

MARIA LÚCIA NAVARRO LINS BRZEZINSKI

O SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E  
O ACORDO GERAL SOBRE COMÉRCIO DE SERVIÇOS

Dissertação submetida à Universidade Federal de  
Santa Catarina para obtenção do título de Mestre  
em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Christian Guy Caubet

Florianópolis

2006

Às minhas avós Marias.

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Christian Guy Caubet, pela orientação, dedicação e fé.

À CAPES pela bolsa de estudos, à UFSC e ao CPGD.

Aos meus pais, avô, familiares e Guilherme Stuermer, pelo apoio incondicional.

Aos meus colegas da área de Relações Internacionais e do GERIMA, pelo auxílio e pelos estímulos ao longo do Mestrado e na fase final de redação da dissertação.

Aos amigos da UFPR e da *Universität Leipzig*, aos amigos Lisandra Binder e Oscar Risch, ao colega Adriano Daleffe, ao diplomata Audo Faleiro e a todos que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

## SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	vii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	viii
RESUMO .....	x
ABSTRACT .....	xi
INTRODUÇÃO .....	1
1. ÁGUA: UMA SUBSTÂNCIA VITAL TRANSFORMADA EM MERCADORIA .....	8
1.1. Introdução .....	8
1.2. A água, os usos e os abusos .....	9
1.2.1. Os números .....	9
1.2.2. As razões da crise .....	11
a) Crescimento populacional e urbanização .....	11
b) Poluição .....	12
c) Destruição das florestas e aquecimento global .....	15
d) As barragens .....	16
e) Irrigação .....	17
1.2.3. Os setores que mais utilizam água .....	19
1.2.4. Água virtual: um método para importar e exportar água .....	22
1.2.5. Evidência da crise: a exploração insustentável de águas subterrâneas .....	23
1.3. A desigualdade de acesso à água .....	26
1.3.1. Os países e as pessoas sem água .....	26
1.3.2. O que dizem os organismos especializados das Nações Unidas sobre a crise.....	31
1.3.3. O exemplo do Oriente Médio .....	33
1.4. A disponibilidade hídrica brasileira .....	35
1.4.1. Águas superficiais .....	35
1.4.2. Águas subterrâneas .....	36
1.4.3. Água e a população brasileira .....	38
1.5. A mercantilização da água .....	41
1.5.1. A idéia .....	41
1.5.2. Os “estados-maiores” da água .....	45
a) As transnacionais da água .....	45

b) As organizações internacionais .....	47
1.6. Conclusão do capítulo .....	52
2. A ÁGUA E O SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	54
2.1. Introdução .....	54
2.2. A água e o serviço de abastecimento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 .....	56
2.3. A legislação brasileira sobre recursos hídricos .....	61
2.4. Terra de ninguém: a regulamentação do saneamento .....	64
2.4.1. O Plano Nacional de Saneamento .....	64
2.4.2. A herança do Planasa .....	66
2.5. Incentivos legais à desestatização .....	68
2.5.1. O contexto liberalizante .....	68
2.5.2. As normas sobre concessões e permissões de serviços públicos e a situação das companhias estaduais de saneamento básico .....	69
2.5.3. Outras formas de desestatização .....	75
2.6. Os princípios que regem o serviço de abastecimento .....	78
2.7. O mercado é a solução? .....	85
2.8. Experiências brasileiras de desestatização .....	88
2.9. A realidade do serviço de abastecimento no Brasil .....	90
2.10. Experiências internacionais com a desestatização .....	94
2.11. Conclusão do capítulo .....	97
3. A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E O ACORDO GERAL SOBRE COMÉRCIO DE SERVIÇOS .....	99
3.1. Introdução .....	99
3.2. A Organização Mundial do Comércio .....	100
3.2.1. Contexto histórico do surgimento da OMC .....	100
3.2.2. Estrutura e funcionamento da OMC .....	103
a) O escopo da OMC .....	104
b) A estrutura da OMC .....	107
c) O sistema de solução de controvérsias.....	110
3.3. O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços .....	111
3.3.1. Objetivos e alcance .....	111

3.3.2. Obrigações gerais .....	114
a) Cláusula da nação mais favorecida .....	115
b) Princípio da transparência .....	116
c) Regulamentação nacional .....	116
d) Participação dos países em desenvolvimento .....	118
e) Monopólios e prestadores exclusivos de serviços .....	119
f) Compras governamentais.....	120
g) Salvaguardas e subsídios .....	120
h) A exceção do serviço governamental .....	122
i) Desde que não constitua restrição ao comércio .....	124
3.3.3. Obrigações específicas .....	125
a) Acesso a mercados .....	126
b) Tratamento nacional .....	127
c) Compromissos adicionais .....	127
3.3.4. Liberalização progressiva .....	127
3.4. O comércio de serviços de uma rodada à outra .....	131
3.4.1. Antes de Doha .....	131
3.4.2. A rodada do Milênio .....	133
3.4.3. Hong Kong .....	135
3.5. Os serviços ambientais .....	139
3.5.1. O que são e o que representam .....	139
3.5.2. O que diz a OMC sobre os serviços ambientais .....	141
3.6. Conclusão do capítulo .....	144
CONCLUSÃO .....	147
REFERÊNCIAS .....	154

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1– Os usos da água, na média mundial .....	21
FIGURA 2–Disponibilidade de água e distribuição da população .....	27
FIGURA 3–Distribuição da população sem acesso à água .....	28
FIGURA 4–As regiões hidrográficas brasileiras .....	35
FIGURA 5– Disponibilidade hídrica brasileira por região hidrográfica .....	36
FIGURA 6–Disponibilidade hídrica brasileira por habitante .....	39
FIGURA 7–Retirada de recursos hídricos para uso consuntivo .....	40
FIGURA 8–Consumo de recursos hídricos por finalidade .....	40
FIGURA 9–Domicílios abastecidos por rede geral, segundo as grandes regiões .....	91
FIGURA 10–Percentual de população atendida por rede de abastecimento de água .....	92
FIGURA 11–Entidades prestadoras de serviço de abastecimento de água .....	93
FIGURA 12–Rodadas de negociações do GATT .....	101
FIGURA 13–Modelo de lista de compromisso horizontal .....	130
FIGURA 14–Modelo de lista de compromisso vertical .....	130

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA	Agência Nacional de Águas
AGCS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
Art.	Artigo
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CESB	Companhia estadual de saneamento básico
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
CPC	<i>Central Product Classification</i>
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços ( <i>General Agreement on Trade in Services</i> )
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio ( <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> )
GWP	Parceria Global da Água ( <i>Global Water Partnership</i> )
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPP	Parceria Público-Privado
Rio-92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Ciência, Educação e a Cultura ( <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> )



UNCITRAL	Comissão das Nações Unidas sobre Direito do Comércio Internacional ( <i>United Nations Commission on International Trade Law</i> )
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento ( <i>United Nations Conference on Trade and Development</i> )
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância ( <i>United Nations Children's Fund</i> )
UN/WWAP	Organização das Nações Unidas/ Programa de Avaliação da Água Mundial ( <i>United Nations/World Water Assessment Program</i> )
WCW	Comissão Mundial para a Água no Século XXI ( <i>World Commission for Water</i> )
WTO	Organização Mundial do Comércio ( <i>World Trade Organization</i> )
WWC	Conselho Mundial da Água ( <i>World Water Council</i> )
WWF	Fórum Mundial da Água ( <i>World Water Fórum</i> )

## RESUMO

O trabalho objetiva analisar o serviço público de abastecimento de água em um contexto de liberalização do comércio e de mercantilização de uma substância vital: a água. Apesar de ser insubstituível, a água tem sido tratada como uma mercadoria em um contexto internacional de crise dos recursos hídricos em razão de: crescimento populacional, urbanização, poluição, desmatamento, aquecimento global, e em função dos múltiplos usos dos recursos hídricos. São grandes as desigualdades em relação ao acesso à água potável tanto internacionalmente como no interior de cada país, desigualdades que dizem respeito não somente à disponibilidade hídrica em determinado lugar ou região, como também à concentração populacional e ao poder aquisitivo da população. O conjunto de idéias que fundamenta a atribuição de um valor econômico à água e a privatização dos serviços de abastecimento estabeleceu-se como a única solução possível para todos os problemas e com o apoio das empresas multinacionais do setor e das organizações do sistema das Nações Unidas. O contexto internacional se reflete no ordenamento jurídico interno no que se refere ao tratamento dos recursos hídricos e do serviço público de abastecimento. Com relação ao serviço, mostram-se relevantes a falta de regulamentação do setor de saneamento após a extinção do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, as tentativas de desestatização e a incerta situação das companhias estaduais de saneamento. Exemplos de concessão de Municípios autônomos e da privatização de companhias em outros países dão os indícios da forma como atua a iniciativa privada no setor de abastecimento de água. A situação do serviço público de abastecimento no Brasil deve sofrer ainda os efeitos das normas multilaterais para redução dos obstáculos ao comércio internacional da Organização Mundial do Comércio (OMC). O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS), que integra o acordo da OMC, impõe obrigações gerais em relação a todos os setores de serviços e obrigações específicas em relação aos setores e subsetores de serviços objeto de compromissos específicos. Os serviços prestados sob exercício de autoridade governamental estão fora do âmbito de aplicação do AGCS sem que no entanto haja definição a respeito do seu conteúdo, cabendo ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, em última instância, adotar uma interpretação para esta exceção. Além disso, o AGCS determina que os membros da OMC devem manter rodadas de negociações sucessivas com vistas à liberalização dos serviços – princípio da liberalização progressiva – o que permite afirmar que mesmo que hoje os serviços de abastecimento, como parte da categoria de serviços ambientais, não estejam sendo negociados, podem futuramente ser objeto de negociações com a finalidade de liberalização. A mercantilização da água e o movimento de liberalização do comércio no âmbito multilateral devem, portanto, afetar o serviço público de abastecimento no Brasil.

Palavras-chave: Mercantilização da água; Serviço público de abastecimento; Comércio internacional de Serviços.

## ABSTRACT

The present work intends to analyse the public service of water supply in the context of trade liberalization and of turning a vital substance, the water, into a merchandise. In spite of being irreplaceable, the water has been treated as a merchandise in an international context of crisis of water resources, that has many reasons such as: population growth, urbanization, pollution, deforestation, global heating and the multiples uses of the water resources. The inequalities in terms of access to drinking water are big and occur internationally as well as inside each country and those inequalities refer not only to the water availability in certain place or area, but also to the population concentration and the purchasing power of the population. The ideas that found the attribution of an economical value to fresh water and the water supply services privatization have establish themselves as the only possible solution for all problems and with the support of the multinational companies and the organizations of the system of the United Nations. The Brazilian legal system reflects the international context when referring to water resources and to the public service of water supply. Regarding the service, the lack of regulation on the sanitation services sector after the extinction of the National Sanitation Plan, the attempts to take the service out of the public sector and the uncertain situation of the state companies are particularly relevant. Examples of concession in Municipal districts and examples of privatization in other countries indicate the way that private companies usually actuate in the sector of water supply. The public service of water supply in Brazil will probably suffer the effects of the multilateral rules for reduction of the obstacles to international trade of the World Trade Organization (WTO). The General Agreement on Trade in Services (GATS), that integrates the WTO agreement, imposes general obligations in relation to all of the sectors of services and specific obligations in relation to the sectors and subsectors of services object of specific commitments. The services supplied in the exercise of government authority are out of the extent of GATS application, however there is no definition regarding its content so ultimately the interpretation for this exception is up to the WTO Dispute Settlement Body. Besides, GATS determines that WTO members shall enter into successive rounds of negotiations with a view to achieving a progressively higher level of liberalization - principle of the progressive liberalization—which means that even if today no specific commitments on water services, as part of the category of environmental services, are undertaken, hereafter they can be object of negotiations with liberalization purposes. Water as a merchandise and the movement of trade liberalization in the multilateral extent should, therefore, affect the public service of water supply in Brazil.

Key-words: Water as a merchandise; Public service of water supply; International trade of services.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar a questão da água e do serviço público de abastecimento de água em um contexto das relações internacionais de liberalização do comércio e de mercantilização de muitos aspectos da vida humana. Na esteira da crise da água e do desmantelamento do Estado e dos serviços públicos, fortalecem-se os argumentos pela liberalização dos serviços de abastecimento e uma das suas principais fontes é a negociação sobre comércio de serviços no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A relevância do tema diz respeito, em primeiro lugar, à essencialidade da substância água que, a despeito das comparações com ouro e petróleo, não pode ter seu valor determinado conforme a lei da oferta e procura. O serviço de abastecimento, como uma espécie de serviço público essencial, também não pode ser retirado da esfera pública, para submeter-se unicamente a critérios de eficiência, adimplemento e lucro. No âmbito das relações internacionais, o dogma de que nada pode restringir o comércio, expresso no acordo constitutivo da OMC e no acordo sobre comércio de serviços, pode causar sérios impactos no serviço de abastecimento de água e, conseqüentemente, na sobrevivência das pessoas. A razão de ser do trabalho é a opção pela idéia de que o mercado não tem que ser a medida de todas as coisas, ainda que a realidade desafie esta concepção.

Parte-se do fato de que a água está sofrendo um fenômeno social aqui denominado de mercantilização, pelo qual o valor econômico dessa substância passa a ser a sua faceta mais importante, a despeito de ser condição de existência da vida.

A quantidade de água existente no planeta não mudou desde a pré-história, mas a qualidade tem sofrido modificações por motivos como o crescimento populacional e a urbanização; a poluição causada principalmente pelo esgoto doméstico e industrial; a destruição das florestas e o aquecimento global; as barragens e o uso para irrigação. A combinação desses fatores, aliado ao conhecimento de que somente 2,5% da água é doce e que nem mesmo esta quantidade está totalmente disponível para consumo humano, constitui o fundamento para que as expressões “crise da água” ou “escassez de água” sejam recorrentes tanto na imprensa como nos relatórios de organizações internacionais.

Como resultado desta crise, há no mundo 1,1 bilhão de pessoas que vivem sem acesso à água potável, a maior parte na Ásia e na África. A desigualdade do acesso é resultado não somente da concentração de pessoas em locais sem disponibilidade como também da diferença entre ricos e pobres no mundo e dentro de cada país. Por outro lado, o cálculo da disponibilidade hídrica por habitante oculta o fato de que o uso doméstico representa aproximadamente 10% de toda a demanda por recursos hídricos. Na média mundial, são agricultura e indústria os responsáveis pelos maiores percentuais de demanda de água.

É neste contexto que se insere o paradoxo brasileiro: o país conta com grande disponibilidade hídrica, o que não impede que parte de seus cidadãos não tenha acesso à água potável. E assim se explica, por exemplo, que o Brasil seja um grande exportador de água virtual, ou seja, de produtos cuja fabricação depende de muita água.

Há vários documentos que ressaltam a crise de escassez do século XXI e recomendam a mercantilização da água, como forma de racionalização do seu uso. Tanto a imprensa, como a doutrina e as organizações internacionais exaltam o mercado como a

panacéia - negando, por exemplo, a razão de ser de uma política ambiental. O mercado também seria o melhor caminho para um serviço (público?) de abastecimento mais eficiente.

A mercantilização da água promovida no âmbito das relações internacionais reflete-se no ordenamento jurídico interno tanto em relação à disciplina dos recursos hídricos como no que toca ao serviço de abastecimento. A legislação brasileira sobre recursos hídricos—Lei n. 9.433/97—no mesmo artigo em que afirma que a água é um bem de domínio público, também declara que é um recurso escasso e dotado de valor econômico. Se, por um lado, diz que o uso prioritário é a dessedentação humana e animal, por outro, não institui qualquer garantia de que isso venha a se concretizar, uma vez que as pessoas sequer se enquadram na categoria de usuário de recursos hídricos indicada na lei. Pior, a instituição da cobrança pelo uso da água, como um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos revela que a dessedentação humana não é uma de suas preocupações já que o país conta com um terço da sua população em situação de pobreza, em outras palavras, com um grande número de potenciais inadimplentes.

O serviço de abastecimento no Brasil não pode ser entendido sem a apreciação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) da década de 60. O Planasa estabelecia que as tarifas seriam baseadas no custo do serviço e na amortização dos investimentos, permitia a existência de subsídios cruzados e incentivou a criação das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), habilitadas ao financiamento do sistema provido pelo Banco Nacional da Habitação.

A extinção do Planasa não deu lugar a qualquer novo modelo para o setor de saneamento, mas as CESBs ainda existem e são responsáveis pelo atendimento de 80% da população. A iniciativa privada tem se inserido no setor, muito com a colaboração das normas sobre concessões de serviços públicos e de programas de desestatização, típicas de um contexto político liberalizante. No início da década de 90, o Consenso de Washington

recomendava seriamente que o Estado se abstinhasse de qualquer interferência no mercado e não havia então nenhuma atividade que não merecesse ser inserida no âmbito do mercado.

Mais um dos paradoxos brasileiros: há uma valiosa infra-estrutura de distribuição de água em mãos do poder público, mas há muito pouco investimento na manutenção da qualidade e na universalização do serviço. A legislação brasileira declara que a água é um bem de domínio público, mas não hesita em tornar privado o privilegiado acesso às suas fontes.

A desordem institucional do setor de saneamento e a inserção da iniciativa privada permitiu que fossem completamente desvirtuados os princípios que deveriam nortear o serviço de abastecimento, tais como o princípio da continuidade e da universalização, consagrando uma mudança radical das condições de cidadãos e de usuários, que devem almejar o *status* de consumidores, conforme a sua capacidade de pagamento.

Esta situação corre o risco de se agravar com as negociações sobre o comércio de serviços, no âmbito da OMC. Embora os membros desta organização tenham mencionado em diversos momentos a preocupação com o meio ambiente e o direito de regulamentação dos membros, o comércio está acima de tudo.

O tratado a respeito do comércio de serviços firmado no âmbito da OMC é o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS) cujo objetivo é a redução ou a eliminação das medidas restritivas ao comércio ou, em outras palavras, a sua liberalização. O acordo é abrangente: uma das duas únicas exceções ao âmbito de aplicação do AGCS são os serviços prestados sob exercício de autoridade governamental, conceito cuja fragilidade pode permitir a inclusão dos serviços públicos nas negociações para liberalização.

O AGCS estrutura-se sobre dois tipos de obrigações: as obrigações gerais e as específicas. Estas são as obrigações vigentes em relação aos serviços que os membros incluíram em listas nacionais de compromissos específicos, ou seja, aqueles setores e

subsetores específicos de serviços que um determinado membro se dispôs a liberalizar, assumindo um compromisso. As obrigações gerais são relativas a todos os tipos de serviços, independentemente da adoção de compromissos específicos. No caso dos serviços ambientais—categoria na qual se insere o serviço de abastecimento—as obrigações gerais mais relevantes são: cláusula da nação mais favorecida, princípio da transparência, regulamentação nacional, participação de países em desenvolvimento, monopólios, subsídios e compras governamentais.

Uma vez consolidadas as negociações em determinado setor, a modificação de um compromisso específico pode resultar na compensação daqueles que se sentirem prejudicados. Por esta razão, o AGCS é considerado irreversível na prática e pode impedir que seja estabelecida uma política nacional e autônoma para o setor de abastecimento.

Mesmo que até agora os serviços ambientais não tenham sido objeto de oferta por parte do governo brasileiro, a sua liberalização continua sendo alvo das negociações, em razão do princípio da liberalização progressiva, que obriga os membros da OMC a manter rodadas de negociações sucessivas a fim de promover a liberalização do comércio. Assim, o AGCS tem como única possibilidade de encerramento a liberalização total. De qualquer forma, as divergências entre países ricos e pobres a respeito do AGCS se materializam nos avanços ou fracassos em termos de negociações nas conferências ministeriais da OMC.

O método aplicado no trabalho é o indutivo, já que se parte de uma circunstância fática específica, a mercantilização da substância vital água, para abordagem do serviço público de abastecimento e as normas multilaterais para liberalização do comércio. Tanto as normas da OMC quanto a regulamentação do serviço no âmbito interno decorrem de contextos políticos e econômicos que não podem ser ignorados.

A exposição do tema segue uma lógica sistêmica, pela qual se busca relacionar diferentes contextos: a água como uma mercadoria, o serviço público de abastecimento no



ambiente jurídico, político e econômico brasileiro e o acordo sobre comércio de serviços no âmbito das relações internacionais.

O trabalho se divide em três capítulos. No primeiro, há uma análise do contexto de crise da água, suas razões e seus resultados em termos de recomendações de organizações internacionais e atuação de atores das relações internacionais. Esclarecimentos a respeito da noção de água virtual são necessários, uma vez que a importação de bens que demandam grandes quantidades de água para serem produzidos é uma forma de contornar problemas de escassez. A disponibilidade hídrica brasileira é tratada à parte, com distinção entre águas superficiais e subterrâneas e com especial menção ao Aquífero Guarani. Apesar de o Brasil ser considerado um país com grande disponibilidade hídrica, a população de algumas regiões não é poupada de situações de escassez.

A mercantilização da água é detalhada conforme as idéias e as razões que a fundamentam, abrangendo tanto a cobrança pela água em si, como a privatização dos serviços públicos de abastecimento. Este fenômeno se deu com a colaboração tanto das poucas e grandes empresas multinacionais do setor, como das organizações do sistema das Nações Unidas, cujos documentos exaltam o mercado como a melhor alternativa para racionalização do uso da água e as parcerias público-privado como solução para o serviço público ineficiente.

O segundo capítulo envolve a questão do tratamento legal conferido aos recursos hídricos—particularmente os aspectos polêmicos da Lei n. 9.433/97 - e ao serviço de abastecimento. O serviço público de abastecimento é objeto de estudo a partir de um conceito específico de serviço público que deixa explícita sua finalidade de promoção de direitos fundamentais, como o direito à vida e à saúde e do contexto de auto-regulamentação em que se encontra desde a extinção do Planasa e da promulgação de leis sobre a concessão e permissão de serviços públicos e sobre desestatização.

Os resultados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) segundo a qual o serviço de abastecimento de água ainda não está universalizado não podem deixar de ser comentados. As desigualdades regionais no acesso à água por rede geral de abastecimento condizem com a desigualdade em termos de riqueza e desenvolvimento.

O terceiro capítulo, intitulado “A Organização Mundial do Comércio e o serviço de abastecimento”, tem por objetivo avaliar a forma como os serviços públicos em geral e o serviço de abastecimento – como um dos serviços ambientais - foram incluídos entre as atividades humanas que devem ser regulamentadas internacionalmente pela organização multilateral de comércio.

É necessário ressaltar o contexto político e econômico vigente quando das negociações da Rodada Uruguai do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), cujo resultado foi a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) assentada em três pilares ou principais acordos: sobre comércio de bens, sobre comércio de serviços e sobre propriedade intelectual. A estrutura da OMC e o seu escopo são objeto de análise, particularmente em relação à menção de termos como desenvolvimento e meio ambiente.

O objetivo é focar, principalmente, o tratado internacional que compõe o Anexo 1B do acordo da OMC e que pretende regulamentar o comércio de serviços entre os membros da OMC, o AGCS. São objetos de estudo: o âmbito de aplicação do acordo, as quatro modalidades de prestação de serviços e as obrigações gerais e específicas que impõe aos membros. O princípio da liberalização progressiva, que norteia o AGCS, representa a imposição de que os membros realizem negociações de forma constante e sucessiva até que alcancem uma liberalização total que, por sua vez, tem um caráter de irreversibilidade.

## CAPÍTULO 1. ÁGUA: UMA SUBSTÂNCIA VITAL TRANSFORMADA EM MERCADORIA

### 1.1. Introdução

“A água doce está acabando”; “a água é um bem escasso”; “a água é um recurso natural dotado de valor econômico”; “a abordagem econômica da água permite a racionalização do seu uso” – são todas frases repetidas em documentos produzidos pelas mais importantes organizações internacionais e também reproduzidas em âmbito nacional. Essas frases refletem o nosso *Zeitgeist* (o “espírito dos tempos”), no qual a água é considerada um bem, bem que por diversas razões tornou-se escasso, logo, deve ser submetido às leis do mercado para que as pessoas – as pessoas, não a indústria, tampouco a agricultura – aprendam a não desperdiçá-la.

Contudo, trata-se de uma abordagem, uma opção ideológica, entre outras, que pode ser feita a respeito da substância água, da natureza e da vida das pessoas. O valor econômico não *tem que ser* a medida necessária de todas as coisas. Essa idéia constitui o *leit motiv* do presente capítulo que tem a pretensão de apresentar como o nosso mundo transformou uma substância vital em uma mercadoria.

Primeiramente, serão abordadas noções básicas a respeito da quantidade de água doce na Terra, do ciclo hidrológico e dos motivos para a existência de uma “crise de água”, entendida como um contexto no qual a demografia, os múltiplos usos e o aumento da

demanda por recursos hídricos, a poluição e a devastação causam deterioração da qualidade da água e impedem que pessoas tenham acesso à quantidade de água necessária para sua sobrevivência.

Em uma segunda parte, serão mencionados exemplos dessa crise, com a indicação dos países e das pessoas que estão em melhores e piores condições no que tange à disponibilidade e ao acesso à água.

A situação da água no Brasil será tratada à parte, abordando-se a questão das águas superficiais e das águas subterrâneas. Não obstante a “riqueza” brasileira de recursos hídricos, os brasileiros não se encontram todos em situação confortável em termos de acesso à água.

Neste contexto, a água foi erigida à categoria de bem escasso e, portanto, dotada de valor econômico. Como a oferta é pouca e a procura é muita, nada mais natural do que lhe atribuir um preço. Este processo de mercantilização da água atende plenamente aos interesses de empresas transnacionais que, com apoio de organizações internacionais como as Nações Unidas, cuidam de controlar o acesso às fontes e o comércio de água ao redor do mundo. Tudo ocorre de forma muito natural, como se baseado em postulados lógicos inquestionáveis, a despeito da essencialidade da substância envolvida.

## **1.2. A água, os usos e os abusos...**

### **1.2.1. Os números**

A água é essencial à vida, aliás a vida provavelmente surgiu na água. O corpo de um ser humano adulto contém 75% do seu peso de água, todas as substâncias que absorve e seu metabolismo dependem de água e é a água a responsável pela sua estabilidade térmica,

física e química (TUNDISI, 2003, p. 4; BOUGUERRA, 2004, p. 22, 59; BRANCO, 2001, p. 9-10, 15-17).

O planeta Terra é o único lugar em que se pode encontrar água nos três estados físicos: líquido, sólido e gasoso. Aproximadamente 1,386 bilhão de quilômetros cúbicos de água cobrem três quartos da superfície terrestre e integram a atmosfera. Em torno de 97,5% deste total ou 1,24 bilhão de quilômetros cúbicos estão nos oceanos, ou seja, são água salgada. Os 2,5% de água doce da Terra estão em sua maior parte aprisionados em calotas polares e geleiras (68.9% do total de água doce); a segunda maior parte é de água subterrânea (29,9% do total de água doce); apenas 0,3% de toda água doce se encontra em rios e lagos e 0,9% está em outros reservatórios (BRANCO, 2001, p. 12; VILLIERS, 2002, p. 54; PETRELLA, 2004, p. 10; TUNDISI, 2005, p. 11, 13-14).

A quantidade de água no planeta não aumentou, nem diminuiu, ela continua a mesma desde a pré-história. Contudo, o ciclo hidrológico<sup>1</sup> - a forma como a água se movimenta pelas fases sólida, líquida e gasosa - tem sido alterado pela ação humana, as águas são poluídas, contaminadas e mal utilizadas, a demanda continua a aumentar e a população continua a se concentrar nos lugares errados—embora haja quem diga que é a água que está nos lugares errados e em quantidade errada (BRANCO, 2001, p. 27-29; TUNDISI, 2003, p. 5-6; TUNDISI, 2005, p. 16-17; VILLIERS, 2002, p. 36, 52-53; CAUBET, 2006, p. 47-48).

---

<sup>1</sup> Segundo Jose Galizia Tundisi (2005, p. 16-17), são componentes do ciclo hidrológico: a precipitação (água que cai na superfície da Terra pela atmosfera); evaporação (transformação da água do estado líquido para o gasoso); transpiração (pela qual perde-se vapor d'água para a atmosfera); infiltração (absorção da água pelo solo); percolação (modo pelo qual a água penetra no solo até o lençol freático); e drenagem (movimento de deslocamento da água na superfície).

### 1.2.2. As razões da crise

#### a) Crescimento populacional e urbanização

Por diversos fatores, diz-se que o planeta sofre de uma crise de água<sup>2</sup>. Primeiramente, em razão da explosão demográfica e do aumento da produção agrícola necessário para alimentar as pessoas que deixam de viver em comunidades rurais e se aglomeram em centros urbanos. Em razão do crescimento populacional, o suprimento de água *per capita* diminuiu a partir de 1970. Estima-se que apesar das taxas de natalidade terem declinado recentemente, a população mundial deve chegar a 9,3 bilhões de pessoas na metade do século XXI (UN/WWAP, 2003a, p. 12).

À medida que aumenta a população mundial, aumenta a quantidade de pessoas vivendo em centros urbanos. Em 1955, 68% da população global vivia em áreas rurais, e 32% em áreas urbanas. Quarenta anos depois, 55% da população já vivia em áreas rurais e 45%, em áreas urbanas, sendo que se espera que em 2025 a população rural seja de 41% e a urbana, 59% do total (SELBORNE, 2002, p. 50; UN/WWAP, 2003a, p. 14)

Noticiou-se que no Brasil quase 39% da população vive em torno das bacias hidrográficas dos rios Paraná e Macaé. A bacia do rio Paraná reúne 54 milhões de pessoas, o que resulta em uma média de 60 pessoas por quilômetro quadrado. Na bacia do rio Macaé há 11,7 milhões de pessoas, resultando em uma densidade populacional de 737 pessoas por quilômetro quadrado. A densidade demográfica no Brasil tem uma média de 19,9 habitantes por quilômetro quadrado (CONCENTRAÇÃO, 2003).

Tanto a qualidade da água quanto o ciclo hidrológico são afetados pela urbanização. Primeiro porque o aumento da densidade populacional também aumenta a

---

<sup>2</sup> Emprega-se aqui o termo “crise” no sentido de que há crescimento populacional, constante aumento da demanda por água, seguido de aumento da deterioração da qualidade e conflitos entre os múltiplos usos. Como afirmou Mohamed Larbi Bouguerra (2004, p. 73) “a escassez é fruto de uma relação social com as coisas. Sabe-se que o capitalismo só pode funcionar sobre o conceito de escassez”.

demanda de água e o volume de água residual. Segundo, porque quanto mais construções, mais cobertura asfáltica e mais remoção da vegetação, maior a área impermeabilizada, o que altera o sistema de drenagem e o clima urbano (BRANCO, 2001, p. 30; TUNDISI, 2003, p. 41).

Em outras palavras, ao invés da água ser absorvida pelo solo, ela seguirá direto para os oceanos, estima-se que 1.800 bilhões de metros cúbicos de água doce deixam os continentes anualmente, enquanto os oceanos sobem aproximadamente 5 milímetros por ano. Se essa tendência continuar, em cem anos a Terra perderá o volume de água do ciclo hidrológico inteiro, aproximadamente 180 mil bilhões de metros cúbicos de água doce (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 13).

Como consequência da maior concentração das pessoas em centros urbanos, prevê-se uma deterioração das condições de vida nas cidades, cortes no fornecimento de água, condições sanitárias precárias, declínio da infra-estrutura e distúrbios em razão do suprimento de água. Os mais pobres, é claro, são os que mais sofrerão, pois o preço dos fornecedores privados aumentará e não haverá alternativa ao abastecimento público insuficiente ou de má-qualidade (UN/WWAP, 2003a, p. 14).

## b) Poluição

A poluição dos recursos hídricos é causada principalmente pelo despejo de esgotos e produtos químicos de cidades e milhares de fábricas e fazendas industriais. Entre os poluentes estão: pesticidas, fertilizantes, e herbicidas (inclusive nitratos e fosfatos), bactérias, lixo hospitalar, substâncias químicas, efluentes de fábricas de papel e celulose e resíduos radioativos. A descarga desses poluentes favorece a aceleração da eutrofização.

A eutrofização natural, quando resultado de descarga normal de nitrogênio e fósforo em sistemas aquáticos, corresponde ao enriquecimento natural de rios e lagos, com a multiplicação de seres fotossintetizantes. Já a eutrofização cultural é resultado da descarga de esgotos domésticos e industriais e de fertilizantes utilizados na agricultura que aceleram o enriquecimento da água, favorecendo o aumento descontrolado de algas e plantas aquáticas que roubam o oxigênio da água (hipoxia)<sup>3</sup> e produzem substâncias tóxicas. Além disso, lagos eutróficos tornam-se mais rasos e tendem a desaparecer, em função de depósitos de sedimentos (TUNDISI, 2003, p. 67-81; TUNDISI, 2005, p. 62-63; VILLIERS, 2002, p. 70).

Durante séculos os rios têm sido usados como esgotos naturais e até pouco tempo atrás o depósito de resíduos humanos não causava grandes problemas, já que os rios e lagos são capazes de promover a sua autolimpeza – por meio de processos naturais como sedimentação, diluição e processos bacterianos. Mas o aumento da população e a industrialização superaram a capacidade da água de se reciclar. Somente na segunda metade do século XIX foram introduzidos nas grandes cidades esgotos sanitários, fazendo com que diminuísse a incidência de doenças e aumentasse a expectativa de vida (VILLIERS, 2002, p. 143, 154-155).

Mais ainda hoje esgoto não tratado é livremente despejado nas vias fluviais ao redor do mundo. Inadequada disposição de resíduos em “aterros sanitários” também pode ocasionar problemas de contaminação de águas superficiais ou subterrâneas. A contaminação da água por uma variedade de patógenos, entre eles bactérias, vírus, protozoários ou

---

<sup>3</sup> Samuel Murgel Branco (2001, p. 49) explica que a matéria orgânica na água é responsável pela demanda bioquímica de oxigênio – DBO: a decomposição da matéria orgânica é realizada por organismos, os decompositores, que consomem o oxigênio da água, assim quanto mais matéria orgânica na água, mais oxigênio é necessário para o processo de decomposição. “O conceito de demanda bioquímica de oxigênio (abreviadamente DBO) é muito importante em qualquer estudo de poluição, pois permite avaliar a ‘força poluidora’ de um resíduo. Os esgotos domésticos – constituídos essencialmente de matéria orgânica e água – apresentam uma DBO de mais ou menos 300 a 400 miligramas por litro. Isso significa que cada litro de esgoto, quando lançado a um rio ou ao mar, consome de 300 a 400 miligramas de oxigênio deste. Sabendo-se que a água do mar – ou de qualquer rio ao nível do mar – possui, a 20° C de temperatura, não mais que 9 miligramas de oxigênio dissolvido, podemos calcular imediatamente quantos litros de água serão necessários para satisfazer essa demanda. Podemos, pois, em função da vazão de um rio, saber quanto deverá restar de oxigênio depois que ele foi poluído pelos esgotos de uma cidade ou pelos despejos orgânicos de uma fábrica”.



organismos multicelulares podem causar doenças gastrointestinais ou podem infectar seres humanos pelo contato com a pele ou inalação (TUNDISI, 2003, p. 55-56).

Segundo Marq de Villiers (2002, p. 142-143), 80% dos 50 mil quilômetros de rios na China estão tão poluídos que não possuem mais peixes e o principal motivo da poluição da água é o despejo de esgotos. Há rios que contêm dez vezes mais bactérias de dejetos humanos do que nos rios do Ocidente.

Nos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos<sup>4</sup>, 90% (noventa por cento) do esgoto é despejado sem tratamento em rios e riachos locais. No Brasil, 38% dos municípios, que representam 68% da população, tinham suas fontes de água poluídas em 2002, em razão principalmente do esgoto jogado diretamente em rios e lagos. Somente no Estado do Rio de Janeiro, 77% dos municípios têm suas fontes de água poluídas (LEAL, 2005).

A poluição e a contaminação da água doce<sup>5</sup> também ocorrem por conta do desmatamento, do derramamento de pesticidas e fertilizantes, aquecimento global e represamento, desvio e drenagem dos sistemas de rio do planeta.

Os poluentes não somente são despejados ou vazam na água, também podem atingir a água por meio do ar ou da chuva ácida. Na água subterrânea, os poluentes podem entrar em razão de tanques de gasolina e lagunas de esgoto municipais mal vedados, aterros de lixo municipais, despejo de resíduos de cochos de animais, resíduos de mineração, rupturas em fossas sépticas, derramamentos de óleo (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 33-35).

A situação é mais grave na Rússia, na Europa Oriental, na Índia e na América Latina, mas também atinge países desenvolvidos. Na Alemanha, o rio Reno, por exemplo, há

---

<sup>4</sup> O despejo de esgoto sem tratamento também ocorre em países desenvolvidos. Marq de Villiers (2002, p. 87, p. 149) relata que tanto Halifax quanto Victoria, duas capitais de províncias canadenses não têm qualquer tipo de tratamento de esgoto. Quando Halifax sediou um encontro do G-7, o esgoto indesejado na orla marítima, ao invés de receber tratamento, foi despejado para mais dentro do mar, através do aumento do comprimento do tubo de despejo.

<sup>5</sup> Com relação à diferença entre poluição e contaminação: a poluição se refere à alteração das características do ambiente aquático, à consequência ecológica de determinada atividade. A contaminação significa a introdução de substâncias nocivas, tóxicas ou patogênicas na água (BRANCO, 2001, p. 47-48).

cem anos atrás proporcionava a pescaria de 150 mil salmões, mas, antes de 1958, o salmão desapareceu. O Rio Reno passa pelas áreas mais densamente povoadas e industrializadas da Europa, nas suas margens concentram-se aproximadamente 20% das fábricas de substâncias químicas do mundo. Somente uma mina de potássio da Alsácia despejou diariamente 15 mil toneladas de cloreto de sódio no rio Reno, todos os dias, durante cinquenta anos, até 1980 (o que equivale à carga natural dos rios Congo e Mississippi). Na América do Norte, os Grandes Lagos estão sendo afetados pelo despejo de lixo industrial com substâncias químicas perigosas e pelas perfurações de petróleo (PETRELLA, 2004, p. 19; VILLIERS, 2002, p. 85, 141; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 42-45).

A intensificação de atividades como criação de gado, aves e suínos, aumenta a contaminação. Nos EUA, os resíduos das fazendas de grande porte, que criam animais confinados em grandes galpões, são produzidos em uma quantidade cento e trinta vezes maior que a quantidade de resíduos humanos. As grandes fazendas de produção de alimentos em massa também geram poluição, na medida em que usam alto volume de fertilizantes de nitrogênio, cujo excesso na água causa eutrofização (PETRELLA, 2004, p. 16-21; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 40).

### c) Destruição das florestas e aquecimento global

A destruição de florestas ameaça a integridade das bacias hidrográficas, na medida em que são essenciais para preservação e purificação das fontes de água doce. As florestas absorvem poluentes antes de eles atingirem lagos e rios e, assim como as terras úmidas, evitam inundações. A floresta tropical amazônica, por exemplo, preserva o rio Amazonas, que flui 6.500 quilômetros dos Andes ao Oceano Atlântico e contém 20% da água doce que deságua em oceanos. Durante a época de chuva, as florestas nas margens evitam

erosões, pois agem como uma ‘esponja protetora’. A urbanização—não somente aquela de forma anárquica— a prioridade dada ao transporte rodoviário modificam os caminhos naturais do ciclo hidrológico, provocando escassez em determinados lugares e enchentes em outros (PETRELLA, 2004, p. 16-21; BARLOW; CLARKE, 2003, p.46-48).

Durante o último século foram lançados na atmosfera terrestre diversos gases decorrentes da queima de combustíveis fósseis - gás carbônico, metano, óxido nítrico e clorofluorcarbonos (CFC5) - que causam o aquecimento global. Este fenômeno provoca alterações no ciclo hidrológico, a aceleração na evaporação causa o aumento da concentração de substâncias tóxicas e poluentes que, junto com o aquecimento térmico da água, afetará a biodiversidade. Há ainda diversos impactos como a retração das geleiras e diminuição dos níveis de água de lagos e rios, aumento do nível do mar; ocorrência de secas e enchentes com mais intensidade, perda de terras úmidas, entre outros (TUNDISI, 2003, p. 59-61; BARLOW; CLARKE, 2003, p.48-51).

#### d) As barragens

A construção de reservatórios e represas também afeta os suprimentos de água doce. Calcula-se que no século XX foram construídas 800.000 pequenas e 40.000 grandes represas, causando transformações em 60% dos rios do mundo. Apenas 2% dos rios dos EUA continuam com a sua correnteza livre, por exemplo. Os reservatórios de represas inundaram aproximadamente 1 milhão de quilômetros quadrados do planeta e retêm 6 vezes mais água do que os rios de todo o mundo.

Os reservatórios contribuem com o aquecimento global, em razão dos gases de efeito estufa liberados pela vegetação inundada e colaboram para o processo de bioacumulação de mercúrio. Causam ainda a perda de terras férteis e madeira, alterações em

habitats de animais, perda de biodiversidade e diminuição do nível de oxigênio no fundo. Como é multiplicada a área exposta ao sol, aumenta a evaporação da água e, conseqüentemente, aumenta o nível de salinidade dos rios. Aliás, a evaporação é o maior uso consultivo da hidroeletricidade e a incidência de doenças como dengue e malária na população que vive próxima a reservatórios é maior, segundo o relatório *Water for people, water for life*. Ainda, a construção desaloja pessoas - estima-se que nos últimos 60 anos, 60 a 80 milhões de pessoas ao redor do mundo tenham sido deslocadas em razão da construção de represas, no Brasil, mais de 1 milhão de pessoas foram expulsas de suas casas em razão da construção de 2.000 grandes barragens (VILLIERS, 2002, p. 175-198; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 57-59; TUNDISI, 2003, p. 49-52; UN/WWAP, 2003a, p. 13; CAUBET, 2006, p. 83-95).

Apesar disso, as vantagens da construção de barragens são defendidas com o argumento de que a energia produzida com a hidroeletricidade é considerada ‘limpa’, se comparada com a energia produzida a partir de combustíveis fósseis como carvão mineral e petróleo e os custos de manutenção das usinas são relativamente baixos. Diz o relatório *Water for people, water for life*, que países desenvolvidos exploram 70% de seu potencial hidrelétrico, enquanto que os subdesenvolvidos exploram somente 15%. A hidroeletricidade supre 85% das necessidades do Brasil, sendo que 35% do potencial hidrelétrico do país já foi explorado (TUNDISI, 2003, p. 162-164; UN/WWAP, 2003b, p. 22; TUNDISI, 2005, p. 56-57; CAUBET, 2006, p. 82).

#### e) Irrigação

Há múltiplos usos da água: para abastecimento público, hidroeletricidade, agricultura, indústria, transporte, pesca, recreação e turismo, disposição de resíduos. Todos

esses usos são conflitantes entre si e têm demanda em constante crescimento<sup>6</sup>. Como a tecnologia e os serviços de saneamento permitiram às pessoas consumir muito mais água do que elas precisam, o consumo de água *per capita* está dobrando a cada 20 anos (TUNDISI, 2003, p. 27-34; PETRELLA, 2004, p. 16-21; CAUBET, 2004, p. 20).

Um dos usos que muito contribui para a mencionada crise da água é a irrigação<sup>7</sup>, embora tenha sido considerada uma solução em muitos lugares em que os suprimentos de água já foram esgotados. Nos últimos 30 anos o uso da irrigação dobrou e atualmente 40% da agricultura no mundo é produzida em terra irrigada. O resultado desse uso associado aos fertilizantes é uma extensa degradação dos recursos hídricos: exaustão das disponibilidades hídricas por excesso de demanda, contaminação das águas superficiais e subterrâneas, degradação e salinização do solo. A salinidade do solo pode causar desertificação—em regiões áridas, o solo quando irrigado, supercultivado e não drenado parte-se em finas partículas que voam com o vento e deixam a terra seca (VILLIERS, 2002, p. 199-210; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 52-53; TUNDISI, 2003, p. 165-166).

