da capacidade monetária dos indivíduos e famílias. Nas palavras de T. H. Marshall, em sua análise clássica dos direitos sociais de cidadania, o reconhecimento destes direitos na Inglaterra do segundo pós-guerra era uma resposta à reivindicação do conjunto da população que procurava acessar o gozo do padrão da vida civilizada alcançado por sua sociedade, ou seja, a reivindicação da maioria de conseguir “a admissão ao [direito de] compartilhar o patrimônio comum da sociedade, o que, por sua vez, significa uma reivindicação de serem aceitos como membros plenos da comunidade, quer dizer, como cidadãos” (Marshall, 1963: 72).

Este enfoque representava uma inversão do princípio privatista de exclusão. Na visão liberal-social da cidadania defendida por Marshall, o acesso a serviços essenciais que já faziam parte do padrão de vida civilizada alcançado pela sociedade inglesa, como acesso à água limpa ou o esgotamento sanitário, já que não podiam continuar sendo conceituados como uma escolha individual, um assunto que devia ser resolvido entre atores privados, uma mercadoria disponível somente aos que podiam pagar por ela. O acesso a estes serviços devia ser garantido pelo Estado a todos os membros da sociedade, independente de sua posição no mercado. Os direitos sociais, nesta perspectiva, não eram somente um elemento que compunha a cidadania, mas, além disso, constituíam as condições necessárias para o exercício pleno dos outros direitos do cidadão, sempre no contexto da democracia capitalista. Seguramente, como já foi citado anteriormente, a noção de direitos sociais da cidadania foi fortemente criticada por diferentes âmbitos do espectro político. Apesar de não repetirmos aqui essa discussão, retomaremos esse tema na seção final.

Entretanto, e atrelado ao exercício dos direitos de cidadania, uma característica medular do racionalismo administrativo foi a verticalidade do modelo, fundada no pressuposto que o papel central nos processos de gestão corresponde aos políticos profissionais e aos especialistas científicos. De fato, tradicionalmente o modelo racional-administrativo deixou pouco espaço para a participação efetiva dos cidadãos, tanto na tomada de decisões, como no monitoramento e controle democrático da gestão dos

serviços. Enquanto nos países capitalistas centrais este problema teve provavelmente menos repercussão devido à grande efetividade do modelo em alcançar a expansão e universalização do acesso ao saneamento, a tendência do resto dos países foi a de um grande conflito social e político em relação à gestão destes serviços (Castro, 2006). Lamentavelmente, e com poucas exceções, o racionalismo administrativo na América Latina não obteve o mesmo nível de êxito em alcançar as metas de qualidade e universalização dos serviços de saneamento. No Brasil, um exemplo eloquente dos êxitos e fracassos do modelo do racionalismo administrativo foi o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), cujos avanços e limitações foram analisados detalhadamente por Rezende e Heller (2008).

Por outro lado, as implicações complexas do avanço do modelo racional-administrativo para a gestão democrática de bens e serviços essenciais no meio urbano foram estudadas e discutidas profundamente por diversos autores há tempos (ver, entre outros, Preteceille, 1974; Decaillet et. al., 1977; Lojkine, 1979; Topalov, 1979). Entre outros aspectos desta discussão, que são dignos de serem destacados brevemente, encontram-se o caráter instrumental deste avanço e a consolidação do racionalismo administrativo para a superação da crise que o sistema capitalista enfrentava, sobretudo a partir da grande crise de 1929. Neste sentido, ainda que em debates contemporâneos, algumas correntes de opinião tendem a opor “Estado” e “mercado” como se estes tratassem de campos antagônicos, mesmo em relação ao tema da gestão dos serviços de saneamento, durante a maior parte do século vinte, a necessidade de uma ação decisiva do Estado para garantir a acumulação privada de capital e a própria reprodução do sistema era um princípio aceito nas políticas públicas dominantes. Inclusive a nova etapa que analisaremos na seqüência, a tentativa de reintroduzir o modelo de gestão privatista, caracterizou-se pelo papel ativo do Estado na promoção de tal modelo, mesmo que, no debate atual, continue se contrapondo o estatal e o mercantil, como se fossem duas esferas naturalmente antagônicas.

Finalmente, é importante destacar que o racionalismo administrativo como modelo de gestão conciliou-se, na prática, com formas de organização política muito diversas, que vão desde a democracia liberal representativa

até as ditaduras cívico-militares, que teve como exemplo precisamente a implementação do PLANASA, no Brasil, a partir de 1968. Em relação a este ponto, como discutimos na seção anterior, o processo da governabilidade não se reduz meramente ao campo da gestão técnico-administrativa, como entendem alguns atores. Pelo contrário, a governabilidade tem a ver, sobretudo, com o exercício do poder na tomada de decisões a respeito dos fins que devem seguir uma sociedade, os valores e os interesses materiais que se deseja defender, e os meios pelos quais se tentará alcançar essas metas. Neste sentido, como tendência geral, no contexto do racionalismo administrativo, existiu pouco espaço para o exercício dos direitos políticos da cidadania na tomada de decisões sobre tais questões, como as relacionadas à gestão dos bens e serviços públicos, o que é um aspecto fundamental do processo de governabilidade. Como diz John Dryzek em relação ao racionalismo administrativo no campo da gestão ambiental, o princípio operador deste modelo pode se resumir na frase “deixe estas questões para os especialistas” (Dryzek, 1997). Quer dizer, a participação efetiva dos cidadãos se viu severamente restringida no contexto do racionalismo administrativo, inclusive no contexto dos governos democráticos, dado que um pressuposto central deste modelo foi a outorga de exclusividade virtual na gestão aos especialistas científicos, aos administradores e aos políticos profissionais.

