

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A GOVERNANÇA INOVADORA DAS ÁGUAS: O CASO DE GRANDE MAPUTO

Tatiana dos Santos Silva¹

¹ Mestre em Gerenciamento de Recursos Hídricos, com especialização em resolução de conflitos (UNESCO-IHE)

Co-fundadora do FA.VELA – Fundo de Aceleração para o Desenvolvimento VELA

Consultora em Governança Socioambiental

tatiana.dos.silva@gmail.com

+553173487340

RESUMO

A intensa urbanização em cidades africanas desafia a prestação de serviços de água. A cooperação internacional para o desenvolvimento promove projetos de infraestrutura hídrica para aumentar a resiliência das cidades e abordar as desigualdades históricas no acesso à água. No entanto, esses projetos não conseguem implementar eficazmente os princípios de descentralização e participação pública, adotados para a gestão de águas. Esta falha - alinhada à agenda dos doadores que buscam replicar ideais de infraestrutura moderna nas intervenções concebidas para as cidades africanas - previne a cooperação internacional para o desenvolvimento e os tomadores de decisões africanos de promover uma governança inovadora da água, que promova mudanças estruturais duradouras. Assim, este artigo adota uma perspectiva politizada da governança da água para rever a tomada de decisão de melhorias no abastecimento de água na Grande Maputo, em Moçambique. Defendo que a mudança para uma governança participativa e descentralizada é aparente apenas no papel e como resultado, as intervenções não reconhecem e apoiam os processos inovadores que acontecem localmente. Este estudo de caso leva à conclusão de que investimentos no desenvolvimento de capacidades para a governança e a promoção do empreendedorismo para a prestação de serviços de água podem ser empregados como meio para transformar o desafio de fornecimento de água para todos em oportunidades reais de desenvolvimento socioeconômico para as cidades africanas. Trata-se de um estudo qualitativo que emprega uma análise discursiva de 10 documentos e 47 entrevistas semiestruturadas conduzidas durante trabalho de campo em Moçambique de Novembro de 2013 a Fevereiro de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Governança, Urbanização, Participação, Desenvolvimento, Gestão Integrada de Recursos Hídricos.

TEMA

Governança e Cidadania para a Água

INTRODUÇÃO

As cidades africanas estão sob pressão para reduzir a vulnerabilidade socioambiental e garantir o abastecimento de água para todos. Dado que mais de 50% da população mundial vive em centros urbanos e 91% do aumento estimado terá lugar no Sul global, o fornecimento de infraestrutura hídrica é interpretado como um "alicerce para a prosperidade" (UN-Habitat, 2012). A capacidade das cidades africanas para lidar com as mudanças climáticas e o abastecimento urbano de água potável é discutida em termos tecnocientíficos na cooperação internacional para o desenvolvimento, sendo mensurada por indicadores que avaliam o desempenho das redes de água reguladas pelo Estado em metros de tubulação e quantidade de estações de tratamento (WHO e UNICEF, 2013). Esta abordagem tecnocrática moldou – e segue moldando – a evolução da gestão de recursos hídricos e o desenvolvimento de infraestruturas hídricas mundialmente (Castro, 2007; Swyngedouw, 2004).

No entanto, as cidades africanas ainda estão longe de replicar o ideal de infraestrutura urbana da cidade moderna, derivado da experiência de prestação de serviços no Norte global. Central ao planejamento urbano do Estado-nação moderno, este ideal privilegia a existência de uma rede única que preste serviços uniformes por meio de gestão centralizada (Furlong, 2014). A cidade moderna é aquela com "monopólios de infraestrutura para a prestação de serviços padronizados e universais" (Ahlers et al, 2012: 3), o que garante o controle do acesso aos recursos. Os centros urbanos consolidados no Norte global ilustram as tentativas de se implementar este ideal. Contudo, as cidades africanas são caracterizadas pela distribuição fragmentada de infraestruturas, de modelos de gestão (comunitária, privada, pública) e de fontes de água (subterrânea, superficial, engarrafada) (Bakker, 2010; Matsinhe et al., 2008). Com o objetivo de superar essa fragmentação, a cooperação internacional para o desenvolvimento investe em projetos de infraestrutura para a segurança hídrica (Scheumann et al., 2008).