Um trágico exemplo do resultado de utilização de irrigação intensiva é o Mar de Aral, no Uzbequistão. Trata-se da maior catástrofe ecológica do planeta, em decorrência da irrigação incentivada pelo governo da extinta União Soviética, utilizando os recursos hídricos de duas bacias fluviais, dos rios *Amu* e *Syr*. O Aral era a área de captação e drenagem destas duas bacias, mas com a construção de canais de irrigação, o nível de água que alcançava o mar começou a cair a partir de 1960. O leito do mar se transformou em um deserto com grande salinidade (VILLIERS, 2002, p. 161-174; DELÉAGE, 2003, p. 6).

---

<sup>6</sup> Somente o turismo de golfe, por exemplo, produz um grande impacto nos recursos hídricos, já que um campo pode consumir mais de 2,3 milhões de litros por dia (UN/WWAP, 2003a, p. 16).

<sup>7</sup> Segundo o *Water for people, water for life* (UN/WWAP, 2003a, p. 18), a irrigação tem uma forte ligação com segurança alimentar e redução da pobreza. Segundo este relatório, na Índia, 69% da população que vive em áreas não irrigadas é de pessoas pobres, por outro lado, quando se trata de área irrigada o percentual da população pobre diminui para 26%.

### 1.2.3. Os setores que mais utilizam água

Aproximadamente 10% da água doce do mundo é utilizada para consumo doméstico, sendo que 50% da água potável perde-se em razão de vazamentos nos sistemas de distribuição (PETRELLA, 2002, p. 54-55).

Entre 20% e 25% da água doce do mundo é utilizada pela indústria e estima-se que esse percentual dobrará antes de 2025<sup>8</sup>. A indústria de alta tecnologia demanda grande volume de água desionizada para seus produtos causando, por outro lado, grande poluição. O Vale do Silício, por exemplo, é a área com mais locais de assentamento de resíduos tóxicos da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA). Para produção de uma peça de jeans são necessários 120 litros de água<sup>9</sup>; para refinar uma tonelada de petróleo são necessárias 10 toneladas de água; e para produzir uma tonelada de papel, são consumidas 250 toneladas de água. Várias indústrias demandam água como um componente vital da cadeia de produção e também para resfriamento, limpeza e descarga de materiais. Na mineração há grande demanda de água, principalmente na lavagem e purificação de minérios (SELBORNE, 2002, p. 35-38; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 68; DELÉAGE, 2003, p. 6; TUNDISI, 2003, p. 29, p. 167).

Por demandar grandes quantidades de água, a indústria deveria, segundo Lord Selborne (2002, p. 36) dar contribuições positivas “como, por exemplo: localizando as operações que utilizam muita água em regiões onde o seu suprimento seja suficiente”. Esta sugestão corrobora as perversas práticas de deslocalização tais como definidas por Christian Guy Caubet (2004, p. 33):

---

<sup>8</sup> No Brasil, somente 1% das indústrias reutiliza água para fins menos nobres, se todas as indústrias reutilizassem a água liberariam cerca de 1,65 bilhão de litros por dia (DINIZ, 2005).

<sup>9</sup> Em Toritama no Pernambuco, a produção de jeans conta com uma técnica alternativa que consome apenas 70 litros de água por peça de jeans. Há na cidade 60 grandes lavanderias, contudo, água é disponibilizada à população somente uma vez a cada dez dias, fazendo com que se recorra aos carros-pipa que cobram entre R\$1,00 e R\$3,00 por metro cúbico de água (SETOR, 2005).

mudar o lugar de produção, geralmente dos países industrializados mais poluídos para outros considerados mais interessantes por possuírem pelo menos algumas das seguintes características: mão-de-obra mais barata e menos organizada; sindicalismo fraco; exército de reserva numeroso; abundância de matérias-primas; legislação ambiental incipiente ou fracamente implementada; autoridades e mecanismos legais permissivos.

A água restante – 65% a 70% - é utilizada pela agricultura, especificamente, para a irrigação em países que privilegiam a produção em grandes quantidades para exportação. Houve uma intensificação da irrigação em todos os continentes sendo que, entre 1966 e 1996, a área irrigada cresceu 72% (TUNDISI, 2003, p. 165-166).

A consequência disso é que tanto as indústrias quanto os agricultores buscam suprimento de água em reservatórios mais profundos. A extração volumosa das águas subterrâneas está causando o esvaziamento das reservas e, pior, como as águas subterrâneas são fontes de rios e lagos, as águas de superfície também tendem a se esgotar. Em alguns lugares litorâneos, na Indonésia, nas Filipinas, na Costa Rica, na Índia, na Espanha, na Faixa de Gaza a água salgada invadiu os aquíferos esvaziados. O mesmo aconteceu com o aquífero da Flórida nos EUA. Na Cidade do México, ocorreu um fenômeno chamado sedimentação, que é o rebaixamento do nível da superfície do solo, fazendo com que a cidade afunde aproximadamente 50 centímetros anualmente (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 18-22; TUNDISI, 2003, p. 55).

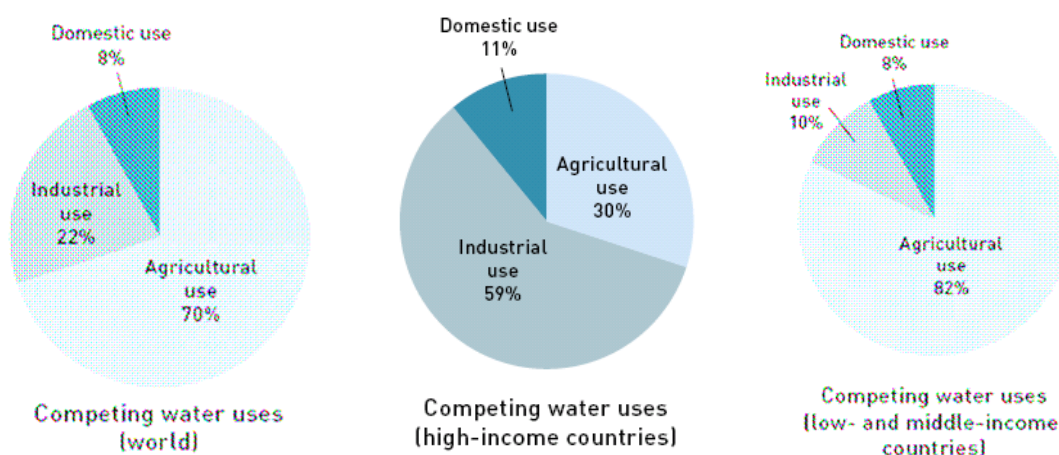
A irrigação com utilização de água subterrânea não é uma técnica utilizada somente em países que não são considerados desenvolvidos: nos EUA, 21% da irrigação é realizada por meio de bombeamento de água subterrânea. O aquífero de Ogallala - a maior unidade aquífera da América do Norte, cobre mais de meio milhão de quilômetros quadrados da região das Altas Planícies Americanas – tem suas águas extraídas por mais de 200 mil poços que irrigam uma área correspondente a 20% de toda a terra irrigada nos EUA. Por causa da extração intensiva, o aquífero já perdeu, em algumas partes, 50% do seu volume

de água e estima-se que possa esvaziar-se em 140 anos (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 18-20; TUNDISI, 2003, p. 55).

O problema, lembra Marq de Villiers (2002, p. 77, 220-229), é que a irrigação transformou as terras “de segunda categoria” da região sobre o Ogallala em um dos maiores celeiros do mundo, do qual provém uma parte significativa da exportação americana de grãos e quase metade da carne produzida nos EUA. O esgotamento do aquífero de Ogallala (ou quando o bombeamento de suas águas se tornar caro demais) e a crise de água na China são fatos que combinados poderão desencadear uma crise global de alimentos.

No Brasil, a irrigação é noticiada como a responsável pelo aumento no Índice de Desenvolvimento Humano no Nordeste, em razão da geração de emprego e renda proporcionada pela abundância de água para irrigação de terras que produzem frutas para exportação<sup>10</sup>. A campanha para irrigação do semi-árido nordestino envolve o controvertido projeto de transposição da água do rio São Francisco, orçado em R\$ 4,5 bilhões (SANTOS, 2005b).

A figura (n. 1) a seguir ilustra os usos da água, na média mundial, nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos:



Fonte: *Competing water uses for main income groups of countries*, World Bank apud UN/WWAP, 2003b, p. 19.

<sup>10</sup> Veja-se: SANTOS, 2005a, SANTOS, 2005b.



Observa-se que os países mais desenvolvidos, além de consumir mais água no para uso doméstico, utilizam a maior parte de sua água na indústria. Isso é decorrência não só do fato de que países desenvolvidos são mais industrializados, como também do fato de que a indústria demanda mais água do que outros usos. Quanto maior o valor agregado do resultado da produção de um país, maior é a quantidade de água virtual, conceito que será esclarecido na seqüência.

#### 1.2.4. Água virtual: um método de importar e exportar água

O conceito de água virtual foi elaborado nos anos 90 para traduzir o volume de água consumido para produção de um determinado bem ou serviço. Estudava-se, naquele momento, a importação de produtos que demandam muita água para serem produzidos como uma opção à importação de água real, em se tratando de países com escassez hídrica. Assim, em uma economia internacional aberta, os países de água escassa procurarão concentrar-se em produtos ou serviços que consumam pouca água e importar os produtos que demandem muita água para sua produção (*water intensive*), aliviando a pressão sobre seus próprios recursos hídricos. A Jordânia, por exemplo, importa entre 5 a 7 bilhões de metros cúbicos de água virtual anualmente; o Egito importa anualmente entre 10 a 20 bilhões de metros cúbicos por ano (CHAPAGAIN; HOEKSTRA, 2004, p. 11-12).

Segundo o relatório *Water Footprints of Nations*, o volume total de água utilizado anualmente para a agricultura é de 6.390 Gm<sup>3</sup> (6 bilhões trezentos e noventa milhões de metros cúbicos). Arroz e trigo são os maiores consumidores de água virtual, anualmente a cultura de arroz consome 1.359 Gm<sup>3</sup> por tonelada (ou 21% de toda a água utilizada na agricultura), pois são necessários, em média, 2.291 m<sup>3</sup> de água virtual por tonelada. Para produção de uma tonelada de trigo, por ano, são necessários 1.334 m<sup>3</sup>. Em torno de 80% do

fluxo de água virtual no mundo se refere aos produtos agrícolas (CHAPAGAIN; HOEKSTRA, 2004, p. 10, 40-41).

Mais do que a agricultura, a produção de carne também consome um volume considerável de água. Um boi leva três anos até ser abatido e produzir 200 quilos de carne, sendo que, neste período, ele bebe água e come grãos, pasto, cereais, o que é contabilizado no cálculo da água virtual. O resultado é que para produzir uma tonelada de carne de boi são necessários 15.500 m<sup>3</sup> de água. Quanto mais alto o produto na cadeia produtiva, mais água virtual é necessária para produzi-lo (CHAPAGAIN; HOEKSTRA, 2004, p. 42).

A média mundial de água virtual em produtos industriais é de 80 litros por dólar. Nos EUA, há 100 litros de água virtual por dólar; na Alemanha e Holanda, 50 litros por dólar; no Canadá, 10 a 15 litros por dólar; e na China a média é de 20 a 25 litros por dólar (CHAPAGAIN, HOEKSTRA, 2004, p. 43).

Relacionado com a noção de água virtual, o conceito de *water footprint* de uma nação diz respeito ao volume total de água usado para produzir os bens e serviços utilizados por determinado país. Como nem tudo que é consumido por um país é em seu território produzido, o conceito abrange tanto a água doméstica como a água de outro país. Aproximadamente 16% de toda a água consumida no mundo não é para a produção de bens ou serviços consumidos domesticamente, mas para exportação. Com o aumento do comércio entre as nações, este percentual tende a aumentar (CHAPAGAIN; HOEKSTRA, 2004, p. 10, 52, 56).

#### 1.2.5. Evidência da crise: a exploração insustentável de águas subterrâneas

Finalmente, vale mencionar a questão das águas subterrâneas. Somente 30% da água das chuvas que caem sobre a superfície escoam diretamente para os rios. A maior parte

se infiltra no solo e constitui depósitos de água subterrânea. Quando em uma zona superior os depósitos de água se misturam com ar, constitui-se uma zona de aeração ou zona insaturada. Se abaixo dessa zona a água encontra uma rocha densa, impermeável, que não permite penetração, chama-se essa rochas de aquícludes. Se a água que penetra em profundidades maiores encontra rochas porosas, que a armazena como esponjas, então se formam os aquíferos. Caso o aquífero esteja embaixo de camada de aquícludes, trata-se de um aquífero confinado; quando não há nada em torno do aquífero além de matéria insaturada e permeável o aquífero chama-se não-confinado. O lençol freático é exatamente a linha divisória entre a zona de material insaturado e a rocha que contém água (BRANCO, 2001, p. 29-30; VILLIERS, 2002, p. 74-78; TUNDISI, 2003, p. 12).

A humanidade sempre utilizou água subterrânea para suprir suas necessidades, mas atualmente a exploração é feita em tempo cada vez menor e em maiores profundidades. Nas últimas três décadas, estima-se que foram perfurados 300 milhões de poços no mundo, sendo que 100 milhões somente nos EUA, onde são perfurados aproximadamente 400 mil poços anualmente, tornando disponíveis 345 milhões de metros cúbicos de água por dia para diversos fins, a maior parte (60%) para irrigação. Fora dos EUA, as águas subterrâneas são destinadas ao abastecimento: na Europa, 75% da população é atendida com água subterrânea; na Suécia, Holanda e Bélgica, são 90% da população (SCOTTI, 2005, p. 26).

No Brasil, mais da metade da água de abastecimento público é de reservas subterrâneas; estima-se que no Estado de São Paulo 75% das cidades são abastecidas por água subterrânea, no Paraná e no Rio Grande do Sul, esse percentual sobe para 90% (PEDROSA; CAETANO, 2002, p. 7).

Segundo o relatório *Water for people, Water for life* (UN/WWAP, 2003a, p. 78-79), a partir da metade do século XX houve uma rápida expansão na exploração das águas subterrâneas. Na atualidade, globalmente, as águas subterrâneas são responsáveis por 50% do

abastecimento de água potável, por 40% da demanda da indústria e 20% da demanda de irrigação.

São grandes os riscos de contaminação das águas subterrâneas: por percolação de resíduos de aterros sanitários, uso de fertilizantes, pesticidas e herbicidas, acidentes em tanques de reservas de combustíveis e resíduos industriais, despejo de esgoto não tratado e com a atividade de mineração. Como dito anteriormente, o aumento da demanda e o conflito entre os usos múltiplos fez com que a água fosse buscada em profundidades cada vez maiores, podendo causar resultados trágicos como o do Ogallala. Em regiões próximas à costa, as águas subterrâneas podem ser contaminadas com água salgada, como em Gaza. Em alguns casos, o esvaziamento do aquífero pode conduzir à sedimentação, como na Cidade do México (VILLIERS, 2002, p. 77; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 18-22; TUNDISI, 2003, p. 37-39).

Apesar disso, há quem preconize a captação das águas subterrâneas, sob argumento de que há benefícios econômicos na sua utilização (SELBORNE, 2002, p. 40-41):

Alguns especialistas pensam que a captação da água subterrânea (ou o aproveitamento de aquíferos fósseis ou recursos hídricos subterrâneos não-renováveis) contraria a política de desenvolvimento sustentável, e deve ser rejeitada pela sociedade, quando não proibida por lei. Não obstante, há os que afirmam que, em certas circunstâncias, essa captação pode ser uma opção razoável. Poderíamos dizer que se for deixada onde está, a água subterrânea fóssil não tem valor intrínseco a não ser como um recurso potencial para as gerações futuras, mas isso levanta a questão de como determinar se essas gerações vão precisar daquele recurso mais do que a geração atual. [...] 'Prevenir é melhor do que remediar' é outro provérbio que nos vem à lembrança. Aqui também o princípio da precaução deve ser aplicado com muita prudência. De modo geral, desde que bem planejado e controlado, não se deve rejeitar ou limitar seriamente o aproveitamento dos aquíferos subterrâneos. Nas últimas décadas a captação de água do subsolo trouxe benefícios socioeconômicos indiscutíveis, especialmente nos países em desenvolvimento [...]. A captação subterrânea normalmente assegura rendas significativamente maiores e mais empregos por metro cúbico do que a água superficial.

De fato, os benefícios econômicos imediatos têm prevalecido em detrimento da prevenção, da precaução e da seriedade.

### 1.3. A desigualdade de acesso à água

#### 1.3.1. Os países e as pessoas sem água

Não bastasse a escassez, a poluição e o desperdício dos suprimentos de água doce, o acesso à água é extremamente desigual.

Segundo o relatório *Water for people, water for life* (UN/WWAP, 2003a, p. 25), a crise da água é agravada pelo fato de que há 261 bacias hidrográficas que são compartilhadas entre dois ou mais países, representando a fonte de água de aproximadamente 40% da população mundial.

De fato, dois terços da água do mundo localiza-se no território de vinte e três países<sup>11</sup>. A China, que tem 22% da população global conta com menos de 8% da água; América do Norte e Central têm 8% da população da Terra e 15% das suas águas; os países árabes contam com 0,43% de água e representam 10,3% da população do planeta (BOUGUERRA, 2004, p. 71-72).

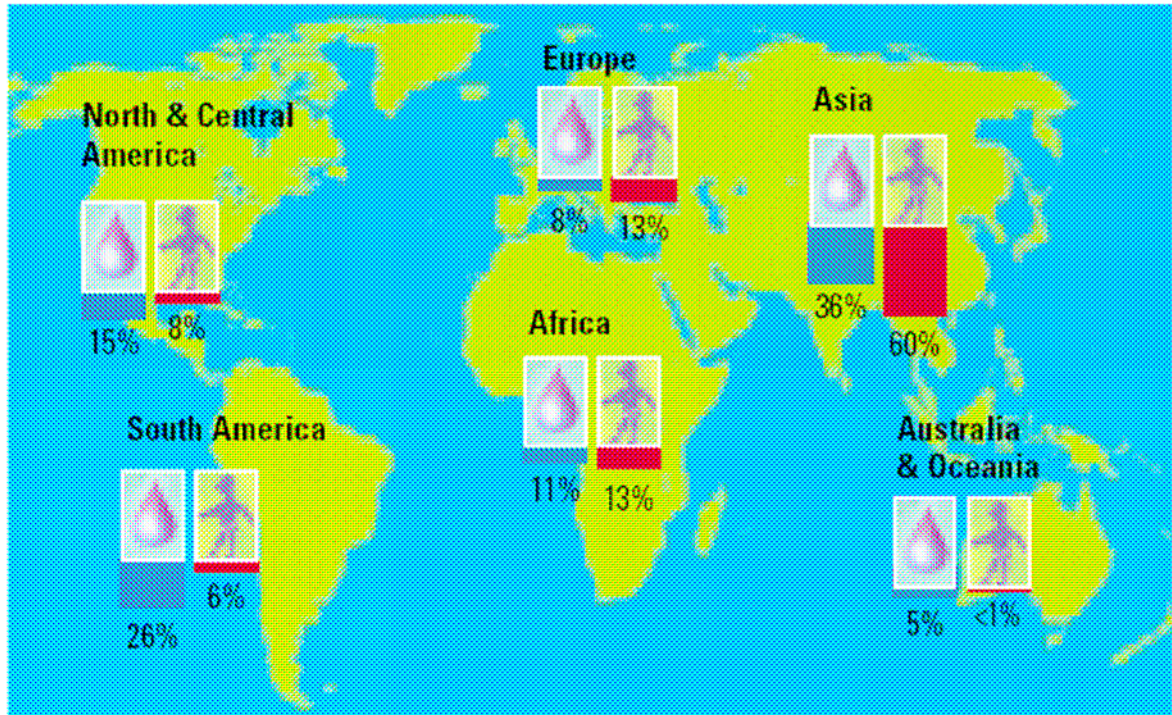
Por outro lado, o fato de que os EUA, Brasil<sup>12</sup>, Rússia ou África do Sul sejam ‘ricos’ em água, não significa que suas populações estejam livres de problemas de escassez (PETRELLA, 2002, p. 54; VILLIERS, 2003, p. 80-82).

A desigualdade na distribuição é ilustrada pela seguinte figura (n. 2):

---

<sup>11</sup> Bouguerra enumera quatorze países da União Européia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Índia, Indonésia e Rússia (BOUGUERRA, 2004, p. 71-72).

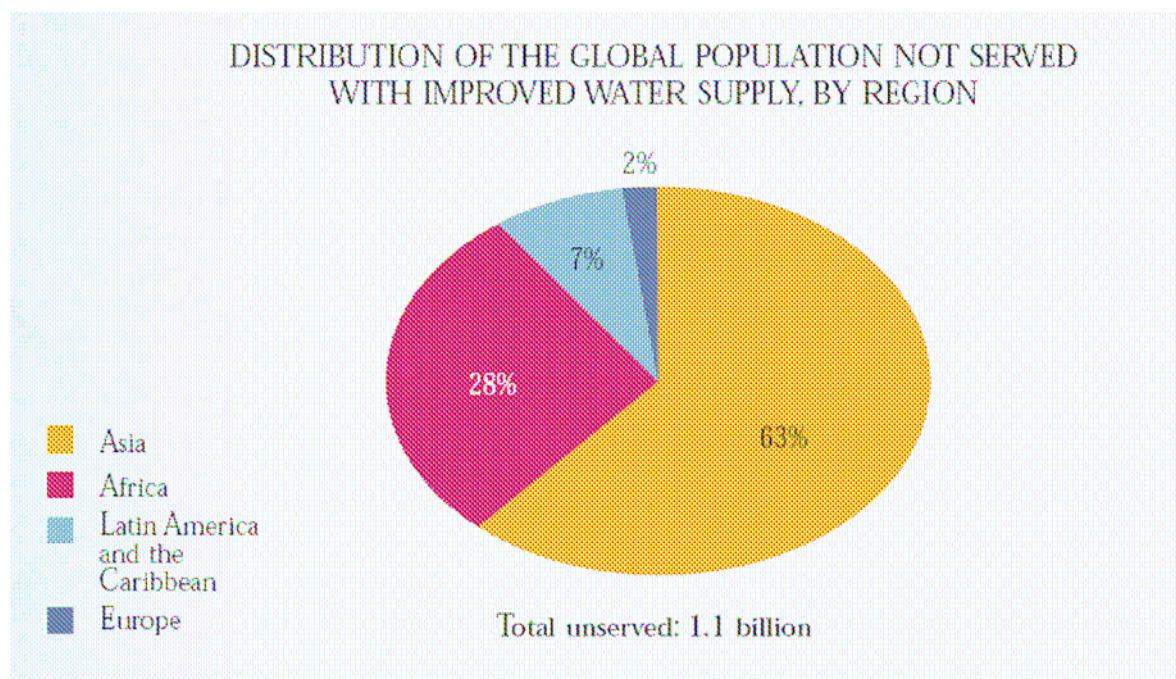
<sup>12</sup> O Brasil encontra-se em primeiro lugar na classificação de Marq de Villiers (2002, p. 58, 87-88) das nações com maior quantidade de água, dispondo de um quinto de toda a reserva global. Esse mesmo autor esclarece que a média sul-americana de 34.960 metros cúbicos de água por ano e *per capita* é mascarada pela bacia amazônica, que constitui o maior reservatório do planeta.



Fonte: *Water availability versus population*, UN/WWAP, 2003a, p. 9.

No século XX, a população mundial aumentou três vezes e o consumo de água aumentou entre seis e sete vezes. Atualmente, o planeta é habitado por mais de 6 bilhões de pessoas, sendo que cada uma delas precisa de, no mínimo, 50 litros de água diariamente, conforme recomenda a Organização Mundial de Saúde (OMS). Segundo relatório desta organização, 1,1 bilhão de pessoas vivem sem água potável—o que corresponde a 140 vezes a população da Bélgica - e 2,4 bilhões, sem instalações sanitárias. Até o ano 2025, o mundo terá 2,6 bilhões de pessoas a mais do que tem hoje, mas a demanda de água cresce duas vezes mais rápido do que o crescimento demográfico e excederá a disponibilidade em 56% (PETRELLA, 2002, p. 26-27; UN/WWAP, 2003b, p. 11; CAUBET, 2004, p. 19-21; SENRA, 2004, p. 35).

Desse 1,1 bilhão de pessoas que não têm acesso à água potável, a grande maioria se encontra na Ásia e, em segundo lugar, na África. Os sedentos estão assim distribuídos (figura n. 3):



Fonte: *Right to water, World Health Organization, 2003, p. 14.*

Quando se fala em escassez de água<sup>13</sup>, a crise se revela em todos os cantos do globo. Mas sem dúvida é a população do continente africano que mais sofre. Dos 25 países cuja população tem menos acesso à água, 19 estão na África. Em Nairobi, a escassez de água fez com que pessoas perfurassem tubulações de água de esgoto e, para cerca de 15 milhões de sul-africanos, a fonte de água mais próxima está a pelo menos 1 quilômetro de distância. A África tem o maior deserto do mundo, o Saara, e conta com mais três grandes desertos: o Líbio, o Kalahari e o Namib (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 70; VILLIERS, 2002, p. 89-90).

Na Ásia a situação mais crítica é a da China, da Índia e do Paquistão que, juntos, constituem uma população de mais de 2 bilhões de pessoas. Na China, “apenas” 6% da água é doce<sup>14</sup>. Os poços chineses estão sendo esvaziados e os rios e lagos estão secando. Em 1972, o Rio Amarelo pela primeira vez na história não chegou ao mar. No celeiro da China, a

<sup>13</sup> A noção de escassez foi introduzida por Malin Falkenmark e adotada por diversas organizações internacionais para fazer simulações a respeito da disponibilidade de água. Diz-se que há “estado crítico da água” se a disponibilidade anual de água for inferior a 1.700 metros cúbicos *per capita*. Há escassez de água em qualquer nação cuja disponibilidade per capita anual for inferior a 1000 metros cúbicos (VILLIERS, 2002, p. 41, 80; BOUGUERRA, 2004, p. 119-120).

<sup>14</sup> Segundo a classificação de Marq de Villiers (2002, p. 58), de países que possuem as maiores quantidades de água, a China e o Canadá ocupam os terceiro e quarto lugares. As reservas da China são idênticas às do Canadá, porém aquela possui população trinta vezes maior.

sua planície norte, os níveis de água dos reservatórios estão baixando a uma taxa de 1 metro por ano. Na capital, Pequim, o suprimento de água *per capita* é de 300 metros cúbicos por ano. As secas estão atingindo o sul do país, no ano de 2005, a Província de *Guangdong*, com uma população de 110 milhões de pessoas, teve diminuição pluviométrica de 40% (VILLIERS, 2002, p. 90-91; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 26-27; ESCASSEZ, 2005).

Há quem afirme que a escassez hídrica na China tem fundamento nos baixos preços cobrados pela água, que não servem como estímulo para evitar o desperdício. Segundo o jornal *Valor Econômico*, os preços sequer cobrem os custos, o que resultaria em uma cobrança de 6 *yuans* (ou US\$0,72) por metro cúbico de água (ESCASSEZ, 2005).

O mais grave é o efeito que a escassez de água na China pode causar à segurança alimentar mundial. Como os planejadores chineses estimam que uma determinada quantidade de água usada na indústria gera mais de 60 vezes o valor em dinheiro da mesma água usada em agricultura, cada vez mais as fontes de água estão sendo desviadas do meio rural para a base industrial. Isso poderá causar um déficit na produção de grãos chinesa, levando o governo chinês a aumentar as importações. Contudo, a demanda por grãos na China –em caso de déficit– pode ser muito superior aos suprimentos exportáveis disponíveis no mundo, causando a alta dos preços internacionais e ameaçando a segurança da alimentação global (VILLIERS, 2002, p. 90-91; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 27).

A Austrália é a massa de terra habitada mais seca do planeta, não tem nenhum lago permanente de água doce e as águas subterrâneas funcionam como única fonte para a maioria da população. No entanto, toda a agricultura do país é irrigada e representa 70% do consumo total de água (VILLIERS, 2002, p. 92-93).

Segundo o relatório *Water for people, water for life* (UN/WWAP, 2003a, p. 90-91), a Europa é uma das áreas mais densamente povoada e desenvolvida do planeta. Apesar de ter uma densa rede hidrológica, nos últimos 200 anos a indústria, a agricultura, a



urbanização e a geração de energia mudaram os padrões de drenagem e a qualidade da água dos rios.

Na América Latina, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe, da ONU (a CEPAL) aponta para o perigo de estresse hídrico, em especial em algumas partes do México e da América Central, no Peru, Barbados e Haiti. Paradoxalmente, a situação não se refere à escassez de água diretamente, mas à falta de investimentos do setor de saneamento (RITTNER, 2005). A situação hídrica do Brasil será abordada adiante.

Na América do Sul, uma área de 17.9 milhões de km<sup>2</sup> e menos de 400 milhões de pessoas (6% da população mundial), a disponibilidade de água é relativamente alta por conta da bacia do Amazonas; contudo, no Paraguai, 50% da população não tem acesso à água segura (VILLIERS, 2002, p. 87-89).

Em relação ao consumo de água, vale mencionar que há desigualdade entre os países: o correspondente a 20% da população mundial que habita os países desenvolvidos consome 40% da água do planeta. Essa desigualdade do consumo se dá em razão de hábitos e estilo de vida: cada descarga em um banheiro consome 18 litros de água; um minuto de chuveiro consome 15 litros; uma operação de lavagem com máquina de lavar, 150 litros; escovar os dentes com água correndo, 11 litros. Além disso, a construção e manutenção de piscinas, a irrigação de campos de golfe e o uso industrial da água, típicos dos países desenvolvidos, causam consumo em excesso (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 67-68).

Dentro de cada país também é possível constatar a desigualdade do acesso à água. Em geral, a água fornecida pelos municípios chega às famílias com maior renda, as pessoas da classe média que não têm acesso à rede podem instalar um pequeno reservatório para a água transportada por caminhões-pipa ou podem perfurar um poço; mas aqueles com menor renda ou sem renda alguma precisam comprar água de transportadores particulares, cujo preço pode ser até 100 vezes a tarifa de fornecimento de água pelo Município. Na África

do Sul, 15 milhões de negros não têm acesso à água, mas a irrigação feita por 600 mil fazendeiros brancos consome 60% da água do país; além disso, 16 milhões de mulheres sul-africanas percorrem a pé pelo menos 1 quilômetro por dia para suprir as necessidades de água de suas famílias (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 71, p. 83; CAUBET, 2004, p. 19-21).

De fato, explica José Galizia Tundisi (2005, p. 40-41) que uma família de classe média em países desenvolvidos, com renda de US\$5 mil mensais tem um consumo de água de aproximadamente 560 litros *per capita* por dia. Por outro lado, entre famílias com renda *per capita* entre US\$200 e US\$400 o volume de água consumido por pessoa varia entre 100 a 200 litros por dia e, em regiões em que a renda ainda é menor, o consumo é de 10 a 20 litros por dia.

Há, assim, uma relação clara entre acesso à água e exclusão social, embora nem sempre definida quantitativamente. Enquanto a população da periferia das cidades gasta 15% do salário com água, a que está no centro das cidades gasta somente 1%. A desigualdade também se refere à distribuição de água à população rural que, não bastasse não ter acesso à água adequada, depende do uso de cacimbas ou poços que, em muitos casos provê água sem tratamento ou contaminada por resíduos de fossas e de lugares com grande concentração de animais (TUNDISI, 2003, p. 103; 2005, p. 42).

### 1.3.2. O que dizem os organismos especializados das Nações Unidas sobre a crise

Segundo o Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 2005 (UNDP, 2005, p. 24, 32, 42), a falta de acesso à água limpa e saneamento adequado potencializa as doenças infecciosas, as enfermidades transmitidas pela água ou pelos dejetos gerados pelo ser humano ocupam o segundo lugar nas causas de mortalidade infantil (aproximadamente 3.900 vítimas por dia), perdendo somente para as infecções respiratórias. Segundo este mesmo relatório, a

meta de se reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso à água potável até 2015 não será alcançada com um déficit aproximado de 210 milhões de pessoas.

Já o Relatório *Water for life: making it happen* (WHO/UNICEF, 2005, p. 10-12), afirma que 90% das mortes por diarreia no mundo subdesenvolvido ocorre entre crianças com menos de 5 anos, somente na África sub-saariana 769 mil crianças com menos de 5 anos morrem anualmente; no sul da Ásia, são 683 mil.

No mundo desenvolvido, são 700 as crianças menores de 5 anos que morrem de diarreia, o que significa que uma criança que nasce na África tem 520 vezes mais chances de morrer de diarreia do que uma criança europeia ou norte-americana. Para as crianças entre 5 e 14 anos, a falta de água e higiene faz com que percam mais dias na escola, especialmente em se tratando de meninas que não raro, junto com suas mães, são responsáveis por caminhar até as fontes de água para garantir o suprimento da família. A melhoria nas condições de acesso à água potável e serviços sanitários preveniria a morte de 470 mil mortes e resultaria no ganho de 320 milhões de dias produtivos (para pessoas entre 15 e 59 anos), 272 milhões de dias em que crianças compareceriam à escola e 1,5 bilhão de dias saudáveis para crianças menores de 5 anos de idade (WHO/UNICEF, 2005, p. 10-14).

O documento acentua ainda que a falta de água atinge de forma diferente homens e mulheres, pois são estas as responsáveis, em todo o mundo, pelo suprimento de água para beber, cozinhar, para manter a higiene de mãos e corpos de crianças, pelo cuidado daqueles que ficam doentes e pela manutenção de pequenas hortas (WHO/UNICEF, 2005, p. 20).

### 1.3.3. O exemplo do Oriente Médio

No Oriente Médio, a água é um recurso escasso. A região conta com apenas 0,9% de água, mas concentra 5% da população do mundo. Entre israelenses e palestinos, a água sempre foi um tema de segurança nacional. 75% da água consumida por Israel provem de territórios que o país ocupa militarmente: as colinas de *Golan* e a Cisjordânia e, a partir de 1982, o sul do Líbano incluindo parte do rio *Litani*. As fronteiras do Estado de Israel são, de certa forma, definidas com base nas necessidades de água.

A bacia do rio Jordão é responsável por grande parte do abastecimento de Israel, Jordânia, Síria e Líbano. Um dos afluentes, o rio *Hasbani* nasce na Síria e tem uma parte do seu curso final no Líbano; os rios *Dan* e *Banyas* nascem nas colinas de Golan; o rio *Yarmuk* nasce na Síria, faz a fronteira entre Jordânia, Síria e as colinas de Golan e desemboca no rio Jordão. Este rio ainda é alimentado por mananciais da Cisjordânia, da Síria e da Jordânia. 75% dos recursos hídricos da bacia do Jordão são explorados por Israel que, no entanto, cobre menos de 25% da superfície da bacia. O resultado da superexploração é o fato de que os níveis de água do Rio Jordão são apenas 1/8 do que eram há cinquenta anos, a superfície de água do Mar Morto, no qual deveria desaguar o Jordão, baixou mais de 16,4 metros, desde 1977 (VILLIERS, 2002, p. 37, 257-278; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 24-25; BOUGUERRA, 2004, p. 86-88, 97-101; CAUBET, 2006, p. 30-38).

Mas 70% da água consumida na região é subterrânea, proveniente de três aquíferos: da montanha, oriental e litorâneo, localizados em territórios palestinos. O aquífero das montanhas é responsável por quase 25% de todo o abastecimento de Israel, eis porque convenientemente ocupa a Cisjordânia. Sob o controle de Israel, a quantidade de licenças para perfurar poços é muito maior para os colonos judeus do que as expedidas aos palestinos. Aos palestinos é permitido perfurar poços até 140 metros de profundidade, enquanto os poços

perfurados nas áreas ocupadas por colonos israelenses podem atingir a profundidade de 800 metros. Em média, os israelenses têm um consumo médio de água de 500 metros cúbicos por pessoa anualmente, mas os colonos na Cisjordânia podem consumir entre 700 e 800 metros cúbicos. Além disso, em Gaza o consumo dos colonos israelenses é subsidiado, em 1995 pagava-se 20 *cents* por metro cúbico de água, enquanto os palestinos pagavam 1,20 dólar pela mesma quantidade. Como resultado da exploração da água subterrânea, a água salgada do Mediterrâneo já chega por intrusão a 1,5 quilômetro costa adentro, ameaçando com salinização o aquífero de Gaza (VILLIERS, 2002, p. 38, 162; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 23-25; BOUGUERRA, 2004, p. 97-101).

Ainda no Oriente Médio, o rio Tigre e o Eufrates são motivo de discórdia entre Turquia, Síria e Iraque. O Tigre nasce na Turquia, faz um trecho da fronteira entre a Síria e a Turquia e corre pelo Iraque até o ponto perto de Basra em que encontra o Eufrates e forma o *Shatt-Al-Arab* que desemboca no Golfo Pérsico. O Eufrates também nasce na Turquia, passa pela Síria e encontra o Tigre no Iraque. Enquanto o Eufrates e seus afluentes são as principais fontes de água para a Síria e o Iraque tem 85% de sua demanda suprida pelos dois rios. A Turquia que fica na parte mais alta dos rios clama a sua soberania sobre as águas, inclusive no que se refere à construção de barragens e escoamento de pesticidas e poluentes químicos, o que afeta o abastecimento dos outros dois países (VILLIERS, 2002, p. 295-310; CAUBET, 2006, p. 36-39).

## 1.4. A disponibilidade hídrica brasileira

### 1.4.1. Águas superficiais

A disponibilidade hídrica brasileira é uma das maiores do planeta, diz o Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, João Bosco Senra (2004, p. 33). O Brasil tem aproximadamente 13,8% da água doce do mundo, sendo que 73,6% deste volume está localizado na região amazônica, onde se concentra 5% da população brasileira.

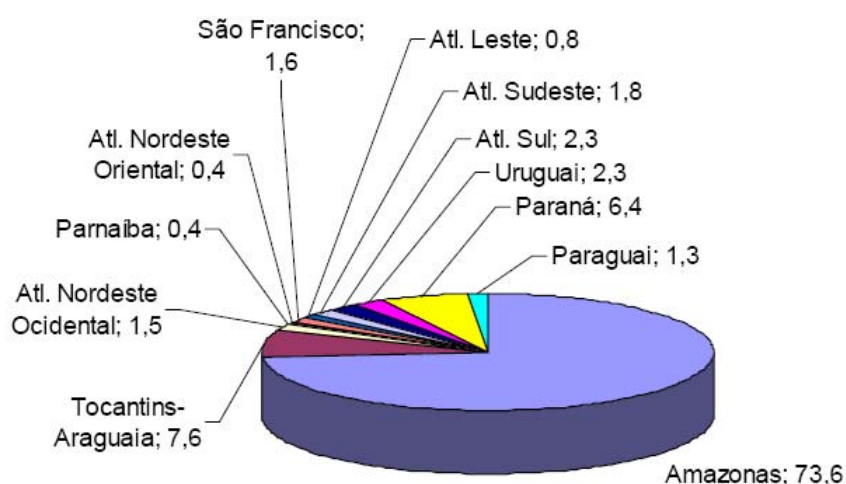
Como a Lei nº 9.433/97 instituiu a bacia hidrográfica como a unidade territorial de gestão a fim de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 1º, V), dividiu-se o território nacional em doze grandes regiões hídricas – compostas por bacias hidrográficas distintas ou por um conjunto de bacias ou sub-bacias (Resolução nº 32 do CNRH, de 15/10/2003).

São as regiões hidrográficas brasileiras: Região Hidrográfica Amazônica, do Tocantins/Araguaia, Atlântico Nordeste Ocidental, do Parnaíba, Atlântico Nordeste Oriental, do São Francisco, Atlântico Leste, Atlântico Sudeste, do Paraná, do Uruguai, Atlântico Sul e Região Hidrográfica do Paraguai, conforme a seguinte figura (n. 4):



Fonte: Resolução nº 32 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de 15/10/2003.

A seguinte figura (n. 5) ilustra a disponibilidade hídrica por cada região hidrográfica. Na região Amazônica, a disponibilidade é quase três vezes maior que a soma das outras regiões. Depois da região amazônica, a segunda maior é a do Tocantins/Araguaia e a terceira, a do Paraná. A região com menor disponibilidade é a do Parnaíba (ANA; MMA, 2005a, p. 14, 22).



Fonte: ANA; MMA, 2005a, p. 22.

#### 1.4.2. Águas subterrâneas

A avaliação da disponibilidade de água subterrânea ainda é muito aproximativa, segundo a Agência Nacional de Águas, em razão da falta de precisão dos estudos locais (PEDROSA; CAETANO, 2002, p. 5-6).

Como dito, a água subterrânea é a água que se encontra no subsolo, podendo ser encontrada em duas zonas, uma superior insaturada, e uma inferior, saturada, na qual pode formar aquíferos (TUNDISI, 2003, p. 12).

Em função da forma como as rochas armazenam a água, os aquíferos podem ser divididos em três tipos: porosos, fraturados ou fissurados e aquíferos cársticos. Os primeiros ocorrem em rochas sedimentares e constituem os aquíferos mais importantes em

razão do grande volume de água que podem armazenar. Aproximadamente 48% do território brasileiro é constituído por terrenos sedimentares distribuídos por todas as regiões.

Os aquíferos fraturados ocorrem em rochas cristalinas, que têm menor capacidade do que as sedimentares para armazenar água. A acumulação nas rochas cristalinas depende das fraturas, aberturas na rocha e de comunicação entre elas. Cerca de 55% da região Nordeste do Brasil é constituída de terrenos com rochas cristalinas. Já os aquíferos cársticos ocorrem em rochas carbonáticas, onde a dissolução do carbonato pela água pode produzir grandes aberturas, formando o que se parecem com rios subterrâneos. São comuns no Brasil, em regiões com grutas calcáreas (ANA; MMA, 2005a, p. 36; PEDROSA; CAETANO, 2002, p. 21-22, 58-60).

Segundo a Agência Nacional de Águas, nas últimas décadas vem crescendo a utilização das águas subterrâneas em razão da melhoria das técnicas de perfuração de poços, dos métodos de bombeamento e da qualidade da água que, em geral, não precisa de tratamento. São aproximadamente 200.000 poços em atividade no Brasil, 12.000 abertos a cada ano. Somente o Estado de São Paulo tem 40.000 poços, e outros Estados com grande número de poços são Bahia, Rio Grande do Sul e Piauí (PEDROSA; CAETANO, 2002, p. 60-62).

É indispensável mencionar que o Brasil conta com uma das maiores reservas de água doce do mundo no subsolo. O aquífero Guarani<sup>15</sup> tem uma área de 1.195.200 quilômetros quadrados, dos quais 840.000 quilômetros quadrados que se estendem por oito Estados brasileiros<sup>16</sup> (71%), e também pelo Paraguai (6%), Argentina (19%) e Uruguai (4%). As reservas brasileiras de água subterrânea desse aquífero são estimadas em 45.000

---

<sup>15</sup> Antes de 1994 o aquífero era conhecido pelos nomes Botucatu, no Brasil, Misiones no Paraguai e Tacuarembó no Uruguai e na Argentina. O nome "Guarani" como denominação formal e unificadora foi dado pelo geólogo uruguaio Danilo Anton em homenagem à população indígena que originalmente habitava a área. (FREITAS, F. P., 2003, 162).