Este enfoque dominante do modelo racional-administrativo de gestão conduz à abordagem de uma série de interrogações em relação ao exercício dos direitos políticos, que constituem um componente chave do processo de governabilidade democrática. Por exemplo: quais são os mecanismos para a designação dos funcionários e especialistas a cargo da gestão dos serviços de saneamento no contexto do racionalismo administrativo? Quem os designa e com quais critérios? Como se definem as metas que a sociedade deve fixar em relação à gestão dos serviços essenciais? Quais valores e interesses materiais são refletidos em tais metas? São levados em conta os valores e os interesses materiais de quem na fixação destas metas? Como se chega nessa definição? Quais mecanismos têm os cidadãos para exercer um controle sobre os atores e instituições que estão a cargo destas decisões e de sua implementação? As respostas a estas e outras perguntas de ordem

semelhante, em geral, conduzem à conclusão de que o racionalismo administrativo, inclusive quando teve êxito em seus objetivos concretos como a universalização do acesso aos serviços essenciais, se caracterizou por combinar-se com formas de gestão democrática restrita, verticais, pouco participativas, quando não com formas de gestão diretamente autoritárias ou inclusive ditatoriais. Este fato foi utilizado precisamente com grande êxito por parte dos defensores do retorno do modelo privatista de gestão a partir da década de 1980, os quais utilizaram o caráter pouco participativo do modelo racional-administrativo de gestão como uma desculpa para promover a desregulação, a liberação e a privatização destes serviços. Como veremos na seção seguinte, este desenvolvimento recente tem conseqüências importantes para a gestão democrática do saneamento.

2.3. O Neo-Privatismo na Gestão dos Serviços de Saneamento

Esta etapa cobre o período mais recente da evolução dos serviços de saneamento, particularmente a partir da década de 1980. É marcada pela introdução de reformas que objetivavam substituir o modelo de gestão baseado no racionalismo administrativo por uma versão atualizada do modelo privatista, que havia imperado no setor de saneamento até fins do século dezenove. Por falta de espaço, não me deterei a discutir aqui os detalhes deste processo, que foram desenvolvidos por numerosos autores (incluindo, por exemplo, Castro, 2005, 2007b, 2008b, 2009, 2010). O que é importante destacar aqui são as principais tendências desta etapa, incluindo as possíveis trajetórias futuras, ressaltando as relações e implicações deste modelo para a gestão democrática do saneamento.

Atrelado ao que foi dito antes, cabe destacar que, ainda que a promoção das políticas que procuram instalar um modelo de gestão neo-privatista no setor do saneamento tenha tentado frequentemente justificar como uma resposta à crise interna destes serviços, na prática, a origem destas políticas teve muito pouco ou nada a ver com os problemas próprios do saneamento. Em geral, a aplicação de políticas neo-privatistas fez parte do assim chamado Consenso de Washington, que representou um marco ideológico e político para estas reformas em praticamente todos os campos de atividade,

incluindo a gestão dos serviços básicos (ver, entre outros, Leys, 2001; Harvey, 2005). Ainda que desde o início desta década o processo político em nível internacional, e notoriamente na América Latina, tenha tendido a cancelar ou, pelo menos, limitar o alcance de certos aspectos importantes do Consenso de Washington, estas reformas instalaram mecanismos e desencadearam forças cuja dinâmica inercial continua e provavelmente continuará influenciando e até determinando as formas de governabilidade e gestão em quase todos os setores, incluindo o dos serviços de saneamento. Retomaremos este ponto na última seção deste trabalho.

Neste sentido, as políticas neo-privatistas no setor de saneamento se caracterizam fundamentalmente pela tentativa de transferir o controle, e nos casos mais radicais, inclusive a propriedade, da gestão do saneamento para a iniciativa privada por diferentes meios. Por exemplo, o Banco Mundial, uma das instituições que motivaram com mais força as reformas neo-privatistas em décadas recentes, escalou um Grupo para a Participação do Setor Privado em Infra-estrutura, para o qual foi encomendada a tarefa de aumentar a “participação privada em infra-estrutura dentro do contexto dos objetivos gerais [do Banco] de apoiar a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável” (Banco Mundial, 1998). O Plano de Ação do Grupo declara que:

“A participação privada oferece um enorme potencial para melhorar a eficiência dos serviços de infra-estrutura, estender sua distribuição até os pobres e aliviar a pressão sobre os pressupostos públicos que, por muito tempo, foram a única fonte de financiamento. Incentivar um maior envolvimento privado requer que os governos mudem seus papéis onde já não fornecem serviços de infra-estrutura de maneira direta, mas se encarregam de fomentar a competição entre fornecedores privados, regulando naqueles casos onde a concorrência é fraca, e apoiando o setor privado em geral” (Banco Mundial, 1998, p.1).