<sup>16</sup> São eles: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais (FREITAS, F. P., 2003, p. 163).



quilômetros cúbicos<sup>17</sup>, nem todos (longe disso) adequados para o consumo ou para as atividades humanas. A crescente exploração do aquífero desde os anos 70 acarreta o aumento dos riscos de contaminação de suas águas, ainda mais na ausência de políticas públicas que visem a sua proteção (FREITAS, F. P., 2003, p. 162-163; TUNDISI, 2003, p. 23-24; CAUBET, 2006, p. 51).

O Banco Mundial administra os recursos do Fundo para o Meio Ambiente Global (*Global Environment Facility*–GEF) que financiam o *Projeto de Proteção Ambiental e Gerenciamento Sustentável Integrado do Sistema Aquífero Guarani* que visa estudar as reservas do aquífero. No entanto, as informações obtidas por meio do referido projeto estão mais disponíveis para empresas multinacionais do que para pesquisadores locais (FREITAS, F. P., 2003, p. 168-169; CAUBET, 2006, p. 55-56).

#### 1.4.3. A água e a população brasileira

Na média geral por habitantes, o Brasil é considerado um país “rico” em recursos hídricos, no entanto, a realidade é distorcida pela especificidade da região Amazônica, já que a disponibilidade hídrica por habitante varia muito espacialmente.

Se na região Norte há maior abundância de água, também é onde são mais precárias as condições sanitárias. A região Centro-oeste, que abriga uma área de biodiversidade única no planeta, o pantanal matogrossense, tem água em abundância. Juntas, as regiões norte e centro-oeste concentram 89% das águas superficiais do Brasil e 14,5% dos brasileiros.

Na região Nordeste há escassez e falta de saneamento. Os brasileiros em situação de maior escassez são os habitantes da região hidrográfica Atlântico Nordeste

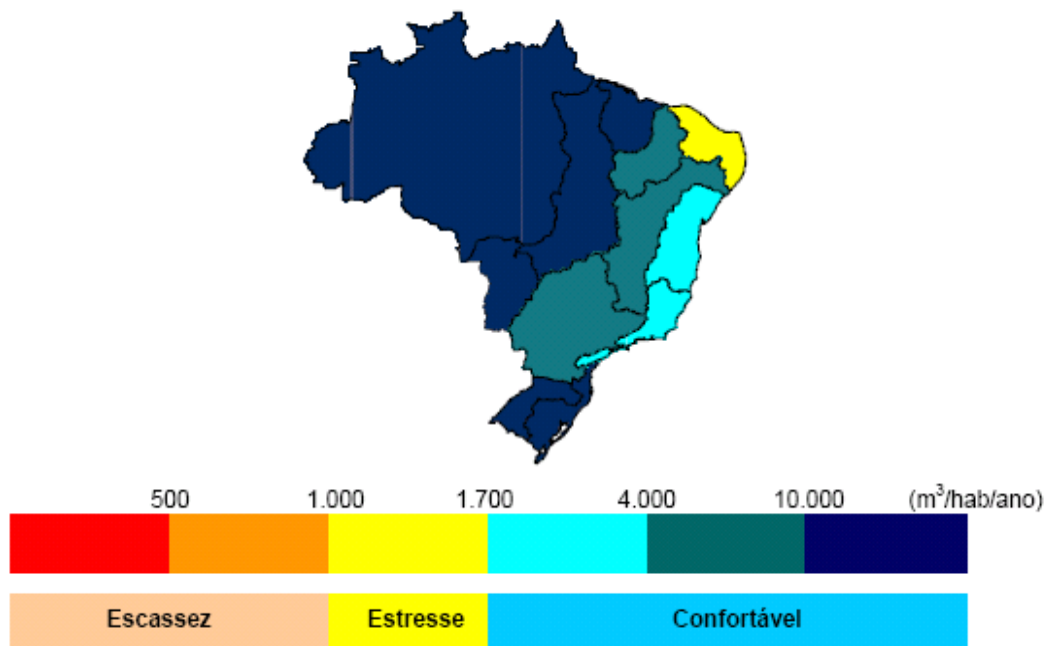
---

<sup>17</sup> Veja-se: RAMIRO, 2005.

Oriental, com uma média inferior a 1.200 metros cúbicos anuais por habitante. Há variações também de ordem temporal de forma que, nas regiões Atlântico Leste, Parnaíba e São Francisco, o fenômeno da seca conduz a uma situação crítica de escassez.

Em outras regiões, o problema da escassez é associado ao aumento populacional e da demanda por recursos hídricos, como na região hidrográfica do Sudeste e do Paraná. As regiões Nordeste, Sul e Sudeste têm 11% do potencial hídrico brasileiro e é onde se concentram 85,5% da população (BRANCO, 2001, p. 69; TUNDISI, 2003, p. 17-24, 83; ANA; MMA, 2005a, p. 87-93).

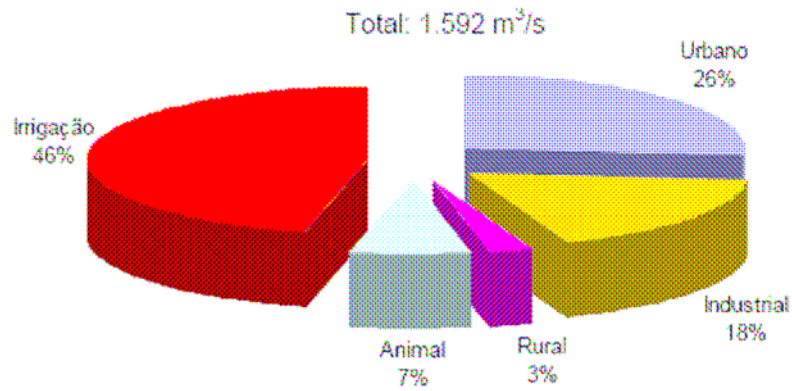
A situação de disponibilidade de água por habitante pode ser graficamente representada pela figura (n. 6):



Fonte: ANA; MMA, 2005a, p. 88.

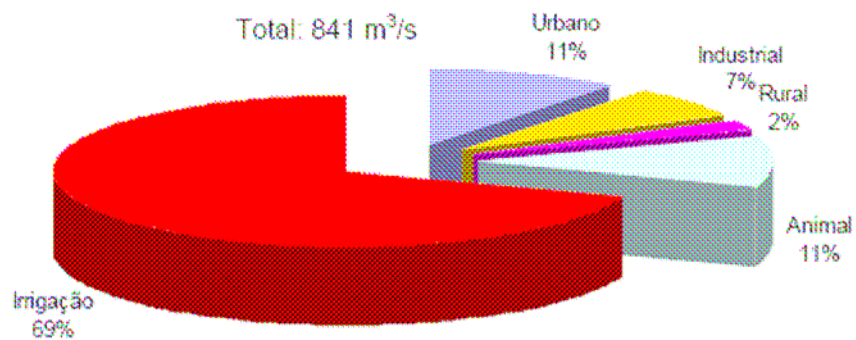
Quanto aos usos, a Agência Nacional de Águas e o Ministério do Meio Ambiente (2005a, p.77-81) informam que a retirada de recursos hídricos para uso consuntivo no Brasil é de 1.592 metros cúbicos por segundo. Aproximadamente 53% desse total são efetivamente consumidos, o resto retorna à bacia. As maiores retiradas para uso consuntivo são para irrigação (46%), em segundo lugar ficam as retiradas para o abastecimento urbano

(26%), seguida pela indústria (18%), sendo que 7% das retiradas são destinadas à dessedentação animal e 3% para o abastecimento rural. As retiradas para os diversos usos são representadas pela figura (n. 7):



Fonte: ANA; MMA, 2005a, p. 79.

Com relação ao que é efetivamente consumido, 69% dos recursos hídricos do Brasil são destinados à irrigação, 11% para o abastecimento urbano, 11% para a dessedentação animal, 7% para uso industrial e apenas 2% para o abastecimento rural, conforme a figura (n. 8) (ANA; MMA, 2005a, p.77-81):



Fonte: ANA; MMA, 2005a, 80.

## 1.5. A mercantilização da água

### 1.5.1. A idéia

Segundo Ricardo Petrella (2002, p. 20-21), nos séculos XVI, XVII e XVIII as grandes disputas envolviam o controle dos sistemas de produção, de divisão e exploração da terra. Já nos séculos XIX e XX os motivos implicavam o controle de recursos energéticos, como carvão, petróleo e eletricidade. Os recursos básicos em jogo neste novo século e motivos das convulsões atuais são: o dinheiro, a informação e a água, razão pela qual afirma o autor que nos próximos 20 anos os antigos senhores da terra tornar-se-ão os senhores da água.

Neste contexto de escassez e desigualdade, a solução propugnada por várias organizações internacionais e corporações transnacionais compreende a atribuição de um valor econômico à água, a transformação da água em uma *commodity*. Desta forma, seria possível controlar o consumo e evitar o desperdício.

Afirma Selborne (2002, p. 59-60) que o reconhecimento da água como um bem econômico se refere à realidade de que a água é um fator de produção tratado como um bem comercializável e, de alguma forma, em todas as sociedades ela tem um preço. Explicitamente ou não, a água tem um valor e se esse valor não for adequado, segundo o autor, a água será desperdiçada.

Quem defende a mercantilização da água baseia-se no argumento segundo o qual a fixação de um preço para a água seria a melhor forma de encontrar um equilíbrio entre a oferta e a demanda. Já que há escassez—o que reduz a oferta - a cobrança pela água realizaria um eficaz controle da demanda, evitando, desta forma, desperdícios. “É evidente que se a água não tiver um preço adequado será desperdiçada” (SELBORNE, 2002, p. 60).

Marq de Villiers (2002, p. 412) afirma que na atual situação de crise os governos passam a mensagem de que não é necessário conservar a água, já que subsidiam a

venda de água por um valor bem abaixo do valor de mercado. Trata-se de um vandalismo ecológico, segundo o autor, que fornece o exemplo do que ocorreu na Austrália, em relação à bacia *Murray-Darling*. Segundo Villiers, com a criação de um “sistema de direitos de propriedade orientado para o mercado, que permitia que os ‘proprietários’ trocassem seus direitos com os usuários preparados para pagar um preço negociável”, surgiu uma forma mais racional e igualitária de utilização dos recursos hídricos<sup>18</sup>.

Christian Caubet (2006, p. 191) resume a situação:

Na década passada, em nome da escassez, surgiu a solução respaldada pelo mercado e divulgada pelas doutrinas ultraliberais: “Pague-se pela água!”. Se a água tornou-se produto raro, disputado por muitas demandas diferentes, nada mais lógico do que cobrar pelo seu uso. Os necessários ajustes serão automaticamente efetuados pelos agentes econômicos, sob a batuta do Estado. Que Estado? O mesmo que se retira de todas as atividades econômicas lucrativas, que as desregulamenta, declara-se ultrapassado pelas exigências de controle dos fluxos financeiros internacionais, deixa deslocalizar as produções e, a rigor, compromete-se a fiscalizar o comportamento de certas categorias de agentes pela instituição de agências reguladoras? Agências em que a sociedade civil recebe um papel contemplativo coonestador de políticas públicas definidas sem transparência?

Em relação ao serviço de abastecimento, é defendida a idéia de que, como o custo de construir e gerenciar a infra-estrutura de fornecimento de água é muito elevado, cada vez mais o investimento deverá vir de fontes privadas. Selborne menciona que, juntamente com a privatização, alguns países já optaram pela criação de um mercado para a água. Mais do que um problema político, trata-se de um problema ético, de garantir a transparência e o acesso da população às informações, a efetividade da regulamentação, e um sistema de atribuição de preço à água que assegure tanto a sua disponibilidade a todos os segmentos da sociedade como a sua conservação. Pergunta-se o autor se

Seria o caso de presumir, por exemplo, que a indústria deveria receber mais água simplesmente porque a experiência de alguns países mostra que esse

---

<sup>18</sup> Ao se referir a um relatório do *Earth Council* que recomenda a cobrança pela água não de acordo com que a pessoa pode pagar, mas de acordo com o valor da água, Marq de Villiers (2002, p. 417-418) afirma: “A água tem um valor econômico em todas as suas diferentes formas de utilização – que competem entre si -, e uma fixação de preço são fará com que se alcancem padrões mais sustentáveis de seu uso e gerará os novos recursos necessários para a expansão dos serviços [...]. O aumento no preço da água é a mudança certa”.

uso da água gera mais de sessenta vezes o valor da mesma quantidade de água empregada na irrigação agrícola? (SELBORNE, 2002, p. 27).

Assim, a desestatização do setor baseia-se também na idéia de que o poder público é ineficiente na gestão e operação do serviço e que já não tem mais recursos financeiros suficientes para realizar os investimentos necessários para ampliação das redes e atender a demanda crescente (PETRELLA, 2002, p. 76-79).

Não bastassem esses motivos, vale recordar que houve uma mudança nos termos das políticas de ajuda e cooperação internacionais. Os programas de reestruturação e reajuste propugnados pelos organismos internacionais (financeiros e comerciais) impõem a privatização, como modernização do gerenciamento de um serviço. Essa imposição condiz, de resto, com a retirada do Estado de todos os setores nos quais a iniciativa privada seria mais eficiente<sup>19</sup> (IRIGARAY, 2003, p. 226; BOUGUERRA, 2004, p. 16).

Portanto, as recomendações dos novos centros de decisão são no sentido de que as instituições públicas deveriam ser privatizadas e serviços públicos deveriam ser assumidos por corporações. Como 95% dos serviços de água e saneamento do mundo ainda estão submetidos ao poder público, a perspectiva de crescimento do mercado a ser liberalizado é gigante, chega a 1 trilhão de dólares (MARIS, 2003, p. 22; LAIMÉ, 2005).

Segundo Ricardo Petrella (2002, p. 76-79), trata-se de um conjunto de idéias que refletem o *Zeitgeist*, o espírito dos tempos. A primeira delas é a de que o problema da água decorre justamente do fato de que as sociedades não a consideram uma mercadoria, mantendo um preço artificialmente baixo, que estimula o desperdício. Somente o mercado seria o promotor de uma distribuição justa e uso eficiente da água. E, por fim, tudo que é de propriedade pública ou estatal é sinônimo de ineficiência, burocracia e corporativismo e que, portanto, todo regime privado é mais do interesse público do que um regime público.

---

<sup>19</sup> A esse respeito, verifique-se o relatório do Banco Mundial: *Water Resources Management*, 1993.

Contudo, há evidências de que as causas do desperdício e da ineficiência no gerenciamento dos recursos hídricos estão ligados à superexploração agrícola, à poluição industrial e à falta de um planejamento global integrado. Assim, a idéia de que a água deve ser considerada uma mercadoria é baseada em uma escolha ideológica, uma escolha que dá prioridade ao valor econômico e que se baseia na suposição de que o mercado é o melhor regulador e dinheiro é a medida de todas as coisas (PETRELLA, 2002, p. 83-86; IRIGARAY, 2003, p. 227; CAUBET, 2004, p. 212-213).

Em relação ao serviço de abastecimento, há várias e imperiosas razões para que permaneça como uma responsabilidade do Estado e não se transforme em uma oportunidade para a iniciativa privada. A primeira delas decorre da própria definição de serviço público e os propósitos que deve atender, dos princípios da universalidade, da equidade e da continuidade: o serviço de abastecimento cumpre uma função social, deve atender a todos os cidadãos independentemente de sua capacidade de pagamento, não pode ser interrompido ou paralisado. Sob um regime público, eventual excedente que a prestadora do serviço venha a auferir deve ser investido na melhoria do serviço e da infra-estrutura e não ser convertido em lucro para um particular; por outro lado, sob um regime privado, a prestadora tende a incentivar o consumo e não contribuir com a conservação, da água. No que diz respeito à falta de investimentos públicos, de fato, nos orçamentos públicos têm sido eleitas novas e urgentes prioridades, quase sempre por influência de organizações financeiras internacionais, o que faz com que falem recursos para setores como o abastecimento e saneamento. Contudo, o direcionamento dos recursos é uma decisão política...

Portanto, o enfoque da água como um bem econômico não a tornará mais acessível a toda população, nem controlará o desperdício. Pelo contrário, a mercantilização da água é ecologicamente insustável, uma vez que no momento de definir a quantidade de captar a água decidirão os interesses econômicos e não a disponibilidade do corpo hídrico. É também

socialmente insustentável na medida em que a água é um bem essencial à vida e a sua submissão às leis de mercado agravaria os problemas de exclusão social e de saúde pública (IRIGARAY, 2003, p. 234).

A campanha pela mercantilização da água e privatização dos serviços de abastecimento tem origem na competição entre empresas e Estados pelo controle das fontes de água doce. Desde que o setor privado atentou para o fato de que a água é a última fronteira da economia liberal de mercado, corporações disputam pela oportunidade de captar água doce, utilizá-la como insumo no seu processo produtivo, vendê-la engarrafada ou para prestarem serviços de abastecimento, ramo tradicionalmente monopolizado pelo poder público - não regulado pela competição tampouco pela solvência do usuário. Para o êxito desse negócio, é preciso que apesar de sua essencialidade – apesar de ser “condição de possibilidade para um número infinito de relações”<sup>20</sup> - a água se torne uma mercadoria, que ela passe de um elemento fora do mercado para a condição de bem, sujeito às leis de oferta e procura, com um valor econômico e sem consideração pela função social e ambiental (CAUBET, 2004, p. 36).

### 1.5.2. Os “estados-maiores”<sup>20</sup> da água

#### a) As transnacionais da água

A mercantilização da água é algo que já está acontecendo com a colaboração de algumas corporações transnacionais. Na atualidade há mais de 45 mil corporações, sendo que as 200 maiores têm um volume de vendas anuais que superam a soma das economias de 182 dos 191 países do mundo. Entre as 100 maiores economias do mundo, 53 são corporações e não países. E, embora existam diversos estudos e relatórios a respeito da crise da água,

---

<sup>20</sup> O termo é utilizado no sentido um conjunto de atores das relações internacionais que aconselham e promovem idéias como a da mercantilização da água e privatização dos serviços públicos, conforme adotado por Christian Caubet (2004, p. 33) e Ricardo Petrella (2003, p. 15).



pouco se sabe a respeito das multinacionais da água (PETRELLA, 2002, p. 98-100; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 101).

Duas corporações de água de origem francesa, a *Veolia* (antiga *Vivendi Universal*, sucessora da *Générale des Eaux*) e a *Suez* (antiga *Suez-Lyonnaise des Eaux*) são as líderes mundiais.

A *Suez* fornece água a 91 milhões de pessoas e presta serviços sanitários a 49 milhões de pessoas. A *Suez Environnement* é a parte do grupo *Suez* responsável pelos serviços de abastecimento de água, de saneamento e tratamento de água, tem uma renda de 12,31 bilhões de euros, pouco mais do que  $\frac{1}{4}$  da renda total do grupo, que é de 39,6 bilhões de euros. No Brasil, a *Suez* é ativa há mais de 50 anos, emprega 18 mil trabalhadores e tem rendimento anual perto de 1 bilhão de euros. É um dos patrocinadores do ano do Brasil na França (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 131-134; SUEZ ENVIRONNEMENT, 2004, p. 2-4; SUEZ IN BRAZIL, 2005, p. 3).

A *Veolia* é uma companhia maior ainda, por se tratar de uma *multi utilities*, uma companhia que opera em diversos ramos perfeitamente integrados (água, mídia, energia, telecomunicações e transportes), atuando no setor de água de mais de 90 países. A empresa participa dos dois lobbies mais poderosos dos EUA—Coalizão norte-americana de indústrias de serviço e o Fórum sobre serviços—ambos envolvidos nas negociações do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS) (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 135-140).

Há ainda a SAUR (*Société d'Aménagement Urbain et Rural*), propriedade do grupo *Bouygues* até novembro de 2004, quando foi vendida por 1 bilhão de euros ao fundo de investimento Paribas Negócios Industriais. Juntas, essas três companhias controlam 40% do mercado mundial da água em mais de 100 países.

Essas três companhias, ora chamadas de “três irmãs” nem sempre atuam em situação de competição. Em muitos lugares elas se associam como, por exemplo, em Berlin

onde a então *Vivendi* fez uma aliança com a RWE. Paris é dividida entre *Suez* e *Veolia*, a primeira controla a margem esquerda e a segunda, a direita. Na verdade, as três irmãs formam um oligopólio relativamente estável, com pouca concorrência, interdependência e impossibilidade de ingresso de novos acionistas. Há trinta anos elas mantêm-se com a mesma estrutura, há casos de acionistas e administradores comuns. Além disso, as empresas cooperam em outras atividades, em especial, no setor de mídia (MARIS, 2003, p. 22).

Além das três irmãs, há corporações menores ou consórcios com operações de serviço de água em condições de enfrentar as francesas como a *Bechtel United Utilities* e a *RWE-Thames Water*. Esta é formada pela gigante alemã de eletricidade e pela britânica *Thames Water*, iniciou suas atuações no mercado de água por meio de *joint ventures* com a *Suez* na Hungria e com a *Vivendi* em Berlin. Em setembro de 2001, a RWE comprou a *American Water Works Company* e suas operações nos EUA, a *Azurix*, que por sua vez pertencia à falida *Enron* (LAIMÉ, 2005; BARLOW; CLARKE, 2003, p. 145-148).

O lobby destas corporações fez com que surgissem grandes “estado-maiores internacionais” da água, interessados na mercantilização da água, sob diversas formas, a privatização, desregulamentação e deslocalização (CAUBET, 2004, p. 33).

#### b) As organizações internacionais

As Nações Unidas muito têm colaborado no processo de mercantilização da água. A primeira conferência mundial significativa sobre água ocorreu em 1977, em Mar del Plata.

A década de 80 foi declarada pelas Nações Unidas como sendo a “Década Internacional de água potável e saneamento”. De uma reunião preparatória para a Conferência do Rio de Janeiro de 1992, resultou a chamada “Declaração de Dublin”, que estabeleceu quatro

princípios: o primeiro de que a água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para vida, desenvolvimento e para o meio ambiente. O segundo princípio estabelece que o aproveitamento e gestão da água devem se basear em um planejamento baseado na participação de todos os usuários, planejadores e responsáveis pelas decisões em todos os níveis. O terceiro, que as mulheres desempenham papel essencial no abastecimento, gestão e proteção das águas e, por fim, o quarto princípio segundo o qual a água tem um valor econômico em todos os seus usos concorrentes e deveria ser reconhecida como um bem econômico (UN/WWAP, 2003a, p. 17-18).

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro foi instituído o “Dia Mundial da Água” a ser comemorado no dia 22 de março e foi criada a Comissão das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável. A Agenda 21<sup>21</sup> e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento determinam que a gestão dos recursos hídricos deve observar certos princípios, tais quais: o da preservação das funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, a solidariedade com as gerações presentes e futuras, a erradicação da pobreza e a participação dos interessados na gestão mediante o acesso à informação (PETRELLA, 2002, p. 46-47).

Vinte e oito anos depois da Conferência de Mar del Plata, em 2005, a ONU implantou a “Década da Água” (Resolução nº 58/217 da Assembleia Geral da ONU), com objetivo de cumprir as metas do milênio<sup>22</sup> no tocante à água, que é a de cortar pela metade até

---

<sup>21</sup> O capítulo 18 da Agenda 21 é dedicado à água com o título “Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos”.

<sup>22</sup> A Declaração do Milênio foi aprovada na Cúpula do Milênio, realizada de 6 a 8 de Setembro de 2000, em Nova York e estabelece oito metas para serem cumpridas até 2015: reduzir pela metade a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a proporção da população que sofre de fome; garantir que todas as crianças completem o ensino básico; eliminar a disparidade entre os sexos no ensino; reduzir em dois terços a mortalidade de crianças menores de 5 anos; reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna; deter a propagação do HIV, a incidência da malária e de outras doenças importantes; integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais, reduzindo pela metade a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura e, até 2020, alcançar uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados; avançar para construção

2015 o número de pessoas sem acesso à água potável e serviços sanitários. Neste interregno, houve uma profusão de conferências, fóruns e congressos, nos quais o reconhecimento de que se deve assegurar o direito de acesso à água é sempre associado à idéia de que a iniciativa privada deve ser inserida nesta tarefa, por meio do destaque dado à água como bem econômico e à importância das parcerias público-privado (IRIGARAY, 2003, p. 229-233; CAUBET, 2006, p. 58-62).

Diversas organizações especializadas das Nações Unidas - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)– colaboraram para a criação em 1994 do Conselho Mundial da Água (*World Water Council- WWC*). O principal apoio político e financeiro veio do Banco Mundial, que também contou com a colaboração do governo de certos países (Canadá, França, Japão e Países Baixos) e algumas empresas multinacionais privadas, como a *Suez* e a (na época) *Vivendi*. O Conselho Mundial da água recebeu em 1996 a tarefa de elaborar uma “visão mundial da água”, que deveria servir de base para formulação de propostas para uma política mundial da água. O espaço para debate e definição das estratégias seria o Fórum Mundial da Água, organizado pelo Conselho. O primeiro desses Fóruns foi realizado em Marrakesh, em 11 de março de 1997 (PETRELLA, 2002, p. 47-52; PETRELLA, 2003, p. 12; CAUBET, 2006, p. XXV).

O Banco Mundial incentivou ainda a criação da Parceria Global da Água (*Global Water Partnership - GWP*), em 1996, para favorecer a implantação da visão proposta

---

de uma parceria global para o desenvolvimento (o que inclui um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório, o atendimento das necessidades dos países menos desenvolvidos, entre outros) (PNUD, 2000).

Muito se questiona a respeito da viabilidade econômica para cumprir a meta do milênio em relação à água, mas segundo o *Human Development Report* de 2005 (UNPD, 2005, p. 104), a quantia necessária para prover o acesso à água limpa e saneamento àqueles que não o têm é de 7 bilhões de dólares anuais durante o próximo decênio, menos do que o que gastam os europeus em perfumes e menos do que os norte-americanos gastam em cirurgias estéticas.

pelo Conselho, especialmente por meio das Parcerias Público-Privado (PPP), aproximando autoridades públicas e investidores privados<sup>23</sup> (PETRELLA, 2002, p. 47-52; PETRELLA, 2003, p. 14; IRIGARAY, 2003, p. 231).

Como a atuação do Conselho Mundial da Água e da Parceria Global da Água não se mostrou totalmente satisfatória, foi criada, em 1998, a Comissão Mundial para a Água no Século XXI (*World Commission for Water–WCW*), cujos resultados foram apresentados no segundo Fórum Mundial da Água, realizado em Haia, em março de 2000, do qual resultou a ‘Declaração de Haia sobre segurança hídrica’ (PETRELLA, 2003, p. 14).

Além disso, a partir de 2001, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) decidiu produzir um relatório mundial sobre o desenvolvimento da água (*The UN World Water Development Report*) a cada três anos, tendo sido o primeiro deles aprovado em 2003 no terceiro Fórum Mundial da Água em Kyoto<sup>24</sup>. A UNESCO, por outro lado, decidiu implementar um sistema de avaliação das políticas de água (para que se estabeleçam dentro do modelo estabelecido) chamado *World Water Assessment Program (WWAP)* (PETRELLA, 2003, p. 14).

Entre os documentos elaborados está o relatório ‘O direito à água’ (*The right to water, World Health Organization, 2003*) que estabelece diversas ações que outros atores, além dos governos, devem adotar a fim de contribuir para a proteção e o respeito do direito à água. Aos cidadãos cabe ter que contribuir eventualmente para realização de seus direitos. Às instituições financeiras internacionais cabe o papel de promover a realização do direito à água, por meio, por exemplo, da promoção de abordagem *demand-responsive*, que proporcione um serviço sustentável e que se possa pagar. Por outro lado, essas instituições

---

<sup>23</sup> Vale citar: “O debate sobre a organização da distribuição da água precisa deslocar-se entre as opções pelos extremos da privatização e da administração pública, de modo a explorar as inúmeras possibilidades que aparecem entre esses pólos; é essencial evitar a imposição de políticas baseadas em experiências não compartilhadas por aqueles a quem essas políticas se dirigem” (SELBORNE, 2002, p. 73).

<sup>24</sup> Trata-se do relatório *Water for People, Water for Life* (UN/WWAP, 2003a). Deste evento resultou ainda o importante documento “Declaração do Lago Biwa e da Bacia do Rio Yodo”, quando, por conta da pressão de organizações não-governamentais, não foi mencionado o caráter econômico da água, mas, em compensação, foi mantida a menção às fontes de financiamento privadas (IRIGARAY, 2003, p. 232).

devem evitar fazer pressões indevidas sobre governos para liberalização de mercado<sup>25</sup>. Aos prestadores de serviços privados nacionais ou multinacionais cabe, entre outras coisas, estabelecer uma política responsável de desconexão<sup>26</sup>.

Está formado o “estado-maior” da água. Afirma Ricardo Petrella (2003, p. 15):

A cadeia está fechada: da visão (CMA) à avaliação (WWAP) passando pelo processo operacional (GWP), a orquestração cerimonial política (o Fórum Mundial da Água), o apoio da sociedade civil reformista, o relatório mundial por triênio (assegurando o controle dos dados estatísticos e das análises) e as manifestações “culturais”, tudo foi posto em ação para enquadrar a mercantilização da água<sup>27</sup>.

Em nenhum dos documentos citados – com exceção da declaração final da Conferência de Mar del Plata em 1977 – o direito à água é reconhecido como um direito, pelo contrário, a água é tratada como uma necessidade, necessidade que varia de indivíduo para indivíduo, conforme queira ou possa pagar (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 95-96; PETRELLA, 2004, p. 12-14; CAUBET, 2006, p. 65-70).

E, no entanto, o reconhecimento do acesso à água como um direito humano não deve se dar no plano meramente retórico, mas com um conteúdo real, que implique a responsabilidade coletiva e o dever do Estado:

Garantir o acesso à água para a satisfação das necessidades elementares da vida de cada pessoa e das comunidades humanas é uma obrigação da sociedade no seu conjunto. Essa sociedade organizada deve assumir

<sup>25</sup> No original: “*Avoiding undue pressure on governments to open up water services for liberalization where this could negatively effect the enjoyment of the right to water or where there has not been adequate public consultation*” (WHO, 2003, p. 34-35).

<sup>26</sup> No original: “*National and multinational private service providers include companies ranging from local providers of services to multinational corporations. Depending on the nature of the company it may: advance the provision of services so that the number of people served should always increase; establish policies towards water conservation for its own activities; use differential cost-recovery/progressive pricing to contribute to increasing coverage; ensure equity in reliability of services; give priority to supplies for the most marginalized communities, establish a responsible disconnection policy; ensure the participation of citizens in decision-making; provide clear and accurate information to all users*” (WHO, 2003, p. 36).

<sup>27</sup> Na seqüência, Petrella (2003, p. 15) explica os laços estreitos que existem entre os membros do que chama “oligarquia da água”: “À título de exemplo: a ex-diretora geral da Agência Canadense para a Cooperação Internacional (organismo público intergovernamental), membro, desde a criação, da *Global Water Partnership* (GWP) ou ‘Parceria mundial para a água’ (organismo privado internacional), tornou-se, em 2001, sua presidente. Nesse mesmo ano, ela foi nomeada presidente do conselho científico internacional da multinacional Suez-Lyonnaise. O coordenador principal da política da água no Banco Mundial foi presidente da *International Water Resources Association* (organização científica e profissional privada). Foi nomeado vice-presidente do Conselho Mundial da Água. Ele é o autor do novo documento ‘estratégico’ do Banco, o *Water Resources Sector Strategy*. Finalmente, o vice-presidente do Banco Mundial, encarregado das questões de meio ambiente, foi nomeado presidente da GWP quando de sua fundação e presidente da Comissão Mundial da Água para o século 21”.

coletivamente o conjunto dos custos relativos a coleta, tratamento, distribuição, conservação, estocagem, utilização e reaproveitamento da água, bem como a determinação de quais são as quantidades e a qualidade indispensáveis para os integrantes da comunidade (CAUBET, 2006, p. 66).

Esse é o contexto internacional no qual a água deixou de integrar um daqueles aspectos da vida e da natureza que não estavam à venda, como o ar, a saúde, a educação e a cultura.

### **1.5. Conclusão do capítulo**

Este capítulo objetivava apresentar a forma como uma substância indispensável para a vida passou a ter um valor econômico e ser passível de comércio. Há hoje mais pessoas vivendo nas cidades do que antigamente, o esgoto produzido geralmente não é tratado e é despejado nas vias fluviais. Os usos da água demandam cada vez maiores quantidades, sendo que nem sempre há compatibilidade entre esses usos; muitos deles colaboram para a contaminação e poluição das águas. Em razão da irrigação intensiva não somente as terras estão ficando improdutivas, como fontes de água subterrânea estão se esgotando.

Em suma, o crescimento populacional, a forma como as sociedades se organizam, as atividades humanas, vários fatores têm contribuído para a situação de crise na qual a qualidade da água é deteriorada e as pessoas não têm acesso à quantidade mínima de água necessária para beber, cozinhar e cuidar da higiene.

Se, por um lado, em razão da crise, os efeitos do aumento da demanda por água são alardeados e diversos documentos são produzidos sobre a disponibilidade e a escassez de água, por outro, há uma tendência a transformar a questão da água em um problema individual, como se as pessoas tivessem que pagar pela água para aprender a racionalizar o seu uso. Até mesmo a noção de escassez hídrica é baseada em uma média da população e disponibilidade, considerando apenas os usos domésticos da água, sem que sejam levados em

conta os usos que demandam quantidades muito grandes de água tal como a agricultura intensiva.

Em outras palavras, a crise não é acompanhada de qualquer política ou debate público a respeito de quais usos devem ser priorizados e quais deveriam ser penalizados, eventualmente, por meio de cobrança pela água consumida.

Pelo contrário, no Brasil, os projetos que favoreçam a agroindústria ou que demandem muita energia (hidrelétrica), por exemplo, tendem a ser valorizados. Isso não impede que a crise de água seja utilizada como argumento para a instituição de uma cobrança pela água ou para a desestatização dos serviços de abastecimento. Assim, não deixa de haver uma certa incoerência entre o que é propagado e a vida como ela é.

Enquanto o negócio de exportação e importação de água –por meio de canais, bolsas plásticas gigantes, navios petroleiros–ainda não é popular, há formas alternativas de se importar água: basta que um país opte por não produzir o que demanda muita água e passe a importar esses produtos com grande quantidade de água “embutida” de países onde recursos hídricos são abundantes. Portanto, a campanha pela mercantilização da água não visa, de forma alguma, racionalizar o consumo da água, preservar os recursos naturais ou melhorar a qualidade de vida daqueles que não têm acesso ao mínimo vital.

A opção ideológica em voga, a de promover a água à condição de mercadoria, é essencial para compreensão do que acontece no âmbito interno e também das relações internacionais em relação aos serviços de captação, de tratamento e de distribuição de água potável, assunto que será enfrentado na seqüência.



## **CAPÍTULO 2. A ÁGUA E O SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

### **2.1. Introdução**

O objetivo do presente capítulo é analisar a forma como a legislação brasileira trata da substância água e do serviço público de abastecimento. Em um contexto das relações internacionais no qual é atribuído um valor econômico a quase tudo, inclusive ao que é essencial à vida, o Direito brasileiro não deixa de refletir essas tendências. Tanto a regulamentação dos recursos hídricos, como a regulamentação (ou a ausência de regulamentação) do serviço público de abastecimento incorporam a ideologia segundo a qual a economia está acima de tudo, não havendo mais espaço para o público.

É necessário esclarecer, preliminarmente, que não há pretensão de ingresso na discussão a respeito do conceito de serviço público (seus elementos formal e material), da variabilidade de seu conteúdo no tempo e no espaço, da diferença entre serviço público e atividade econômica do Estado, tampouco sobre a possibilidade de o legislador infraconstitucional criar ou não novos serviços. Apesar de se tratar de questão de relevância, objeto da atenção de vários publicistas, encontra-se fora do âmbito do presente trabalho, que partirá de um conceito de serviço público que abarque o serviço de abastecimento. Adotar-se-á o conceito de Marçal Justen Filho (2005, p. 478):

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob regime de direito público.

A escolha deste conceito é baseada na vinculação que o autor faz da atividade pública à promoção, direta ou indireta, de direitos fundamentais. Embora tal conceito possa deixar de lado determinadas atividades que outros autores consideram como serviços públicos, é apropriado para a abordagem realizada neste trabalho, de que a água é parte essencial do direito à vida, e o serviço de captação, de tratamento e de distribuição de água potável compõe o direito à saúde, ambos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

É preciso ressaltar ainda que, embora o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) defina que saneamento compreende os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem urbana, de limpeza urbana e de coleta de lixo (2002), optou-se por restringir a análise ao serviço de captação, de tratamento e de distribuição de água potável, ora chamado de abastecimento, em razão da sua conexão imediata com o acesso e o controle das fontes de água, substância que, conforme já analisado, passa por um processo de mercantilização, não obstante a sua essencialidade.

Primeiramente, serão abordados os dispositivos da Constituição sobre a água e o serviço e a legislação sobre recursos hídricos. Em seguida, será relatada a experiência brasileira com o Programa Nacional de Saneamento Básico (Planasa) instituído em período de governo militar. A situação atual do serviço de abastecimento no Brasil é ainda um resultado do Planasa, já que desde a sua extinção nenhum outro programa de saneamento foi instituído.

Na seqüência será abordada a legislação sobre a concessão e a permissão de serviços públicos, sob a perspectiva já comentada de que essas regulamentações estão inseridas em contexto de mercantilização de quase todos os aspectos da vida, de liberalização e esvaziamento do Estado. A controvertida situação das companhias estaduais de saneamento

será brevemente analisada e serão citados exemplos de desestatização do setor de saneamento no Brasil já consolidados, apesar do que se chama de “insegurança” dos investidores privados.

Dar-se-á um panorama da atual situação do abastecimento no Brasil, em especial no tocante à universalização dos serviços e às disparidades regionais, com base nas pesquisas realizadas pelo IBGE e, por fim, serão citados alguns exemplos do que a pressão internacional pela desestatização do setor de financiamento produziu na América Latina e na Indonésia.

## **2.2. A água e o serviço de abastecimento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

Até recentemente, a água doce era vista pelos juristas como um problema de vizinhança ou em função do seu potencial aproveitamento energético, em grande parte em razão das disposições do Código de Águas (Decreto nº 24.643 de 10/7/1934)<sup>28</sup>. Somente com a Constituição de 1988 houve mudanças, sendo que uma das principais foi o fim das águas particulares e comuns, previstas no Código Civil<sup>29</sup> e no Código de Águas<sup>30</sup> (GRANZIERA, 2001, p. 90-91; MACHADO, 2002, p. 27-30; FREITAS, 2003, p. 18-21; GRAF, 2003, p. 56; VIEGAS, 2005, p. 73-79).

<sup>28</sup> Art. 139 a 194 do Decreto nº 24.643/1934.

<sup>29</sup> Código Civil de 1916 (Lei n. 3.071/1916): “Art. 526. A propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda a altura e em toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em impedi-los.

Código Civil (Lei n. 10.406/2002): “Art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las.

Art. 1.230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.”

<sup>30</sup> “Art. 8º São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns.”

De acordo com o art. 26, inciso I da Constituição, são bens dos Estados: “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. À União pertencem os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, que sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais (art. 20, III).

Com relação às competências para legislar ou para executar (competência formal e material), a Constituição as divide de forma que tudo que não é da competência da União ou dos Municípios, implícita ou expressamente, é de competência dos Estados (art. 25, parágrafo 1º).

Quanto aos recursos hídricos, a União tem competência material exclusiva para “instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (art. 21, XIX da CRFB) e para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, XX da CRFB). Isto significa que no tocante a estas ações, a União não pode delegar poderes aos demais entes políticos.

Por outro lado, é de competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, VI da CRFB); “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX da CRFB); “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios” (art. 23, XI da CRFB). Em outras palavras, no que diz respeito a estas ações, tanto União como Estados, Distrito Federal e Municípios poderão agir harmoniosamente, em cooperação. Contudo, o parágrafo 1º do art. 23 exige uma

lei complementar que discipline a atuação conjunta de cooperação dos entes políticos. Ocorre que tal lei ainda não foi editada.

A Constituição atribui à União a competência privativa para legislar sobre ‘águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão’, segundo o art. 22, IV, eis porque a legislação sobre recursos hídricos constitui monopólio da União<sup>31</sup>. Porém, à União cabe legislar de forma a estabelecer somente normas gerais (competência concorrente) sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); ‘proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico’(art. 24, VII); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, VIII). Neste âmbito, cabe aos Estados exercerem competência suplementar em relação às normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, parágrafo 2º) ou, na ausência de normas gerais, exercer competência legislativa plena (art. 24, parágrafo 3º) (POMPEU, 1991, p. 14-16; GRANZIERA, 2001, p. 66-75; BARROSO, 2002, p. 31-35; MACHADO, 2002, p. 18-21; BRUNONI, 2003, p. 79-84; GRAF, 2003, p. 56-61; MELO, 2003, p. 383-393; VIEGAS, 2005, p. 109-116).

Considerando a essencialidade da água para a vida, pode-se afirmar que o acesso à água potável de qualidade e em quantidade suficiente consubstancia o direito à vida, direito individual proclamado no *caput* do art. 5º da Constituição<sup>32</sup> (MACHADO, 2002, p. 13-17; VIEGAS, 2005, p. 23-26).

Entendendo-se o saneamento como “conjunto de ações visando à modificação das condições ambientais com a finalidade de prevenir a difusão de vetores patogênicos e de

---

<sup>31</sup> Há um aparente paradoxo entre a competência privativa da União para legislar sobre águas e a capacidade dos outros entes políticos de legislar sobre bens sob seu domínio. A solução está no entendimento de que a competência que pertence à União não exclui a dos outros entes para estabelecer normas administrativas sobre a gestão das águas sob seu domínio, mormente quando a União não tiver tomado iniciativa no sentido de exercer suas competências (GRANZIERA, 2001, p. 68-71; VIEGAS, 2005).

<sup>32</sup> “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”.

promover a saúde pública e o bem-estar da população” (IBGE, 2002, p. 7), pode-se afirmar que compõe o direito à saúde (art. 6º, *caput* da CRFB)<sup>33</sup>, ao qual corresponde um dever do Estado (art. 196 da CRFB)<sup>34</sup>. Por esta razão, ao tratar do sistema único de saúde, a Constituição lhe atribui o dever de participação na formulação da política e na execução das ações de saneamento, conforme o art. 200, IV (GRANZIERA, 1998, p. 279-280; BRUNONI, 2003, p. 84; VIEGAS, 2005, p. 47).

A Constituição é omissa quanto à definição da noção de serviço público embora, ao tratar da competência dos entes federados, refira-se a determinadas atividades como serviços públicos, tendo mencionado o serviço de saneamento nos art. 21, XX e art. 23, IX acima citados.

Tampouco há dispositivo específico a respeito do regime da prestação do serviço público de saneamento, exceto pela regra geral para todos os serviços públicos contida no título VII sobre a ordem econômica e financeira:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Vale mencionar que a Constituição determina que a ordem econômica seja orientada pelos princípios: da defesa do consumidor (art. 170, V da CRFB); da defesa do meio ambiente (art. 170, VI da CRFB) e da redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170,

---

<sup>33</sup> "Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

<sup>34</sup> "Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

VII), e tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput* da CRFB).

Com relação à essencialidade (em que pese o fato de que todos os serviços públicos são essenciais), a única previsão é a do art. 37, VII que assegurou o direito de greve aos servidores públicos, regulamentado pela Lei n. 7.783/89 que limita o exercício desse direito no caso de serviços essenciais.

Em razão do que dispõe o art. Art. 30, inciso V da Constituição<sup>35</sup>, entende a maior parte da doutrina que o serviço de saneamento básico ou de saneamento ambiental é de competência dos Municípios, por dizer respeito a interesse não exclusivo, porém predominantemente local—apesar de a questão ambiental ser de competência comum dos entes políticos e de que a água a ser captada é um bem estadual ou eventualmente federal (BORGES, 1998, p. 97-98; SOUTO, 2001, p. 145-150).

Por outro lado, a Constituição atribui aos Estados a possibilidade de instituir regiões metropolitanas constituídas por agrupamento de Municípios a fim de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25, parágrafo 3º). Trata-se de dispositivo relevante no que tange ao presente trabalho, uma vez que o serviço de captação, de tratamento e de distribuição de água é de interesse comum de Municípios limítrofes. Além disso, como os serviços nas regiões metropolitanas representam a maior parte do faturamento do setor de saneamento, isso motiva conflitos entre Estados e Municípios pela sua titularidade, questão que será enfrentada adiante (GRANZIERA, 1998, p. 281-283; MOREIRA NETO, 1998, p. 24-33; SOUTO, 2001, p. 351-354; BARROSO, 2002, p. 38-42; TÁCITO, 2002, p. 3-4).

---

<sup>35</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

[...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

### 2.3. A legislação brasileira sobre recursos hídricos

O antigo Código de Águas teve muitas de suas disposições revogadas quando entrou em vigor a Constituição de 1988. Conforme observado, a principal mudança foi a extinção de águas particulares e comuns.

Com o propósito de regulamentar o art. 21, XIX, da Constituição de 1988, foi editada a Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Logo no art. 1º, a lei define como fundamentos da referida política o seguinte:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

São várias as críticas à lei, a começar pelo fato de o inciso I do art. 1º definir a água como um bem de domínio público, enquanto que a terminologia utilizada pelo Código Civil é de “bem público”, enquadrando-se a água na categoria de bem público de uso comum do povo<sup>36</sup>. Além disso, a água é, de fato, um bem de natureza particular, de uso comum de todos e um bem ambiental e difuso, conforme o art. 3º, V da Lei nº 6.938/81 (GRANZIERA, 2001, p. 93-99; MACHADO, 2002 p. 24-32; GRAF, 2003, 53-56; MELO, 2003, p. 381-382; CAUBET, 2004, p. 143-144; VIEGAS, 2005, p. 88-91).

Já o inciso II do mesmo artigo 1º que define água como “um recurso natural limitado, dotado de valor econômico” reproduz as recomendações dos relatórios do Banco

---

36 O art. 66 do Código Civil de 1916 (Lei n. 3.071/1916) classifica os bens públicos em bens públicos de uso comum do povo (I), bens públicos de uso especial (II), e bens públicos dominicais (III). O uso comum dos bens públicos, segundo o art. 68, poderia ser gratuito ou retribuído. O Código Civil de 2002 (Lei n. 10.406/2002) tem disposições parecidas nos arts. 99 a 103.



Mundial, de organizações internacionais e de boa parte da doutrina. Atribuir um preço à água seria a forma ideal para incutir nas pessoas a racionalização do seu uso - como, aliás, declara o art. 19 da Lei n. 9.433/97. Eis porque o art. 5º, IV da Lei n. 9.433/97 definiu a cobrança pelo uso dos recursos hídricos como um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que institui a cobrança<sup>37</sup>, a lei não menciona qualquer garantia de acesso à água às pessoas que não podem se alçar à condição de consumidores, ou seja, que não estão em condições de pagar nem mesmo pelo mínimo vital de água. Embora a Lei nº 9.433/97 estabeleça que o uso prioritário da água é o consumo humano (art. 1º, III), em nenhum momento menciona a figura do consumidor final da água potável, já que somente é usuário para a lei a pessoa jurídica que capta, trata e distribui a água (art. 12 da Lei n. 9.433/97). Portanto, a lei não está, de fato, protegendo ou garantindo os direitos daqueles que indica como sua prioridade.

Vale dizer que até a vigência da Lei nº 9.433/97 os usuários do serviço público de abastecimento pagavam apenas pela amortização dos investimentos necessários para o serviço de captação, tratamento e distribuição da água. De acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos, os usuários devem pagar, além daquilo que já pagavam, um valor pelo volume de água consumida. A cobrança pela água iniciou em 2003, em relação à Bacia do Paraíba do Sul<sup>38</sup> (GRANZIERA, 2001, 218-221; FREITAS, 2003, p. 21; HENKES, 2003, p. 496; CAUBET, 2004, p. 146).

---

<sup>37</sup> Os fundamentos jurídicos para cobrança pelo uso da água têm precedentes, segundo Maria Luiza Machado Granziera (2001, p. 218-220): primeiramente, no art. 68 do Código Civil de 1916 que estabelecia que o uso comum poderia ser gratuito ou retribuído; em segundo lugar, no art. 36 do Código de Águas que dizia que leis e regulamentos da circunscrição judiciária à qual pertencesse a água poderiam estabelecer uma retribuição pelo seu uso; e, em terceiro lugar, na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, art. 4º, VII, que consagra os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador.

<sup>38</sup> A esse respeito, ver: “Grande consumidor tem de pagar taxa de água”, de Demétrio Weber, publicado no Jornal O Estado de São Paulo, em 1º de março de 2004; “No Dia da Água, uma taxa por seu uso”, de Vasconcelo Quadros, publicado no mesmo jornal, em 22 de março de 2005; “Essa taxa é boa”, editorial do Jornal da Tarde, publicado em 27 de março de 2005; e “Cobrança da água volta à pauta”, de Niza Souza, publicado no Jornal O Estado de São Paulo, em 20 de abril de 2005.

Outro instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos é a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, decorrente do fato de a água ser “bem de domínio público”. A outorga é o meio pelo qual a Administração Pública permite a utilização de certa quantidade de água bruta a um usuário, com o objetivo de “assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água” (art. 11 da Lei n. 9.433/97)<sup>39</sup>. Embora a maior parte da doutrina e a própria lei<sup>40</sup> afirmem que se trata apenas de direito de uso e não alienação da água, considerando que a outorga de uso pode ser concedida para um uso consuntivo ou poluente, não se pode negar que a outorga permite a efetiva apropriação da água por aquele usuário e não somente o direito de uso (GRANZIERA, 2001, p. 202, p. 218; HENKE, 2003, p. 493; CAUBET, 2004, p. 142-148; VIEGAS, 2005, p. 97).

Segundo a Agência Nacional de Águas, existem atualmente 70.660 outorgas de direitos de uso de recursos hídricos para usos consuntivos<sup>41</sup>, 50.112 outorgas relativas a águas superficiais e 20.548 outorgas relativas a águas subterrâneas (ANA; MMA, 2005a, p. 82; ANA; MMA, 2005b, p. 21-22).

Além da outorga e da cobrança pelos recursos hídricos, a Lei n. 9.433/97 instituiu como instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos os Planos de Recursos Hídricos (art. 5º, I), o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes (art. 5º, II)<sup>42</sup>, o Sistema Nacional de Informações sobre os Recursos Hídricos (art. 5º, VI) e a compensação aos Municípios (art. 5º, V). Desses instrumentos, vale ressaltar

---

<sup>39</sup> Ver Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n. 4, de 26.6.2000 que trata do procedimento para outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União (GRANZIERA, 2001, p. 181).

<sup>40</sup> Já dizia o art. 46 do Decreto 24.643/34 “concessão não importa, nunca, a alienação parcial das águas públicas, que são inalienáveis, mas no simples direito ao uso destas águas”, e diz o art. 18 da Lei n. 9.433/97 “a outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.”

<sup>41</sup> São usos consuntivos aqueles que incorporam a água a um produto ou fazem com que ela não mais retorne ao corpo hídrico em que foi captada, tais como: abastecimento urbano e rural, irrigação, piscicultura, indústria. O usos não consuntivos são aqueles cuja quantidade captada pode ser lançada de volta ao corpo hídrico, como: navegação fluvial e lacustre, diluição, assimilação e transporte de efluentes, geração de energia elétrica, pesca e usos recreativos (GRANZIERA, 2001, p. 123).

<sup>42</sup> Ver Resolução CNRH n. 12/2000 e Resolução CONAMA n. 20/1986 (GRANZIERA, 2001, 146-150; HENKES, 2003, p. 492).

que os Planos de Recursos Hídricos ‘planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos’ (art. 6º), estão diretamente relacionados à outorga, uma vez que a Lei n. 9.433/97 impõe que os Planos definam as prioridades para outorga de recursos hídricos em cada bacia (art. 13), sem o qual nenhuma outorga poderia ser concedida.

## **2.4. Terra de ninguém: a regulamentação do saneamento**

### **2.4.1. O Plano Nacional de Saneamento**

O Plano Nacional de Saneamento (Planasa), instituído pela Lei n. 5.318, de 26 de setembro de 1967, ainda responde pela atual (des)organização do setor. O Planasa estimulou a criação de companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) (art. 7º, ‘g’ da Lei n. 5.318/67), as executoras do programa.

Paralelamente, incentivou que Municípios aderissem ao modelo mediante a concessão da prestação dos serviços à CESB (art. 7º, ‘d’ da Lei n. 5.318/67) que, por sua vez, habilitava-se aos empréstimos do Banco Nacional da Habitação, único financiador do sistema (art. 7º do Decreto n. 82.587, de 6 de novembro de 1978). Os Municípios que não aderiram ao programa (autônomos) mantiveram seus próprios sistemas sob administração direta e indireta (MOREIRA, [199-]a, p. 4; MOREIRA, [199-]b, p. 2-3; PARLATORE, 2000, p. 283-285).

O Planasa tinha entre seus objetivos (art. 3º do Decreto n. 82.587/78): ‘a eliminação do *déficit* e a manutenção do equilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços públicos de água e de esgotos’; ‘a auto-sustentação financeira do setor de saneamento básico’; ‘a adequação dos níveis tarifários às possibilidades dos usuários’; ‘o desenvolvimento institucional das companhias estaduais de saneamento básico, através de programas de

treinamento e assistência técnica?; e “a realização de programas de pesquisas tecnológicas no campo do saneamento básico”.

A fim de atingir estes objetivos, as tarifas deveriam ser fixadas conforme o previsto na Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978:

Art. 4º - A fixação tarifária levará em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico e a preservação dos aspectos sociais dos respectivos serviços, de forma a assegurar o adequado atendimento dos usuários de menor consumo, com base em tarifa mínima.

E para atender aos aspectos sociais do serviço, o Decreto n. 82.587/78 criou o chamado “subsídio cruzado”, pelo qual as tarifas pagas por uns servem como subsídio para as tarifas a serem pagas pelos usuários com menor poder aquisitivo, proporcionando o acesso a todas as camadas sociais:

Art. 10 - Os benefícios dos serviços de saneamento básico serão assegurados a todas as camadas sociais, devendo as tarifas adequar-se ao poder aquisitivo da população atendida, de forma a compatibilizar os aspectos econômicos com os objetivos sociais.

Art. 11 - As tarifas deverão ser diferenciadas segundo as categorias de usuários e faixas de consumo, assegurando-se o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores.

Sob a égide do Planasa, os usuários do serviço de saneamento pagavam apenas pelos custos do serviço e remuneração do capital investido, mas não pelo volume de água fornecido, conforme a Lei n. 6.528/78:

Art. 2º - Os Estados, através das companhias estaduais de saneamento básico, realizarão estudos para fixação de tarifas, de acordo com as normas que forem expedidas pelo Ministério do Interior.

[...]

§ 2º - As tarifas obedecerão ao regime do serviço pelo custo, garantindo ao responsável pela execução dos serviços a remuneração de até 12% (doze por cento) ao ano sobre o investimento reconhecido.

Regulamentando este dispositivo, o Decreto n. 82.587/78 estabeleceu:

Art. 21 - As tarifas obedecerão ao regime do serviço pelo custo, garantido às companhias estaduais de saneamento básico, em condições eficientes de operação, a remuneração de até 12% (doze por cento) ao ano sobre o investimento reconhecido.

§ 1º - O custo dos serviços, a ser computado na determinação da tarifa, deve ser o mínimo necessário à adequada exploração dos sistemas pelas

companhias estaduais de saneamento básico e à sua viabilização econômico-financeira.

§ 2º - O custo dos serviços compreende:

- a) - as despesas de exploração;
- b) - as quotas de depreciação, provisão para devedores e amortizações de despesas;
- c) - a remuneração do investimento reconhecido.

De fato, considerando-se os subsídios cruzados, a tarifa pode ser até mesmo menor do que os custos do serviço, “especialmente em escalas segmentares determinadas, em que se pode atender adequadamente uma área com base em retribuições a maior obtida em outras” (ALVES, 1998, p. 313).

#### 2.4.2. A herança do Planasa

Em que pesem todas as críticas aos governos militares, o Planasa foi muito bem sucedido no propósito de universalizar os serviços, em especial em relação aos níveis de abastecimento de água por rede: entre 1970 e 1991, o percentual de domicílios urbanos atendidos por rede pública de abastecimento cresceu de 60% para 86% (MOREIRA, [199-]b, p. 2-3; PARLATORE, 2000, p. 285-286; COUTO E SILVA, 2002, p. 51).

Contudo, foram identificados os seguintes problemas: modelo rígido, uniforme e centralizado; impossibilidade dos Municípios exercerem suas prerrogativas de poder concedente ou quando as exerciam ficavam à margem dos financiamentos, cobrança de tarifas ‘irrealistas’, ingerência política na condução das CESBs e o crescimento excessivo e desordenado das periferias das cidades.

A partir de 1986 houve tentativas frustradas de reorganização do setor, mas em 1992 deu-se a extinção formal do Planasa. Até o momento, nenhum outro modelo institucional se concretizou, apesar da instituição de alguns programas como o Pró-Saneamento (que contou com recursos do FGTS), Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), Programa Nacional de Conservação da Água, Projeto de Qualidade da Água e

Controle da Poluição Hídrica (PQA), Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento (Prosege) e Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), contando com recursos do Banco Mundial (PARLATORE, 2000, p. 288).

Atualmente, os serviços de saneamento básico são prestados, na maior parte dos Municípios, por operadores públicos: há 24 CESBs que atendem aproximadamente 3.600 Municípios e 1.800 sistemas municipais autônomos. A participação da iniciativa privada é recente, a partir de meados dos anos 90, e está presente em aproximadamente 30 Municípios, em sua maioria na região Sudeste. O setor tem um faturamento anual superior a 7,4 bilhões, emprega cerca de 100 mil pessoas e propicia acesso de mais de 90% da população urbana a redes de abastecimento de água. Estima-se que o setor possa vir a gerar receitas anuais superiores a 10 bilhões de reais ao ano, considerando os atuais faturamentos e os contingentes populacionais ainda não atendidos (MOREIRA, [199-]a, p. 3-6).

No início de 2005, o Projeto de Lei nº 5296/2005 que institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Ministério das Cidades. No entanto, em 13 de julho de 2005, a discussão no Plenário da Câmara de Deputados foi adiada por ausência de *quorum* e em agosto o governo anunciou o fim do regime de urgência, após a troca de ministros no Ministério das Cidades. Até o mês de setembro, o projeto tinha 862 propostas de emendas, partindo dos representantes dos diversos interesses em conflito: Associação dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), Associação brasileira das Empresas Concessionárias de Saneamento Básico (ABCON) e Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústria de Base (ABDIB) (SOUTO, 2004; VARGAS, 2004; IZAGUIRRE, 2005; REGULAÇÃO, 2005).

## **2.5. Incentivos legais à desestatização**

### **2.5.1. O contexto liberalizante**

Mabel Thwaites Rey e Andrea López (2003, p. 17-27) relatam como se formaram as contradições dentro do modelo estatal interventor/protetor que levaram à retirada do Estado do setor produtivo e de serviços e contribuíram para que se instaurasse, em âmbito mundial, a crença das teorias neoliberalistas. Após a segunda guerra mundial, grande parte das economias capitalistas experimentou uma expansão das atividades do Estado, tendo como um dos pontos centrais a prestação de serviços públicos—pelos quais deu-se um processo de cidadanização da população, independentemente do poder aquisitivo.

Com o decorrer do tempo, os ingressos estatais que permitiam satisfazer as demandas por bens e serviços fora da lógica de mercado tornaram-se insuficientes por ter sido atingido o limite intrínseco do modelo: o impasse entre as medidas pró-capitalistas que permitiam garantir a acumulação e os gastos públicos que asseguravam a sua legitimidade. A saída mais fácil para a crise fiscal (já que uma transformação profunda das relações sociais estava fora de questão) foi um retorno à visão do mercado como provedor eficiente de bens e serviços e o repúdio coletivo ao Estado. Deixar atuar as forças de mercado, às quais eram atribuídas as virtudes de eficiência e inovação, foi a resposta para os problemas da gestão estatal dos serviços públicos, deixando a um Estado debilitado a função de regulador.

Assim, as doutrinas econômicas ultraliberais, nos últimos 25 anos, têm despido os Estados de todo o mundo de suas incumbências, inclusive as mais fundamentais, como a de administrar a captação, o tratamento e a distribuição de água potável e a coleta de esgoto. Trata-se de serviço essencial, do interesse de todos indistintamente, que não pode ser submetido aos critérios do mercado. A mera ação reguladora e fiscalizadora do Estado não é suficiente para que este, enquanto tenta se equilibrar entre as funções que o legitimam e

contribui para a reprodução do capital, realize aquilo que está no seu fundamento: a justiça social e a redução das desigualdades sociais e regionais (conforme art. 170 da Constituição) (ALVES, 1998, p. 18-20; CAUBET, 2006, p. 58).

Há, segundo Marçal Justen Filho (1997, p. 59-60), dois problemas essenciais da delegação de serviços, o primeiro diz respeito aos princípios republicanos, já que a delegação aumenta o poder do delegatário, enquanto enfraquece do Estado. A soma de todas as circunstâncias pode resultar na ausência de efetividade dos controles públicos e na resignação do Estado com condutas inadequadas do delegatário, que se transformaria em ‘patrão’ do governante e surgiria modalidade de tirania. Esse risco é tanto mais grave quanto mais essenciais sejam os serviços concedidos, quanto mais poderoso economicamente seja o delegatário e quanto mais desaparelhado o Estado’. Em segundo lugar, a delegação do serviço público a um particular, para que este explore a atividade por sua própria conta e risco, pressupõe a possibilidade de auferir lucros, fazendo surgir o risco de “exploração econômica de atividade pública”, confundindo-se o interesse público e o interesse econômico.

2.5.2. As normas sobre concessões e permissões de serviços públicos e a situação das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs)

Nesse contexto surgiu a Lei n. 8.987, de 13.2.95, para regulamentar a concessão e a permissão de serviços públicos, conforme o art. 175 da Constituição, logo complementada pela Lei n. 9.074, de 7.7.1995, ambas com o claro propósito de abrir o campo dos serviços públicos à livre concorrência com a iniciativa privada<sup>43</sup> (COUTO E SILVA, 2002, p. 61).

---

<sup>43</sup> E, de preferência, de capital estrangeiro, já que no mesmo ano a Emenda Constitucional n. 6, de 15.8.1995 revogou o art. 171 da Constituição, eliminando a definição de empresa brasileira de capital nacional e, com isso, a sua preferência em relação às outras empresas.



De fato, a partir de 1988, a situação das CESBs ficou confusa. A Lei n. 8.987/95, conforme o art. 175 e o art. 37, XXI da Constituição, impõe que a concessão ou permissão de serviço público deve ser precedida de licitação (art. 14 da Lei n. 8.987/95)<sup>44</sup> na modalidade de concorrência e formalizada mediante contrato. As concessões outorgadas antes da vigência da lei são consideradas válidas até o final do prazo fixado no contrato ou ato de outorga (art. 42, *caput* da Lei n. 8.987/95). Por outro lado, as concessões em caráter precário, com prazo indeterminado ou as que estivessem com prazo vencido foram prorrogadas pelo prazo mínimo de 24 meses, a fim de que fossem feitos os levantamentos necessários para licitação da nova concessão (art. 42, § 2º da Lei n. 8.987/95)<sup>45</sup>.

No que tange à aplicação destes dispositivos sobre a extinção e prorrogação de concessões, a Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995, estabelece que o poder concedente deve observar algumas determinações, tais como a “garantia de continuidade do serviço público” (art. 3º, I); o “aumento da eficiência das empresas concessionárias, visando à elevação da competitividade global da economia nacional” (art. 3º, III); o “atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional inclusive as rurais” (art. 3º, IV); e o “uso racional” dos recursos naturais (art. 3º, V).

Observe-se que muitas das CESBs prestam serviços concedidos pelo Município na situação prevista no art. 42, § 2º da Lei n. 8.987/95 ou estão com contratos vencidos, algumas com renovações *sub judice* em razão da ausência de licitação. No primeiro caso, as concessões foram prorrogadas automaticamente no mínimo até 1997, mas de

---

<sup>44</sup> “Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.”

<sup>45</sup> “Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.

§ 1º Vencido o prazo da concessão, o poder concedente procederá a sua licitação, nos termos desta lei.

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

Art. 43. Ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988.”

qualquer forma, a lei exige que, uma vez que seja necessário firmar um contrato com uma nova concessionária, deve haver uma licitação para escolha de quem prestará os serviços.

Há quem afirme que as CESBs são concessionárias por outorga legal, hipótese em que a própria lei que institui a sociedade de economia mista ou a empresa pública lhe autoriza a prestação do serviço, sendo dispensável a licitação. Não se trataria de dispensa de licitação por conta do art. 24, VIII da Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93, de 21 de junho de 1993)<sup>46</sup>, já que este dispositivo se refere à atividade-meio da Administração Pública e não à atividade-fim, mas de concessão decorrente de lei, reconhecida pelo art. 37, da Constituição Federal<sup>47</sup> e pelo art. 116 da Lei n. 8.666/93<sup>48</sup>. Vale dizer, a situação das CESBs caracterizaria uma outorga de prestação do serviço, mediante delegação legal, à entidade especialmente criada para atender a esta finalidade e não outorga do serviço mediante delegação contratual (concessão ou permissão) à entidade privada<sup>49</sup> (ALVES, 1998, p. 46-54; BORGES, 1998, p. 98-102; GRANZIERA, 1998, p. 273; SOUTO, 2001, p. 168; JUSTEN FILHO, 2005, p. 507-509).

---

<sup>46</sup> Art. 24. É dispensável a licitação:

[...] VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)”

<sup>47</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.”

<sup>48</sup> “Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.”

<sup>49</sup> Alaôr Caffê Alves (1998, p. 50, p. 54-68) faz ressalva no sentido de que a outorga legal somente poderia ser considerada em relação ao Poder Público que instituiu a entidade. No caso da SABESP e de outras CESBs, a entidade não foi criada por leis municipais, mas por lei de outro ente político, os Estados. Assim, não poderia se furtar de cumprir o art. 175 da Constituição e às Leis n. 8.987/95 e 9.074/95 e estaria em situação de competição com empresas privadas. Contudo, o art. 37, XXI da Constituição prescreve a possibilidade de ressalvas para a exigibilidade de licitação. E, no caso, seria aplicável a hipótese do art. 24, VIII da Lei n. 8.666/93 que estabelece ser dispensável a licitação: “para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.

O fato é que, a partir da segunda metade da década de 90, as CESBs vêm perdendo o amparo legal para prestar os serviços concedidos pelos Municípios e terão que competir com a iniciativa privada no momento em que forem firmados novos contratos<sup>50</sup>. É neste sentido que têm sido proferidas decisões pelo Superior Tribunal de Justiça:

As sociedades de economia mista submetem-se ao regime jurídico das empresas privadas, sendo indispensável o procedimento licitatório para concessão dos serviços de fornecimento de água potável e eliminação de detritos. Havendo vício insanável no contrato por ausência de licitação, inócua qualquer discussão em torno da possível irregularidade do procedimento de caducidade (STJ, 2ª Turma, REsp 763762/GO, rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 20.09.2005, DJ 10.10.2005, p. 346).

As CESBs têm impetrado mandados de segurança a fim de continuar à frente dos serviços até o recebimento de indenização por parte dos Municípios que tentam retomar as concessões. As liminares eventualmente concedidas têm sido suspendidas pelo Superior Tribunal de Justiça sob o argumento de que haveria grave lesão à ordem pública com o impedimento do exercício de competência prevista constitucionalmente, ressalvando que à concessionária estadual cabe buscar indenização pelos meios próprios<sup>51</sup>.

Com relação às tarifas, não há qualquer previsão de que elas devam ser objeto de política visando ao melhor e mais amplo atendimento das diversas camadas da população. A Lei n. 8.987/95 tão somente prevê que as tarifas serão fixadas “pelo preço da proposta vencedora da licitação” (art. 9º da Lei n. 8.987/95) e que “poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários” (art. 13 da Lei n. 8.987/95), o que, a rigor, não garante que os usuários

---

<sup>50</sup> “Quem fala em concessão fala em licitação, quem fala em licitação fala em igualdade dos licitantes. A questão, assim, resume-se em admitir, de modo ilusório, a igualdade entre empresas privadas e empresas paraestatais prestadoras de serviços públicos. A rede institucional, de natureza constitucional e legal, em que estão envolvidas as paraestatais, não permite jamais a existência de isonomia. Portanto, a licitação de serviços públicos, para efeito de concessão, que pressupõe a igualdade entre os licitantes, não poderia efetivamente ocorrer entre empresas privadas e paraestatais, embora tal igualdade seja superficialmente pressuposta pela legislação de concessões” (ALVES, 1998, p. 315).

<sup>51</sup> Neste sentido: STJ, SS 1307/PR, rel. Min. Edson Vidigal, julgado em 3.5.2004, publicado em DJ 11.4.2004; e STJ, SS 1072/GO, rel. Min. Nelson Naves, julgado em 15.8.2002, DJ 20.8.2002. Vale citar o julgamento que indeferiu a suspensão da liminar em razão de o Município requerente não ter demonstrado a alegada lesão à ordem, à saúde e à economia públicas necessárias à concessão da medida: STJ, SS 1021/SC, rel. Min. Costa Leite, julgado em 15.3.2002, DJ 21.3.2002.

de menor renda, ou aqueles desprovidos de qualquer renda, terão acesso à água. Eventualmente, se o poder público quiser estabelecer benefícios tarifários, estará condicionado pelo art. 35 da Lei n. 9.074/95 “à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato”.

Por outro lado, a fim de garantir a modicidade das tarifas (art. 6º, parágrafo 1º da Lei n. 8.987/95), é possível que o poder concedente preveja em lei receitas alternativas, complementares, acessórias ou provenientes de projetos associados (art. 11 da Lei n. 8.987/95)<sup>52</sup> e necessárias ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato (GRANZIERA, 1998, p. 266; SOUTO, 2001, p. 155-163).

Contudo, a lei é de um “realismo tarifário” tamanho, que o art. 17 da Lei n. 8.987/95<sup>53</sup> determina que propostas que necessitem de subsídios para sua viabilização serão desclassificadas, ou seja, trata-se de uma avaliação do ponto de vista do mercado e não propriamente do serviço público, cuja prestação submete-se, entre outras metas, à redução das diferenças sociais e regionais<sup>54</sup> (ALVES, 1998, p. 61).

---

<sup>52</sup> “Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”

<sup>53</sup> “Art. 17. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.”

<sup>54</sup> Vale citar: “Está muito clara, portanto, a distorção aludida ao considerar em pé de igualdade o Poder Público e a iniciativa privada, assegurando-se uma isonomia onde é absolutamente descabida. Estas incoerências resultam do esforço ilegítimo de tentar equiparar serviços públicos com atividades econômicas, ao perfazer, mediante normas, a moldura de uma realidade que não se coaduna com a natureza das coisas. Como é possível prestar serviço de saneamento básico a dezenas de milhões de pessoas de baixo nível aquisitivo, permitindo-se ganhos excedentes? Na verdade tais serviços são, pela dimensão e qualidades exigidas em sua prestação em grandes e inumeráveis bolsões de pobreza, deficitários por natureza. Em reais condições de prestação, essa atividade está longe de ser estimulante ao setor privado, a menos que se lhe dê o melhor, ficando o Poder Público com o pior. De qualquer modo, tornando aquele dispositivo (art. 17 e parágrafo único), frente à nossa realidade sócio-econômica, bastante irreal e de difícil aplicação nesta área pública. E se for aplicado, atribui-se ilegitimamente vantagem ao setor privado, visto que, ao colocar em pé de igualdade o público e o privado, pode-se divisar claramente o benefício do setor privado que, ao ter vantagens ou subsídios do Poder Público, terá também seu excedente econômico ou lucratividade assegurado e garantido às custas da sociedade” (ALVES, 1998, p. 61-62).

Contudo, o serviço de abastecimento de água constitui um monopólio natural, o que significa que a existência de concorrência é inviável, em razão dos altos investimentos na construção e manutenção da rede de distribuição indispensável para a prestação do serviço. Assim, como só é possível a existência de um prestador, a lei prevê a incumbência do poder público de ‘regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação’ (art. 29, I da Lei n. 8.987/95). Desta forma, implicitamente a lei incorpora a idéia de que não mais cabe ao poder público prestar o serviço diretamente, mas somente regular e fiscalizar ‘um ente privado que, por sua capacidade de alavancar recursos, preste os serviços acordados’ (BNDES, 1998b, p. 6; BNDES, 1999, p. 4).

‘Para isso, o Estado precisa menos de recursos do que de expertise para cumprir a responsabilidade que, indubitavelmente, é dele, qual seja, zelar pelo funcionamento adequado dos mercados’ (LAGROTERIA, 2003).

Nessa linha de pensamento, embora o poder público não seja forte a ponto de prestar os serviços diretamente, deve ser forte o suficiente para controlar o exercício da atividade por um particular. Justamente por sua maior capacidade de captar recursos e fazer os investimentos necessários é que a iniciativa privada dificilmente será sujeita a qualquer tipo de regulamentação ou imposição por parte do poder público. Pelo contrário, é mais provável que o ente regulatório supostamente técnico e neutro criado para regulamentar e fiscalizar as atividades desestatizadas transforme-se em refém dos interesses empresariais.

A maior ironia é que, no caso específico do saneamento, os Municípios, entes públicos com competência constitucional para prestar os serviços, não contam, em geral, com um órgão especificamente constituído para regular os serviços concedidos. Assim, o art. 36 da Lei n. 9.074/95 dispõe que ‘o poder concedente poderá, mediante convênio de cooperação, credenciar os Estados e o Distrito Federal a realizarem atividades complementares de fiscalização e controle dos serviços prestados nos respectivos territórios’. Assim, em se

tratando de regulamentação e fiscalização não deve haver problemas para que os entes federativos cooperem, quando se trata, porém, da titularidade do serviço—e principalmente da infra-estrutura—é grande a rivalidade entre os Municípios e Estados.

Recentemente, a fim de regulamentar o art. 241 da Constituição<sup>55</sup>, foi editada a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que possibilita que os entes políticos contratem sem licitação consórcios públicos para realização de objetivos de interesse comum, entre eles, a prestação de serviços públicos. Pela lei, Municípios poderiam, por exemplo, contratar uma empresa controlada pelo Estado com o qual mantém um consórcio para prestar serviços de saneamento, com a dispensa de licitação. A depender de uma nova política nacional de saneamento, a lei dos consórcios públicos poderia contribuir para que os serviços de saneamento continuassem sendo prestados por entidades vinculadas ao poder público.

### 2.5.3. Outras formas de desestatização

De modo geral, a desestatização do setor de saneamento tem sido largamente incentivada. A começar pela concessão dos serviços (a um particular)—que pela definição da Lei 9.491 de 9 de setembro de 1997<sup>56</sup> é uma modalidade de desestatização<sup>57</sup> - até a efetiva

<sup>55</sup> “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

<sup>56</sup> “Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

[...] III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

§ 1º Considera-se desestatização:

a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

[...] § 3º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, por determinação do Conselho Nacional de Desestatização, definido nesta Lei, e por solicitação de Estados ou Municípios, poderá firmar com eles ajuste para supervisionar o processo de desestatização de empresas controladas por aquelas unidades federadas, detentoras de concessão, permissão ou autorização para prestação de serviços públicos, observados, quanto ao processo de desestatização, os procedimentos estabelecidos nesta Lei.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a licitação para a outorga ou transferência da concessão do serviço a ser desestatizado poderá ser realizada na modalidade de leilão. [...]

privatização de empresas que prestam serviços públicos, tal como proposto pela Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990 (revogada pela Lei 9.491/97)<sup>58</sup>.

Na verdade, a possibilidade de alienar empresas e concessões já existia na Lei n. 9.074/95<sup>59</sup>, mas com a Lei n. 9491/97 esta previsão foi ampliada. De acordo com o art. 4º da Lei n. 9.491/97, as empresas que prestam serviços públicos podem ser submetidas: à alienação de participação societária (I); à abertura de capital (II); ao “aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição” (III); à “alienação, arrendamento,

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais: [...] VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.”

<sup>57</sup> Entende-se por desestatização a retirada do Estado de determinadas atividades, como um gênero do qual fazem parte: privatização, terceirização, permissão e concessão (SOUTO, 2001, p. 30).

<sup>58</sup> As primeiras privatizações se deram no governo do Gen. João Figueiredo (1981-1984), sob a égide do Decreto n. 86.215, de 15.7.1981, renderam 190 milhões de dólares. No governo de José Sarney (1985-1989), sob a égide do Decreto n. 95.886, de 29.3.1988, deu-se a privatização de 18 empresas, gerando um ingresso de 533 milhões de dólares. No governo Collor, foi editada a Lei n. 8.031, de 12.4.1990, várias vezes modificada até ser revogada pela Lei n. 9.491, de 9.9.1997. A partir de 1991 e em vários governos sucessivos, foram privatizadas 66 empresas, gerando um ingresso de 37,43 bilhões de dólares. As privatizações deram um impulso aos instrumentos de delegação da gestão de serviços públicos e à criação das agências reguladoras (COUTO E SILVA, 2002, p. 54-55).

<sup>59</sup> “Art. 27. Nos casos em que os serviços públicos, prestados por pessoas jurídicas sob controle direto ou indireto da União, para promover a privatização simultaneamente com a outorga de nova concessão ou com a prorrogação das concessões existentes a União, exceto quanto aos serviços públicos de telecomunicações, poderá:

I - utilizar, no procedimento licitatório, a modalidade de leilão, observada a necessidade da venda de quantidades mínimas de quotas ou ações que garantam a transferência do controle societário;

II - fixar, previamente, o valor das quotas ou ações de sua propriedade a serem alienadas, e proceder a licitação na modalidade de concorrência.

§ 1º. Na hipótese de prorrogação, esta poderá ser feita por prazos diferenciados, de forma a que os termos finais de todas as concessões prorrogadas ocorram no mesmo prazo que será o necessário à amortização dos investimentos, limitado a trinta anos, contado a partir da assinatura do novo contrato de concessão.

§ 2º. Na elaboração dos editais de privatização de empresas concessionárias de serviço público, a União deverá atender às exigências das leis n. 8.031, de 1990 e 8.987, de 1995, inclusive quanto à publicação das cláusulas essenciais do contrato e do prazo da concessão.

§ 3º. O disposto neste artigo poderá ainda ser aplicado no caso de privatização de concessionário de serviço público sob controle direto ou indireto dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, no âmbito de suas respectivas competências.

§ 4º. A prorrogação de que trata este artigo está sujeita às condições estabelecidas no art. 25.

Art. 28. Nos casos de privatização, nos termos do artigo anterior, é facultado ao poder concedente outorgar novas concessões sem efetuar a reversão prévia dos bens vinculados ao respectivo serviço público. [...]

Art. 29. A modalidade de leilão poderá ser adotada nas licitações relativas à outorga de nova concessão com a finalidade de promover a transferência de serviço público prestado por pessoas jurídicas, a que se refere o art. 27, incluídas, para os fins e efeitos da Lei n. 8.031, de 1990, no Programa Nacional de Desestatização, ainda que não haja a alienação das quotas ou ações representativas de seu controle societário.

Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo, os bens vinculados ao respectivo serviço público serão utilizados, pelo novo concessionário, mediante contrato de arrendamento a ser celebrado com o concessionário original.

Art. 30. O disposto nos arts. 27 e 28 aplica-se, ainda, aos casos em que o titular da concessão ou autorização de competência da União for empresa sob controle direto ou indireto dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, desde que as partes acordem quanto às regras estabelecidas (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998).”

locação, comodato ou cessão de bens e instalações’ (IV); ou à “dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos’ (V) (MAMELUQUE, 1995, p. 27-28; MELLO, 2000, p. 618-620; SOUTO, 2001, p. 133).

Para complementar, uma vez desestatizada a empresa em uma dessas formas, pressupõe-se a delegação da concessão ou da permissão do serviço, conforme o art. 7º da mesma lei. É dispensada a licitação nesses casos pois, na Lei nº 8.987/95 já havia a previsão de que a transferência do controle societário de uma concessionária pressupõe a transferência da concessão<sup>60</sup> - como, aliás, é solicitado pelos propositores de um novo marco regulatório para o setor de saneamento (MARQUES NETO, 2000, p. 62).

Recentemente, a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, também deu novo fôlego às tentativas de desestatização dos serviços públicos em geral. Trata-se da Lei das parcerias público-privado, ou seja, dos contratos administrativos de concessão que envolvam prestação pecuniária do “parceiro público” e um contrato com valor superior a 20 milhões de reais<sup>61</sup>.

Atualmente, dos quase 5.000 Municípios brasileiros, aproximadamente 3.700 têm seus serviços prestados por concessionárias estaduais. No entanto, destes 3.700 contratos

---

<sup>60</sup> “Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo o pretendente deverá:

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor”.

<sup>61</sup> “Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II - cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III - que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.”



com concessionárias estaduais, 816 estão vencidos ou sem respaldo legal, o que deve levar a abertura de licitação nos próximos anos. O setor privado ainda ‘não se sente seguro’ para assumir os serviços de saneamento, em razão da falta de regulamentação, segundo o BNDES, mas estava presente em 28 Municípios, até 1999, a maioria no Estado de São Paulo. Segundo o jornal *O Estado de São Paulo*, atualmente são 60 concessionárias privadas atuando no Brasil, atendendo aproximadamente 5% da população. A expectativa é de que com o estabelecimento de um novo marco regulatório, os operadores privados passem a atender entre 30 e 40% da população brasileira (BNDES, 1999, p. 7-8; FONTES, 2005).

## **2.6. Os princípios que regem o serviço de abastecimento**

Apesar da desordem institucional na qual se encontra o setor de saneamento, é possível extrair da legislação vigente uma série de direitos dos usuários e obrigações por parte das concessionárias e do poder concedente e ainda, teoricamente, princípios aos quais deveria se submeter o serviço, seja ele prestado por uma concessionária pública ou privada.

Primeiramente, diz o art. 37, parágrafo 3º, inciso I, da Constituição Federal que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, inclusive ‘reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços’. O já citado art. 175, parágrafo único, da Constituição também prevê que lei disporá sobre: direitos dos usuários (II); política tarifária (III); e ‘obrigação de manter o serviço adequado’ (IV).

Embora o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) disponha que são direitos básicos do consumidor (art. 6º, X) a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral e que os ‘órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são

obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos<sup>62</sup> (art. 22), mudanças aconteceram com a Lei n. 8.987/95, que previu:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Embora o art. 7º da mesma lei, ao tratar sobre os direitos e obrigações dos usuários determine que é direito do usuário receber um serviço adequado<sup>62</sup>, houve, de fato, uma mudança na interpretação do princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais. A noção de essencialidade só está presente no ordenamento jurídico brasileiro nos arts. 9º, parágrafo 1º<sup>63</sup> e 30, V da Constituição<sup>64</sup> e na Lei n. 7783/89 que regulamenta o direito de greve<sup>65</sup>, incluindo para os fins da lei o serviço de abastecimento entre os essenciais.

62 “Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998).

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.”

63 “Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.”

64 “Art. 30. Compete aos Municípios:

[...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial [...]”.

65 “Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

Enquanto antes da Lei n. 8.987/95 a jurisprudência dominante era no sentido de que o concessionário não poderia interromper a prestação dos serviços mesmo com o inadimplemento por parte do usuário – e deveria obter o valor devido pelos meios judiciais apropriados – depois da lei de concessões não há violação do princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais se há um corte no fornecimento em razão de inadimplência (MELLO, 1980, p. 95; SOUTO, 2001, p. 140-141, p. 423-424; VIDONHO JUNIOR, 2002, p. 10-11).

E desta forma tem se manifestado o Superior Tribunal de Justiça, destacando-se as seguintes decisões relatadas pela Ministra Eliana Calmon:

Administrativo. Serviço de fornecimento de água. Pagamento à empresa concessionária sob a modalidade de tarifa. Corte por falta de pagamento: legalidade.

1. A relação jurídica, na hipótese de serviço público prestado por concessionária, tem natureza de Direito Privado, pois o pagamento é feito sob a modalidade de tarifa, que não se classifica como taxa.
2. Nas condições indicadas, o pagamento é contra prestação, e o serviço pode ser interrompido em caso de inadimplemento.
3. Interpretação autêntica que se faz do CDC, que admite a exceção do contrato não cumprido.
4. A política social referente ao fornecimento dos serviços essenciais faz-se por intermédio da política tarifária, contemplando equitativa e isonomicamente os menos favorecidos.
5. Recurso especial improvido (STJ, 2ª Turma, Resp 337.965/MG, rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 2.9.2003, DJ 20.10.2003, p. 244).

Administrativo. Serviço público concedido. Energia elétrica. Inadimplência.

1. Os serviços públicos podem ser próprios e gerais, sem possibilidade de identificação dos destinatários. São financiados pelos tributos e prestados pelo próprio Estado, tais como segurança pública, saúde, educação, etc. Podem ser também impróprios e individuais, com destinatários

---

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI - compensação bancária.”

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

determinados ou determináveis. Neste caso, têm uso específico e mensurável, tais como os serviços de telefone, água e energia elétrica.

2. Os serviços públicos impróprios podem ser prestados por órgãos da administração pública indireta ou, modernamente, por delegação, como previsto na CF (art. 175). São regulados pela Lei 8.987/95, que dispõe sobre a concessão e permissão dos serviços públicos.

3. Os serviços prestados por concessionárias são remunerados por tarifa, sendo facultativa a sua utilização, que é regida pelo CDC, o que a diferencia da taxa, esta, remuneração do serviço público próprio.

4. Os serviços públicos essenciais, remunerados por tarifa, porque prestados por concessionárias do serviço, podem sofrer interrupção quando há inadimplência, como previsto no art. 6º, § 3º, II, da Lei 8.987/95, Exige-se, entretanto, que a interrupção seja antecedida por aviso, existindo na Lei 9.427/97, que criou a ANEEL, idêntica previsão.

5. A continuidade do serviço, sem o efetivo pagamento, quebra o princípio da igualdade das partes e ocasiona o enriquecimento sem causa, repudiado pelo Direito (arts. 42 e 71 do CDC, em interpretação conjunta).

6. Recurso especial conhecido em parte, e nessa parte, provido (STJ, 2ª Turma, REsp 709.360/RS, rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 18.8.2005, DJ 26.9.2005, p. 335).

Mesmo em casos em que os relatores argumentam com o princípio da dignidade humana, vota-se pela legalidade do corte no fornecimento do serviço, vale destacar:

Administrativo. Corte do fornecimento de água. Inadimplência do consumidor. Legalidade.

1. A 1ª Seção, no julgamento do RESP nº 363.943/MG, assentou o entendimento de que é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei 8.987/95, art. 6º, § 3º, II).

2. Ademais, a 2ª Turma desta Corte, no julgamento do RESP n. 337.965/MG entendeu que o corte no fornecimento de água, em decorrência de mora, além de não malferir o Código do Consumidor, é permitido pela Lei nº 8.987/95.

3. Ressalva do entendimento do relator, no sentido de que o corte do fornecimento de serviços essenciais - água e energia elétrica - como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, porquanto o cidadão se utiliza dos serviços públicos posto essenciais para a sua vida, curvo-me ao posicionamento majoritário da Seção.

4. A aplicação da legislação infraconstitucional deve subsumir-se aos princípios constitucionais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República e um dos primeiros que vem prestigiado na Constituição Federal.