Ou seja, a estratégia central destas reformas foi a de tirar o Estado da função de prestação direta dos serviços, que deveriam ser transferidos a empresas privadas, e limitar a função de controle e regulação estatal das

empresas privadas ao mínimo possível, efetivamente transformando o papel do Estado no de suporte e fiador da gestão privada dos serviços essenciais. Em outras palavras, na visão neo-privatista, trata-se de restabelecer a noção do Estado mínimo característica do liberalismo individualista, que em sua versão contemporânea determina que o Estado já não deva fazer o papel de provedor e responsável pelo acesso universal da população aos serviços básicos, como foi durante a maior parte do século vinte, seguindo o modelo de gestão do racionalismo administrativo. Nas novas condições promovidas pelo neo-privatismo, os serviços básicos devem voltar a ter o status de mercadoria, de bens privados que devem ser adquiridos no mercado, sem mediação do Estado. Por exemplo, num documento do Banco Mundial, que promove o modelo neo-privatista de gestão como solução para estender o acesso aos serviços de saneamento aos pobres, os autores sugerem que um dos obstáculos mais importantes na introdução deste modelo é que “o público se acostumou [à prestação dos serviços de saneamento por empresas públicas] e define estes serviços como um ‘serviço público’ ou inclusive como um ‘bem social’” (WSP-PPIAF, 2002: 8). Em outras palavras, segundo o documento, é necessário banir a noção de que o acesso aos serviços essenciais de saneamento é uma responsabilidade do Estado e um direito de todas as pessoas e, além disso, deve ser instaurada a noção de que as pessoas são responsáveis por comprar estes serviços de maneira privada. Este princípio central da iniciativa neo-privatista também está sendo proposto por alguns setores dentro das instituições especializadas das Nações Unidas, como mostra o Segundo Informe Mundial da Água da UNESCO, no qual são classificados os serviços de água e esgotamento sanitário domiciliar como “bens mercantis ou privados” (UNESCO, 2006: 409). É importante ressaltar aqui novamente que este assunto não deve se confundir com o clássico debate “público x privado” na gestão do saneamento, que ocorreu em anos recentes. O ponto principal aqui é que a reforma neo-privatista busca reformular completamente o papel do Estado e o status dos serviços básicos, independente do tipo de prestador do serviço, ou seja, mesmo se este for uma empresa pública, um assunto que retomaremos mais adiante.

Na prática, como se sabe, as formas predominantes assumidas por esta política no setor do saneamento foram as concessões e os contratos parciais a empresas privadas e, mais recentemente, as assim chamadas parcerias público-privadas. Mesmo que estas políticas tenham sido implementadas, em nível global, desde a década de 1980 (ainda que algumas experiências já houvessem sido realizadas anteriormente no Chile durante época passada), esta implementação avançou em velocidades e em seqüências diferentes nos diversos territórios. Por exemplo, na Inglaterra e em Gales, o governo de Margaret Thatcher procedeu com a privatização completa (full divestiture) das empresas de saneamento, em 1989, um modelo que, com algumas modificações, continua vigente ainda hoje. Por outro lado, nos Estados Unidos, por exemplo, a maior parte da população (em torno de 85%) continua sendo atendida por empresas públicas já que, em geral, não se optou pela possibilidade de transferir estes serviços ao setor privado, apesar de que o governo desse país foi um dos principais defensores das políticas neo-privatistas no resto do mundo. Na América do Sul, o Chile e a Argentina foram os dois países que mais avançaram na implementação das políticas neo-privatistas. No caso da Argentina, o governo do presidente Carlos Menem realizou uma transferência maciça das empresas públicas ao setor privado, o que, no caso do saneamento, fez com que, em entre 1993 e 1999, passou-se de 0% a 70% a população atendida por fornecedores privados. Já no Brasil, apesar dos esforços do presidente Fernando Henrique Cardoso em aprofundar as reformas neo-privatistas, durante a década de 1990, a proporção da população atendida por empresas privadas de saneamento não passou de 10% durante essa década, uma proporção que é ainda menor em outros países, como o México.

Entretanto, enquanto as experiências negativas com as reformas neo-privatistas levaram a um número importante de governos à decisão de cancelar as reformas neo-privatistas e recuperar as empresas públicas, incluindo casos na Argentina, Bolívia, China, Estados Unidos, França, Tanzânia e Uruguai, entre muitos outros, em outros casos, como no Brasil e no México, a aceleração e aprofundamento do processo começou mais tarde.

Quadro 8. Aspectos do modelo neo-privatista de gestão do saneamento

A re-introdução de muitos dos princípios do privatismo do século dezanove mediante a reforma da gestão dos sistemas de saneamento a partir da década de 1980 surge como resultado da implementação em nível internacional das políticas neo-liberais motivadas pelo assim denominado Consenso de Washington. Na prática, muitas das reformas introduzidas no setor de saneamento tiveram pouco a ver com os problemas intrínsecos do setor, e foram, senão, o resultado da dinâmica imposta pelos governos centrais e as agências internacionais de financiamento, com a aceitação voluntária ou obrigada das administrações nacionais. Os princípios fundamentais deste modelo de gestão são:

- o fornecimento de serviços de saneamento deveria ser transferido às empresas privadas monopolistas, com o menor grau possível de regulação. O Estado deve retirar-se da função de provedor destes serviços e exercer o papel de facilitador da gestão privada;
- a concepção de que o acesso aos serviços de saneamento constitui um direito social ou é um bem público deve ser abandonada e deve-se retomar o princípio de que estes serviços são, não realidade, uma mercadoria, um bem privado que os indivíduos e famílias devem adquirir mediante um contrato com as empresas privadas e sem mediação do Estado;
- a promoção da identidade social do cliente privado da água (e do ladrão de água), o que constitui uma redenção do processo iniciado no começo do século dezanove durante a época privatista, tentando deslocar a identidade do cidadão portador de direitos típico da versão liberal da cidadania, que havia predominado nas democracias capitalistas durante boa parte do século vinte;
- a redução dos direitos do cidadão à dimensão civil e, em particular, a um aspecto dos direitos de propriedade privada: o direito do consumidor.

As conseqüências das reformas neo-privatistas no setor de saneamento a partir da perspectiva da gestão democrática destes serviços são múltiplas e, em sua maior parte, regressivas. Não me detenho aqui a examinar as conseqüências dos processos concretos de expansão da participação privada, incluindo a privatização total ou parcial dos serviços, que foram objetos de numerosos trabalhos, alguns dos quais citei nesta seção. Senão que me concentrarei aqui nos aspectos conceituais e nas tendências discerníveis neste processo. Um ponto central que deve ser ressaltado, antecipado anteriormente, é que os mecanismos e as forças surgidos através das reformas neo-privatistas transcendem as dicotomias retóricas de “Estado x mercado” ou “público x privado”, já que estas reformas conseguiram instalar os

princípios e os valores do privatismo no funcionamento do próprio Estado e das instituições públicas, inclusive as empresas públicas de saneamento. Um exemplo recente procedente de Uganda permite ilustrar este ponto:

“Ainda não faz um ano desde que a água limpatratada começou a chegar ao centro de saúde Tiriri, em Katine, no nordeste de Uganda, e o serviço foi cortado já faz dois meses porque o centro não tem dinheiro para pagar a conta de água. A Corporação Nacional de Saneamento (NWSC) desconectou o fornecimento há dois meses, dado que as autoridades de saúde não pagaram a conta de mais de 600.000 chelines ugandenses (uns 560 reais). As autoridades dizem que não têm dinheiro para pagar a dívida. A decisão despertou a preocupação entre os pacientes e os trabalhadores do hospital de que a falta de água limpa poderia gerar a proliferação de infecção. A sala mais afetada é a sala da maternidade. [...] O ano passado, o governo de Uganda construiu 7 km de extensão da rede de água que abastece o distrito vizinho de Kaberamaido até Katine, beneficiando particularmente o centro de saúde [...] Mas o governo não planejou com detalhes a forma que os serviços de saúde deveriam pagar suas contas de serviços e muitas autoridades em Uganda estão tendo dificuldades para pagar a água e a eletricidade. Além disso, como a assistência médica é gratuita nas instalações do governo, o centro de saúde não tem fontes alternativas de financiamento. A desconexão agora significa que o centro de saúde deve depender da água de chuva, poços de qualidade questionável e água insalubre procedente de pântanos” (Malinga, 2009)

Uganda é um dos principais exemplos na África da implementação das reformas neo-privatistas no setor de saneamento, em particular a reforma do setor público mediante a introdução das políticas de recuperação total de custos (eliminação completa de subsídios) como ante-sala para a posterior privatização dos serviços básicos, um caso que o Banco Mundial e outros atores que promovem as reformas neo-privatistas apresentam com um exemplo do êxito de tais políticas (ver, por exemplo, Jones et al., 2008). Este não é um exemplo isolado, mas é um caso recente que ilustra a continuidade de uma política cujos resultados regressivos já foram convincentemente demonstrados em muitos países. O principal ponto que desejo

ilustrar com este exemplo é a extinção da noção de direito universal a um serviço essencial para a vida digna, como a água potável, e sua substituição pelo princípio de exclusão: a água é somente para quem pode pagar por ela, uma regra que se aplica inclusive às próprias instituições públicas responsáveis por serviços essenciais para a vida, como o cuidado com a saúde.

Neste sentido, por um lado, e em relação aos direitos de cidadania, as políticas neo-privatistas constituem um ataque à visão social liberal de cidadania que havia predominado desde meados do século vinte. Se é aceito o nosso argumento inicial de que inclusive os direitos sociais de cidadania são apenas um reconhecimento formal das desigualdades estruturais da democracia capitalista, que são só um paliativo frágil para confrontar o impacto real de tais desigualdades, e que, na prática, em muitos países, muito notavelmente na América Latina, a institucionalização de tais direitos foi fragmentária e inconsistente, com poucas exceções, então sua abolição e substituição pelos princípios do privatismo do século dezenove constituem um retrocesso injustificável. Pegando emprestadas as palavras de Eric Hobsbawm, a revogação dos direitos sociais e o retorno ao princípio privatista de exclusão constituem outro passo no processo de “barbarização”, que é expresso na inversão “das regras e padrões de conduta moral que haviam sido incorporadas nas instituições dos Estados dedicadas ao progresso racional da humanidade” (Hobsbawm, 1997: 253-254).

No entanto, mesmo se limitarmos os direitos do cidadão às dimensões civil e política, como é o caso da versão liberal individualista da democracia capitalista, ainda é possível realizar uma crítica às políticas neo-privatistas no setor do saneamento, já que a aplicação lógica dos princípios de cidadania civil e política podem ter consequências de alcance potencialmente radical. Por exemplo, consideremos brevemente as consequências das reformas neo-privatistas na gestão democrática dos serviços de saneamento:

- o modelo e implementação destas reformas, com poucas exceções, foram realizados contra a vontade da maior parte das cidades. Na maioria dos casos, reformas como a privatização dos serviços de saneamento foram implementadas por decreto ou sem debate público, até mesmo sem debate legislativo. Este foi o caso, por

exemplo, na Inglaterra, quando Margaret Thatcher privatizou os serviços de saneamento em 1989, ainda que a opinião pública, em sua maioria, se opusesse a esta política. Este foi também o caso em praticamente todos os países da América Latina;