5. Deveras, *in casu*, não se trata de uma empresa que reclama uma forma de energia para insumo, tampouco de pessoas jurídicas portentosas, mas de uma pessoa física miserável, de sorte que a ótica tem que ser outra. O direito é aplicável ao caso concreto, não o direito em tese. Imperioso, assim tenhamos, em primeiro lugar, distinguir entre o inadimplemento de uma pessoa jurídica portentosa e o de uma pessoa física que está vivendo no limite da sobrevivência biológica.

6. Em segundo lugar, a Lei de Concessões estabelece que é possível o corte considerado o interesse da coletividade, que significa não empreender o

corte de utilidades básicas de um hospital ou de uma universidade, tampouco o de uma pessoa que não possui módica quantia para pagar sua conta, quando a empresa tem os meios jurídicos legais da ação de cobrança. A responsabilidade patrimonial no direito brasileiro incide sobre patrimônio devedor e, neste caso, está incidindo sobre a própria pessoa!

7. Ressalvadas, data *maxima venia*, opiniões cultíssimas em contrário e sensibilíssimas sob o ângulo humano, entendo que 'interesse da coletividade' a que se refere a lei pertine aos Municípios, às universidades, hospitais, onde se atingem interesses plurissubjetivos.

8. Por outro lado, é mister considerar que essas empresas consagram um percentual de inadimplemento na sua avaliação de perdas, por isso que é notório que essas pessoas jurídicas recebem mais do que experimentam inadimplementos.

9. Destacada a minha indignação contra o corte do fornecimento de serviços essenciais de pessoa física em situação de miserabilidade e absolutamente favorável ao corte de pessoa jurídica portentosa, que pode pagar e protela a prestação da sua obrigação, submeto-me à jurisprudência da Seção.

10. Embargos de divergência rejeitados, por força da necessidade de submissão à jurisprudência uniformizadora (STJ, 1ª Seção, EREsp 337.965/MG, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 22.9.2004, DJ 8.11.2004, p. 155)<sup>66</sup>.

Subjacente às decisões de legalidade do corte do fornecimento do serviço em razão de inadimplemento, há a seguinte lógica: à empresa privada cabe a defesa do seu direito de ter lucros e distribuir dividendos entre os acionistas. Quem se ocupa do interesse público, da desigualdade social, dos pobres, dos deficientes e dos pensionistas é o Estado. Este, por outro lado, é incompetente e por isso a iniciativa privada deve assumir algumas de suas funções (não responsabilidades), desde que lhe sejam garantidas as condições de realizar os seus objetivos que são de auferir lucros e não, vale repetir as palavras da Min. Eliana Calmon, ocupar-se das questões sociais. Uma vez assumidos serviços essenciais pela iniciativa privada, é o seu interesse que vai se sobrepor a qualquer consideração de outra ordem, pois princípios nada significam quando o que está em jogo é o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. A consequência é que se as pessoas não puderem pagar, não terão acesso à água potável, mesmo que disso dependam as suas vidas. A julgar pelas recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça, não há garantia de abastecimento nem de quantidade mínima para a sobrevivência das pessoas, algo cujos efeitos trágicos não parece preocupar muita gente.

---

<sup>66</sup> A esse respeito, veja-se: STJ, 1ª Turma, Resp 635871/SP, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18.5.2004, DJ 27.9.2004 p. 271; STJ, 1ª Turma, REsp 691516/RS, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 11.10.2005, DJ 24.10.2005, p. 193; e STJ, 1ª Turma, Resp 715074/RS, rel. Min. José Delgado, julgado em 3.3.2005, DJ 4.4.2005, p. 230.

Outro princípio relevante é o da universalidade, pelo qual o saneamento básico deve ser um serviço ao qual todos, indistintamente, tenham acesso. Lembra Nivaldo Brunoni (2003, p. 86) que o Código Nacional de Saúde (Lei n. 2.312, de 3 de setembro de 1954) determina no seu art. 11 que toda construção habitável deve ser obrigatoriamente ligada à rede de canalização de esgoto<sup>67</sup>. A Lei n. 8.987/95 sequer menciona o princípio da universalidade, mas a Lei n. 9.074/95 estabelece que o poder concedente deve observar, entre outras determinações, “atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional inclusive as rurais” (no art. 3º, IV). No entanto, a participação da iniciativa privada neste setor significa que o excedente econômico gerado pela exploração do serviço não será destinado ao reinvestimento no próprio serviço, para sua universalização. Pelo contrário, o excedente vai passar para fora do sistema, tornar-se-á o lucro do investidor privado (ALVES, 1998 p. 24-26, p. 40-42, p. 310-312; BRUNONI, 2003, p. 86).

Revela-se, mais uma vez, o conflito entre mercado e necessidade social. É da essência do primeiro a livre aplicação dos excedentes resultantes da atividade, mas isso não condiz nem com os objetivos do Estado, de forma geral, nem tampouco com o serviço de abastecimento, cujo requisito de universalidade não comporta o êxodo desses recursos, ao contrário, exige a sua reaplicação no próprio setor. Neste contexto,

uma política que desarticule o sistema institucional no sentido de deixar que os recursos excedentes da prestação (exploração?) dos serviços de saneamento básico sejam lançados para fora do sistema, enquanto deixa ao Estado o provimento de recursos para as populações carentes, é efetivamente fazer uma política não só liberal quanto ao seu esteio ideológico, como também liberal quanto à disposição de recursos públicos que deverão permanecer no sistema. O art. 170 da Constituição Federal, acima transcrito, fundamenta precisamente o contrário dessa política de desmobilização estatal, visto que determina a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, com o fim de assegurar a todos existência

---

<sup>67</sup> O Decreto que regulamenta o Código Nacional de Saúde (Decreto n. 49.974, de 21 de janeiro de 1961, estabelece no art. 36 que “é obrigatória a ligação de toda construção considerada habitável à rede pública de abastecimento de água e aos coletores públicos de esgoto”. Eduardo Coral Viegas (2005, p. 120) noticia que, no Rio Grande do Sul, a Lei Estadual n. 6.503, de 1972, estabelece no art. 18, a obrigatoriedade de ligação de toda construção considerada habitável à rede de abastecimento de água e de coleta de esgoto.

digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros, os princípios da defesa do consumidor, defesa do meio ambiente e redução das desigualdades regionais e sociais (ALVES, 1998, p. 41).

O princípio da uniformidade ou da generalidade é aquele pelo qual todos os usuários devem fruir do serviço de forma igualitária, em termos de qualidade. Em outras palavras, a qualidade dos serviços não pode variar conforme a capacidade de pagamento dos usuários (GRANZIERA, 1998, p. 268-269; SOUTO, 2001, p. 412; BRUNONI, 2003, p. 86).

O princípio da correlação é aquele pelo qual o saneamento deve abranger mais do que ações de água potável e coleta de esgoto. Deve ser conjugado com uma série de outras políticas públicas, tais como o zoneamento urbano e industrial, a coleta e destinação final de resíduos sólidos, a política de combate à pobreza entre outras (BRUNONI, 2003, p. 87).

Há que se ressaltar ainda o princípio do uso racional, previsto no art. 2º, II da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981) e o princípio da eficiência e cortesia (GRANZIERA, 1998, p. 268-269; SOUTO, 2001, p. 412; BRUNONI, 2003, p. 90).

Por fim, com relação ao princípio da modicidade das tarifas previsto no parágrafo 1º do art. 6º da Lei n. 8.987/95, este visa, segundo Marcos Juruena Villela Souto (2001, p. 157-163, p. 421), tornar o serviço acessível a todos sem inviabilizar a remuneração adequada do prestador. Para tanto, a lei autoriza que o poder concedente preveja receitas alternativas, complementares, acessórias, de projetos associados ou dê subsídios. Contudo, é possível questionar até mesmo a remuneração do serviço de abastecimento por meio de tarifa, ou seja, com um regime de direito administrativo, uma vez que, por se tratar de serviço público de natureza compulsória, deveria ser remunerado por meio de taxa, sujeito ao regime tributário e aos princípios da anterioridade e da legalidade. Recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça têm acompanhado este pensamento<sup>68</sup> (BRITO MACHADO, 2004, p. 15).

---

<sup>68</sup>“Tributário. Serviço de esgoto. Natureza jurídica da remuneração. Taxa. Compulsoriedade de sua utilização. Sujeição ao regime tributário. Orientação dominante no STJ. Recurso especial desprovido.

## 2.7. O mercado é a solução?

A Chefe do Departamento de Operações de Saneamento do BNDES, Terezinha Moreira ([199-]a, p. 2-5; [199-]b, p. 8-9), relata os infindáveis problemas que enfrentam os operadores públicos do setor de saneamento: são em torno de 45% as perdas de faturamento (decorrente de perdas físicas e perdas comerciais); o índice de produtividade de pessoal é baixo, já que no Brasil há 4,57 empregados por mil ligações de água, enquanto que o padrão internacional é de 2 a 3 empregados por mil ligações; e somente as CESBs de maior porte e os serviços municipais mais significativos conseguem gerar recursos internamente, mas estes ainda são insuficientes para os necessários investimentos, já que as regras mais restritivas para o endividamento do setor público reduzem a capacidade de investimentos. E, apesar de todos os problemas, os operadores públicos não têm implementado medidas destinadas à redução de custos, ao aumento da produtividade e à melhoria dos indicadores de eficiência.

Diante das propaladas dificuldades das CESBS e da estimativa de que são necessários investimentos de 178 bilhões de reais nos próximos 20 anos para a universalização dos serviços para a população urbana, a desestatização do setor tem sido propugnada como uma solução inadiável. Somente o ingresso de capitais financeiros e gerenciais privados seria capaz de promover a superação dos desafios para o desenvolvimento do setor e o pleno atendimento da população (MARQUES NETO, 2000, p. 59-62; PARLATORE, 2000, p. 281-283, 290-295; GODOY, 2005).

---

1. A jurisprudência dominante no âmbito desta Corte considera que o valor exigido como contraprestação pelo serviço de água e esgoto possui natureza jurídica de taxa — submetendo-se, portanto, ao regime jurídico tributário, especialmente no que diz com a observância do princípio da legalidade — sempre que seja de utilização compulsória, independentemente de ser executado diretamente pelo Poder Público ou por empresa concessionária.

2. Recurso especial a que se nega provimento” (STJ, 1ª Turma, Resp 782.270/MS, rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 18.10.2005, DJ 7.11.2005, p. 163). Ver também: STJ, 2ª Turma, RMS 18441/SC, rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 1.9.2005, DJ 26.9.2005, p. 271; STJ, 1ª Turma, REsp 665738/SC, rel. Min. José Delgado, julgado em 4.11.2004, DJ 21.2.2005, p. 11; e STJ, 1ª Turma, REsp 480692/MS, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 10.6.2003, DJ 30.6.2003, p. 148.



Vale citar:

O estímulo aos investimentos de capital, e a sua obtenção, para resolver esses problemas é agora um desafio ético, assim como político. O custo de construir e administrar o funcionamento de uma infra-estrutura de fornecimento de água é tão elevado que muitos países em desenvolvimento não têm condições de financiar adequadamente o fornecimento de água para boa parte da sua população. Cada vez mais o capital terá que vir de fontes privadas, assim como do setor público tradicional, o que levanta problemas éticos sérios, tais como a transparência e o acesso do público às informações, a compatibilidade com os valores e crenças básicas sobre a propriedade dos recursos naturais e os direitos sobre eles, a adequação e efetividade das estruturas de regulamentação, etc. Juntamente com a privatização, e diante da crescente escassez na disponibilidade de água pura, alguns países já optaram pela criação de um mercado para a água (SELBORNE, 2002, p. 27).

Some-se à posição da doutrina a ampla campanha veiculada na imprensa, ora ressaltando a má-administração das CESBs:

Há recursos disponíveis para levar redes de água e esgotos à população. O que não há são empresas de saneamento bem administradas, que possam tomar esse dinheiro barato. Não têm acesso ao crédito bancário as empresas que não geram lucros suficientes para poder se endividar e aquelas que dependem dos recursos dos Estados para cobrir seus custos. Essas regras foram estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, primeiro, para forçar os controladores das empresas estaduais a administrar com eficiência seu patrimônio e, segundo, para induzir os Estados a produzir superávit primário, reduzindo seus níveis de endividamento (SOBRA, 2003)<sup>69</sup>;

ora reafirmando, como um credo, a impossibilidade de investimento público:

Impedidas de tomar empréstimos dos organismos financeiros tradicionais, como o BNDES e a CEF, as empresas brasileiras de saneamento estão se aproximando de um estrangulamento em termos de captação de recursos, ao mesmo tempo que a demanda por ampliação de serviços aumenta significativamente, segundo Miguel Arab, da Trevisan Consultores. Isso tem provocado uma perigosa redução da capacidade de investimentos, comprometendo ainda mais o atendimento já deficitário à população não só no abastecimento de água, mas também nos níveis de atendimento de coleta e tratamento de esgotos. [...] A única saída vislumbrada para resolver esse problema seria a privatização, já que com ela cairiam os atuais entraves, possibilitando a retomada de estratégias de investimentos de médio e longo prazos. A questão que se coloca, então, é qual modelo seguir. Para ele, as empresas de saneamento deveriam pensar em um modelo diferente de privatização. 'A questão não é discutir se é necessário ou não privatizar, mas perceber que o modelo atual não é funcional e não atende mais aos objetivos e às demandas sociais. Mas qual seria o modelo alternativo capaz

<sup>69</sup> Ainda, a esse respeito, veja-se: BNDES QUER acelerar vendas do setor. *O Estado de São Paulo*, 17 de julho de 2000; RECURSOS há, falta gestão. *O Estado de São Paulo*, 18 de agosto de 2003; e VIVEIROS, Mariana. Empresas têm de fazer a sua parte, afirma ministro, *Folha de São Paulo*, 3 de novembro de 2001.

de conjugar o interesse estratégico do setor com o crescimento e a expansão da empresa, evitando-se os vícios da ineficiência operacional e do corporativismo sem a contrapartida de trabalho efetivo? Segundo Arab, uma idéia viável para o setor seria a adoção de um modelo em que houvesse pulverização de ações entre o grande público, mas incluindo principalmente os funcionários. Seria permitido, por exemplo, que as caixas de Previdência das próprias empresas de saneamento se organizassem para participar, com os empresários, de todo o processo de privatização (O FUTURO, 2002).

E conclui que a privatização é a solução para todos os males: “A morosidade da privatização na área de saneamento e a falta de investimentos no setor estão preocupando. Há quem se pergunte: que estatísticas mais precisam ser feitas para disparar o alarme?” (SANEAMENTO, 2000).

Curiosamente, nem a lei elegeu o objetivo de promover a eficiência dos serviços públicos como o único a ser alcançado com as desestatizações. Diz o art. 1º da Lei n. 8.031/90, que o programa nacional de desestatizações também pretende reduzir o montante da dívida pública e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais.

Teoricamente, são várias as opções de participação privada no setor de saneamento como: contrato de administração ou gestão, arrendamento, concessões parciais ou plenas e venda de controle acionário de CESBs—esta última seria a melhor solução segundo o BNDES. A venda do controle acionário de uma companhia pública proporcionaria maior valorização da companhia decorrente do ganho de escala, eliminação das restrições às quais se submetem as empresas públicas e um fortalecimento do poder público para o exercício das funções de regulação e controle, imprescindíveis no caso de monopólio natural (BNDES, 1999, p. 2; MOREIRA, [199-], p. 15-16). Conclui Terezinha Moreira ([199-]a, p. 25):

O que se encontra em jogo é o valor econômico das concessões, ou seja, dos mercados que estas representam. Consideradas apenas as nove regiões metropolitanas constituídas na década de 70, encontramos quase 140 Municípios e aproximadamente 45 milhões de habitantes. É nos Municípios das capitais e seus entornos que se concentram cerca de 60% a 65% das CESBs.

De fato, a razão para a disputa entre Estados e Municípios pela titularidade do serviço de abastecimento nas regiões metropolitanas envolve o fato de que muitos Municípios

estão preocupados em garantir a sua titularidade a fim de poder negociar com a iniciativa privada. Os serviços nas regiões metropolitanas representam 60% do faturamento anual de R\$10 bilhões do setor de saneamento e ser titular dos serviços pode, eventualmente, significar o embolso de muito dinheiro (NOVAES, 2001; NOVAES, 2004a)<sup>70</sup>.

Observa-se que, quando passa a ser mais importante o ‘valor econômico das concessões’, são deixados de lado os propósitos de proporcionar o acesso à água de qualidade e quantidade suficiente para garantir a sobrevivência a todas as pessoas, inclusive as que não podem pagar (pela vida!). Se o que interessa são as concessões que dão lucro – as que envolvem grandes zonas urbanas e solventes consumidores – o que está realmente em jogo é a vida das pessoas que não podem pagar pela água e das que habitam lugares onde o serviço de abastecimento não dá lucro e, logo, não serão objeto da atenção das concessionárias privadas, como já não são do poder público, ao qual se atribui tão somente a função reguladora e fiscalizadora de um eficiente mercado.

## **2.8. Experiências brasileiras de desestatização**

A primeira concessionária privada de saneamento no Brasil foi a Águas de Limeira, no interior de São Paulo, formada em partes iguais pela *Suez* e *Odebrecht* em 1995. Como até 2001 não houve aumento de tarifa, o Município e a empresa firmaram um aditivo ao contrato, prevendo um novo cronograma de investimentos e aumento de tarifa. Este aditamento foi anulado pelo novo governo municipal em janeiro de 2005 e atualmente as partes estão discutindo a concessão judicialmente (SOUZA, 2005).

Manaus foi a primeira capital a privatizar os serviços de água e esgoto, em 2000. A Águas do Amazonas comprometeu-se a fornecer água para 95% da população até

---

<sup>70</sup> Também a esse respeito, veja-se: NOVAES, Washington. A água e a sociedade, *O Estado de São Paulo*, 26 de março de 2004.

2005. Em 2001, a Águas do Amazonas era alvo de críticas por parte da população de Manaus, por conta do seu déficit no abastecimento (CECATO, 2000; BRASIL, 2001).

Os dois exemplos de desestatização envolvendo Municípios, amplamente veiculados na imprensa, não condizem totalmente com a propaganda de que a iniciativa privada resolveria os problemas do serviço.

Em relação às CESBs três situações devem ser comentadas. No Paraná, evidencia-se o interesse de uma multinacional. Nos Estados de Santa Catarina e São Paulo, revelam-se os interesses dos Municípios em retomar os serviços das entidades estaduais, possivelmente como passo inicial de um processo de privatização.

A Companhia de Saneamento do Paraná, Sanepar, vendeu 39% das suas ações a um consórcio chamado Dominó, composto pela francesa *Veolia* (30%), Andrade Gutierrez Concessões (27,5%), Daleth Participações (27,5%) e Companhia Paranaense de Eletricidade - Copel (15%). O Estado ainda mantinha o controle acionário, mas por um acordo de acionistas firmado em 1998, conferia o poder de decisão ao consórcio. Em 2003 o novo governo estadual tentou anular o acordo de acionistas, mas perdeu judicialmente. Em setembro de 2005 um novo decreto foi assinado com o mesmo propósito (PARLATORE, 2000, p. 302; LIMA, 2005).

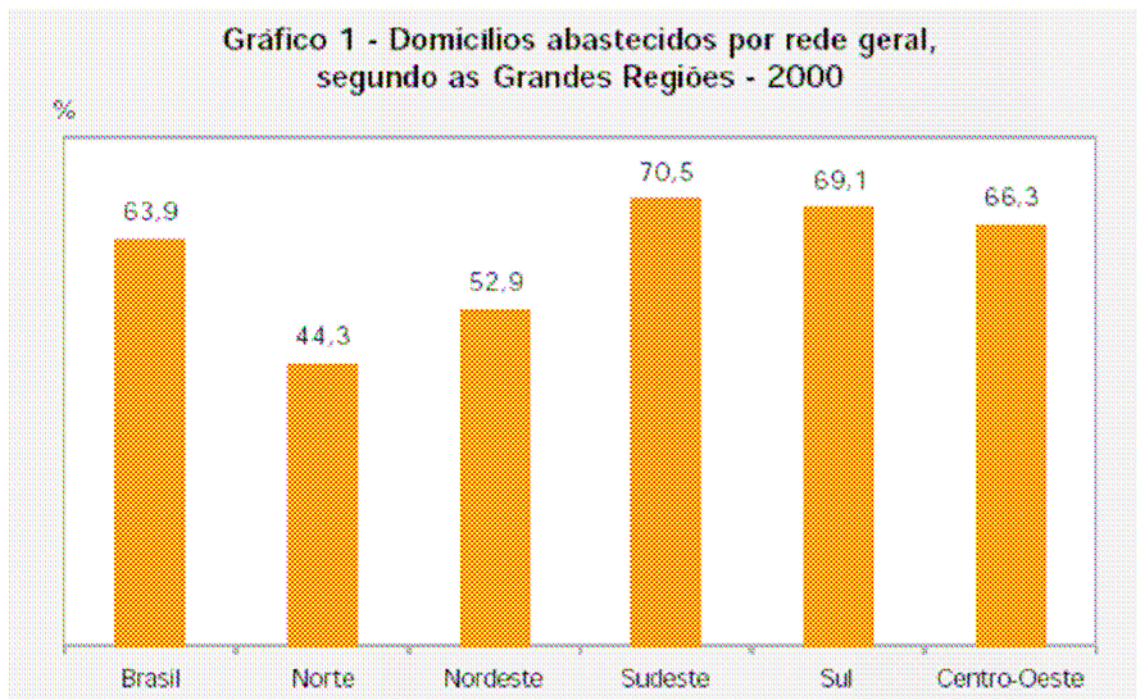
A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento, Casan, perdeu a concessão dos serviços em vários Municípios do Estado de Santa Catarina: Balneário Camboriú, Camboriú, Içara, Tubarão, Itapema, Navegantes e, recentemente, Joinville, a maior cidade do Estado. Esta gerava uma receita de 46 milhões anuais para a Casan, valores esses que o presidente da Águas de Joinville pretende que fiquem no Município e, para isso, abriu concorrência para que empresas privadas prestem os serviços antes sob responsabilidade da Casan. Ou seja, houve uma municipalização dos serviços com claro intuito de promoção de uma privatização (JURGENFELD, 2005).

A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, Sabesp, é uma das mais bem sucedidas empresas estaduais de saneamento: atende a 24 milhões de pessoas ou cerca de 70% da população do Estado e é a maior da América Latina em faturamento. O ex-prefeito de São Paulo Celso Pitta tentou retomar os serviços, na expectativa de realizar uma privatização que renderia cerca de 6 bilhões de dólares e com isso resolveria o problema da dívida do Município com o governo federal. Sob o governo de Marta Suplicy houve mais uma tentativa de retomar os serviços, pela Lei municipal n. 13.670/2003, mas o Tribunal de Justiça de São Paulo os manteve sob responsabilidade da Sabesp (BNDES, 1998a, p. 4-5; GENTILE, 1999; NOVA, 2004; SABESP, 2005).

## **2.9. A realidade do serviço de abastecimento no Brasil**

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000, o serviço de abastecimento no Brasil ainda não foi universalizado. Há 116 Municípios brasileiros nos quais não há serviço de abastecimento de água por rede geral, nos quais a população precisa recorrer aos chafarizes e fontes, poços particulares, abastecimento por caminhões-pipas ou utilização direta de cursos de água. A maior parte destes Municípios estão nas Regiões Norte e Nordeste (IBGE, 2002, p. 30-31).

Em termos de domicílios atendidos, as redes de distribuição de água atendem apenas 63,9% do número total de domicílios recenseados em 2000. Vislumbra-se também neste aspecto, a desigualdade regional: enquanto na região Sudeste o percentual de domicílios atendidos é de 70,5%, na região Nordeste é de 52,9% e na região Norte, 44,3%, conforme o seguinte gráfico (figura n. 9) (IBGE, 2002, p. 31-33):



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*, 2000, p. 32.

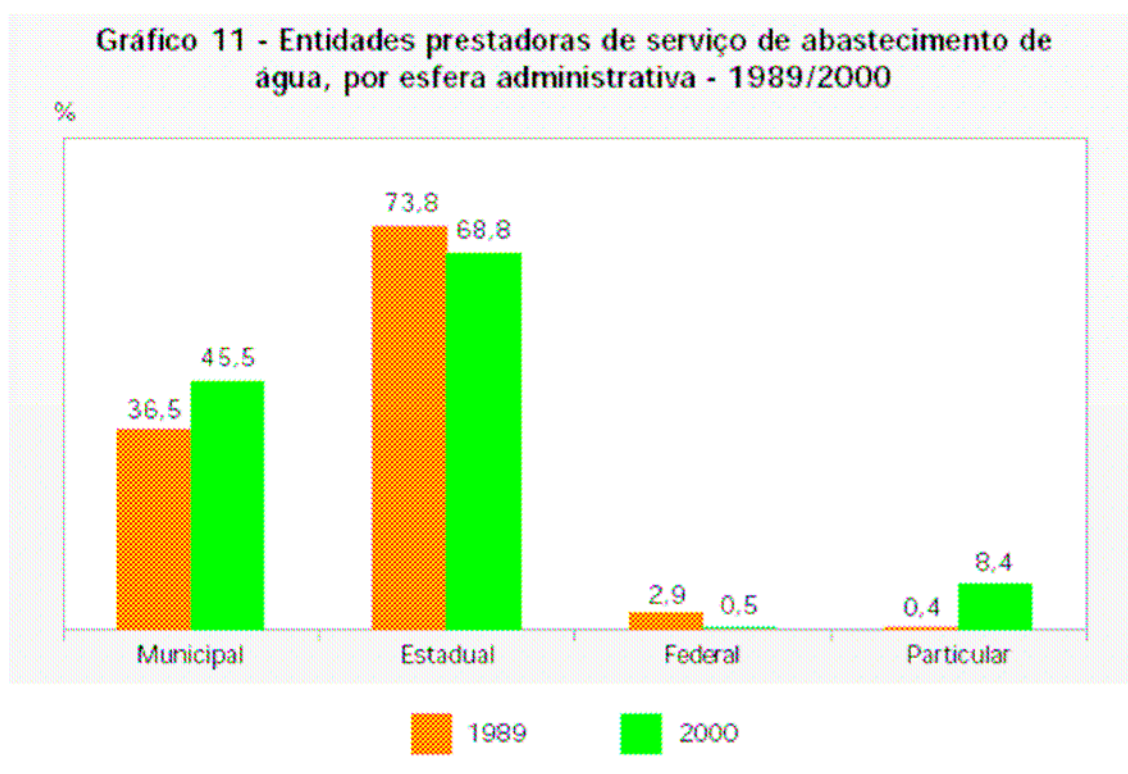
Talvez o percentual de população atendida por rede de abastecimento ilustre melhor a disparidade entre as regiões brasileiras. O Sudeste está em primeiro lugar em termos de população atendida pela rede de água, com 84,6%, sendo que somente o Estado de São Paulo tem 95% da sua população atendida. Na região Sul 80,3% da população é atendida; na Centro-Oeste, 77,9%; no Nordeste 63,9%; e na região Norte, 51,9%. Na média geral, 76,1% da população brasileira é atendida pela rede de abastecimento, conforme o seguinte mapa (figura n. 10) (IBGE, 2004, p. 17):



Fonte: *Atlas de Saneamento*, IBGE, 2004, p. 17.

A abrangência do serviço de abastecimento também varia conforme o tamanho populacional dos Municípios: somente 46% dos domicílios nos Municípios menores—aqueles com menos de 20 mil habitantes—contam com abastecimento por rede geral e nos Municípios maiores—aqueles com mais de 300 mil habitantes, 75% dos domicílios são atendidos pela rede. No entanto, os maiores Municípios localizam-se justamente nas regiões de maior desenvolvimento econômico (IBGE, 2002, p. 32).

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico constatou, ainda, que entre 1989 e 2000 houve um aumento da participação de empresas municipais e privadas na prestação do serviço de abastecimento, conforme o seguinte gráfico (figura 11) (IBGE, 2002, p. 39-40):



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*, 1989/2000, p. 40.

Os Municípios com mais problemas de saneamento são também os que têm as maiores taxas de mortalidade infantil: há 1.159 Municípios com taxas de mortalidade de mais de 40 mortes por mil nascidos vivos, dos quais 1.086 estão no Nordeste, 48, no Norte e 25, em Minas Gerais (LEAL, 2005).

Vale ressaltar ainda que, na avaliação da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, o acesso aos serviços de saneamento para os 40% mais pobres aumentou 6% entre 1992 e 1999, passando de 26,3% para 32,3%; enquanto que houve um aumento de 3,6% na proporção do acesso dos 10% mais ricos, passou de 76,5% para 80,1% (MMA, 2002a, p. 25).



## 2.10. Experiências internacionais com a desestatização

Na Argentina, durante a década de 90, a privatização de empresas estatais era considerada a panacéia para todos os problemas da economia nacional. O propósito principal era, no entanto, pagar a dívida externa – satisfazendo credores que queriam trocar papéis desvalorizados por ativos rentáveis – e brindar os grupos de poder econômico com oportunidades de negócio. A água era o negócio perfeito pois, por se tratar de um monopólio natural, conta com uma demanda constante e um eventual aumento de tarifas não faria com que os consumidores decidissem prescindir do serviço. O edital para concessão da *Obras Sanitarias de la Nación* – responsável pela prestação de serviços de abastecimento e esgoto na Grande Buenos Aires, o que inclui a capital e mais 13 distritos - provocou várias críticas, pois as exigências eram tantas que só poderiam ser satisfeitas por firmas estrangeiras: o patrimônio líquido mínimo do licitante, por exemplo, deveria ser 1 bilhão de dólares, ou 750 milhões em caso de consórcio. Em dezembro de 1992, foi vencedor o consórcio Águas Argentinas liderado pela então *Lyonnaise des Eaux*, *Aguas de Barcelona*, Banco Galicia e *Sociedad Comercial del Plata* (PARLATORE, 2000, p. 315-318; REY; LÓPEZ, 2003, p. 11-12; REY 2003, p. 53-55).

Ao invés de baixar os preços e melhorar o serviço, a concessão permitiu que o lucro obtido fosse entre 2 e 3 vezes maior do que os lucros obtidos com a privatização no Reino Unido. A Águas Argentinas expandiu a rede de abastecimento em ritmo muito mais rápido que a rede de esgoto - as taxas cobradas por ambos os serviços era a mesma, mas a infra-estrutura de esgoto custa mais do que o dobro da infra-estrutura de água - e pretendeu aumentar as tarifas em um percentual considerado inaceitável pelo Presidente Nestor Kirchner. Embora preste serviços para uma população de 10 milhões de pessoas e tenha um faturamento de 200 milhões de dólares por ano, a concessionária afirma que precisa aumentar

seu faturamento em 60% para ter lucros. Caso não seja autorizado o aumento de tarifas a *Suez* ameaça romper o contrato por violação de obrigações por parte do concedente. (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 121-125; LAIMÉ, 2005; BRAGA, 2005a; BRAGA, 2005b).

Vale transcrever trecho da notícia publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, em 3 de março de 2005, com o título “Argentina ameaça estatizar empresas”:

A empresa de água e saneamento de Buenos Aires é um caso emblemático, como lembrou em editorial publicado ontem o jornal chileno *Mercúrio*. A empresa Águas Argentinas vem descumprindo os investimentos acordados em seu contrato, alegando que o valor baixo das tarifas impossibilita o cumprimento das metas. Para permitir os investimentos, a empresa propõe que o governo os subsidie. Este, por sua vez, quer em troca uma participação societária, o que a empresa rejeita. O episódio com as Águas Argentinas reinicia um ciclo que se repete há mais de 70 anos na América Latina, diz o jornal. As empresas de serviços públicos começaram no setor privado atendendo à população de alta renda. Com o tempo, os serviços foram ampliados para a classe média. Quando ocorria uma crise econômica, os políticos adotavam controles sobre as tarifas, limitando a possibilidade de investimento das empresas. Como resultado, o serviço se deteriorava, até que o governo decidia estatizar o serviço. Estatal, a empresa era administrada por critérios políticos, o que levava a mais ineficiência e novas carências de investimento, causadas por restrições orçamentárias. A solução, adotada por muitos países nos anos 90, era privatizar as empresas, em troca de investimento.

A *Suez* instalou-se na Bolívia em 1997, por conta das privatizações realizadas pelo governo Sanchez de Lozada. A empresa prestava os serviços de saneamento em La Paz e El Alto por meio da filial *Águas Del Illimani*. O resultado foi tal que o preço da água em alguns bairros da periferia aumentou 600% e 40.000 pessoas não tinham acesso à água potável em El Alto. Os cortes no fornecimento de água eram frequentes e para instalação era preciso pagar 1.100 bolivianos (ou 330 reais), enquanto que antes da concessionária privada o preço era de 730 bolivianos (aproximadamente 215 reais) que podiam ser pagos em cinco anos. Em janeiro de 2005, o governo de Carlos Mesa, em razão da forte pressão popular, rompeu o contrato com a *Águas Del Illimani*<sup>71</sup> (POUPEAU, 2003, p. 30; CHAVEZ, 2005).

---

<sup>71</sup> Veja-se: FORERO, Juan. Risco político atrasa saneamento na AL, *Folha de São Paulo*, 23 de fevereiro de 2005.

Antes disso, em 2000, uma insurreição popular<sup>72</sup> na cidade de Cochabamba conseguiu “expulsar” a empresa *Bechtel*, que atuava por meio da subsidiária *Águas Del Tunai*. Em dezembro de 1999 a empresa havia promovido um aumento de tarifas de até 100% em algumas localidades. Atualmente, a *Bechtel* move um procedimento de arbitragem contra o Estado boliviano, junto ao Centro Internacional para a Resolução de Diferenças relativas aos Investimentos (CIRDI), uma organização do Banco Mundial, pedindo uma indenização de 25 milhões de dólares, o que equivale a 50 vezes o que a empresa investiu durante os sete meses em que foi concessionária (SOLON, 2003, p. 32; CECENÑA, 2005, p. 29-34).

No Uruguai, um referendo realizado em 31 de outubro de 2004 aprovou uma emenda constitucional que declarou que os serviços de água não podem ser privatizados e devem ser regulamentados. O resultado do plebiscito fez com que a diretoria da empresa *Uragua* que atua em Punta del Este anunciasse que deixará o Uruguai o mais rápido possível, mas não sem pleitear uma indenização (SECRETAN, 2004).

Em Manila, nas Filipinas, foi concedido à *Suez* em 1997 o serviço de abastecimento da população de mais de 6 milhões de pessoas. O contrato era de 25 anos, mas em fevereiro de 2003, a empresa anunciou a sua retirada, em razão da recusa das autoridades de aumentar as tarifas. Em cinco anos, as tarifas haviam aumentado 500% e consumiam 10% do rendimento das famílias. Em novembro daquele ano uma epidemia de gastroenterite e de cólera deixou 700 pessoas doentes e causou a morte de 7 (LAIMÉ, 2005).

A partir dos exemplos acima citados, pode-se afirmar que a entrega de serviços essenciais, tal como é o de captação, tratamento e distribuição de água à iniciativa privada pode ter resultados desastrosos. De fato, os aumentos de tarifas não são raros quando uma empresa assume o serviço, embora quase sempre justificados com a necessidade de realizar

---

<sup>72</sup> Vale citar: “*La guerra del agua – y más recientemente la del gas -, es una de las experiencias de lucha colectiva más importantes de los últimos tiempos. (...) Detrás de la guerra y quizá más relevante que ésta, ocurre un proceso de constitución de un sujeto y un espacio de la resistencia que abren nuevos horizontes para los movimientos sociales bolivianos*” (CECENÑA, 2005, p. 30).

investimentos. As empresas não costumam demonstrar qualquer preocupação com a qualidade do serviço ou com o acesso por parte daqueles com menor poder aquisitivo, ou sem poder aquisitivo algum. O poder regulatório e fiscalizatório do Estado não se mostrou ainda forte o suficiente para impor que uma empresa sujeite-se a alguma consideração que atrapalhe a realização de seus objetivos mais fundamentais ou a manutenção da sua “saúde” financeira. Quanto ao direito à vida e à saúde das pessoas, são citados, proclamados, reafirmados, mas os necessários deveres correspondentes (aos direitos) ainda estão vagando à procura de um sujeito.

### **2.11. Conclusão do capítulo**

O presente capítulo analisou o tratamento legal dado à água e ao serviço público de abastecimento pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Primeiramente, verificou-se que há uma sobreposição de competências tanto a respeito de recursos hídricos como a respeito do saneamento, sem que haja clareza na Constituição a respeito de diversos temas polêmicos, tais como o domínio sobre as águas subterrâneas que ultrapassem o território de mais de um Estado da federação e a competência para prestação do serviço de saneamento em regiões metropolitanas.

Tampouco há na Constituição qualquer definição sobre serviço público ou inclusão do saneamento entre os serviços de titularidade do Estado. Ao contrário, a disciplina constitucional dos serviços públicos está inserida no título sobre a ordem econômica e financeira, logo após o tratamento das atividades econômicas e da função do Estado de agente normativo e regulador destas atividades.

A legislação infra-constitucional a respeito da concessão e permissão de serviços públicos, em geral, confirma um modelo global de redução do Estado e participação

dos agentes econômicos privados nas atividades mais essenciais à coletividade. A ausência de uma política nacional de saneamento e, por outro lado, o incentivo ao desmantelamento das companhias estaduais remanescentes do Planasa tendem a consolidar um quadro no qual há muito pouco espaço para o público, para a coletividade e para valores acima de qualquer preço.

E, ainda, a julgar pela situação atual do acesso ao abastecimento e pelas experiências citadas, o alijamento de qualquer consideração a respeito da essencialidade da substância água para a vida e da impossibilidade de boa parte da população pagar pela água na construção de um novo modelo de serviço público de abastecimento, é iminente.

## **CAPÍTULO 3. A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E O ACORDO GERAL SOBRE COMÉRCIO DE SERVIÇOS**

### **3.1. Introdução**

O presente capítulo tem por objetivo apresentar a forma como os serviços públicos - em especial, o serviço de abastecimento de água como categoria de serviço ambiental - foram introduzidos no âmbito da regulamentação do comércio internacional e multilateral, em outras palavras, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Entrando no campo das relações internacionais, a regulamentação dos serviços públicos - a definição de seu alcance e de suas prioridades - deixa de integrar somente o interesse nacional e passa a ser alvo, motivo e objeto do desejo de políticas provenientes das mais diversas fontes além do Estado nacional e soberano. Por conseguinte, saem do controle dos seus principais interessados, os usuários, controle esse somente possível pelo exercício da cidadania democrática (ainda que formal) dentro de cada país.

O fato de o trabalho se restringir à análise do comércio de serviços no âmbito da OMC é uma escolha metodológica e não significa que o serviço de abastecimento não sofra ataques liberalizantes em outras frentes, como nos acordos regionais de comércio - como ALCA e acordo União Européia-Mercosul - nas políticas de ajuste estrutural promovidas pelo FMI ou nos financiamentos do Banco Mundial.

Na primeira parte pretende-se apresentar o contexto político e econômico do surgimento da OMC e a forma como se estruturaram os seus órgãos, seus propósitos e as suas obrigações. Na segunda parte há exposição do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS) e das obrigações que impõe aos membros da OMC.

A evolução das negociações sobre comércio de serviços por meio das rodadas da OMC será comentada na terceira parte para que, por fim, após breve análise dos serviços ambientais, seja possível concluir o capítulo com um panorama da introdução do serviço público de abastecimento dentro do processo de liberalização do comércio de serviços.

## **3.2. A Organização Mundial do Comércio**

### **3.2.1. O contexto histórico do surgimento da OMC**

A OMC tem origem no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, ou acordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), firmado em 1947. Após a segunda guerra mundial, os países vencedores reuniram-se em *Bretton Woods* a fim de instituir uma nova ordem econômica internacional. Desse encontro surgiram o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Internacional do Comércio (OIC). Esta, de acordo com a Carta de Havana, deveria regulamentar o comércio internacional e propor reduções tarifárias. Contudo, a não ratificação da Carta por diversos países, em particular pelos EUA, fez com que a criação de uma organização internacional fosse então inviável. A solução foi a adoção de apenas um capítulo da Carta de Havana, relacionado à redução das tarifas alfandegárias no comércio internacional e assim nasceu o acordo GATT (RÊGO, 1996, p. 3-5; BARRAL, 2003b, p. 12-13; 2005, p. 2).

De acordo com o GATT, as reduções de tarifas eram negociadas por rodadas de negociações. Desde 1947 ocorreram 8 rodadas de negociações comerciais que, além de

reduzirem as barreiras alfandegárias, criaram a legislação do comércio internacional, em parte vigente até os dias atuais. Se as primeiras rodadas caracterizaram-se por negociações de tarifas, as últimas—Kennedy, Tóquio e, principalmente, do Uruguai - abordaram temas mais abrangentes como barreiras não-tarifárias, medidas *antidumping*, subsídios, serviços, propriedade intelectual entre outros. O quadro a seguir (figura 12) ilustra os principais temas e os valores negociados nas rodadas do GATT:

Ano	Rodada	N. de países	Comércio afetado (US\$)	Temas principais
1947	Genebra	23	10 bilhões	Redução de tarifas
1949	Annecy	13	—	Redução de tarifas
1951	Torquay	38	—	Redução de tarifas
1956	Genebra	26	2,5 bilhões	Redução de tarifas
1960-61	Dillon	26	4,9 bilhões	Redução de tarifas
1964-67	Kennedy	62	40 bilhões	Redução de tarifas e medidas <i>antidumping</i>
1973-79	Tóquio	102	155 bilhões	Redução de tarifas e barreiras não-tarifárias
1986-94	Uruguai	123	3,7 trilhões	Criação da OMC, redução de tarifas e liberalização de novos setores econômicos, reforços nas medidas <i>antidumping</i> , subsídios, salvaguardas, entre outros temas relevantes.

Fonte: BARRAL, 2003, p. 13.

A rodada de negociações mais importante é a Rodada Uruguai, que começou em 1986 em Punta del Este. Após sete anos e meio de negociações—o dobro do tempo previsto inicialmente - a rodada foi concluída em Marrakesh, com a criação da OMC, que começou a funcionar em 1º de janeiro de 1995 (RÊGO, 1996, p. 4-7; BARRAL, 2003b, p. 13-14).

Deve-se ter em vista que os anos de negociações da Rodada do Uruguai inseriram-se em um importante contexto de mudanças na política e na economia internacionais. A queda do muro de Berlim e o fim da *guerra fria* precipitou a constatação da emergência de uma nova ordem internacional, caracterizada como *Pax Americana*, o que ajudou a disseminar o ideário neoliberal. Trata-se daquilo que Boaventura de Souza Santos



chama de meta-consenso, ou seja, a idéia de que desapareceram todas as clivagens políticas, partilhada por todos os consensos (BATISTA, 2001, p. 14; SANTOS, 2002, p. 29).

Nesse contexto, não foi difícil a disseminação das idéias do Consenso de Washington, resultado de uma reunião ocorrida no *Institute for International Economy* em 1989, em Washington, EUA, com a participação de funcionários do governo norte-americano, do FMI, do Banco Mundial e de economistas latino-americanos (BATISTA, 2001, p. 11).

Embora tivessem um caráter estritamente acadêmico, as idéias do Consenso produziram um forte efeito na América Latina, pois a sua prática foi considerada sinônimo de modernidade e eficiência. Em resumo, as soluções para os problemas das economias latino-americanas, segundo o Consenso, envolviam: disciplina fiscal com corte de gastos públicos, reforma tributária, liberalização comercial, de regime cambial e financeiro com abertura para investimento estrangeiro, privatização, desregulamentação da economia e proteção da propriedade intelectual. Qualquer protecionismo era considerado idéia ultrapassada, o Estado deveria ser reduzido e inserido no mercado internacional, em nome de um grande princípio: a da soberania do mercado. O Consenso não apresenta novas idéias, mas é um registro da ampla aceitação de receitas anteriormente recomendadas (BATISTA, 2001, p. 11-12, 33-45; SANTOS, 2002, p. 38-43).