- nos poucos casos onde se chamou à consulta pública, através de plebiscitos ou outras formas de participação aberta da população, como ocorreu, por exemplo, na província de Chaco, Argentina, em 1994, ou no Uruguai em 2004, a população maciçamente rejeitou a implementação das reformas privatistas (Roze, 2003; Santos e Villarreal, 2005);
- em geral, a implementação destas reformas, particularmente as diversas versões da privatização, se realizou sem o provimento de mecanismos de controle e regulação mínimos do cidadão. O estabelecimento de controle e regulação foi historicamente o resultado das demandas populacionais por causa de problemas com a qualidade dos serviços ou por abuso dos Estados. Mas, ainda nesses casos, a cidadania teve pouca capacidade de monitorar a gestão destes serviços básicos, inclusive em países com ampla tradição de instituições de regulação e controle, como a Inglaterra (ver, por exemplo, o crítico relatório de Yarrow e outros sobre as falhas da regulação dos serviços de saneamento na Inglaterra: Yarrow et al., 2008; para o caso da América Latina, vê-se, por exemplo, Solanes, 2002).

Conclusões: os desafios que enfrenta a democratização substantiva da gestão do saneamento

Com foi dito no começo deste trabalho, ao falar de gestão democrática dos serviços de saneamento, nos referimos ao processo de democratização substantiva, não meramente às versões da democracia formal, retórica. Esta abordagem me levou a analisar em certo detalhe alguns elementos fundamentais do processo de democratização assim entendido, em particular a relação entre o desenvolvimento dos serviços de saneamento e o processo de cidadanização, assim como os modelos sucessivos de governabilidade do

setor de saneamento. Para concluir, desejo insistir em alguns dos desafios mais importantes que podem ser identificados em relação às possibilidades de aprofundar o processo de democratização na gestão destes serviços básicos.

Um aspecto importante do processo de democratização substantiva da gestão de saneamento tem a ver com a produção do conhecimento. Historicamente, a produção do conhecimento sobre a água, o meio ambiente e os serviços essenciais foi fundamentalmente uma tarefa reservada às disciplinas tecno-científicas. Crescentemente é reconhecido, pelo menos retoricamente, que os complexos problemas apresentados pela gestão dos bens e recursos naturais, incluindo a gestão de serviços como os de saneamento, num contexto de profundas transformações sócio-ecológicas, são de caráter multidimensional e requerem a adoção de enfoques inter e trans-disciplinares, que permitam aproximar-se com maior precisão e efetividade da compreensão de tal complexidade. Entretanto, existem obstáculos significativos para o desenvolvimento de enfoques que transcendam os limites mono-disciplinares e, mais além, de enfoques que outorguem um papel aos atores não acadêmicos na produção e utilização do conhecimento.

Por um lado, apesar do reconhecimento retórico da necessidade de maior interdisciplinaridade, a institucionalização da produção de conhecimentos segue, em grande escala, o modelo centrado em torno de disciplinas especializadas em aspectos específicos. Apesar dos esforços importantes realizados neste campo, o avanço na busca de níveis de coordenação interdisciplinar cada vez mais elevados foi lento e fragmentário. No caso dos serviços de infra-estrutura básica como o saneamento, houve importantes avanços, especialmente com a crescente participação de estudiosos das ciências sociais e campos afins falando amplamente para incluir a economia, as ciências de administração, o direito e os estudos históricos, levando em conta que persistem abismos importantes, especialmente entre os campos das disciplinas técnico-científicas e as demais: em muitos sentidos, continua predominando a noção de que a gestão dos serviços como o saneamento é uma questão fundamentalmente técnica. Como consequência, as contribuições a este tema advindas das ciências sociais, tendem também, frequentemente, a concentrar-se nos aspectos mais técnicos, como a

formulação e implementação de políticas públicas, as reformas legais e institucionais ou modelos e aplicações de sistemas de administração e gestão de empresas. O problema da democratização da gestão dos serviços, que é um problema fundamentalmente político, costuma ficar marginalizado como objeto de conhecimento legítimo neste campo. Este é um só exemplo, ainda que muito importante, da necessidade de promover maiores oportunidades de articulação entre as diversas disciplinas envolvidas com o setor de saneamento.

Por outro lado, existe um crescente reconhecimento de que a produção e utilização do conhecimento não se restringem ao âmbito acadêmico e profissional, e sim que existe uma gama mais ampla de atores sociais que participam do processo, independente de que este seja ou não reconhecido formalmente. As noções de trans-disciplinaridade e de ciência pós-normal tentam capturar este aspecto do processo de produção do conhecimento, o que apresenta grande relevância para a democratização da gestão do saneamento. Este ponto está estreitamente conectado ao processo de cidadanização em relação, neste caso, à gestão dos serviços básicos. De fato, como já foi discutido em seções anteriores, a consolidação das formas de gestão destes serviços nos países ocidentais, especialmente nas áreas urbanas, foi possível no âmbito da adoção dos princípios do racionalismo administrativo, que outorgaram primazia aos especialistas técnico-científicos e aos políticos profissionais em tal gestão. Sem dúvida, o êxito obtido no avanço da universalização destes serviços nas democracias capitalistas centrais até meados do século vinte foi, em grande parte, devido à capacidade do modelo de gestão do racionalismo administrativo fundado num poderoso compromisso entre o conhecimento científico aplicado na gestão destes serviços e à perícia administrativa de um setor público profissionalizado. Entretanto, como foi também dito anteriormente, um dos aspectos mais frágeis do racionalismo administrativo, como modelo de gestão do saneamento foi o escasso espaço outorgado à participação social democrática, ao exercício dos direitos do cidadão de acesso ao conhecimento sobre como estes serviços de interesse público são governados e geridos e, sobretudo, ao controle social democrático da gestão. Lamentavelmente, as reformas neo-privatistas implementadas desde a década de 1980, em geral, tenderam

a reproduzir e até piorar estas condições, tornando ainda mais difícil o acesso à informação sobre a gestão destes serviços e o controle social democrático. Por exemplo, alguém pode perguntar, a título de ilustração, quando o Segundo Informe Mundial da Água da UNESCO, citado anteriormente, nos disse que os serviços de água e esgotamento sanitário domiciliar são “mercadorias, bens privados”, ou quando o Banco Mundial, em seus documentos de promoção das reformas neo-privatistas argumenta que a população incorretamente crê que estes serviços são “um bem público ou, até mesmo, um bem social”, já que os mesmos são efetivamente uma mercadoria na visão destas instituições, como chegaram a estas conclusões? Que tipo de processo de desenvolvimento do conhecimento aconteceu? Quem pode se autodesignar o direito de decidir em nome de todos que estes serviços são uma mercadoria, um bem privado, e não mais um serviço público ou direito social? Com quem discutiram estas questões? Qual foi o processo de elaboração conceitual que os leva a defender essas afirmações? Os interesses de quem estão defendendo? Certamente, como esclarecemos anteriormente, estas perguntas não têm a ver com o debate “público x privado” ou “Estado x mercado”, já que as reformas neo-privatistas também estão transformando o contexto e as formas de operação dos organismos públicos, incluindo as empresas públicas de saneamento. As respostas a essas e outras perguntas são bem conhecidas, já que uma longa lista de estudos recentes abertamente disponíveis, muitos dos quais foram citados neste capítulo, demonstram que, com poucas exceções, a população encontra-se em uma situação de desamparo, incapacitada de exercer seu direito de cidadão no controle democrático efetivo do processo político, incluindo a gestão de serviços essenciais para a vida, como os de saneamento. Este é também um dos desafios cruciais que a democratização da gestão destes serviços enfrenta.

Finalmente, e em relação a este último ponto, é muito importante reafirmar o fato de que o processo de democratização ocorre na escala do sistema social, não é possível pensar no “setor” do saneamento como um compartimento estanque, mas o mesmo se encontra envolvido numa grande complexidade sistêmica de ordem crescente, em particular em relação às rápidas transformações sócio-ecológicas que estão ocorrendo aceleradamente. Como já foi antecipado anteriormente, no contexto histórico recente

e, particularmente nos países da América Latina, a defesa das, em grande quantidade, tímidas conquistas da democracia social liberal, como são os direitos sociais da cidadania, que formalmente tentam estabelecer o reconhecimento do direito das maiorias a compartilhar os benefícios dos padrões de vida social alcançados por uma determinada comunidade política, parece se converter numa empresa radical, muito difícil de levar a cabo e sob permanente ameaça devido ao avanço generalizado das formas neo-privatistas da democracia. Além disso, obter êxito em defender essas tímidas conquistas, como o direito a uns poucos litros de água limpa por pessoa e a sistemas de esgotamento sanitário que permitam o gozo de condições de vida minimamente dignas, independente da capacidade econômica das pessoas, se trataria de um passo a mais na longa caminhada em busca da democratização substantiva da sociedade. Isto não desmerece a validade da empresa que busca democratizar a gestão do saneamento, mas nos alerta para o fato de que a mesma forma parte de um processo de grande complexidade histórica que devemos tentar compreender cada vez mais com o objetivo de tentar transformá-lo na direção desejada.

Referências

AGLIETTA, M. *A theory of capitalist regulation. The US experience*. Londres: Calmann-Lévy, 1976.

ANDERSON, B. *Imagined communities*. Londres e Nova York: Verso, 1983.

BANCO MUNDIAL. *Facilitating private involvement in infrastructure: an action programme*. Washington D. C.: Banco Mundial, Grupo de Trabajo sobre Infraestructura, 1998.

BOELENS, R. *The rules of the game and the game of the rules. Normalization and resistance in Andean water control*. Wageningen: Wageningen University Press, 2008.

BRUBAKER, R. *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass. e Londres: Harvard University Press, 1992.

CARVALHO, J. M. *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*. México DF: El Colegio de México e Fondo de Cultura Económica, 1995.

CASTRO, J. E. *Against water privatization*. Houndmills, Basingstoke e Nova York: Palgrave-Macmillan (en preparación, previsto para 2011).

CASTRO, J. E. Private sector participation in water and sanitation services in the context of globalization: is it the right answer to public sector failures? En: RINGER, C., BISWAS, A. K., e CLINE, S. A. (Eds.), *Globalization, trade, and global change: implications for water and food security*. New York: Springer, 2009 (no prelo).

CASTRO, J. E. A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência de Inglaterra e Gales. En: GALVÃO JUNIOR, A., FERREIRA XIMENES, M. M. (eds.), *Regulação: normatização da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR) e Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), 2008a, p. 161-201.

CASTRO, J. E. Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries. En: *Progress in Development Studies*, 2008b, Vol. 8, No. 1, p. 63-83.

CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth-first century. En *Ambiente e Sociedade*, 2007a, Vol. 10, #2, p. 97-118.

CASTRO, J. E. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. En *Nueva Sociedad*, 2007b, No 207, p. 93-112.