Além do contexto político, a economia mundial experimentou um período de recessão a partir dos anos 70, não só em razão das crises do petróleo, como também pela incapacidade dos governos de expandir mercados, sem aumentar impostos, inflação ou o endividamento. Segundo Ciro Cunha (2005, p. 23), “deve-se entender a Rodada Uruguai como um mecanismo para a expansão do capital, no esforço de contornar a crise econômica iniciada na década de 1970’. Ainda, a mudança de um modelo econômico industrial para um informacional fez com que áreas como serviços e propriedade intelectual se tornassem cada

vez mais importantes sem, todavia, que as normas multilaterais de comércio então vigentes fossem adequadas à nova realidade.

Para a América Latina, a crise da dívida externa, a reestruturação de um modelo de desenvolvimento não mais baseado na substituição das importações e aceitação de programas de ajuste estrutural recomendados pelo FMI aceleraram a adesão a um sistema de comércio aberto. Não foi à toa que durante os anos de negociações da Rodada Uruguai, mais de sessenta países deram início a um processo unilateral de liberalização comercial (RÊGO, 1996, p. 8-9; CUNHA, 2005, p. 22-23, 30-34).

### 3.2.2. Estrutura e funcionamento da OMC

Com a criação da OMC importantes falhas estruturais do GATT foram superadas. Primeiramente, sob a égide do GATT, cada Estado podia escolher da forma que quisesse o tipo de acordo do qual faria parte - chamado de GATT *à la Carte*—e, em segundo lugar, os Estados podiam invocar o direito interno como escusa para deixar de cumprir o acordado - denominado direito do avô. Sendo a OMC uma organização internacional, com personalidade jurídica, a principal consequência da sua criação foi o estabelecimento de um ordenamento jurídico unificado, ao qual os Estados devem aderir na forma de empreendimento único e comum (*single undertaking*). Esta noção está expressa no artigo II, parágrafo 1.o do Acordo constitutivo da OMC<sup>73</sup> (BARRAL, 2003b, p. 14).

A ata final da Rodada Uruguai é composta pelo Acordo constitutivo da OMC e seus Anexos I, II e III. O primeiro anexo divide-se em 3 partes: o Anexo IA se refere ao GATT; o Anexo IB se refere ao *General Agreement on Trade in Services* (GATS), ora denominado Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS); e o anexo IC referente ao

---

<sup>73</sup> Vale citar: “A OMC constituirá o quadro institucional comum para a condução das relações comerciais entre seus membros nos assuntos relacionados com os acordos e instrumentos legais conexos incluídos nos Anexos ao presente acordo”.

*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPs). O Anexo II do Acordo constitutivo da OMC contém o entendimento sobre solução de controvérsias; o Anexo III, o Mecanismo de exame de políticas comerciais; e Anexo IV, os Acordos Plurilaterais<sup>74</sup>.

#### a) O escopo da OMC

Os objetivos da OMC são, de acordo com o preâmbulo do tratado que a constituiu, promover a celebração de acordos que obtenham a redução substancial das tarifas aduaneiras e de outros obstáculos ao comércio, e a eliminação do tratamento discriminatório entre os países em suas relações comerciais, desenvolvendo, por conseguinte, um sistema multilateral de comércio integrado, viável e duradouro.

Vale mencionar que, segundo o preâmbulo do acordo, os membros prestam-se a realizar tais objetivos, levando em consideração que:

As suas relações na esfera da atividade comercial e econômica devem tender a elevar os níveis de vida, alcançar o pleno emprego e um volume considerável e em constante elevação de receitas reais e demanda efetiva, e a aumentar a produção e o comércio de bens e de serviços, permitindo ao mesmo tempo a utilização ótima dos recursos mundiais em conformidade com o objetivo de um desenvolvimento sustentável e buscando proteger e preservar o meio ambiente e incrementar os meios para fazê-lo, de maneira compatível com suas respectivas necessidades e interesses segundo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico;

Reconhecendo ademais que é necessário realizar esforços positivos para que os países em desenvolvimento, especialmente os menos avançados, obtenham uma parte do incremento do comércio internacional que corresponda às necessidades de seu desenvolvimento econômico;

É necessário comentar as premissas do acordo. Em primeiro lugar, parte-se da idéia de que o incremento das relações comerciais entre os membros OMC, que decorreria da eliminação dos obstáculos ao comércio, automaticamente elevaria os níveis de vida das pessoas. Está subentendido que o livre comércio traz crescimento econômico e que este por sua vez é experimentado em igual intensidade pelas economias de todos os países envolvidos

---

<sup>74</sup> Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis, Acordo sobre Contratação Pública, Acordo Internacional dos Produtos Lácteos e Acordo Internacional de Carne Bovina, não sujeitos ao *single undertaking*.

e que, no interior dos países abertos ao comércio internacional, o nível de vida de seus habitantes é superior.

Em segundo lugar, há que se ressaltar que o acordo baseia-se na noção de países desenvolvidos e em desenvolvimento, como se os últimos estivessem em um estágio anterior (e inferior...), mas em vias de conquistar a mesma posição que os primeiros. O subdesenvolvimento, como dizia Celso Furtado, nada tem a ver com a idade de uma sociedade ou de um país. A extensão do padrão de vida dos países desenvolvidos ao resto do sistema capitalista é simplesmente irrealizável, por isso o desenvolvimento é um mito (FURTADO, p. 11-18, 89).

Por fim, há que se esclarecer a relação entre comércio e meio ambiente no âmbito da organização. O preâmbulo utiliza na mesma frase duas idéias antagônicas: por um lado, aumento da produção e da demanda por bens e serviços e otimização dos recursos mundiais e, por outro, desenvolvimento sustentável com proteção ao meio ambiente. Ainda, a proteção ao meio ambiente deve se dar conforme as necessidades e interesses segundo os diferentes níveis de desenvolvimento, o que deixa subentendido que alguns membros poderão proteger mais o meio ambiente e outros menos, conforme as suas necessidades econômicas ou, como diz o tratado, de “desenvolvimento”. Vale mencionar que, embora o preâmbulo mencione desenvolvimento sustentável, não há qualquer garantia no acordo constitutivo da OMC ou nos seus anexos que os membros terão autonomia para defender o seu meio ambiente. Pelo contrário, o acordo trata da redução de barreiras ao comércio e uma medida adotada por um membro para proteção do meio ambiente pode ser considerada, eventualmente, como uma barreira ao comércio. Além disso, a noção de sustentabilidade, perfeitamente incompatível com os modos de produção e de consumo atuais, particularmente nos países “desenvolvidos”, não é objeto de definição, nem parece requerer a indicação de parâmetros ou critérios. É possível que seja considerada imanente...

Outro documento da OMC esclarece as ambigüidades do preâmbulo. Segundo o relatório *El comercio y el medio ambiente en la OMC* (WTO, 2004a, p. 7-8), a OMC não é uma organização de proteção ambiental, mas a sua competência no tocante ao meio ambiente se refere aos aspectos das políticas ambientais que tenham efeitos negativos sobre o comércio. Os membros não acreditam que a OMC tenha a resposta para os problemas ambientais, mas sim que as políticas de comércio e meio ambiente podem complementar-se entre si<sup>75</sup>, baseados na seguinte lógica: a proteção do meio ambiente preserva os recursos naturais, nos quais se fundamenta o crescimento econômico; a liberalização do comércio, por sua vez, leva ao crescimento econômico necessário para uma adequada proteção ambiental—trata-se de um postulado pelo qual a OMC tem o papel de continuar liberalizando o comércio e garantindo que políticas ambientais não obstaculizem o comércio e, ao mesmo tempo, que as normas sobre comércio não perturbem a adequada proteção ambiental no interior de cada país.

Com relação aos países em desenvolvimento, o relatório afirma que a pobreza é o principal obstáculo para a proteção ambiental. Assim, quando a OMC promove a liberalização comercial e dá maior atenção aos países em desenvolvimento, favorecendo a abertura dos mercados à exportação dos países em desenvolvimento, está contribuindo para o crescimento econômico que por sua vez gerará os recursos que são necessários para proteção do meio ambiente. Vale citar:

Como muitos países em desenvolvimento e menos adiantados dependem consideravelmente da exportação de recursos naturais para obter ingresso de

---

<sup>75</sup> Esta relação de complementaridade consta claramente na declaração de Doha (WTO, 2001b): “6. *We strongly reaffirm our commitment to the objective of sustainable development, as stated in the Preamble to the Marrakesh Agreement. We are convinced that the aims of upholding and safeguarding an open and non-discriminatory multilateral trading system, and acting for the protection of the environment and the promotion of sustainable development can and must be mutually supportive. We take note of the efforts by Members to conduct national environmental assessments of trade policies on a voluntary basis. We recognize that under WTO rules no country should be prevented from taking measures for the protection of human, animal or plant life or health, or of the environment at the levels it considers appropriate, subject to the requirement that they are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, and are otherwise in accordance with the provisions of the WTO Agreements. We welcome the WTO’s continued cooperation with UNEP and other inter-governmental environmental organizations. We encourage efforts to promote cooperation between the WTO and relevant international environmental and developmental organizations, especially in the lead-up to the World Summit on Sustainable Development to be held in Johannesburg, South Africa, in September 2002*”.

divisas, espera-se que a liberalização do comércio dê uma melhor destinação e um uso mais eficiente de seus recursos e acrescente oportunidades de exportações de seus bens manufaturados<sup>76</sup> (WTO, 2004a, p. 8).

São funções da OMC: administrar e implementar acordos multilaterais e plurilaterais; servir como fórum de negociações comerciais; administrar a solução de controvérsias; revisar as políticas comerciais nacionais e cooperar com o FMI e com o Banco Mundial (art. III do Acordo constitutivo da OMC).

#### b) A estrutura da OMC

O órgão mais importante na estrutura da OMC é a Conferência Ministerial (*Ministerial Conference*), constituída de representantes de todos os Estados membros, devendo se reunir pelo menos uma vez a cada dois anos. A sua função é decidir sobre a política geral da organização e sobre os acordos celebrados no âmbito da OMC, bem como sobre as matérias a serem estudadas para elaboração de um novo acordo (art. IV, 1 do Acordo constitutivo da OMC).

Foram realizadas 6 conferências ministeriais: Cingapura (9 a 13/12/1996); Genebra (18 a 20/5/1998); Seattle (30/11 a 3/12/1999); Doha (9 a 13/12/2001); Cancun (10 a 14/9/2003) e Hong Kong (13 a 18/12/2005). As decisões das Conferências Ministeriais devem ser ‘adotadas’ por todos os membros, conforme a ata final da Rodada Uruguai<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> No original: “Como muchos países en desarrollo e países menos adelantados dependen considerablemente de la exportación de recursos naturales para obtener ingresos en divisas, se espera que la liberalización del comercio dé lugar a una mejor asignación y un uso más eficiente de sus recursos, y acreciente las oportunidades de exportación de sus bienes manufaturados” (WTO, 2004a, p. 8).

<sup>77</sup> Ata final da rodada Uruguai: “2. Al firmar la presente Acta Final, los representantes acuerdan: a) someter, según corresponda, el Acuerdo sobre la OMC a la consideración de sus respectivas autoridades competentes con el fin de recabar de ellas la aprobación de dicho Acuerdo de conformidad con los procedimientos que correspondan; y b) adoptar las Declaraciones y Decisiones Ministeriales”.

Acordo constitutivo da OMC: “Art. IV. Estrutura da OMC

1. Estabeler-ce-á um Conselho Geral, composto por representantes de todos os membros, que se reunirá ao menos uma vez a cada dois anos. A Conferência Ministerial desempenhará as funções da OMC e adotará as disposições necessárias para tais fins. A Conferência Ministerial terá a faculdade de adotar decisões sobre todos

O Conselho Geral (*General Council*) é o segundo órgão na hierarquia da OMC. Também é composto por representantes de todos os membros e é responsável pelas atividades do dia-a-dia da organização, desempenhando as funções da Conferência Ministerial nos intervalos entre as reuniões. O mesmo Conselho Geral se reúne na forma de Órgão de Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body*) e de Órgão de Exame de Políticas Comerciais (*Trade Policy Review Body*) desempenhando assim uma tríplice função: de gerenciamento, fiscalização e solução de controvérsias (art. IV, 2, 3, 4 do Acordo constitutivo da OMC).

Ainda, subordinados ao Conselho Geral há os seguintes órgãos setoriais: um Conselho para Comércio de Mercadorias (*Council for Trade in Goods*) com a tarefa de supervisionar o funcionamento dos acordos do Anexo 1A do Acordo Constitutivo da OMC; Conselho para o Comércio de Serviços (*Council for Trade in Services*) para supervisionar o funcionamento do AGCS; e um Conselho sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (*Council for TRIPs*), com o objetivo de supervisionar o funcionamento do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (art. IV, 5 do Acordo constitutivo da OMC).

Há ainda vários comitês relativos a temas específicos (art. IV, parágrafo 7º). Em abril de 1994 criou-se o Comitê de comércio e meio ambiente, encarregado de estudar a relação entre medidas comerciais e ambientais (WTO, 2004a, p. 5-6).

A OMC possui também um secretariado, chefiado por um Diretor-Geral que é indicado pela Conferência Ministerial (art. VI, 1 e 2 do Acordo constitutivo da OMC).

---

os assuntos compreendidos no âmbito de qualquer dos Acordos Comerciais Multilaterais, caso assim o solicite um membro, em conformidade com o estipulado especificamente em matéria de adoção de decisões no presente Acordo e no Acordo Comercial Multilateral relevante [...]

Art. IX. Processo decisório.

1. A OMC continuará a prática de processo decisório de consenso seguida pelo GATT de 1947. Salvo disposição em contrário, quando não for possível adotar uma decisão por consenso, a matéria em questão será decidida por votação. Nas reuniões da Conferência Ministerial e do Conselho Geral, cada membro da OMC terá um voto. Quando as Comunidades Europeias exercerem seu direito de voto, terão o número de votos correspondente ao número de seus Estados-membros que são membros da OMC. As Decisões da Conferência Ministerial e do Conselho Geral serão tomadas por maioria de votos, salvo disposição em contrário do presente Acordo ou do Acordo Multilateral de Comércio pertinentes?.

Assegura o artigo VI, parágrafo 4º do referido acordo, que as competências do Diretor-Geral e do pessoal da Secretaria são de natureza exclusivamente internacional e, no exercício de seus deveres, o Diretor-Geral e o pessoal da Secretaria não podem solicitar ou aceitar instruções de qualquer governo ou de qualquer outra autoridade externa à OMC.

Com relação ao processo decisório, da mesma forma que no GATT 1947 é necessário um consenso, assim definido como a situação na qual nenhum membro presente em uma reunião, na qual uma decisão é tomada, tem objeção à decisão proposta. Caso não seja possível atingir um consenso, a decisão pode ser tomada por meio de votação, na qual cada membro tem direito a um voto (art. IX, 1 do Acordo constitutivo da OMC). Há previsões especiais: para adoção de interpretação para os acordos é exigida maioria de três quartos dos membros (art. IX, 2 do Acordo constitutivo da OMC); para eximir um membro de uma obrigação prevista em acordo é exigida uma maioria de três quartos (art. IX, 3 do Acordo constitutivo da OMC); para emenda de dispositivo de um acordo é exigido consenso, maioria de dois terços ou de três quartos, conforme a hipótese do art. X do Acordo constitutivo da OMC. Em caso de adesão de membros novos, a decisão poderá ser adotada por maioria de dois terços dos membros (art. XII, 2 do Acordo constitutivo da OMC).

O problema desse sistema decisório é que tende a favorecer os membros mais fortes, uma vez que estes não têm restrições para se manifestarem de forma explícita, mesmo isoladamente, contra uma decisão. O mesmo não se pode dizer dos mais fracos, para quem o ônus de se colocar contra uma proposta apresentada por um membro mais forte é tão grande, que tendem a aceitar decisões “consensuais” mesmo que contra seus interesses (GONÇALVES, 2000, p. 20).

Vale mencionar ainda que, de acordo com o art. XVI, 4 e 5 do Acordo constitutivo da OMC, os membros devem assegurar a conformidade de suas leis, de seus regulamentos e de seus procedimentos administrativos com as obrigações previstas pelo



Acordo e pelos acordos comerciais anexos. As reservas não são permitidas, a menos que haja previsão no próprio acordo comercial. Considerando-se que há mecanismos de fiscalização do cumprimento das obrigações por parte dos membros—como, por exemplo, o mecanismo de revisão das políticas comerciais - há uma restrição significativa da liberdade dos membros de estabelecer políticas nacionais, de caráter econômico, comercial, industrial e, eventualmente, ambiental (embora o preâmbulo de todos os acordos afirme exatamente o contrário).

c) O sistema de solução de controvérsias

Uma das mais importantes inovações da OMC em relação ao GATT diz respeito ao sistema de solução de controvérsias, com prazos para constituição dos painéis e grande efetividade das suas decisões, com a obrigação do membro vencido de ajustar a sua política comercial ao relatório aprovado, oferecer uma compensação ou sofrer sanções. A OMC consegue, assim, legitimar a prática de retaliações. Conforme o art. XX do Entendimento sobre solução de controvérsias, o descumprimento das normas da OMC pode ser sancionado com retaliações ou com suspensão de benefícios (GONÇALVES, 2000, p. 22; BARRAL, 2003, p. 18; BARRAL; PRAZERES, 2003, p. 28-29).

A principal falha dos painéis para solução de controvérsias instituídos sob a égide do GATT, o *blocking defect* (a necessidade de aprovação do Conselho de Representantes do GATT para a instauração de painel e para adoção do relatório), foi superada na OMC com a regra do “consenso negativo”, pela qual a instauração de um painel ou aprovação de relatório só não ocorrerá se todos os membros presentes assim decidirem. Além disso, na OMC foi instituído um órgão de apelação que pode julgar apenas as questões de direito do relatório (GEORGE, 1999a, p 3-4; BARRAL, 2003, p. 18; BARRAL; PRAZERES, 2003, p. 30-35).

Apesar da sua efetividade, o mecanismo de solução de controvérsias é alvo de críticas, a maior parte proveniente dos países em desenvolvimento, tais como: falta de transparência, alto custo dos procedimentos (muitos países sequer têm representação em Genebra) e dificuldade política de se implementar uma sanção em se tratando de um país desenvolvido na condição de reclamado (BARRAL; PRAZERES, 2003, p. 37-44).

Por isto, diz Reinaldo Gonçalves que o sistema de solução de controvérsias acaba por consolidar a assimetria das relações internacionais:

Tendo em vista que a OMC não tem um poder efetivo para fazer com que suas decisões sejam implementadas, ela acaba consolidando uma forte assimetria nas relações internacionais. Da mesma forma que outras organizações multilaterais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional e para o Banco Mundial, a OMC se transforma num poderoso instrumento de política econômica externa dos países desenvolvidos e, particularmente, daqueles com hegemonia no cenário internacional. Nesse sentido, a legitimidade dada pela OMC à retaliação fornece um respaldo importante, na esfera legal, para os países poderosos nos processos de conflito com países fracos. O contrário não acontece, já que para um país em desenvolvimento que teve as suas queixas reconhecidas pela OMC a “retaliação legitimada” não é de grande valia quando o adversário é uma potência mundial. A experiência dos “mais fracos” mostra que a efetivação da retaliação exige muito mais do que a justificativa com base na legalidade ou na legitimidade. Por outro lado, na ótica dos “poderosos”, a retaliação transcende a legalidade ou a legitimidade (GONÇALVES, 2000, p. 25).

### **3.3. O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços - AGCS**

#### **3.3.1. Objetivos e alcance**

O comércio de serviços está consolidado em outro tratado que também faz parte do Acordo OMC (Anexo 1B), o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS). Este tratado visa, de acordo com seu preâmbulo, estabelecer um marco multilateral de princípios e normas para o comércio de serviços a fim de alcançar níveis cada vez mais elevados de liberalização do comércio de serviços. O preâmbulo menciona por diversas vezes a palavra desenvolvimento, ressaltando a importância do comércio de serviços para o

crescimento e desenvolvimento econômico<sup>78</sup> e reconhecendo que deve ser facilitada a participação dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Há também menção ao direito dos membros de regulamentar os serviços dentro de seu território a fim de realizar suas políticas nacionais, questão que será enfrentada adiante.

O AGCS se aplica às “medidas adotadas pelos Membros que afetem o comércio de serviços” (art I, 1). O parágrafo 3 deste mesmo artigo define que são medidas adotadas pelos membros: aquelas adotadas por governos, autoridades centrais, regionais ou locais (art. I, 3, a, i); e medidas adotadas por instituições não governamentais no exercício de faculdades delegadas por governos ou autoridades centrais, regionais ou locais (art. I, 3, a, ii). O art. XXVIII, a, do acordo também esclarece que medida significa qualquer medida, sob qualquer forma, seja ela em forma de lei, regulamento, regra, procedimento, decisão, disposição administrativa.

“Medidas adotadas pelos membros que afetem o comércio de serviços” compreende todas as medidas relacionadas a: compra, pagamento ou utilização de um serviço; acesso a, e utilização de, serviços; e presença de pessoas de um membro no território de outro membro para prestação de um serviço (AGCS, art. XXVIII, c).

O âmbito de aplicação do AGCS é, portanto, bastante extenso, uma vez que pode ser aplicado tanto a leis e normas administrativas, independentemente da esfera de governo, como a sentenças judiciais e qualquer decisão emanada, por exemplo, de um concessionário de serviço público (RIBEIRO, 2004, p. 43-44).

---

<sup>78</sup> AGCS: “Reconociendo la importancia cada vez mayor del comercio de servicios para el crecimiento y el desarrollo de la economía mundial; Deseando establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo; Deseando el pronto logro de niveles cada vez más elevados de liberalización del comercio de servicios a través de rondas sucesivas de negociaciones multilaterales encaminadas a promover los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas, y a lograr un equilibrio general de derechos y obligaciones, respetando debidamente al mismo tiempo los objetivos de las políticas nacionales”.

O AGCS estabelece quatro modalidades de prestação de serviços:

- a) transfronteiriço (*cross border supply*): é o fornecimento internacional que dispensa o deslocamento físico do fornecedor ou do consumidor (art. I, 2, a);
- b) consumo no exterior (*consumption abroad*): serviço cujo fornecimento implica o deslocamento do consumidor até o território do membro onde se encontra o provedor do serviço (art. I, 2, b);
- c) presença comercial (*commercial presence*): serviço prestado por um fornecedor de origem estrangeira mediante a presença comercial no território de um membro (art. I, 2, c);
- d) presença de pessoa física (*presence of natural persons*): serviço que requer o deslocamento do prestador ao território de outro membro (art. I, 2, d).

A primeira modalidade é a mais comum e pode ser exemplificada com a situação de uma consultoria, pela qual uma empresa estrangeira elabora um parecer para uma empresa brasileira, sem estar estabelecida em território nacional. O exemplo clássico para o serviço de consumo no exterior é o turismo. A terceira modalidade é a mais importante e talvez a mais complexa, por envolver políticas internas, como de investimento e de imigração. Pode ser ilustrada pela situação de uma empresa de telecomunicações estrangeira que se estabelece em território brasileiro. Para a quarta modalidade, que envolve a presença de pessoa física estrangeira no território de um membro, pode-se dar o exemplo do deslocamento de um técnico para realizar assistência no território de outro membro que não o seu país de origem (PRONER, 2003, p. 68; RIBEIRO, 2004, p. 37-38, 45-46; PUPO, 2005, p. 46-48).

Para os fins do presente trabalho, importa a liberalização do terceiro modo de prestação de serviço: o de presença comercial e, eventualmente, a presença de pessoas físicas<sup>79</sup>. O AGCS propõe que eventuais medidas restritivas ao comércio de serviços sejam

---

<sup>79</sup> Embora escape às dimensões do presente trabalho, é necessário mencionar que há muita polêmica a respeito do modo 4 de prestação de serviços, com presença de pessoas físicas. Se, por um lado, a liberalização do modo 4

eliminadas, o que no modo de presença comercial significaria a impossibilidade de restrições com relação às licenças, limitações com relação aos investimentos, monopólios estatais, subsídios aos prestadores nacionais, entre outros.

Há apenas duas exceções em relação aos serviços aos quais se aplicam o AGCS. A primeira se refere ao exercício do tráfego aéreo (anexo sobre serviços em transporte aéreo, art. 2). A segunda, contida no art. I, 3, b, compreende os serviços prestados no exercício de autoridade governamental. Estes, por sua vez, são definidos como todo serviço que não seja prestado nem em bases comerciais, nem em condições de concorrência com um ou vários prestadores<sup>80</sup>, questão que será enfrentada adiante.

### 3.3.2. Obrigações gerais

Há dois tipos de obrigações reguladas pelo AGCS: gerais e específicas. As obrigações específicas se referem somente aos setores de serviços em relação aos quais os membros assumiram compromissos específicos, por meio de indicação em suas listas nacionais.

As obrigações gerais estabelecidas na parte II do AGCS independem da assunção de compromissos em listas. Estão, portanto, em pleno vigor, ainda que não tenham

---

é reivindicada pelos países em desenvolvimento interessados em exportar mão-de-obra qualificada, por outro, não é bem visto pela população dos países desenvolvidos (o mesmo não se pode dizer das empresas). Bernard Cassen (2005a, p. 2-4) enxerga na liberalização do modo 4 uma forma sofisticada de *dumping* social, à semelhança do que é proposto pela diretiva Bolkenstein na União Européia. O autor dá o exemplo de uma companhia européia de software que, ao invés de desenvolver um software na Índia – ou pagar um imigrante indiano clandestino – pode “importar” provisória e legalmente um indiano, pagado-lhe um salário indiano. Este não tem qualquer direito de permanência e está em concorrência direta com um profissional europeu que recebe três a quatro vezes mais, para o mesmo serviço.

<sup>80</sup> “Artículo I - Alcance y definición [...]”

A los efectos del presente Acuerdo: [...]

b) el término "servicios" comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales;

c) un "servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales" significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.”

sido negociadas propostas especificando os serviços que os membros esperam ou pelos quais oferecem liberalização.

a) Cláusula da nação mais favorecida

A principal obrigação geral é a cláusula da nação mais favorecida (AGCS, art. II), pela qual uma medida que favoreça um serviço ou um provedor de serviço de um membro deve ser imediata e incondicionalmente estendida aos serviços similares ou aos provedores de serviços de qualquer outro país. Trata-se de uma cláusula de não discriminação, utilizada também nas normas sobre comércio de bens (GATT 1947, art. I).

Há uma exceção para a cláusula da nação mais favorecida, prevista no parágrafo 2 do mesmo artigo, segundo a qual uma medida incompatível com a cláusula da nação mais favorecida pode ser mantida, desde que incluída entre as exceções no anexo sobre exceções das obrigações do art. II e se forem cumpridas certas exigências do anexo sobre isenções das obrigações do art. II. Neste anexo, o art. 3 exige que as exceções sejam reexaminadas pelo Conselho de Serviços e o art. 5 afirma que “em princípio, essas exceções não deverão exceder um prazo de 10 anos<sup>81</sup>. O Brasil mantém exceções nos setores: audiovisual, transporte terrestre, transporte marítimo e serviços de telecomunicação prestados por radio ou televisão para recepção direta pelos consumidores (GATS/EL/13, de 15 de abril de 1994 e GATS/EL/13/Suppl.1, de 11 de abril de 1997).

Há, ainda, a hipótese de não aplicação da cláusula da nação mais favorecida em razão da existência de acordo de integração regional (AGCS, art. V, 1). O AGCS também não impede que seus membros adotem acordo de integração de mercados de trabalho, desde que cumpridos os requisitos dos art. V bis.

---

<sup>81</sup> No original: “6. In principle, such exemptions should not exceed a period of 10 years. In any event, they shall be subject to negotiation in subsequent trade liberalizing rounds”. Note-se que a versão em inglês utiliza o verbo *should*, e não *must* ou *shall*.

## b) Princípio da transparência

Outra importante obrigação geral diz respeito ao princípio da transparência (AGCS, art. III), segundo o qual os Membros devem tornar públicas as informações e medidas relevantes que afetem o comércio de serviços, com antecedência, no mais tardar na data de sua entrada em vigor. O membro deverá notificar o Conselho de serviços caso haja mudança em leis ou normas administrativas que afete significativamente o setor no qual tenha sido firmado compromisso (AGCS, art. III, 3).

## c) Regulamentação nacional

Com relação à possibilidade de os membros regulamentarem os serviços em seu território, o preâmbulo do AGCS reconhece que cada país tem o direito de realizar suas políticas nacionais, fazendo especial menção aos países em desenvolvimento:

Reconhecendo o direito dos membros de regulamentar e de estabelecer novas regulamentações a respeito da prestação de serviços em seu território, com a finalidade de realizar os objetivos de sua política nacional e a especial necessidade dos países em desenvolvimento de exercer este direito dada as assimetrias existentes quanto ao grau de desenvolvimento das regulamentações existentes sobre serviços nos distintos países<sup>82</sup>.

Contudo, o teor do acordo não condiz com o preâmbulo. Além da submissão imediata à cláusula da nação mais favorecida e à obrigação de transparência, o AGCS estabelece que nos setores em que os membros adotarem compromissos específicos, eventual regulamentação deve ser administrada de maneira razoável, objetiva e imparcial (AGCS, art. VI, 1). E, caso algum prestador de serviços se sinta prejudicado pela regulamentação nacional,

---

<sup>82</sup> No original: “Reconociendo el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre servicios en los distintos países”.

o membro deve manter ou estabelecer tribunais ou procedimentos judiciais, arbitrais ou administrativos que permitam a pronta revisão da regulamentação e, se necessário, a adoção dos apropriados remédios (AGCS, art. VI, 2, a).

A fim de garantir que as medidas adotadas pelos membros em relação a requisitos de qualificação, de licenciamento, procedimentos e padrões técnicos não constituam um obstáculo desnecessário ao comércio de serviços, o Conselho de Serviços estabelecerá as disciplinas necessárias a fim de que: as medidas se baseiem em critérios objetivos e transparentes (art. VI, 4, a); que não sejam mais gravosas do que o necessário para assegurar a qualidade do serviço (art. VI, 4, b); e que, no caso dos procedimentos em matéria de licenças, não constituam uma restrição à prestação do serviço (art. VI, 4, c).

Em razão da estreita relação da liberalização do comércio de serviços com políticas de investimento, alguns críticos afirmam que o AGCS ressuscitaria o acordo multilateral de investimentos (AMI) da OCDE (GEORGE, 1999b, p. 4-5; VIALE, 2005, p. 3).

A OMC responde à crítica afirmando, primeiramente, que os membros não são obrigados a firmar compromissos específicos e são livres para impor as condições que queiram especificar em suas listas. Além disso, a OMC informa que, com o AGCS, os membros poderiam atrair investimentos para os setores onde são necessários, já que o acordo garantiria as condições de estabilidade e segurança para possíveis investidores (WTO, 2001, p. 6).

De fato, o AGCS não obriga que os membros firmem compromissos específicos, apenas impõe que realizem negociações periódicas até alcançar a liberalização total. E os membros podem realmente estabelecer as condições que acharem necessárias nos seus compromissos específicos, desde que não constituam uma barreira ao comércio de serviços e que não promovam discriminação entre os membros.



#### d) Participação de países em desenvolvimento

O art. IV do AGCS detalha o disposto no preâmbulo a respeito da participação dos países em desenvolvimento:

Desejando facilitar a participação crescente dos países em desenvolvimento no comércio de serviços e a expansão de suas exportações por meio, em particular, do fortalecimento de sua capacidade nacional em matéria de serviços e de sua eficiência e competitividade<sup>83</sup>;

A fim de informar como será facilitada a participação dos países em desenvolvimento, o art. IV determina que esta ocorrerá na negociação de compromissos específicos, relativos ao: fortalecimento da capacidade nacional em matéria de serviços, de sua eficiência e competitividade, por meio de, entre outras coisas, acesso à tecnologia em condições comerciais (art. IV, 1, a); melhora do acesso aos canais de distribuição e redes de informação (art. IV, 1, b); e liberalização do acesso aos mercados em setores e modos de prestação de interesse de suas exportações (art. IV, 1, c). Há ainda a obrigação para os países desenvolvidos de estabelecer pontos de contato para facilitar o acesso por parte dos prestadores de serviço dos países em desenvolvimento de informações a respeito de seus mercados (art. IV, 2).

Assim, não há nada de concreto que garanta que, nas negociações das listas de compromissos específicos, serão levadas em consideração as enormes disparidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no que toca ao potencial de prestação de serviços. Por outro lado, a OMC informa que os membros são livres para definir as obrigações que assumirão por meio de compromissos em suas listas e não há compromisso em relação à extensão das listas. Ainda, os compromissos dos países em desenvolvimento poderão ser menos extensos do que os dos países industrializados, pois há um princípio de que aqueles

---

<sup>83</sup> No original: “*Deseando facilitar la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio de servicios y la expansión de sus exportaciones de servicios mediante, en particular, el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad*”.

podem liberalizar menos setores e menos tipos de transações, de acordo com seu grau de desenvolvimento. Trata-se de uma flexibilidade garantida aos países em desenvolvimento: alguns menos desenvolvidos fizeram compromissos somente em turismo, por exemplo. Os membros concordam, segundo a OMC, que nas negociações deve haver liberdade para decidir a liberalização de serviços e deve ser mantido o princípio da liberalização progressiva (WTO, 2001, p. 7-8).

Desta noção de flexibilidade contida no preâmbulo do acordo surgiu o conceito de listas positivas, ou seja, as listas por meio das quais cada membro livre e voluntariamente determina a aplicação do AGCS (JENNAR, 2005d, p. 5-6).

#### e) Monopólios e prestadores exclusivos de serviços

Com relação aos monopólios, o AGCS determina que os membros devem assegurar que nenhum prestador de serviço monopolista deve atuar de maneira incompatível com as obrigações do membro em razão do art. II e dos compromissos específicos assumidos (AGCS, art. VIII, 1). Caso o prestador de serviço monopolista compita em setor não compreendido por seu monopólio e objeto de compromisso específico, o membro deve se assegurar que este prestador não abusará de seu monopólio (AGCS, art. VIII, 2). O Conselho de Serviços pode requisitar que o membro que tenha autorizado um monopólio que preste informações sobre as operações (AGCS, art. VIII, 3).

Se após a entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC um membro autorizar o monopólio em algum setor abarcado por compromissos específicos, deverá notificar o Conselho de Serviços com antecedência e está sujeito à aplicação do art. XXI do AGCS, a respeito da modificação das listas de compromissos (AGCS, art. VIII, 5). Este artigo

não diz respeito ao princípio da transparência, mas à possibilidade de um membro que se sinta prejudicado com a medida dê início a consultas para negociar uma compensação.

Por fim, se um membro de fato ou de direito estabelecer um pequeno número de prestadores de serviços ou não permitir a concorrência no seu território, serão aplicáveis as disposições do art. VIII do AGCS relativas aos monopólios.

#### f) Compras governamentais

As compras governamentais de serviços, segundo o art. XIII do AGCS não se sujeitam à cláusula da nação mais favorecida (AGCS, art. II), às regras sobre acesso a mercados (art. XVI), ou ao princípio do tratamento nacional (art. XVII).

O parágrafo segundo do art. XIII determina que negociações multilaterais sejam realizadas sobre o tema, mas resistências por parte dos países em desenvolvimento impediram a conclusão de um acordo sobre compras governamentais (PUPO, 2005, p. 60).

#### g) Salvaguardas e subsídios

Em relação às medidas de salvaguarda, o AGCS prevê que serão realizadas negociações multilaterais baseadas no princípio da não discriminação (art. X).

No tocante aos subsídios<sup>84</sup> o AGCS estabelece, em primeiro lugar, o reconhecimento de que os subsídios podem ter efeitos de distorção do comércio de serviços e, para evitá-los e disciplinar medidas compensatórias, os membros deverão promover negociações (art. XV). Por outro lado, as negociações devem considerar que os subsídios

---

<sup>84</sup> Um subsídio é um benefício concedido a um prestador específico e tem as seguintes características: a) é uma contribuição financeira de um governo ou órgão público dentro do território de um membro; b) deve ser concedido em condições mais vantajosas que a prática comercial do mercado; c) deve ser proibido ou específico (PUPO, 2005, p. 61).

exercem uma função nos programas de desenvolvimento, razão pela qual deve haver uma certa flexibilidade em relação aos países em desenvolvimento, levando-se em conta as suas necessidades.

A crítica que pode ser feita a este dispositivo é a de que desconsidera outros valores que podem vir a orientar o financiamento público de determinada atividade. O comércio está acima de tudo e, na medida em que o comércio for afetado, o Estado deve se abster. Vale citar:

Liberalizar significa estabelecer concorrência. Assim como as diretivas da União Européia – elas também promovem liberalizações em todas as direções – o GATS não exige, em teoria, privatizações. Mas ele conduz a esse resultado por meio do art. XV, que procura “disciplinar” as subvenções públicas, pelo menos nos setores que podem ser lucrativos, por se dirigirem a públicos com poder de compra. A lógica tradicional, segundo a qual as coletividades podem decidir quais setores devem escapar, pelo menos em parte, às regras do mercado (a fim de garantir igual acesso dos cidadãos aos serviços), está sob pressão de uma outra, em que o mercado é quem decide, por si mesmo, o alcance de suas intervenções, deixando ao setor público apenas aquilo que não é rentável (VIALE, 2005, p. 2).

A OMC informa que o AGCS não impede os financiamentos públicos, mas se houver subsídio para um setor em que haja compromisso específico estará limitado pelo tratamento nacional, ou seja, o subsídio concedido a um prestador nacional também deverá ser concedido a um estrangeiro. Respondendo às críticas de que o AGCS impediria o financiamento de serviços públicos, a OMC afirma que o AGCS simplesmente não tem qualquer efeito, pois serviços exercidos sob autoridade governamental estão fora do seu âmbito de aplicação (WTO, 2001, p. 8).

O problema, na verdade, está na definição de “exercício sob autoridade governamental”, que será discutida na seqüência.

#### h) A exceção do serviço governamental

Diz-se que o AGCS exclui do seu escopo os serviços prestados no exercício da autoridade governamental, de acordo com o art. I, 3, b. Esses serviços são, de fato, uma das duas únicas exceções à abrangência do AGCS - a outra se refere ao transporte aéreo.

A expressão “serviços prestados no exercício de autoridade governamental” é definida no art. I, 3, c como

Todo serviço que não seja prestado em condições comerciais nem de concorrência com um ou várias prestadores de serviços<sup>85</sup>.

Não se sabe o que significa condições comerciais ou base comercial, segundo a versão em inglês (*commercial basis*)<sup>86</sup>. Também não há no texto do acordo qualquer indicação a respeito dos critérios que seriam utilizados para definição da existência de concorrência ou não. A própria OMC admite que não há clareza a respeito do que é submetido à disciplina do AGCS e o que constitui a exceção (WTO, 1998, p. 16)

O texto é polêmico, considerando que há uma grande preocupação de que a liberalização promovida pelo AGCS atinja também os serviços públicos (SHIVA, 2001, p. 2-3; JENNAR, 2002, p. 2; VIALE, 2005, p. 1).

Esta preocupação não é infundada. Não existe qualquer garantia de que a exceção de serviço sob exercício de autoridade governamental corresponda ao conceito de serviço público, a começar pelo fato de que há diferentes modos de prestação de serviços por parte dos governos em cada um dos Estados-Partes. Além disso, o conceito do art. I, 3, c não leva em consideração a natureza do serviço, mas tão somente o seu aspecto econômico (RIBEIRO, 2004, p. 68-76).

---

<sup>85</sup> No original: “un ‘servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales’ significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”.

<sup>86</sup> Vale citar: “‘a service supplied in the exercise of governmental authority’ means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers”.

A interpretação deste art. I, 3, c, com a precisão do sentido de ‘base comercial’ e ‘concorrência’ será feita em última instância pelo órgão de solução de controvérsias da OMC e não há qualquer garantia de que esta interpretação não seja bastante restritiva, fazendo com que sejam incluídos no âmbito de aplicação do AGCS vários serviços públicos, como de saúde e educação, por exemplo, que no Brasil são prestados tanto pelo setor público quanto pelo privado.

Por meio do documento *GATS: facts and fiction*, a OMC esclarece que é falsa a idéia de que todos os serviços públicos serão abertos à concorrência estrangeira com o AGCS: há serviços que não são prestados em base comercial ou de concorrência com outros prestadores e por isso não são sujeitos ao AGCS. Como não estão cobertos pelo AGCS, não são objeto de negociações e compromissos. Mesmo os serviços que são prestados em base comercial e de concorrência não serão obrigatoriamente privatizados ou liberalizados, segundo a OMC, uma vez que os governos são livres para decidir se farão ou não compromissos, não havendo compromissos, o âmbito do AGCS é mínimo (WTO, 2001d, p. 10).

Porém, a OMC não esclarece o conceito de base comercial, tampouco os critérios para aferição da existência da concorrência. Não há qualquer exemplo de serviço que, por enquadrar-se na categoria do art. I, 3, b, estaria fora do âmbito de aplicação do AGCS. Pelo contrário, até a lista de serviços do AGCS ao mencionar serviços de saúde, sociais e ambientais - como saneamento - dá a indicação de que serviço algum será excluído das negociações para liberalização progressiva.

i) Desde que não constitua restrição ao comércio...

Às obrigações do AGCS existem exceções. Estas exceções só podem ser invocadas, na maioria dos casos, se não constituírem restrições ao comércio e se não afetarem o princípio maior da não discriminação.

As exceções gerais (art. XIV) e de segurança (XIV bis), são medidas que podem ser aplicadas desde que não constituam meio de discriminação entre os membros. As exceções gerais dizem respeito às medidas necessárias para, por exemplo, proteger a moral ou manter a ordem pública ou para proteger a vida e a saúde de pessoas e animais.

Nenhum membro pode aplicar restrições ao pagamento ou a transferências internacionais relativas a compromissos específicos assumidos (AGCS, art. XI, 1). Somente na hipótese de ameaça ou existência de grave ameaça de dificuldades financeiras ou de balança de pagamentos, poderá um membro adotar restrições do comércio de serviços que esteja incluído em compromisso específico (AGCS, art. XII, 1), desde que estas restrições (AGCS, art. XII, 2): não promovam discriminação entre os membros (a); sejam compatíveis com as normas do FMI (b); evitem causar lesão a interesses comerciais, econômicos e financeiros de outros membros (c); não excedam o necessário para fazer frente às circunstâncias de dificuldades (d); e desde que sejam temporárias e sejam eliminadas progressivamente (e). O Conselho Geral deve ser notificado sobre essas restrições (AGCS, art. XII, 4) e o membro que utilizá-la deve ainda consultar o Comitê sobre restrições à balança de pagamentos (AGCS, art. XII, 5, a).

Além dos monopólios, o AGCS afirma que há práticas comerciais por parte de prestadores de serviços que podem limitar a concorrência e, conseqüentemente, restringir o comércio de serviços (AGCS, art. IX, 1). Se um membro se sentir afetado por tais práticas,

poderá fazer consultas e caberá ao membro em cujo território houve a prática anticoncorrencial cooperar, prestando as informações ao seu alcance (art. IX, 2).

Vale mencionar ainda que os membros têm liberdade para firmar acordos ou autonomamente reconhecer a educação ou experiência obtida, os requisitos cumpridos ou as licenças outorgadas em determinado país (AGCS, art. VII, 1), desde que, é claro, isso não configure um meio de discriminação entre os membros ou constitua uma restrição ao comércio de serviços (AGCS, art. VII, 3).

A competência para determinar que uma medida sanitária ou um acordo bilateral de reconhecimento de educação estão de acordo com o AGCS, ou seja, que não constituem medidas restritivas ao comércio é, em última instância, do órgão de solução de controvérsias da OMC<sup>87</sup>.

### 3.3.3. Obrigações específicas

A terceira parte do AGCS diz respeito aos compromissos específicos assumidos pelos membros, em determinados setores de serviços. Os compromissos específicos são adotados por meio de listas nacionais, sendo aplicados aos setores ali mencionados o princípio do tratamento nacional e a cláusula de acesso a mercados (AGCS, art. XVI).

---

<sup>87</sup> “Artículo XXIII - Solución de diferencias y cumplimiento de las obligaciones

1. En caso de que un Miembro considere que otro Miembro no cumple las obligaciones o los compromisos específicos por él contraídos en virtud del presente Acuerdo, podrá, con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria de la cuestión, recurrir al ESD.

2. Si el OSD considera que las circunstancias son suficientemente graves para que se justifique tal medida, podrá autorizar a uno o más Miembros para que suspendan, con respecto a otro u otros Miembros, la aplicación de obligaciones y compromisos específicos, de conformidad con el artículo 22 del ESD.

3. Si un Miembro considera que una ventaja cuya obtención podía razonablemente haber esperado en virtud de un compromiso específico contraído por otro Miembro en el marco de la Parte III del presente Acuerdo se halla anulada o menoscabada a consecuencia de la aplicación de una medida que no está reñida con las disposiciones del presente Acuerdo, podrá recurrir al ESD. Si el OSD determina que la medida ha anulado o menoscabado esa ventaja, el Miembro afectado tendrá derecho a un ajuste mutuamente satisfactorio con arreglo al párrafo 2 del artículo XXI, que podrá incluir la modificación o el retiro de la medida. En caso de que los Miembros interesados no puedan llegar a un acuerdo, será aplicable el artículo 22 del ESD.”



O AGCS adota uma classificação de serviços formulada pela Divisão de estatística das Nações Unidas, no documento *Provisional Central Product Classification* (CPC) (WTO, 2004a, p. 37; RIBEIRO, 2004, p. 67; PUPO, 2005, p. 62).

Segundo o documento *Services Sectoral Classification List* (WTO, 1991), há 12 setores principais de serviços: serviços de negócios; de comunicação; serviços de construção e relacionados à engenharia; de distribuição; serviços de educação; de meio ambiente; financeiros; serviços de saúde e sociais; serviços de turismo e relacionados a viagens; serviços de recreação, culturais e de esportes; de transporte; outros serviços não incluídos nos anteriores. Os serviços de meio ambiente se dividem em: serviços de esgoto, serviços de disposição final de resíduos, serviços de saneamento e similares, e outros.

#### a) Acesso a mercados

A obrigação de acesso a mercados é relacionada aos compromissos específicos assumidos por um membro. Constitui o dever de conceder aos prestadores de serviços e aos serviços dos demais membros tratamento não menos favorável do que o conforme com as condições previstas na lista de compromissos (AGCS, art. XVI, 1).

O segundo parágrafo deste artigo indica as medidas que nenhum membro poderá manter ou adotar, a não ser que na sua lista conste expressamente o contrário: limitações de número de prestadores de serviços (a); limitações do valor total dos ativos ou transações (b); limitações do número total de operações de serviços ou quantia total da produção de serviços (c); limitações do número total de pessoas físicas que possam empregar-se em um determinado setor de serviço ou que este possa empregar (d); medidas que restrinjam ou prescrevam os tipos específicos de pessoa jurídica por meio dos quais pode ser prestado um serviço (e); e limitações à participação de capital estrangeiro (f).

## b) Tratamento nacional

O princípio do tratamento nacional expresso no art. XVII do AGCS significa que um membro deve outorgar aos serviços e aos prestadores de serviços de outro membro tratamento não menos favorável que aquele outorgado aos serviços similares ou prestadores de serviços similares dentro de seu território.

Este princípio vale apenas para os setores de serviço que estejam incluídos nas listas nacionais, ou seja, para os serviços com relação aos quais o membro adotou compromissos específicos. É possível que na própria lista o membro imponha condições ou qualificações limitando o tratamento nacional.

Um tratamento é considerado menos favorável se modifica as condições de concorrência em favor dos serviços ou prestadores de serviço nacionais (AGCS, art. XVII, 3).

## c) Compromissos adicionais

O art. XVIII do AGCS afirma que os membros podem negociar e devem consignar em suas listas nacionais medidas que impliquem exigência de qualificações, licenciamento e padrões não contidos nas limitações do acesso a mercados e do tratamento nacional.

### 3.3.4. Liberalização progressiva

A quarta parte do AGCS, com o título ‘Liberalização progressiva’, determina que os membros mantenham rodadas sucessivas de negociação com objetivo de alcançar

níveis de liberalização cada vez mais elevados. As negociações devem ser orientadas para produzir a redução ou eliminação dos efeitos desfavoráveis das medidas no comércio de serviços, como meio de facilitar efetivo acesso a mercados e aumentar o número de compromissos específicos contraídos por cada membro (art. XIX, 1 e 4).

A obrigatoriedade de promover negociações sucessivas serve como uma garantia de que o comércio de serviços fará parte da agenda dos membros rumo a uma liberalização total. Obrigação de negociação semelhante só foi imposta anteriormente no acordo de agricultura da Rodada Uruguai (PUPO, 2005, p. 64).

Por esta razão, Raoul Marc Jennar afirma que o AGCS não é um acordo final, mas, ao contrário, um ponto de partida de um processo sem fim de liberalização. Não há nenhuma garantia de que algum setor será a curto ou a longo prazo protegido da liberalização, pois tudo que não foi liberalizado hoje pode ser liberalizado amanhã (2002, p. 1-2).

O AGCS afirma que este processo deverá respeitar as políticas nacionais e os diversos graus de desenvolvimento dos membros, por isso haverá uma

flexibilidade apropriada para que os distintos países em desenvolvimento abram menos setores, liberalizem menos tipos de transações, aumentem progressivamente o acesso a seus mercados conforme a sua situação em termos de desenvolvimento e, quando outorguem acesso a seus mercados a prestadores de serviço estrangeiros, fixem condições para atingir os objetivos mencionados no artigo IV (AGCS, art. XIX, 2)<sup>88</sup>.

O art. IV do AGCS, vale lembrar, trata da participação dos países em desenvolvimento.

O terceiro parágrafo do art. XIX menciona ainda questão das liberalizações autônomas, ou seja, a liberalização promovida de forma unilateral. Estabelece o dispositivo que em cada rodada se estabeleçam diretrizes e procedimentos de negociação, nos quais

---

<sup>88</sup> No original: “*El proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, tanto en general como en los distintos sectores. Habrá la flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo Miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo y, cuando otorguen acceso a sus mercados a los proveedores extranjeros de servicios, fijen a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos a que se refiere el artículo IV*”.

devem constar modalidades de tratamento das liberalizações realizadas autonomamente por parte dos membros e de tratamento especial para os menos desenvolvidos.

Assim, o membro que promovesse liberalização de algum setor sem que estivesse em negociação ou sem solicitação de outro membro, deveria ser compensado. Em 30 de novembro de 2001, um comunicado conjunto de Brasil, Colômbia, Cuba, Equador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Indonésia, Malásia, Nicarágua, Panamá, Paquistão, Paraguai, Peru, República Dominicana, Senegal, Uruguai e Venezuela ao Conselho de Serviços resumiu todas as ocasiões em que a liberalização autônoma foi mencionada e solicitou que o tema fosse levado em consideração na nova rodada, chamada de rodada de desenvolvimento, em relação à liberalização de serviços (WTO, 2001c)<sup>89</sup>.

A adoção de compromissos específicos deve se dar por meio de uma lista (*schedules*) elaborada por cada membro, em cada um dos setores de serviços e deve especificar (art. XX, 1): a) limitações e condições de acesso ao mercado; b) condições para o tratamento nacional; c) obrigações relativas a compromissos adicionais; d) prazo para implementação dos compromissos; e) data da entrada em vigor dos compromissos.

As listas de compromissos específicos integram o AGCS (art. XX, 3) e só podem ser modificadas depois de transcorridos 3 anos (AGCS, art. XXI, 1, a). Para fazer a modificação da lista de compromissos, o membro deve notificar o Conselho de serviços com antecedência mínima de 3 meses (AGCS, art. 1, b). Caso algum outro membro se sinta prejudicado pela modificação da lista de compromissos, poderá dar início a procedimento

---

<sup>89</sup> Vale citar: “*As a result of the summary above, and as it was expressed by many WTO Members during the current discussions in the Special Session of the Council for Trade in Services, the origin of this issue of autonomous liberalization and the subsequent discussions during the Uruguay Round show that it was specially thought up in favour of developing countries and to establish how these countries could obtain recognition and/or credit for their autonomous liberalization measures. Moreover, it is clear that this point should have even more validity now if we consider the general framework of what various WTO Members have called the “Doha Development Agenda”. In this context, we consider that the close link between autonomous liberalization and developing countries must, during the current negotiations on trade in services, be specially taken into account when establishing the modalities and/or criteria for the treatment of autonomous liberalization referred to respectively in GATS Article XIX and in paragraph 13 of the Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services (document S/L/93)*”.

para negociação de um ajuste compensatório, sendo que ambas as partes devem procurar manter um nível mutuamente vantajoso de compromissos, não menos favorável ao comércio do que a lista anterior (AGCS, art. XXI, 2, a). Ao ajuste aplica-se a cláusula da nação mais favorecida (AGCS, art. XXI, 2, b). Em último caso, se não for alcançado um acordo, o membro que se sente prejudicado com a modificação da lista de compromissos pode submeter a questão à arbitragem (AGCS, art. XXI, 3, b). Em suma, considerando o procedimento para modificação dos compromissos específicos, há uma presunção de irreversibilidade da liberalização.

Gustavo Ribeiro (2004, p. 50-52) explica que há duas modalidades de negociação das listas de compromissos, uma dita horizontal e outra vertical. Na lista horizontal os membros propõem a liberalização de um determinado modo de prestação – modalidades de prestação de serviços previstas no art. I, 2 – em relação a todos os setores e subsetores do AGCS. Esta modalidade pode ser ilustrada da seguinte forma (figura n. 13):

	Restrições ao acesso ao mercado	Restrições ao tratamento nacional	Compromissos suplementares
Fornecimento transfronteiriço			

Fonte: RIBEIRO, 2004, p. 51, com modificações.

Já na modalidade de negociação vertical, cada setor ou subsetor de serviços é negociado em relação aos quatro modos de prestação de serviços. O mecanismo pode ser ilustrado da seguinte forma (figura n. 14):

SETOR	Restrições ao acesso ao mercado	Restrições ao tratamento nacional	Compromissos suplementares
Fornecimento transfronteiriço			
Consumo realizado no exterior			
Presença comercial			
Presença de pessoas físicas			

Fonte: RIBEIRO, 2004, p. 51, com modificações.

### 3.4. O comércio de serviços de uma rodada à outra

#### 3.4.1. Antes de Doha

O comércio de serviços ingressou no âmbito da OMC a partir da Rodada Uruguai, quando parte dos setores de investimentos, telecomunicações e energia norte-americanos pressionou por uma liberalização dos mercados internacionais. Em 1998, em Genebra, encerraram-se as negociações em telecomunicações básicas e serviços financeiros<sup>90</sup> (PRONER, 2003, p. 68-69; RIBEIRO, 2004, p. 60).

Nas primeiras Conferências Ministeriais após a criação da OMC já se decidiu que deveria ser definida uma nova pauta de negociações, inaugurando-se assim uma nova rodada, chamada de Rodada do Milênio<sup>91</sup>. Com este objetivo foi marcada a Conferência Ministerial de Seattle, em dezembro de 1999. A conferência resultou em um impasse, sem que fosse estipulada uma nova pauta de negociações, como era seu objetivo. Assim ocorreu por uma série de motivos: havia uma insatisfação por parte dos países em desenvolvimento com relação ao sistema, o número de participantes havia aumentado bastante e muitos membros

---

<sup>90</sup> Declaração Ministerial de Genebra (WTO, 1998a): “2. *We underline the crucial importance of the multilateral rule-based trading system. We reaffirm the commitments and assessments we made at Singapore, and we note that the work under existing agreements and decisions has resulted in significant new steps forward since we last met. In particular, we welcome the successful conclusion of the negotiations on basic telecommunications and financial services and we take note of the implementation of the Information Technology Agreement. We renew our commitment to achieve progressive liberalization of trade in goods and services*”.

<sup>91</sup> A Declaração Ministerial de Genebra (WTO, 1998a) mencionou a necessidade de implementar os acordos já existentes e de negociações para mais liberalizações: “9. *We recall that the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization states that the WTO shall provide the forum for negotiations among its Members concerning their multilateral trade relations in matters dealt with under the agreements in the Annexes to the Agreement, and that it may also provide a forum for further negotiations among its Members concerning their multilateral trade relations, and a framework for the implementation of the results of such negotiations, as may be decided by the Ministerial Conference. In the light of paragraphs 1-8 above, we decide that a process will be established under the direction of the General Council to ensure full and faithful implementation of existing agreements, and to prepare for the Third Session of the Ministerial Conference. This process shall enable the General Council to submit recommendations regarding the WTO's work programme, including further liberalization sufficiently broad-based to respond to the range of interests and concerns of all Members, within the WTO framework, that will enable us to take decisions at the Third Session of the Ministerial Conference. In this regard, the General Council will meet in special session in September 1998 and periodically thereafter to ensure full and timely completion of its work, fully respecting the principle of decision-making by consensus*”.

declararam que não aceitariam o resultado das negociações em *green rooms*<sup>92</sup>, entre eles latino-americanos, caribenhos e africanos. Além disso, o ex-presidente Clinton preocupava-se em não assumir compromissos às vésperas de eleições. Os motivos determinantes, no entanto, são a falta de motivação política dos principais atores das negociações, EUA e União Européia, e as divergências quanto ao escopo da rodada (GONÇALVES, 2000, p. 27-48; BARRAL, 2003b, p. 19-20).

Embora já existisse a obrigação de que os membros realizassem rodadas sucessivas de negociações sobre serviços, sendo que a primeira deveria começar no mais tardar 5 anos após entrar em vigor o AGCS (AGCS, art. XIX, 1), o modo como as negociações deveriam acontecer ainda não havia sido estabelecido. Depois da conferência de Seattle, o documento *Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services* (WTO, 2001a) promoveu uma significativa mudança em termos da metodologia de negociações do AGCS. Ao invés da flexibilidade das listas positivas, o documento estabeleceu que as negociações deveriam avançar por negociações bilaterais, plurilaterais ou multilaterais, utilizando o método de *request-offer* (art. 11)<sup>93</sup>. Segundo este mesmo documento, não deveria haver a exclusão *a priori* de nenhum setor ou modo de prestação de serviços, mas deveria ser dada atenção especial aos setores de interesse dos países em desenvolvimento (art. 5)<sup>94</sup> (JENNAR, 2005d, p. 5-6).

Os detalhes sobre a *request-offer* approach estão contidos no documento *Technical Aspects of requests and offers* (WTO, 2002).

---

<sup>92</sup> As importantes decisões não ocorrem nos encontros formais das Conferências Ministeriais ou nos outros órgãos da OMC, mas sim em reuniões informais, como as dos *Heads of Delegations* (HDO), também chamadas de *green rooms* – não previstas no acordo constitutivo da OMC - pequenas reuniões informais sobre os assuntos mais difíceis, servem justamente para facilitar o consenso, segundo o *síto web* da OMC (WTO, [199-]).

<sup>93</sup> No original: “*Liberalization shall be advanced through bilateral, plurilateral or multilateral negotiations. The main method of negotiation shall be the request-offer approach*”.

<sup>94</sup> No original: “*There shall be no a priori exclusion of any service sector or mode of supply. Special attention shall be given to sectors and modes of supply of export interest to developing countries*”.

### 3.4.2. A Rodada do Milênio

Dois meses após os ataques ao *World Trade Center* realizou-se a quarta Conferência Ministerial em Doha, no Qatar. A declaração ministerial lançou uma nova rodada de negociações, com a adoção de um pacote único de negociações (*single undertaking*). Havia ainda uma preocupação em adotar compromissos específicos horizontais, que permitem maior nível de liberalização. A declaração afirma que os interesses dos países em desenvolvimento e dos menos desenvolvidos seriam levados em consideração e por isso essa foi denominada a Rodada do Desenvolvimento (BARRAL, 2003b, p. 20-24; RIBEIRO, 2004, p. 63; JENNAR, 2005a, p. 1).

Com relação aos serviços, a declaração de Doha (WTO, 2001b), em primeiro lugar, reafirma o direito dos membros de regular e introduzir nova regulamentação sobre a prestação de serviços (art. 7).

Estabelece o art. 15 que as negociações sobre comércio de serviços devem ser conduzidas com objetivo de promoção do crescimento econômico de todos os parceiros comerciais e desenvolvimento dos países em desenvolvimento e dos menos desenvolvidos—o art. 44 também reafirma a necessidade de tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento.

Quanto aos prazos, determina a declaração que os membros submetam as suas demandas iniciais por compromissos específicos até 30 de junho de 2002 e façam as ofertas iniciais a partir de 31 de março de 2003 (art. 15), sendo que o prazo final para as negociações é 1º de janeiro de 2005 (art. 45).

É necessário mencionar que, na parte sobre Comércio e meio ambiente, o art. 31 da declaração afirma que os membros concordam com as negociações para que as barreiras tarifárias e não tarifárias aos bens e serviços ambientais sejam reduzidas ou eliminadas (iii).



Na seqüência, os membros instruem o Comitê sobre serviços e meio ambiente que dê especial atenção às seguintes questões: “o efeito das medidas ambientais no acesso a mercados, especialmente em relação aos países em desenvolvimento, em particular aos menos desenvolvidos, e aquelas situações nas quais a eliminação ou redução das restrições ao comércio e suas distorções beneficiariam o comércio, o meio ambiente e o desenvolvimento” (art. 32, i)<sup>95</sup>.

Contudo, muito pouco do que se acordou em Doha havia se concretizado até o final de 2003 quando foi realizada uma nova conferência ministerial, em Cancún. A Conferência de Cancun é conhecida por ter “fracassado” ou, em outras palavras, por não ter alcançado resultados objetivos em termos de liberalização comercial. Este fracasso é atribuído em parte à atuação das organizações não-governamentais e também aos países em desenvolvimento que, sob liderança de Brasil e Índia, formaram o G-20 e passaram a pressionar pela liberalização dos mercados agrícolas europeus e estadunidenses (BARRAL, 2005, p. 3-4; HILARY, 2004, p. 7-9).

Foram fortes as reações dos países desenvolvidos à criação do G-20, a imprensa brasileira afirmou que o que a União Européia fez em Cancun pode ser chamado de chantagem. Países pobres foram jogados contra os mais pobres ainda, tentou-se impedir a adesão de novos países ao G-20 e foi proposta inclusive um sistema de concessões diferenciadas para os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos (MENDONÇA, 2003; A OMC, 2003; JARDIM, 2003).

O resultado de Cancun não foi uma declaração ministerial, mas um *Ministerial Statement* (WTO, 2003) de 1 página, na qual se afirma que mais trabalho é necessário para

---

<sup>95</sup> No original: “32. *We instruct the Committee on Trade and Environment, in pursuing work on all items on its agenda within its current terms of reference, to give particular attention to: (i) the effect of environmental measures on market access, especially in relation to developing countries, in particular the least-developed among them, and those situations in which the elimination or reduction of trade restrictions and distortions would benefit trade, the environment and development*” [...].

que sejam concluídas as negociações sobre os compromissos de Doha (art. 3) e é determinado que o trabalho siga com um senso de urgência e propósito (art. 4)<sup>96</sup>.

Após o impasse em Cancun, os membros da OMC formularam o ‘Pacote de Julho de 2004’, um programa de trabalho que determinou que as negociações priorizassem os seguintes temas: agricultura (com a discussão, principalmente, de acesso a mercados, subsídios a exportação e subsídios agrícolas), acesso a mercados de produtos não agrícolas e serviços (JENNAR, 2005a, p. 1).

Com relação aos serviços, o Pacote de Julho - que é, na verdade, uma decisão adotada pelo Conselho Geral (WTO, 2004c)–reafirma o comprometimento dos membros com as negociações sob o mandato de Doha e adota as recomendações do anexo C. Este, por sua vez, determina que os membros deveriam fazer ofertas significativas particularmente nos setores e modos de prestação de serviços de interesse dos países em desenvolvimento (c). Os membros deveriam, ainda, tentar atingir níveis altos de liberalização sem exclusão a priori de qualquer setor de serviço ou modo de prestação (d).

### 3.4.3. Hong Kong

A última conferência Ministerial ocorreu em Hong Kong, entre 13 e 18 de dezembro de 2005. Havia uma certa pressa para conclusão de negociações, uma vez que a autorização<sup>97</sup> do presidente norte americano para negociar acordos comerciais deve encerrar-se em 2007 (NEGOCIAÇÕES, 2005; LAPOUGE, 2005; CASSEN, 2005b, p. 1-2).

---

<sup>96</sup> No original: “3. *However, more work needs to be done in some key areas to enable us to proceed towards the conclusion of the negotiations in fulfilment of the commitments we took at Doha.*

4. *We therefore instruct our officials to continue working on outstanding issues with a renewed sense of urgency and purpose and taking fully into account all the views we have expressed in this Conference”.*

<sup>97</sup> A *Trade Promotion Authority*, que já foi chamada de *fast track*, é a legislação que permite que o congresso norte-americano autorize o presidente a negociar e firmar acordos comerciais, fixando as diretrizes para cada tema. Os acordos podem ser posteriormente aprovados ou não pelo congresso, sem possibilidade de emendas (BARRAL, 2003c, p. 17-21).

Até junho de 2005, 68 países haviam submetido ofertas iniciais de serviços. Neste mês a União Européia sugeriu um sistema de *benchmarks* (depois mudando o nome para *common baseline*) pelo qual cada país deveria oferecer um mínimo de compromissos em termos de setores e de grau de liberalização, com objetivo de, segundo Raoul Marc Jennar eliminar a flexibilidade do AGCS com as listas positivas (2005a, p. 4-5; 2005d, p. 6).

Em 26 de novembro de 2005, o diretor geral da OMC, Pascal Lamy, propôs um rascunho para a declaração ministerial. Em razão das várias críticas<sup>98</sup>, Lamy apresentou uma versão revisada em 1º de dezembro (JENNAR, 2005d, p. 1).

Na versão final do rascunho de declaração ministerial de Hong Kong de dezembro de 2005 (WTO, 2005b), os membros reafirmam as declarações e decisões de Doha e do Pacote de Julho de 2004 e se comprometem a concluir as negociações em 2006 (art. 1).

Com relação ao comércio de serviços, afirmam que as negociações devem proceder com objetivo de promover crescimento econômico para todos os parceiros comerciais, e desenvolvimento para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, sendo respeitado o direito dos membros de regulamentação (art. 25). Pede-se aos membros que participem ativamente a fim de que se alcance um nível progressivamente mais alto de liberalização no comércio de serviços, com a apropriada flexibilidade para determinados países em desenvolvimento, pois as negociações devem levar em consideração o tamanho das economias dos membros. A declaração também reconhece a situação econômica particular e as dificuldades que enfrentam os países menos desenvolvidos e afirma que não se espera que estes membros adotem novos compromissos (art. 26).

---

<sup>98</sup> Em comunicado às organizações não governamentais, de 18 de novembro de 2005, disponível no *sítio web* da OMC, Pascal Lamy afirmou que a crítica de que o procedimento para elaboração da declaração ministerial não é democrático é baseada em um mau entendimento das negociações sobre comércio. O diretor geral da OMC esclareceu que o rascunho da declaração ministerial de Hong Kong é baseado nas idéias de todos os participantes das negociações e não será necessário consenso para eliminá-las, conforme afirmam as ONGs. O rascunho é de fato bem abrangente já que visou incluir todas as propostas e comentários orais de todos os membros e, desta forma, dar oportunidades iguais para discussão, mas não se presume que tenha havido consenso em relação a todas as partes da declaração (WTO, 2005a).

De acordo com estes princípios e com o que está estabelecido no anexo C da declaração, os membros acordam em intensificar as negociações a fim de expandir em termos de setores e de modos de prestação a cobertura dos compromissos, devendo ser dada especial atenção aos setores e modos de prestação de interesse exportador dos países em desenvolvimento (art. 27)<sup>99</sup>.

O anexo C, por sua vez, afirma que os membros concordam em intensificar as negociações (art. 6) e em realizar as negociações no método *request-offer* de forma plurilateral com a extensão de seus resultados conforme a cláusula da nação mais favorecida (art. 7). São estabelecidos os prazos para apresentação das ofertas revisadas e listas finais (art. 11) e é atribuída ao Conselho de serviços a função de acompanhar o progresso das negociações e monitorar a implementação dos prazos, objetivos e métodos estabelecidos no anexo (art. 12).

Embora as negociações em Hong Kong tenham se concentrado na questão dos subsídios agrícolas, não se pode dizer que as negociações para a liberalização do comércio de serviços não tenham avançado. Na verdade, a negociação sobre serviços passou quase despercebida, mas houve progressos no sentido da liberalização. Se a princípio países africanos queriam colocar a referência ao anexo C entre colchetes, o texto final da declaração não deixa transparecer qualquer controvérsia. Estabelecer que a negociação poderá se dar na forma plurilateral, por exemplo, foi muito positivo para aqueles que queriam maior liberalização, pois desta forma a negociação não abrange todos os membros, apenas alguns, mas seus resultados são impostos a todos em razão da cláusula da nação mais favorecida. Foram estabelecidos prazos e a incumbência, ao Conselho de Serviços, de fiscalizar o cumprimento dos prazos e dos objetivos (JENNAR, 2005e, p. 1-2).

---

<sup>99</sup> No original: “27. *We are determined to intensify the negotiations in accordance with the above principles and the Objectives, Approaches and Timelines set out in Annex C to this document with a view to expanding the sectoral and modal coverage of commitments and improving their quality. In this regard, particular attention will be given to sectors and modes of supply of export interest to developing countries*”.

A liberalização do setor de serviços sempre foi de grande interesse dos países mais desenvolvidos, pois são eles que têm maior potencial para exportar serviços. Como os outros países assumiram como seu objetivo principal a liberalização da agricultura, as negociações no setor de serviços sempre estiveram condicionadas aos avanços nas negociações no setor agrícola. Assim, a liberalização dos serviços é considerada um dos elementos de barganha, moeda de troca, para as negociações no setor agrícola (O CAPITAL, 2002; A RODADA, 2003; ATRASADO, 2004; VIALE, 2005, p. 2).

Isso ficou bastante óbvio quando de uma sabatina do Brasil na OMC:

O representante do Itamaraty confirmará também que o governo estaria disposto a seguir ampliando seus compromissos de liberalização no setor de serviços, como pedem a OMC e os países ricos. Mas uma vez mais condicionará isso a ganhos no setor agrícola e compromissos dos países ricos na redução dos subsídios. O argumento dos países, porém, é diferente do que o apresentado pelo Brasil. Os EUA e a própria OMC acreditam que é de interesse do País realizar a abertura para seu próprio crescimento econômico e, portanto, as ações não deveriam ser condicionadas (CHADE, 2004b).

Assim, do ponto de vista dos interesses dos países em desenvolvimento, o resultado de Hong Kong foi considerado positivo, por ter sido fixada a data de 2013 para o fim dos subsídios agrícolas à exportação. Trata-se porém de um avanço questionável, uma vez que a data coincide com o fim da Política Agrícola Comum da União Européia. Por outro lado, o que ficou acordado em relação aos serviços foi o suficiente para se afirmar que a Rodada Doha não fracassou e que foi dado um novo impulso às negociações (KUNTZ, 2005; MING, 2005).

Além disso, vale comentar que, à semelhança do que ocorreu em Cancun, a adoção de firmes posições por parte dos países em desenvolvimento não foi bem vista pelos desenvolvidos. Uma ação midiática e de lobby argumentou que os países do sul não formam um grupo homogêneo, que Índia e Brasil—os líderes do G-20 - pensam antes neles mesmos e que, em comparação com outros países, o Brasil é rico (LAPOUGE, 2005; CHADE, 2005; KUNTZ, 2005).

### 3.5. Os serviços ambientais

#### 3.5.1. O que são e o que representam

A OMC, por meio do documento *Environmental Services Background Note by the Secretariat*, explica que historicamente o comércio de serviços ambientais estava limitado em razão de constituírem *public goods* (o custo de estender o serviço a mais uma pessoa é zero e é impossível excluir indivíduos da fruição destes serviços, fazendo com que a prestação por um particular só seja possível com incentivos econômicos) e monopólios naturais. Porém a situação tende a mudar, pois os vários problemas ambientais da nossa era (maior demanda por energia, poluição e degradação ambiental) podem ser resolvidos de uma forma economicamente mais eficiente pela liberalização do setor de serviços ambientais. Segundo a OMC a eliminação dos obstáculos ao comércio de serviços acarretaria a diminuição dos preços, maior qualidade e diversidade de serviços (WTO, 1998b, p. 1-2).

Como dito anteriormente, o AGCS adota uma lista de classificação setorial de serviços (a *Services Sectoral Classification List*), baseada na *Central Product Classification* (CPC) das Nações Unidas. De acordo com a lista da OMC os serviços ambientais compreendem: serviços de esgoto, serviços de disposição de resíduos, serviços de saneamento e similares e outros serviços. Na categoria “outros serviços” não há referência a outros componentes da CPC, por isso afirma o documento *El comercio y el medio ambiente* que “outros serviços” abarca o resto dos elementos da categoria de serviços ambientais da CPC como os serviços de limpeza de gases de combustão, serviços de redução de ruídos, de proteção de paisagem e da natureza (WTO, 2004a, p. 37).

Também não há nada que impeça que a categoria “outros serviços” abarque os serviços contidos na classificação da OCDE/Eurostat ou que os membros livremente indiquem serviços que poderiam compor a categoria (WTO, 1998b, p. 2-3).

Na categoria de serviços ambientais, a maior parte dos intercâmbios comerciais ocorre na modalidade de presença comercial, com conseqüente presença de pessoas físicas. O alcance das outras modalidades é limitado, se é que é viável tecnicamente. Isso se reflete nos compromissos contraídos pelos membros. A análise das listas dos membros revela que o modo 1 não está consolidado e os compromissos no modo 2 são bastante liberais—refletindo uma tendência geral existente em todos os setores de serviços. A maioria dos compromissos na esfera dos serviços ambientais está centrada no modo 3. No modo 4 os compromissos são limitados, assim como em outros setores (WTO, 2004a, p. 37).

As estatísticas a respeito do setor de serviços ambientais variam, mas em 1996 estimava-se que o mercado de meio ambiente era de 453 bilhões de dólares, dos quais 102 bilhões correspondiam aos serviços de gerenciamento de resíduos sólidos e 65 bilhões, aos de tratamento de água, as duas atividades dominantes do setor (WTO, 1998b, p. 4).

São os países mais desenvolvidos que têm maior potencial para exportar serviços. Somente na União Européia, 70% do produto interno bruto vem dos serviços, sendo que o setor emprega 65% da população ativa (CASSEN, 2005a, p. 2).

A OMC constata que há uma tendência de concentração deste mercado, já que o número de fusões e aquisições cresceu 56% por ano entre 1987 e 1991, chegando a atingir 223 operações em 1991. As 50 maiores companhias ambientais do mundo respondiam em 1995 por 20% do mercado global de serviços, sendo que o maior número de companhias trabalha com água, que é o setor que demanda quantidades expressivas de investimentos (*capital intensive*). A segunda maior companhia do setor ambiental em 1995 era a então *Générale des Eaux*, em 4º lugar estava a *Lyonnaise des Eaux*; e em 10º lugar a brasileira Sabesp (WTO, 1998b, p. 5, 7, 25).

Até abril de 2003, 47 membros haviam assumido compromissos específicos em pelo menos um dos subsetores dos serviços ambientais produzindo, segundo a OMC, uma

liberalização bastante limitada, em relação ao que foi consolidado em outros setores como turismo, serviços financeiros e de telecomunicações (WTO, 2004a, p. 37).

Não se tem conhecimento de que o Brasil tenha assumido compromissos no setor de serviços ambientais. Segundo a imprensa, a proposta brasileira foi tímida e atrasada: serviços veterinários, reparação de equipamento, serviços fotográficos, serviços de embalagem, organização de convenções, setor de construção para acabamento de obras, distribuição e organização de serviços esportivos. O governo declarou que não fará nenhuma concessão significativa em serviços enquanto não tiver garantias de que sairá ganhando nas negociações do setor agrícola (ATRASADO, 2004; CHADE, 2004a).

### 3.5.2. O que diz a OMC sobre os serviços ambientais

No documento *Environmental Services: Background Note by the Secretariat* a OMC revela-se preocupada com as diversas restrições ao comércio de serviços, em especial aquelas representadas pelas estruturas regulatórias: a limitação da possibilidade de firmas estabelecerem presença comercial e empregar seus nacionais; o regime de investimento estrangeiro; a exigência de que se estabeleçam *joint ventures* o que impede que os investidores tenham liberdade para escolher o melhor arranjo comercial; as limitações no movimento de pessoas naturais; a discriminação entre firmas estrangeiras e nacionais por meio de tributos, subsídios e exigências de performance (WTO, 1998b, p. 8).

Em relação ao direito dos membros de regulamentarem serviços em seus territórios, a OMC afirma que frequentemente as regulamentações domésticas podem constituir barreiras ao comércio de serviços. Além disso, as regulamentações podem causar aumento de custos e, conseqüentemente, de preços; podem inibir a concorrência e, em muitos casos, são mais gravosas do que o necessário para atingir seus objetivos. A OMC afirma ainda



que pode acontecer de incentivos econômicos serem mais eficientes do que regulamentações nacionais<sup>100</sup> (WTO, 1998b, p. 7-10).

Em outra situação em que não se dirigia aos seus membros, mas àqueles que faziam críticas ao AGCS, a OMC publicou o documento *GATS: facts and fiction*, no qual afirma que aqueles que condenam o acordo baseiam-se em ficção e não em fatos. Inicialmente o documento declara que a liberalização do comércio de serviços só pode trazer contribuições para o crescimento econômico e para alívio da pobreza, assim como o fez o GATT. Porém, a falta de uma regulamentação para o comércio internacional de serviços é algo incomum, uma vez que há muitos potenciais benefícios e é até perigosa, já que não existe uma base legal para a resolução dos conflitos entre os interesses dos diversos países<sup>101</sup>. Portanto, todos teriam a ganhar com a liberalização do comércio de serviços e os benefícios incluiriam desenvolvimento econômico, maior liberdade de escolha e preços mais baixos para os consumidores, e até mesmo mais rapidez nas inovações e maior transferência de tecnologia (WTO, 2001d, p. 3-5).

Com relação aos serviços ambientais, em especial ao serviço de abastecimento de água, a OMC se pronuncia afirmando expressamente que não requer a sua privatização ou desregulamentação. Com relação a todos os serviços públicos aliás haveria opções de políticas, todas perfeitamente legítimas e abertas aos membros, tais como: manter o serviço

---

<sup>100</sup> Vale citar: “*The environmental services sector is affected by a wide range of government regulations. First of all, there are the environmental regulations which apply to all industries and hence influence the demand for environmental services. Then there are the regulations which are directly targeted towards environmental services, such as urban planning restrictions on the location of disposal sites. In many cases, regulations are designed, at least in principle, to remedy market imperfections. However, where regulations are more burdensome than necessary to achieve the objective in question, they can cause an excessive increase in costs and hence prices, and unduly reduce consumer choice. Inefficiencies can arise if regulations inhibit existing suppliers from making socially optimal choices, or if regulations inhibit competition – either between existing firms or from new entrants. The key question in assessing a particular regulation is whether the stated objectives can be met by policies which have smaller economic costs*” (WTO, 1998, p. 10).

<sup>101</sup> Vale citar: “*There was no parallel movement of multilateral liberalization of services trade until de negotiation of the GATS and its entry into force in 1995. Since the services sector is the largest and fastest-growing sector of the world economy, providing more than 60% of global output and in many countries an even larger share of employment, the lack of a legal framework for international services trade was anomalous and dangerous – anomalous because the potential benefits of services liberalization are at least as great as in the goods sector, and dangerous because there was no legal basis on which to resolve conflicting national interests*” (WTO, 2001, p. 4).

como monopólio, público ou privado; abrir o serviço à concorrência de prestadores, mas restrito a companhias nacionais; abrir o serviço à concorrência de prestadores nacionais ou estrangeiros, sem fazer qualquer compromisso no AGCS; fazer compromissos no AGCS a respeito do direito de companhias estrangeiras para prestar o serviço, além das prestadoras nacionais.

De acordo com o documento, mesmo que seja firmado algum compromisso neste setor, isso não afetaria o direito dos governos de estabelecer níveis de qualidade, preço, segurança ou outros objetivos de políticas, e a mesma regulamentação se aplicaria tanto ao prestador nacional como ao estrangeiro. “É inconcebível que qualquer governo concordaria em abrir mão do seu direito de regulamentar o fornecimento de água, e os membros da OMC não o fizeram”<sup>102</sup> (WTO, 2001d, p.9).

Há uma evidente mudança de discurso, o que não significa que tenham mudado as intenções. Como anteriormente afirmado, o AGCS é um ponto de partida e não um fim. Se até a presente data não houve compromisso algum a respeito dos serviços ambientais ou especificamente do serviço de abastecimento, isso não significa que em um futuro não remoto o serviço não seja liberalizado, já que o objeto do AGCS é a eliminação total de todas as barreiras ao comércio de serviços, que pode acontecer na negociação atual ou nas futuras.

Enquanto não há adoção de compromisso específico no setor de abastecimento de água, os membros continuam sujeitos às obrigações gerais do AGCS, entre elas a cláusula da nação mais favorecida, a obrigação de notificar a outorga de monopólio, da concessão de subsídios etc. Caso seja feito o compromisso, este é praticamente irreversível, uma vez que a sua modificação pode resultar na obrigação de fornecer compensações (VIALE, 2005, p. 3).

---

<sup>102</sup> No original: “It is of course inconceivable that any Government would agree to surrender the right to regulate water supplies, and WTO Members have not done so” (WTO, 2001, p. 9).

### 3.6. Conclusão do capítulo

Apesar dos princípios que proclamam, os membros da OMC elegeram o comércio como o único e supremo valor a ser defendido em praticamente todas as atividades humanas. O mais curioso é o fato de que o dogma do comércio não significa, de forma alguma, liberdade de comércio. Isso porque o que os acordos comentados permitem não é efetivamente o livre comércio, mas o maior saldo positivo possível para quem melhor dominar as suas técnicas e as complexas disposições que as regulam no contexto da OMC.

Exemplo disso é o resultado de uma pesquisa realizada entre norte-americanos e europeus, segundo a qual o livre comércio só existe na teoria. Entre os 6 mil entrevistados, a grande maioria é a favor do livre comércio, mas mais de 50% concorda com aumento de tarifas quando se trata de proteger seus empregos e dois terços são contra o corte de subsídios. Norte-americanos acreditam que é demais dar 0,7% de seu PIB aos países de menor desenvolvimento, como recomenda a ONU, e que a melhor maneira de ajudar esses países é por meio do comércio (FAVORÁVEIS, 2005).

Não foram poucas as oportunidades em que os membros da OMC declararam-se favoráveis ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos, à proteção do meio ambiente, ao direito de regulamentação, à flexibilidade na assunção de compromissos. Até mesmo a rodada de negociações iniciada em Doha foi batizada de Rodada do Desenvolvimento, provavelmente com objetivo de facilitar a coexistência dos menos favorecidos.

Contudo, não há nada nos acordos que possibilite a concretização dos princípios que dão legitimidade à OMC. Os interesses dos menos desenvolvidos não são efetivamente respeitados; as regulamentações internas não têm qualquer valor caso passem a impedir o comércio; o avanço das negociações não traz desenvolvimento - nem econômico -

para todos os membros; até mesmo as técnicas de negociações têm se voltado para a promoção do maior número de compromissos possível (não obstante o princípio da flexibilidade). Não há limites claros de temas que podem ou não podem ser introduzidos nas negociações, aliás, não há limites para as negociações, uma vez que a liberalização progressiva exige que haja negociações *ad infinitum*.

Tudo é questionável, conforme o interesse comercial predominante. O meio ambiente ora é o próprio motivo para a liberalização—o livre comércio de serviços é a melhor maneira de proteger o meio ambiente diz a OMC, já que o mercado tem as soluções mais eficientes—ora é o próprio obstáculo à liberalização do comércio. O comércio, afinal, está acima de tudo.

É evidente que, como tudo é questionável, não somente os países desenvolvidos poderão atuar de forma em que os seus interesses prevaleçam. Os países em desenvolvimento também, basta que aprendam a dominar a técnica, o que vem acontecendo desde 1999. E a ambição colonial dos países subdesenvolvidos de serem grandes exportadores de produtos primários talvez seja a única razão para que ainda existam impasses nas negociações sobre serviços.

E para os membros que tentaram alcançar a modernidade e eficiência propagada pelos intelectuais de Washington e correram para liberalizar seus mercados antes mesmo que a OMC os exigisse, são remotas as possibilidades de que haja recompensa. Mas as negociações sob a égide do AGCS são de qualquer forma fundamentais, segundo a OMC, para que os países forneçam a segurança jurídica e política necessária aos investidores que podem injetar dinheiro nos setores em que há carência de recursos—uma vez que estes não podem mais vir do setor público.

Todas as preocupações sobre o “fim dos serviços públicos” têm razão de ser. Embora em alguns documentos a OMC afirme o contrário, tecnicamente o acordo permite que

os serviços públicos, os monopólios estatais e os subsídios concedidos no interior de um país venham a ser questionados, basta uma simples análise do art. I, 3, b e c do AGCS.

Mas segundo a OMC estas preocupações são infundadas. A concentração de empresas no setor de serviços ambientais revela que estão se preparando para assumir a responsabilidade pelos pesados investimentos que o setor exige; enquanto que os números do comércio de serviços indicam os enormes benefícios (ou lucros) que a liberalização de um setor ainda em grande parte sob controle dos Estados poderia trazer. Para o serviço público de abastecimento de água a liberalização do comércio de serviços promete os melhores resultados: otimização dos recursos naturais, preços menores, universalização, maior eficiência e qualidade. Enfim, a liberalização dos serviços ambientais redimirá todos nós...

## CONCLUSÃO

O estudo analisou um serviço público relacionado a uma substância vital dentro do contexto das relações internacionais.

Foi apresentada a forma como a água, apesar de ser insubstituível, passou a ser considerada uma mercadoria. Parte deste processo tem origem na crise da água, decorrente do crescimento populacional, da intensa urbanização, da poluição causada muitas vezes pelo despejo de esgoto doméstico e industrial sem tratamento nos cursos fluviais. Também contribuem para esta situação o aquecimento global, a diminuição das florestas e as barragens, relacionadas com a crescente demanda por energia elétrica. Uma das atividades que mais demandam água, a agricultura irrigada, também contribui para a contaminação da água e para a salinização do solo e, em alguns casos, para o esgotamento de fontes de água subterrânea.

Neste contexto de crise, 1,1 bilhão de pessoas não têm acesso à água potável. Os exemplos freqüentemente citados de lugares em situação de escassez envolvem países do Oriente Médio. Contudo, no Brasil – que é considerado o país com a segunda maior disponibilidade hídrica do planeta – também há pessoas que enfrentam escassez e não têm acesso à água potável de qualidade, na quantidade suficiente para sua sobrevivência.