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

CASTRO, J. E. Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. *Cuadernos del Cendes*, 2005, Vol. 22, No. 59, p. 1-22.

CASTRO, J. E., HELLER, L. The development of water and sanitation services in Argentina and Brazil. En JUUTI, P. S., KATKO, T. S., VUORINEN, H. (eds.), *Environmental history of water - global views on community water supply and sanitation*. Londres: International Water Association (IWA) Publishing, 2006, p. 429-445

COOKE, B., KOTHARI, U. *Participation: the new tyranny?* Londres: Zed Books, 2001.

CRESPO, C. Privatización del agua y racismo ambiental en ciudades segregadas. En SIMÓN RUIZ, I., CASTRO, J. E. (eds.), “Número Interdisciplinario Especial sobre Agua, Ambiente, y Territorios en América Latina”, *Anuario de Estudios Americanos* (no prelo), 2010.

DAGNINO, E. (ed.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. Sao Paulo: Brasiliense, 1994.

DÁVALOS, P. (ed.). *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2005.

DECAILLOT, M., PRETECEILLE, E., TERRAIL, J.P. (eds.). *Besoins et mode de production*. Paris: Editions Sociales, 1977.

DELANTY, G. *Citizenship in a global age: society, culture, politics*. Philadelphia, PA.: Open University Press, 2000.

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

DUTRA, O., BENEVIDES, M. V. *Orçamento participativo e socialismo*. Sao Paulo: Perseu Abramo, 2001.

ESCH, S., DELGADO, M., HELFRICH, S., SALAZAR RAMÍREZ, H., TORREGROSA, M. L., e ZÚÑIGA PÉREZ-TEJADA, I. *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México DF: Fundación Heinrich Böll Editions, 2006.

FALLON Jr., R. H. e MELTZER, D. J. Habeas Corpus jurisdiction, substantive rights, and the war on terror. *Harvard Law Review*, 2007, 120(8), p. 2029-2112.

FEDOZZI, L. *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial e FASE, 2001.

FERREE, M. M., GAMSON, W. A., GERHARDS, J., RUCHT, D. Four models of the public sphere in modern democracies. *Theory and Society* 31(3), 2002, p. 289-324.

FLEURY, S. *Estados sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1997.

GARCÉS, M., GIRALDEZ, S., GOLDAR, M. R., DO CARMO ALBUQUERQUE, M., RIQUELME, Q., e BURONI, T. *Democracia y ciudadanía en el MERCOSUR*. Santiago de Chile: LOM Ediciones 2006.

GIRAUDO, L., (ed). *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: Poblaciones, Estados y orden internacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

GLENN, E. Citizenship and inequality: historical and global perspectives. *Social Problems* 47(1), 2000, p. 1-20.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP). *Effective water governance. Learning from the dialogues*, 2003. Disponível em: http://www.gwpforum.org/gwp/library/Effective_Water_Governance.pdf . Acesso em: nov. 2009.

GOLDHABER, M. D. *A people's history of the European Court of Human Rights*. Nueva Jersey: Rutgers University Press, 2009.

GOODIN, R. E., PATEMAN, C. e PATERMAN, R. Simian Sovereignty. *Political Theory* 25(6), 1997, p. 821-849.

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

GRAY, Ch. H. *Cyborg citizen : politics in the posthuman age*. Nueva York e Londres: Routledge, 2001.

HANF, K., JANSEN, A-I. (eds.). *Governance and environmental quality: environmental politics, policy and administration in Western Europe*. Harlow: Addison Wesley Longman, 1998.

HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HOBBSAWM, E. *On History*. New York: The New Press, 1997.

HOBBSAWM, E. *Age of extremes. The short twentieth century 1914-1991*. London, Michael Joseph, 1994.

IPSOS-MORI. *Robo-rights: Utopian dream or rise of the machines?* Londres: Office of Science and Innovation's Horizon Scanning Centre, United Kingdom Government, 2006.

JONES, L., JAMMAL, J., GÖKGÜR, N., e KIKERI, S. *Doing privatization right. Public policy for the private sector*, No. 319, Washington DC.: Banco Mundial, 2008 (http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/319Doing_privatization_right.pdf, consultado en noviembre de 2009).

KING, D. S. New Right ideology, welfare state form, and citizenship: a comment on Conservative capitalism. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 30, No. 4, 1988, p. 792-799.

KOUVÉLAKIS, The Marxian critique of citizenship: for a rereading of 'On the Jewish question'. *South Atlantic Quarterly*, 2005 104(4), p. 707-721.

KROEN, S. A political history of the consumer. *The Historical Journal*, 47(3), 2004, p. 709-736.

LABRE, J. Human rights and access to drinking water and sanitation. (Contribución a la consulta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). París: Suez Environment, 2007 (disponible en <http://www2.ohchr.org/english/issues/water/contributions/PrivateSector/Suez.pdf> - consultado en noviembre de 2009).

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

LISTER, M., e PIA, E. *Citizenship in contemporary Europe*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2008.

LOJKINE, J. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI, 1979.

MALINGA, J. Water supply at Katine health centre turned off. *The Guardian*, 23 de noviembre de 2009 (<http://www.guardian.co.uk/katine/2009/nov/23/health-centre-water-disconnected>, consultado en noviembre de 2009).

MARÍN, J. C. *Los hechos armados. Argentina 1973-1976. La acumulación primitiva del genocidio*. Buenos Aires: Ediciones PICASO-La Rosa Blindada, 1996.

MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. En *Sociology at the crossroads and other essays*. Londres: Heinemann, 1963, p. 67-127.