A água é um recurso natural com valor econômico. Esta definição, constante da legislação brasileira sobre recursos hídricos, resume o posicionamento em voga, interna e internacionalmente, uma concepção que é considerada uma evidência inquestionável, a única

forma de se evitar que o século XXI seja caracterizado pelas guerras pela água. Contudo, este pensamento ignora uma série de outros fatores que devem ser considerados ao se formular uma abordagem para a crise. Não se pode desconsiderar a necessidade de políticas para prevenir poluição e contaminação e para promover conscientização em relação aos usos da água. Também não há debate a respeito de quais os usos que devem ser priorizados e quais são os que demandam maiores quantidades de água e que deveriam ser penalizados, eventualmente, pela cobrança de um valor. Sobretudo a imensa diferença entre as pessoas com maior renda e aqueles de menor renda não pode ser ignorada, uma vez que aqueles têm padrões de consumo muito mais alto do que os dos últimos. Viu-se que a noção de água virtual é essencial para compreensão de como hoje em dia se importa água facilmente: um país opta por não produzir o que demanda muita água e decide importar esses produtos com grande quantidade de água “embutida” de países onde recursos hídricos são abundantes—o que condiz perfeitamente com o movimento pelo qual o Brasil, “rico” em água, passa a ser um grande exportador de produtos agrícolas e um hospedeiro de indústrias eletro-intensivas, cuja principal fonte de energia é a hidroeletricidade.

Vale repetir que a mercantilização da água revela a tendência de transformar a questão da água em um problema individual, já que pressupõe que, pagando, as pessoas aprenderão a racionalizar o seu uso. Contudo, é pouco provável que aqueles que podem efetivamente pagar deixem de lado os seus padrões de consumo. Por outro lado, os que não podem pagar pela água certamente terão acesso negado às redes de abastecimento. Evidência da individualização da questão da água é o fato de que a noção de escassez hídrica é baseada em uma média da população e disponibilidade, considerando apenas os usos domésticos da água, sem que sejam levados em conta os usos que demandam quantidades muito maiores como indústria e agricultura, algo que experimenta variações conforme o país e a região.

Portanto, não há como acreditar que a mercantilização da água pretenda realmente promover a racionalização do consumo da água, a preservação dos recursos naturais ou a melhoria da qualidade de vida daqueles que não têm acesso ao mínimo vital. A percepção de que a mercantilização da água constitui uma opção política e não uma realidade inevitável torna claro o que acontece em relação ao serviço de abastecimento no âmbito nacional. Da mesma forma, no contexto das relações internacionais, as razões do movimento pela privatização dos serviços de abastecimento podem ser bem compreendidas.

O serviço de abastecimento no Brasil atualmente encontra-se em situação de auto-regulamentação. Desde a extinção do Planasa em 1992 – a política de saneamento do governo militar instituída na década de 60 - nenhuma política séria e ampla para o setor foi desenvolvida no Brasil. Pontos relevantes do sistema anterior - como os financiamentos das companhias estaduais, a determinação legal a respeito das tarifas e os subsídios cruzados, que permitiam que as partes lucrativas do serviço subsidiassem as deficitárias – ficaram obnubilados pelo ambiente de *laissez faire laissez passer* em vigor.

As normas sobre concessões e permissões de serviços públicos, criadas no auge do contexto liberalizante dos anos 90 e, recentemente, as normas sobre as parcerias público-privado, favorecem a inserção da iniciativa privada no setor, sem que tenha havido qualquer tentativa de recuperação ou reestruturação das companhias estaduais, ainda responsáveis pelo abastecimento de 80% da população. Pelo contrário, na imprensa só são ressaltados os aspectos negativos da atuação das companhias estaduais (como a incapacidade para realizar investimentos), sem que ninguém atente, por exemplo, para o fato de que as companhias estaduais são proprietárias de uma valiosa rede de infra-estrutura. Ninguém lembra tampouco do fato de que boa parte das privatizações tem por intuito não a prestação de um serviço melhor, mas de melhorar a situação financeira dos entes públicos, como aliás, é um objetivo declarado da política de desestatização. Em alguns casos, as companhias estaduais são até



muito eficientes (ao menos em termos de um empreendimento capitalista). A Sabesp, do Estado de São Paulo, 10ª companhia do setor no ranking mundial, atende satisfatoriamente os 22 milhões de habitantes do Estado.

A ordem do dia é a privatização, pois a iniciativa privada é postulada, cada vez mais contra as evidências mais elementares, muito mais moderna e eficiente, mesmo quando se trata do atendimento de interesses públicos, que não necessariamente propiciam um negócio lucrativo. Mas ao Estado ainda resta o importante papel de regulamentar o setor, para conferir segurança jurídica (política, na verdade) aos investidores privados, mais capacitados para a prestação de serviços.

Os princípios que deveriam orientar a atuação dos responsáveis pela prestação do serviço de abastecimento, de caráter essencial, foram completamente subvertidos, a ponto de o Superior Tribunal de Justiça declarar que as finanças de uma empresa concessionária são mais importantes do que o acesso de uma pessoa à água potável. Em outras palavras, pouco importa o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, o inalienável direito à vida, ou os deveres do Estado com relação à saúde das pessoas.

A realidade do saneamento no Brasil, por outro lado, é deprimente. O serviço de abastecimento não é universalizado, há evidentes desigualdades regionais em termos de acesso à rede de distribuição que condizem com o nível de desenvolvimento econômico de cada região.

Para piorar a situação, Municípios e Estados brigam a respeito da titularidade dos serviços, não somente em regiões metropolitanas, mas também em Municípios em que o serviço é lucrativo, com claro intento privatizante.

Procedeu-se à análise da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS), com a inserção dos serviços ambientais na pauta de negociações para liberalização do comércio. Verificou-se que apesar de repetir

exclamações de preocupação com o desenvolvimento dos mais pobres, com questões ambientais e com o direito de regulamentação nacional, a Organização Mundial do Comércio não tem qualquer mecanismo de proteção dos interesses dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos e as questões ambientais e as regulamentações nacionais podem assumir o caráter de obstáculo ao comércio e por esta razão serem consideradas como indevidas.

Pode-se afirmar que batizar a Rodada Doha de Rodada do Desenvolvimento foi um dos maiores exercícios retóricos já visto nas relações internacionais, mas perfeitamente justificável considerando os movimentos e os resultados da reunião de Seattle. Não há qualquer definição de desenvolvimento, muito embora o termo seja repetido incansavelmente na declaração da Conferência Ministerial de 1999. Seria o desenvolvimento humano ou social? Seria o desenvolvimento econômico? Qualquer que fosse o objetivo que os membros da OMC tivessem em mente, ele certamente não será atingido da mesma forma por todos os membros, por ser evidentemente irrealizável. A impossibilidade de extensão do padrão de desenvolvimento da minoria dos países ricos do mundo é a própria condição de existência de uma minoria próspera. Tampouco há energia e recursos naturais suficientes para que todos possam atingir a condição de “desenvolvidos”.

O comércio é tido como um valor supremo, um dogma, um valor em si mesmo, como se o aumento do comércio pudesse por si só ter bons resultados em termos de desenvolvimento (seja lá de que tipo) para o mundo todo. Vale lembrar que não há limites para os temas que podem ou não ser introduzidos nas negociações. Aliás, não há limites nem para as negociações, já que o princípio da liberalização progressiva exige negociações *ad infinitum*.

Por enquanto, o dogma do comércio da OMC não significa necessariamente liberdade de comércio. O que a organização permite é que aqueles que melhor dominam a sua complexa técnica exportem mais, atingindo resultados mais positivos em suas balanças

comerciais. De fato, desde 1999, vários países têm aprendido a negociar no âmbito da OMC. E talvez a única razão para que países como o Brasil não tenham liberalizado totalmente o comércio de serviços em seu território é o fato de que têm na agricultura a sua única prioridade.

Com relação aos serviços públicos, especificamente, existem fundadas críticas de que as negociações do AGCS no âmbito da OMC poderiam dar-lhes um fim. Tecnicamente, o AGCS permite que os serviços públicos, os monopólios estatais e os subsídios concedidos no interior de um país sejam questionados na OMC e a palavra final a respeito da interpretação do art. I, 3, b e c do acordo será dada pelo Órgão de Solução de Controvérsias, cujo procedimento é também alvo de críticas, pela concentração do poder de decisão que ele expressa, a par da falta de transparência.

A liberalização dos serviços é um negócio bilionário. O serviço público de abastecimento de água é um dos grandes filões do setor ambiental, já que os seus usuários - ou melhor, seus consumidores - dificilmente poderão prescindir do seu fornecimento. A campanha pela mercantilização da água, com a instituição de cobrança pelo seu uso, propicia ainda um considerável aumento dos lucros.

No caso da situação do serviço de abastecimento no Brasil, a liberalização dos serviços talvez pouco mudasse a realidade atual, uma vez que, na prática, já está mais do que liberalizado. Apesar disso, a chancela da OMC seria trágica, pois tornaria a atual situação irreversível. Vale dizer, uma vez concretizadas as negociações no âmbito da OMC, seria inviável a instituição de uma política autônoma para o setor, autenticamente comprometida com os interesses públicos e nacionais.

A realidade não permite concluir que o acesso à água potável será universalizado ou que terá sua qualidade melhorada. Esforços como o de declarar que a água é um bem de domínio público ou de estabelecer metas para reduzir o número de pessoas sem

acesso à água potável não contribuem para melhorar a atual situação, na qual o valor econômico da água foi alçado à máxima instância e o acesso às fontes deixou de ser questão do âmbito público e de controle por meio do exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS

A OMC e o direito no sistema global. *O Estado de São Paulo*, 12 de setembro de 2003. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

A RODADA comercial em crise. *O Estado de São Paulo*, 6 de abril de 2003. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Águas subterrâneas*, Brasília, agosto de 2002. Disponível em [www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br), acesso em 6.9.2005.

\_\_\_\_\_; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Disponibilidade e demanda de recursos hídricos no Brasil*, Brasília, maio de 2005a. Disponível em [www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br), acesso em 11.11.2005.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Outorga de direito de uso de recursos hídricos: diretrizes e prioridades*, Brasília, maio de 2005b. Disponível em [www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br), acesso em 11.11.2005.

AGENDA 21 DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Rio 92, Capítulo 18. Disponível em [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 8.11.2005.

AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*, São Paulo: Max Lemonad, 1999.

ALBALA, Nuri. A impunidade dos crimes econômicos. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 4, n. 47, dezembro, 2003. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 16.6.2005.

ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos*, Bauru: EDIPRO, 1998.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*, São Paulo: Malheiros, 1996.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. *Privatização no Estado contemporâneo*, São Paulo: Ícone, 1996.

ARGENTINA ameaça estatizar empresas. *O Estado de São Paulo*, em 3 de março de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 5.7.2005.

ATRASADO, país apresenta oferta de serviços à OMC. *O Estado de São Paulo*, 26 de junho de 2004. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Informe infra-estrutura n. 20*, março 1998a. Disponível em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br), acesso em 1.11.2005.

\_\_\_\_\_. *Informe Infra-estrutura n. 23*, junho de 1998b. Disponível em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br), acesso em 1.11.2005.

\_\_\_\_\_. *Informe Infra-estrutura n. 32*, outubro de 1999. Disponível em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br), acesso em 1.11.2005.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. *Ouro azul: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta*, São Paulo: M. Books, 2003.

BARRAL, Welber Oliveira. *Metodologia da pesquisa jurídica*, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003a.

\_\_\_\_\_. De Bretton Woods a Doha, In: BARRAL, Welber Oliveira (Org). *O Brasil e a OMC*, 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2003b, p. 9-26.

\_\_\_\_; PRAZERES, Tatiana. Solução de controvérsias, In: BARRAL, Welber Oliveira (Org). *O Brasil e a OMC*, 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2003, p. 27-45.

\_\_\_\_. A TPA e as negociações multilaterais, In: BARRAL, Welber Oliveira (Org). *Negociações comerciais multilaterais: a Trade Promotion Authority e os interesses brasileiros*, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003c, p. 17-32.

\_\_\_\_. De Bretton Woods a Hong Kong, *Revista de Direito Econômico Internacional – RDEI*, n. 8, agosto/2005, disponível em <http://www.iribr.com/hongkong/>, acesso em 30.11.2005.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios, *Interesse Público*, Porto Alegre: Notadez, n. 14, ano 4, abril-jun/2002, p. 28-47.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*, 3ª ed., São Paulo: Consulta popular, 2001.

BENJAMIN, Antonio Herman (Org). *Direito, água e vida*, São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, 2v.

BNDES QUER acelerar vendas do setor. *O Estado de São Paulo*, 17 de julho de 2000. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 5.7.2005.

BOUGUERRA, Mohamed Larbi. *As batalhas da água: por um bem comum da humanidade*, Petrópolis: Vozes, 2004.

\_\_\_\_. A guerra pela água, In: A disputa pelo ouro azul, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 3, 2003, p. 8-11.

BORGES, Alice Gonzalez. Concessões de serviço público de abastecimento de água aos Municípios, *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 17, p. 39-48, 1997.

\_\_\_\_. Concessões de serviço público de abastecimento de água aos Municípios, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 212, abr-jun/1998, p. 95-107.

BRAGA, Paulo. Empresa exige reajuste ou ameaça deixar a Argentina. *Valor econômico*, 29 de julho de 2005a. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.

\_\_\_\_\_. Argentina estuda assumir empresa de saneamento. *Valor econômico*, 21 de setembro de 2005b, Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 21.9.2005.

BRANCO, Samuel Murgel. *Água: origem, uso e preservação*, 13ª ed., São Paulo: Editora Moderna, 2001.

BRASIL. *Constituição Federal, Coletânea de Legislação de Direito Ambiental*. Organizadora Odete Medauar; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de águas. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 82.587, de 06 de novembro de 1978. Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 8.11.2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 8.11.2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 8.11.2005.

\_\_\_\_\_. *Legislação internacional*. Organizador Ricardo Seitenfus. Barueri, SP: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei n. 2.312, de 3 de setembro de 1954. Normas Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 8.11.2005.



\_\_\_\_\_. Lei n. 5.318, de 26 de setembro de 1967. Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 8.11.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 8.11.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 8.11.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990,

que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 10.9.2005.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 5.296/2005. Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e para a Política Nacional de Saneamento Básico–PNS. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 32, de 15 de outubro de 2003, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em [www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br), acesso em 10.11.2005.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de segurança n. 1021/SC. Requerente: Município de Timbó. Requerido: Desembargador Primeiro Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Costa Leite. Brasília, 15 de março de 2002. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de segurança n. 1072/GO. Requerente: Município de Catalão. Requerido: Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Relator: Min. Nelson Naves. Brasília, 15 de agosto de 2002. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 480.692/MS. Recorrente: Águas Guariroba S/A. Recorrido: Condomínio Edifício Guavirais. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 10 de junho de 2003. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 337.965/MG. Recorrente: Maria Aparecida Dias Martins. Recorrido: Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA/MG. Relator: Min. Eliana Calmon. Brasília, 2 de setembro de 2003. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de segurança n. 1307/PR. Requerente: Município de Andirá. Requerido: Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Relator: Min. Edson Vidigal. Brasília, 3 de maio de 2004. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 635.871/SP. Recorrente: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP. Recorrido: Marco Aurélio Bizetto. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 18 de maio de 2004. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de divergência no Recurso especial n. 337.965/MG. Embargante: Maria Aparecida Dias Martins. Embargado: Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA/MG. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 22 de setembro de 2004. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 665.738/SC. Recorrente: Knando Comércio de Combustíveis e Lubrificantes Ltda. Recorrido: Companhia Catarinense de

Águas e Saneamento–CASAN. Relator: Min. José Delgado. Brasília, 4 de novembro de 2004. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 715.074/RS. Recorrente: AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A. Recorrido: Clair Rosa da Silva. Relator: Min. José Delgado. Brasília, 3 de março de 2005. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 709.360/RS. Recorrente: Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE. Recorrido: Luciano Osório de Noronha. Relator: Min. Eliana Calmon. Brasília, 18 de agosto de 2005. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em Mandado de Segurança n. 18441/SC. Recorrente: Serviço Municipal de Água Saneamento Básico e Infra-estrutura – SEMASA. Recorrido: Fazenda Nacional. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Brasília, 1º de setembro de 2005. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 763.762/GO. Recorrente: Saneamento de Goiás S/A - SANEAGO. Recorrido: Município de Catalão. Relator: Min. Eliana Calmon. Brasília, 20 de setembro de 2005. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 691.516/RS. Recorrente: Clínica de Enfermagem Geriátrica Ltda. Recorrido: Departamento Municipal de Águas e Esgoto – DMAE. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 11 de outubro de 2005. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial n. 782.270/MS. Recorrente: Águas Guariroba S/A. Recorrido: Ildeu de Souza Campos. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Brasília, 18 de outubro de 2005. Disponível em [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br), acesso em 4.11.2005.

BRASIL, Kátia. Lyonnaise é alvo de críticas. *Folha de São Paulo*, 22 de janeiro de 2001. Disponível em [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br), acesso em 23.6.2005.

BRUNONI, Nivaldo. A tutela das águas pelo Município, In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Águas: Aspectos Jurídicos e Ambientais*, Curitiba: Juruá, 2003, p. 77-102.

CASSEN, Bernard. A ofensiva contra o serviço público. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 3, n. 34, novembro, 2002. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 16.6.2005.

\_\_\_\_\_. Contra-ataque neoliberal. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 6, n. 70, novembro, 2005a. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 10.1.2006.

\_\_\_\_\_. Disputa em aberto. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 6, n. 70, novembro, 2005b. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 10.1.2006.

CAUBET, Christian G. O Comércio acima de tudo (e o ambiente fora da lei). *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, 2001, p. 151-172.

\_\_\_\_\_. A nova legislação de recursos hídricos no Brasil e a questão da participação na gestão da água. In: *I Jornadas luso-brasileiras de direito do ambiente*, 2002, Porto. Actas das I jornadas luso-brasileiras de direito do ambiente. Lisboa : ILSA Instituto Lusíada para o direito do ambiente, março/2002, p. 245-278.

\_\_\_\_\_. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2004.

\_\_\_\_\_. Conflits sur l'eau et droit à l'eau: approches géopolitiques et juridiques, In: *Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Université du bien commun, Participation à l'atelier de travail: Projet de Faculté de l'eau*, 4 juin 2005.

\_\_\_\_\_. *A água doce nas relações internacionais*, São Paulo: Manole, 2006.

CECATO, Valdete. Falta de regulação emperra novos investimentos. *O Estado de São Paulo*, 15 de outubro de 2000. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

CECEÑA, Ana Esther. *La guerra por el agua y por la vida: Cochabamba: una experiencia de construcción comunitaria frente al neoliberalismo*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asoc. Madres de Plaza de Mayo, 2005.

- CELLI JUNIOR, Umberto. *Comércio de serviços na OMC*, Curitiba: Juruá, 2004.
- CHADE, Jamil. Brasil apresenta à OMC a oferta no setor de serviços. *O Estado de São Paulo*, 29 de junho de 2004a. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005).
- \_\_\_\_\_. Brasil abre mercado. Sob condições. *O Estado de São Paulo*, 1º de dezembro de 2004b. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.
- \_\_\_\_\_. Nos bastidores, G-20 esteve à beira do racha. *O Estado de São Paulo*, 19 de dezembro de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 24.12.2005.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHAPAGAIN, A. K.; HOEKSTRA, A.Y. *Water footprints of Nations*, UNESCO/IHE, november, 2004. Disponível em [www.irc.nl](http://www.irc.nl), acesso em 1.9.2005.
- CHAVEZ, Walter. A efervescência popular boliviana. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 6, n. 62, março, 2005. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 12.4.2005.
- CONCENTRAÇÃO em bacias hidrográficas apresenta riscos. *Valor Econômico*, 30 de dezembro de 2003. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005
- COUPECHOUX, Patrick. De volta à esfera pública. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 6, n. 62, março, 2005. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 12.4.2005.
- COUTO E SILVA, Almiro do. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público “à brasileira”? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 230, out-dez/2002, p. 45-74.
- CUNHA, Ciro Leal M. da. A introdução do comércio de serviços na regulação multilateral do comércio: breve histórico. In: CELLI Junior, Umberto (Org.). *Comércio de serviços na OMC*, Curitiba: Juruá, 2005, p. 17-41.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Princípios constitucionais da proteção das águas e da saúde pública, *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, v. 1, n. 7, jan-fev/2003, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

DELÉAGE, Jean-Paul. A nova questão estratégica mundial, In: A disputa pelo ouro azul, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 3, 2003, p. 5-7.

DIAS, Edna Cardoso. Gestão dos recursos hídricos, *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte: Editora Forum, ano 2, n. 9, p. 854-862, mai-jun/2003.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DINIZ, Laura. Só 1% das indústrias reutiliza água. *O Estado de São Paulo*, 5 de janeiro de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 5.7.2005.

ESCASSEZ de água ameaça população e indústria na China. *Valor Econômico*, 23 de maio de 2005. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.

FAVORÁVEIS ao comércio só na teoria. *O Estado de São Paulo*, 7.12.2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 24.12.2005.

FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. O regime jurídico da remuneração do serviço concedido de abastecimento de água e escoamento de esgoto, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 230, out-dez/2002, p. 101-111.

\_\_\_\_\_. O regime jurídico da remuneração do serviço concedido de abastecimento de água e escoamento de esgoto, *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 20, n. 11, p. 1252-1258, nov/2004.

FONTES, Stella. Saneamento privado não será regra no País. *O Estado de São Paulo*, 21 de fevereiro de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

FORERO, Juan. Risco político atrasa saneamento na AL. *Folha de São Paulo*, 23 de fevereiro de 2005. Disponível em [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br), acesso em 23.6.2005.

FREITAS, Fabiana Paschoal de. Águas subterrâneas transfronteiriças: o aquífero Guarani e o Projeto do GEF/ Banco Mundial, In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Direito, Água e Vida*, São Paulo: Imprensa Oficial, v.2, 2003a, p. 159-171.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Águas: Aspectos Jurídicos e Ambientais*, Curitiba: Juruá, 2003.

\_\_\_\_\_. Águas – considerações gerais, In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Águas: Aspectos Jurídicos e Ambientais*, Curitiba: Juruá, 2003, p. 17-28.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

GENTILE, Rogério. Privatização resolve dívida de SP, diz Miranda. *Folha de São Paulo*, 26 de junho de 1999. Disponível em [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br), acesso em 23.6.2005.

GEORGE, Susan. Antes das liberdades, o comércio. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 1, n. zero, dezembro, 1999a. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 18.11.2005.

\_\_\_\_\_. Três anos para completar a globalização. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 1, n. zero, dezembro, 1999b. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 18.11.2005.

GODOY, Denyse. Estudo mostra redução de investimentos no setor. *Valor econômico*, 1º de agosto de 2005. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*, São Paulo: Contexto, 2000.

GRAF, Ana Cláudia Bento. Água, bem mais precioso do milênio: o papel dos Estados, *Revista CEJ*, Brasília, n. 12, set-dez/2000, p. 3039.



\_\_\_\_\_. A tutela dos Estados sobre as águas, In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Águas: Aspectos Jurídicos e Ambientais*, Curitiba: Juruá, 2003, p. 51-75.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Aspectos jurídicos do saneamento, In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*, São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública/Max Lemonad, 1998, p. 257-286.

\_\_\_\_\_. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 2001.

HALIMI, Serge. O avanço da destruição do Estado. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 5, n. 53, junho, 2004. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 16.6.2005.

HANIM, Lutfiyah; NUGROHO, Yanuar. *GATS – Liberalization of Life*. Disponível em [www.waterjustice.org](http://www.waterjustice.org), acesso em 19.7.2005.

HENKES, Silviana Lúcia. Cobrança pela utilização dos recursos hídricos: uma abordagem legal, In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Direito, Água e Vida*, São Paulo: Imprensa Oficial, v.2, 2003 p. 489-501.

HILARY, John. *Dividir para reinar: a resposta da UE e dos EUA às alianças dos países em desenvolvimento*, ActionAid, 2004. Disponível em [www.actionaid.org.br](http://www.actionaid.org.br), acesso em 24.12.2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*, Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>, acesso em: 15.6.2005.

\_\_\_\_\_. *Atlas de saneamento*, Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>, acesso em: 15.6.2005.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene; Universidade Federal de Santa Catarina. *A gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil um direito humano fundamental?* Florianópolis, 2003. 281 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

IZAGUIRRE, Mônica. Política de saneamento perderá regime de urgência. *Valor econômico*, 15 de agosto de 2005. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.

JARDIM, Arnaldo. De cabeça erguida. *Jornal da Tarde*, 20 de setembro de 2003. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

JENNAR, Raoul Marc. *Despite breaks, the trade-based organization of the world continues*, 2001. Disponível em [www.urfig.org](http://www.urfig.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *Services, Europe and the WTO*, 2002. Disponível em [www.urfig.org](http://www.urfig.org), acesso em 5.11.2005.

\_\_\_\_\_. *The WTO: From Doha to Hong Kong via Geneva (I)*, 2005a. Disponível em [www.urfig.org](http://www.urfig.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *The WTO: From Doha to Hong Kong via Geneva (II)*, 2005b. Disponível em [www.urfig.org](http://www.urfig.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *The WTO: From Doha to Hong Kong via Geneva (III)*, 2005c. Disponível em [www.urfig.org](http://www.urfig.org), acesso em 8.12.2005.

\_\_\_\_\_. *The WTO: From Doha to Hong Kong via Geneva (IV)*, 2005d. Disponível em [www.urfig.org](http://www.urfig.org), acesso em 8.12.2005.

\_\_\_\_\_. *The WTO: From Doha to Hong Kong via Geneva (V)*, 2005e. Disponível em [www.urfig.org](http://www.urfig.org), acesso em 13.12.2005.

JURGENFELD, Vanessa. Casan e Joinville brigam pela concessão de água. *Valor econômico*, 2 de agosto de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*, São Paulo: Dialética, 1997.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005.

KUNTZ, Rolf. Rodada volta aos trilhos no final. *O Estado de São Paulo*, 19 de dezembro de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 24.12.2005.

LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LAGROTERIA, Eleni. O Estado como regulador de mercados. *O Estado de São Paulo*, 23 de janeiro de 2003. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br). acesso em: 7.7.2005.

LAIMÉ, Marc. As três irmãs. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 6, n. 62, março, 2005. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 12.4.2005.

\_\_\_\_\_. Sujeira na água das cidades. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 6, n. 62, março, 2005. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 12.4.2005.

\_\_\_\_\_. In the business of supply. *Le Monde Diplomatique*, english edition, March, 2005. Disponível em: <http://mondediplo.com>, acesso em 12.7.2005.

LAPOUGE, Gilles. OMC corre para fugir de novo fiasco. *O Estado de São Paulo*, 13 de dezembro de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 24.12.2005.

LASSERE, Frédéric. Os faraônicos projetos de 'transposição' da água. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 6, n. 62, março, 2005.

LEAL, Luciana Nunes. Poluição da água atinge 68% da população. *O Estado de São Paulo*, 14 de maio de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

LIMA, Marli. Governo do PR vence briga pela Sanepar. *Valor Econômico*, 15 de setembro de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

MACHADO, Hugo de Brito. Custeio de serviço público de uso compulsório, *Interesse Público*, Porto Alegre: Notadez, n. 23, ano 5, jan-fev/2004, p. 13-20.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional*, São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MAMELUQUE, Leopoldo. *Privatização: modernismo e ideologia*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

MARIS, Bernard. O apetite voraz das multinacionais, In: A disputa pelo ouro azul, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 3, 2003, p. 22-25.

\_\_\_\_\_; BAUDRU, Daniel. Os mestres da água no planeta, In: A disputa pelo ouro azul, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 3, 2003, p. 26-27.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Aspectos regulatórios a serem considerados na formulação de um novo modelo para o setor de saneamento básico no Brasil, *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 29, p. 58-70, 2000.

\_\_\_\_\_. Aspectos regulatórios em um novo modelo para o setor de saneamento básico no Brasil, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 224, abr-jun/2001, p. 79-94.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 12<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. Abastecimento de água—serviço público—regime jurídico—tarifas, *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 55/56, p. 91-102, jul-dez/1980.

MELO, Murilo Otávio Lubambo de; BRANCO, Adélia de Melo; SUASSUNA, João. Federalismo e recursos hídricos: análise das competências constitucionais, In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Direito, Água e Vida*, São Paulo: Imprensa Oficial, v.2, 2003, p. 375-396.

MENDONÇA, José Márcio. A palavra correta seria chantagem? *Jornal da Tarde*, 9 de fevereiro de 2003. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*, São Paulo: Saraiva, 2003.

MING, Celso. Pouco de quase nada. *O Estado de São Paulo*, 20 de dezembro de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 24.12.2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Recursos hídricos no Brasil*, Brasília, abril de 1998.

Disponível em [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 19.7.2005.

\_\_\_\_\_. *Águas subterrâneas: Programa de águas subterrâneas*, Brasília: MMA, 2001.

Disponível em [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 9.11.2005.

\_\_\_\_\_. *Avaliação das águas do Brasil*, Brasília, 2002a. Disponível em [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 30.10.2005.

\_\_\_\_\_. *Recursos hídricos: conjunto de normas legais*, 2ª ed., Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2002b. Disponível em [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 19.7.2005.

MIRANDOLA, Carlos Mauricio Sakata. A universalização do direito à água: políticas públicas abrangentes e a relação entre regulação e liberalização, *Pontes entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, São Paulo, v. 1, n. 4, outubro-dezembro/2005. Disponível em <http://www.edesp.edu.br/artigos/detalhe.cfm?mat=364>, acesso em 4.1.2005.

MORAS, Juan Martín Gonzáles. *Los servicios públicos en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad*, Buenos Aires: AD-HOC S.R.L., 2000.

MOREIRA, Terezinha. *A hora e a vez do saneamento*, BNDES, [199-]a. Disponível em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br), acesso em 12.10.2005.

\_\_\_\_\_. *Saneamento básico: desafios e oportunidades*, BNDES, [199-]b. Disponível em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br), acesso em 12.10.2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder concedente para o abastecimento de água, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 213, jul-set/1998, p. 23-33.

MORELLI, Leonardo. Água: nas mãos de quem? In: A disputa pelo ouro azul, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 3, 2003, p. 19-21.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. Privatização do uso da água, *Revista Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, n. 12, p. 25-29, set-dez/2000.

NEGOCIAÇÕES na OMC se arrastam desde 2001. *O Estado de São Paulo*, 11 de dezembro de 2005. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 24.12.2005.

NEUTZLING, Inácio. *Água: bem público universal*, 1ª ed., São Leopoldo: Editora Unisinos, 2004.

NOVA decisão do TJ mantém controle do saneamento nas mãos da Sabesp. *Folha de São Paulo*, 12 de março de 2004. Disponível em [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br), acesso em 23.6.2005.

NOVAES, Washington. Saneamento entupido. *O Estado de São Paulo*, 7 de setembro de 2001. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

\_\_\_\_\_. Água desaparece? *O Estado de São Paulo*, 9 de janeiro de 2004a. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

NOVAES, Washington. A água e a sociedade. *O Estado de São Paulo*, 26 de março de 2004b. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

O CAPITAL estrangeiro e os serviços. *O Estado de São Paulo*, 22 de abril de 2002. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

O FUTURO do saneamento. *O Estado de São Paulo*, 30 de março de 2002. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

PAQUEROT, Sylvie; REVIL, Emilie. A água posta em leilão. In: Alca: o jogo duro do império, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 2, 2002, p. 46-4.

PARLATORE, Antonio Carlos. Privatização do setor de saneamento no Brasil, In: BNDES. *A Privatização no Brasil - O caso dos serviços de utilidade pública*, fevereiro/2000.

PEDROSA, Célio Augusto; CAETANO, Francisco A. *Águas Subterrâneas*, Brasília: Agência Nacional de Águas, 2002. Disponível em [www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br), acesso em 6.9.2005.

PETRELLA, Ricardo. A nova “conquista da água”. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 1, n. 2, março, 2000. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 16.6.2005.

- \_\_\_\_\_. *O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial*, Petrópolis: Vozes, 2002.
- \_\_\_\_\_. Uma necessidade vital se torna mercadoria, In: A disputa pelo ouro azul, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 3, 2003, p. 12-15.
- \_\_\_\_\_. A água. Um desafio do bem comum, In: NEUTZLING, Inácio. *Água: bem público universal*, São Leopoldo: Editora Unisinos, 2004, p. 9-31.
- \_\_\_\_\_. The great war machine. *Le Monde diplomatique*, english edition, May, 1997. Disponível em: <http://mondediplo.com>, acesso em 12.7.2005.
- POMPEU, Cid Tomanik. Recursos hídricos na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 186, out-dez/1991, p. 10-25.
- POUPEAU, Franck. Os desgastes da privatização, In: A disputa pelo ouro azul, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 3, 2003, p. 28-31.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Declaração do Milênio*. Disponível em [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br), acesso em 20.9.2005.
- PRONER, Carol. Comércio de serviços, In: BARRAL, Welber Oliveira (Org). *O Brasil e a OMC*, 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2003, p. 65-87.
- PUPPO, Rodrigo Luís. Acordo geral sobre o comércio de serviços–GATS. In: CELLI Junior, Umberto (Org.). *Comércio de serviços na OMC*, Curitiba: Juruá, 2005, p. 43-72.
- RAMIRO, Denise. Uma reserva invejável debaixo da terra, *Valor Econômico*, 22 de março de 2005. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.
- RECURSOS há, falta gestão. *O Estado de São Paulo*, 18 de agosto de 2003. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.
- RÊGO, Elba Cristina Lima. Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio, In: *Revista do BNDES*, n. 6, dezembro/1996. Disponível em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br), acesso em 1.11.2005.

REGULAÇÃO está longe do consenso. *Valor econômico*, 23 de setembro de 2005.

Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 29.9.2005.

REY, Alan. Os nomes da água. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 6, n. 62, março, 2005. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 12.4.2005.

REY, Mabel Thwaites. *La (des)ilusión privatista: el experimento neoliberal en la Argentina*, Buenos Aires: Eudeba, 2003.

\_\_\_\_\_; LÓPEZ, Andrea. *Fuera de control: la regulación residual de los servicios privatizados*, Buenos Aires: Temas, 2003.

RIBEIRO, Gustavo Ferreira; UFSC. *A liberalização da educação superior no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS): da interpretação como serviço à interpretação como direito*. Florianópolis, 2004. 159f. Dissertação (Mestrado)–UFSC–CCJ.

RITTNER, Daniel. América Latina vive ‘estresse’ hídrico, aponta estudo da CEPAL. *Valor Econômico*, 23 de maio de 2005. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.

ROSSI, Clóvis. Brasil terá que negociar logo setor de serviços. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A18, 29 de janeiro de 2006.

SABESP vai à Justiça e impede São Paulo de municipalizar serviços. *Valor econômico*, 2 de agosto de 2005. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.

SACCO, Denise. A esperança nacional, In: A disputa pelo ouro azul, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 3, 2003, p. 43-45.

SANEAMENTO, URGENTE! *O Estado de São Paulo*, 18 de junho de 2000. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

SANTOS, Antonio Silveira R. dos. Valoração econômica e jurídica da água, *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo: Editora NDJ, ano 16, n. 6, p. 419-422, jun/2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização, In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *A globalização e as ciências sociais*, São Paulo: Cortez, 2002, p. 25–102.



SANTOS, Chico. Elevação eleva renda e muda vida no Ceará. *Valor Econômico*, 6 de abril de 2005a. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.

SANTOS, Chico. Uso do rio traz emprego e cria pólo de exportação. *Valor Econômico*, 7 de abril de 2005b. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.

SANTOS, Chico. Governo só usa 50% da verba prevista para a transposição. *Valor Econômico*, 30 de agosto de 2005c. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 4.9.2005.

SCOTTI, Marcos. Aquífero Guarani: técnicos pedem investimentos e pesquisas, *Revista Oficial do CREA-PR*, ano 8, nº 35, agosto de 2005, p. 25-29.

SECRETAN, Jacques. Esquerda no poder e privatização fora da lei. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 5, n. 59, dezembro, 2004. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 12.4.2005.

SELBORNE, Lord. *Ética do uso da água doce: um levantamento*, 1ª ed., Brasília: Unesco, 2002.

SENRA, João Bosco. A paisagem da água no Brasil, In: NEUTZLING, Inácio. *Água: bem público universal*, São Leopoldo: Editora Unisinos, 2004, p. 33-56.

SETOR tenta minimizar efeitos da poluição. *Valor Econômico*, 24/5/2005, disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 3.9.2005.

SILVEIRA, Raquel Dias da. A gestão de recursos hídricos e as deficiências do serviço de saneamento básico no Brasil, *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte: Editora Fórum, v. 6, p. 539-543, nov-dez/2002.

SHIVA, Vandana. *GATS/WTO: The auctioning of vital resources and essential services*, 2001. Disponível em [www.urfig.org](http://www.urfig.org), acesso em 4.10.2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo: Atlas, v. I, 2002.

\_\_\_\_\_. *A proteção internacional do meio ambiente*, Barueri, SP: Manole, 2003.

SOBRA dinheiro, falta saneamento. *O Estado de São Paulo*, 19 de janeiro de 2003.

Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 7.7.2005.

SOLON, Pablo. A lição de Cochabamba, In: A disputa pelo ouro azul, *Cadernos Diplô: Le Monde diplomatique*, São Paulo: Instituto Abaporu S/C, n. 3, 2003, p. 32-33.

SOUZA, Luciana Cordeiro de. *Águas e sua Proteção*, Curitiba: Juruá, 2004.

SOUZA, Paulo Henrique de. Insegurança espanta capital estrangeiro. *Valor econômico*, 23 de setembro de 2005. Disponível em [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 29.9.2005.

SOUTO, Marcos Juruena Villela Souto. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*, 4ª ed., Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2001.

SOUTO, Paulo. Saneamento: governo precisa ouvir os Estados. *O Estado de São Paulo*, 2 de agosto de 2004. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), acesso em 5.7.2005.

SUEZ ENVIRONNEMENT: *Facts & Figures 2003-2004*. *Suez Environnement Communication Department*, 2004. Disponível em [www.suez-env.com](http://www.suez-env.com), acesso em 1.9.2005.

SUEZ IN BRAZIL, *Suez External Relations Department*, 2005, disponível em [www.suez.com](http://www.suez.com), acesso em 1.9.2005).

TÁCITO, Caio. Saneamento básico – concessão municipal – tarifa, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 217, p. 332-335, jul-set/1999.

\_\_\_\_\_. Serviços de saneamento básico, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 229, p. 1-4, jul-set/2002.

TUNDISI, José Galizia. *Água no século XXI: enfrentando a escassez*, São Paulo: RiMa, IIE, 2003.

\_\_\_\_\_. *A água*, São Paulo: Publifolha, 2005.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Human Development Report 2005: International cooperation at a crossroads, Aid, Trade and security in a unequal world*, New York, 2005. Disponível em [www.undp.org](http://www.undp.org), acesso em 20.9.2005.

UNITED NATIONS; WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME – UN/WWAP. *Water for people, water for life: UN World Water Development Report: Water for People, Water for Life*. Paris, New York and Oxford, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) and Berghahn Books, 2003a. Disponível em <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr>, acesso em 30.5.2005.

\_\_\_\_\_. *Water for people, water for life Executive Summary: UN World Water Development Report: Water for People, Water for Life*. Paris, New York and Oxford, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) and Berghahn Books, 2003b. Disponível em <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr>, acesso em 30.5.2005.

VARGAS, Gilberto Pepe. Regulamentação dos serviços de saneamento. *O Estado de São Paulo*, 1º de setembro de 2004. Disponível em [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br). Acesso em 5.7.2005.

VIALE, Frédéric. A grande barganha. *Le Monde diplomatique*, edição brasileira, ano 6, n. 71, dezembro, 2005. Disponível em [www.diplo.com.br](http://www.diplo.com.br), acesso em 10.1.2006.

VIEGAS, Eduardo Coral. *Visão jurídica da água*, Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005.

VIDONHO JUNIOR, Amadeu dos A.; PAIVA, Mario Antonio Lobato de. Da continuidade dos serviços públicos, *LEX - Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, São Paulo, v. 277, p. 5-22, jan/2002.

VILLIERS, Marq de. *Água*, Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

VIVEIROS, Mariana. Empresas têm de fazer a sua parte, afirma ministro. *Folha de São Paulo*, 3 de novembro de 2001. Disponível em [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br), acesso em 23.6.2005.

WALD, Arnoldo. Do regime jurídico da concessão e da subconcessão para prestação de serviços públicos de saneamento básico no Município de Petrópolis, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 799, p. 101-132, maio/2002.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. *Water for life: making it happen*, 2005. Disponível em [www.who.org](http://www.who.org), acesso em 30.5.2005.

\_\_\_\_\_. *The World Health Report 2005: make every mother and child count*, 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. *Understanding the WTO: The Organization.*

*Whose WTO is it anyway?* Disponível em [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org1\\_e.htm#ministerial](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org1_e.htm#ministerial), acesso em 8.11.2005.

\_\_\_\_\_. *Services Sectoral Classification List*, MTN.GNS/W/120, de 10 de julho de 1991. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Final act embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Marrakesh, 15 de abril de 1994. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *Agreement establishing the World Trade Organization*. Marrakesh, 15 de abril de 1994. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*. Marrakesh, 15 de abril de 1994. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *General Agreement on Trade in Services*. Marrakesh, 15 de abril de 1994. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. Marrakesh, 15 de abril de 1994. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *Singapore Ministerial Declaration adopted on 11 December 1996*, Cingapura, 1996. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Geneva Ministerial Declaration adopted on 20 May 1998*, Genebra, 1998a. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Environmental services: Background Note by the Secretariat*, S/C/W/46, 6 de julho de 1998, 1998b. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Communication from the European Communities and their member States: GATS 2000: Environmental Services*, S/CSS/W/38, 22 de dezembro de 2000, Genebra, 2000a. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Communication from the United States: Environmental Services*, S/CSS/W/25, 18 de dezembro de 2000, Genebra, 2000b. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services: Adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 28 March 2001*, S/L/93, de 29 de março de 2001, Genebra, 2001a. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Doha Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001*, WT/MIN(01)/DEC/1, 20 de novembro de 2001, 2001b. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Communication from Brazil, Colombia, Cuba, Ecuador, Dominican Republic, Guatemala, Honduras, Indonesia, Malaysia, Nicaragua, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Senegal, Uruguay and Venezuela: Autonomous Liberalization and Developing Countries*, S/CSS/W/130, 30 de novembro de 2001, Genebra, 2001c. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *GATS: Facts and fiction*, Genebra, 2001d. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *Technical Aspects of Requests and Offers: Summary of presentation by the Secretariat*, WTO Seminar on the GATS, 20 de fevereiro de 2002. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Cancun Ministerial Statement Adopted on 14 September 2003*, WT/MIN(03)/20, 23 de setembro de 2003, Cancun, 2003. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *El comercio y el medio ambiente en la OMC*, Genebra, 2004a. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 4.10.2005.

\_\_\_\_\_. *International Trade Statistics 2004*, Genebra, 2004b. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 4.1.2006.

\_\_\_\_\_. *July Package Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579  
2 de agosto de 2004, Genebra, 2004c. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.

\_\_\_\_\_. *Lamy to NGOs: your criticism is based on a misunderstanding of services talks*, 18 de novembro de 2005a. Disponível em [http://www.wto.org/english/news\\_e/news05\\_e/dg\\_letter\\_nov05\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news05_e/dg_letter_nov05_e.htm), acesso em 1.12.2005.

\_\_\_\_\_. *Hong Kong Draft Ministerial Declaration Revision*, WT/MIN(05)/W/3/Rev.2, 18 de dezembro de 2005, Hong Kong, 2005b. Disponível em [www.wto.org](http://www.wto.org), acesso em 9.1.2006.