MEAD, L. M. *Beyond entitlement: the social obligations of citizenship*. Nueva York: Free Press, 1986.

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

MORRISON, T. W. Suspensions and the extrajudicial constitution. *Columbia Law Review*. 107(7), 2007, p. 1533-1616.

MUKHOPADHYAY, A. K. The politics of London water. En *The London Journal*, 1975, Vol. 1, No 2, p. 207-226.

MURRAY, C. *Loosing ground*. Nueva York: Basic Books, 1984.

NEWBY, H. Citizenship in a green world: global commons and human stewardship. En BULMER, M. e REES, A. M. *Citizenship Today. The Contemporary relevance of T. H. Marshall*. Londres: University College Press, 1996, p. 209-221.

O'DONNELL, G. A. Delegative democracy. *Journal of Democracy*. 1994, Vol. 5, No 1, p. 55-69

OGLE, M. Water supply, waste disposal, and the culture of privatism in the mid-nineteenth-century American city. En *Journal of Urban History*, 1999, Vol. 25, No. 3, p. 321-347.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Declaración”, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: ONU, 1992.

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

PICCIOTTO, R. Putting institutional economics to work: from participation to governance. En: CLAGUE, Ch. K. (ed.), *Institutions and economic development: Growth and governance in less-developed and post-socialist countries*. Baltimore e Londres: John Hopkins University Press, 1997, p. 343-367.

POLANYI, K. *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press, 1957.

PORTALES, F. *Chile: una democracia tutelada*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana Chilena, 2000.

PRETECEILLE, E. La planification urbaine. Les contradictions de l'urbanisation capitaliste. En: *Economie et Politique*, 1974, Vol. 236, p. 94-114.

REZENDE, S. C., HELLER, L. *O saneamento no Brasil. Políticas e interfaces*. 2a edição. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2008.

ROBBINS, B. (ed.). *The phantom public sphere*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.

ROBERTS, B. R. *The making of citizens. Cities of peasants revisited*. Londres: Arnold, 1995.

ROZE, J. Chaco e Corrientes – Informe del Estudio de Caso de Argentina, *Proyecto PRINWASS*. Oxford: Universidade de Oxford, 2003 (www.prinwass.org). 2003.

SANTOS, C.; VILLARREAL, A. (2005). Uruguay: direct democracy in defence of the right to water. En: BALANYÁ, B., BRENNAN, B., HOEDEMAN, O. KISHIMOTO, S., TERHORST, P. *Reclaiming public water. Achievements, struggles*

and visions from around the world. Londres: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, 2005, p. 173-179.

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

SOPER, K., TRENTMANN, F. (eds.) *Citizenship and consumption*. Houndmills, Basingstoke, e Nova York: Palgrave-Macmillan, 2008.

SOUSA, J. *A construção social da subcidadania. Para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte e Río de Janeiro: Editora UFMG e IUPERJ, 2006.

STEENBERGEN, B. von. Towards a global ecological citizen. En *The condition of citizenship*. Londres: Thousand Oaks, 1994, p. 141-152.

SVAMPA, M. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus, 2005.

SWYNGEDOUW, E., KAÏKA, M., CASTRO, J. E. Urban water: a political-ecology perspective. En: *Built Environment*, 2002, Vol. 28, No. 2, p. 124-137.

THE ECONOMIST. Regulation of the supply of water. 1850, No. 334, p. 62.

THEORY AND SOCIETY, Special issue on recasting citizenship. *Theory and Society* 26(4), 1997.

TILLY, Ch. Changing forms of inequality. En *Sociological Theory*, 2003, Vol. 21, No. 1., p. 31-36.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista*. México: Edicol, 1979.

TORREGROSA, M. L., SAAVEDRA, F., PADILLA, E., Quiñones, A., KLOSTER, K., COSÍO, G. e Lenin, C. Aguascalientes – Informe del Estudio de Caso México, *Proyecto PRINWASS*. Oxford: Universidade de Oxford, 2003 (www.prinwass.org).

TORRES RIVAS, E. Democracias de baja intensidad. En *Pensamiento Iberoamericano*, 1989, No. 14, p. 221-230.

VEOLIA. The right to water: from concept to effective implementation. (Respuesta a la consulta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Paris: Veolia, 2007 (disponible en <http://www2.ohchr.org/english/issues/water/contributions/PrivateSector/Veolia.pdf> - consultado en noviembre de 2009).

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION –

UNESCO, WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME. *Water, a Shared Responsibility. The United Nations world water report 2*. París e Nova York: UNESCO e Berghahn Books, 2006.

WAKSMAN, G. Uruguay: Consagración de la democracia tutelada. En *Nueva Sociedad*, No. 102, 1989, p. 13-19.

WARD, C. *Reflected in water. A crisis of social responsibility*. Londres: Cassell.

WATER AND SANITATION PROGRAM (WSP) e PUBLIC PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY (PPIAF). New designs for water and sanitation transactions. Making private sector participation work for the poor. Washington, DC, World Bank, 2002.

YAMIN, A. E. *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México DF: Asociación pro Derechos Humanos

(APRODEH), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), y Plaza y Valdés, 2006.

YARROW, G., APPLEYARD, T., DECKER, Ch., e KEYWORTH, T. (2008), Competition in the provision of water services. Oxford: Regulatory Policy Institute, 2008 (<http://www.rpieurope.org/Research/Report%20on%20Competition%20in%20Water%20Services.pdf> consultado en noviembre de 2009).