O déficit de infraestruturas das cidades africanas é verificado desde os tempos coloniais. A prestação de serviços de água era assegurada para os colonizadores europeus e os nativos eram excluídos dos benefícios (Gandy, 2008). Este acesso desigual manteve-se no pós-colonial, demonstrando que o maior desafio para a cooperação internacional é a governança das águas e não o desenvolvimento de infraestruturas hídricas. Como uma intervenção, desenhada para um determinado local, surge como a solução para resolver um problema hídrico? Quem decide ser esta a melhor solução? Quais alternativas foram consideradas? Quem realmente se beneficia com o projeto e quem é impactado negativamente? A contínua vulnerabilidade das cidades africanas, nas quais grupos específicos desfrutam de acesso fácil e regular à água, enquanto outros não, resulta do domínio histórico de pontos de vista simplificados e tecnocráticos sobre o que é governança das águas, entendida como um instrumento ou um conjunto de ferramentas que pode ser replicada em diferentes contextos, ou idealizada como uma parceria, na qual atores igualmente idealizados tomariam decisões por um sentimento compartilhado de responsabilidade pelo bem-estar da sociedade (Castro, 2007; Cleaver, 1999).

A cooperação internacional para o desenvolvimento tende a despolitizar a governança das águas quando, na verdade, trata-se de um processo político que se assemelha à "uma estrutura altamente assimétrica, na qual os atores tendem a ter proporções desiguais de poder político e conhecimento" (Castro, 2007, pp. 106-107). As intervenções de doadores buscam avançar novos paradigmas, como o da Gestão Integrada de Recursos Hídricos

(GIRH), com o objetivo de catalisar a transição de uma gestão central liderada pelo Estado para um processo de governança em si, envolvendo as múltiplas partes interessadas. Ao negligenciar as políticas de poder associadas aos processos de governança, os doadores não conseguem empoderar os mais vulneráveis e nem atendem às necessidades ecológicas, falhando, assim, na promoção de princípios como o de participação social e descentralização, defendidos pelo paradigma da GIRH (Kwon e Kim, 2014).

Como a cooperação internacional para o desenvolvimento pode promover uma governança inovadora das águas superando as desigualdades estruturais das cidades africanas? Esse artigo aborda esta questão investigando o processo de tomada de decisão do Projeto de Expansão do Abastecimento de Água ao Grande Maputo (PEAAGM), financiado pelo Banco Mundial em parceria com as agências de desenvolvimento dos governos da Holanda e da França. O PEAAGM propõe a instalação de um novo sistema de captação de água para a Grande Maputo no Rio Incomati, compartilhado por Moçambique com a África do Sul e a Suazilândia. O sistema aumenta a produção de água para estabilizar o abastecimento nas áreas atendidas pela rede pública e permite a expansão, a fim de aumentar o nível de cobertura na Grande Maputo, atualmente em cerca de 50% (FIPAG, 2011). A nova fonte de água reduz a vulnerabilidade frente às mudanças climáticas, considerando que a rede pública dispõe de captação única comprometida, sazonalmente, por inundações e secas típicas do clima no sul de Moçambique.

Por ser um país de baixa renda posicionado a jusante de 09 das 14 bacias hidrográficas transfronteiriças partilhadas pela Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), Moçambique se tornou alvo de intervenções de doadores no setor de recursos hídricos desde a independência de Portugal em 1975. Até Abril de 2014, o Banco Mundial emprestou mais de US\$ 2 bilhões para o governo de Moçambique promover projetos de desenvolvimento. O Banco também lançou as reformas neoliberais que marcaram a transição da política marxista-leninista inicialmente adotada pelo governo independente para um modelo capitalista (Hall e Young, 1997). Dependente de recursos financeiros externos, Moçambique acolheu os princípios de descentralização, participação, tarifação e gestão por bacia hidrográfica da GIRH, com o apoio de doadores franceses e holandeses (Inguane et al., 2014; van der Zaag e Carmo Vaz, 2003). A GIRH foi oficialmente adotada na Lei das Águas (16/1991) e reafirmada com a criação das Administrações Regionais de Água (ARAs) (Decreto 26/1991) e a aprovação da Lei da Gestão Delegada (Decreto 72/1998).

Este artigo revisa os discursos e práticas dos atores envolvidos no processo de tomada de decisões do PEAAGM, adotando a perspectiva de que conceitos nirvana estão limitando o avanço de uma governança inovadora das águas nas cidades africanas (Molle, 2008). Os conceitos nirvanas descrevem as ilusões e utopias que conduzem a cooperação internacional para o desenvolvimento, negligenciando os processos políticos que determinam quem tem acesso à água, e como. O artigo analisa o que o PEAAGM representa para a promoção de uma governança inovadora, que gera mudanças socioeconômicas para as cidades africanas. Este estudo de caso analisa 10 documentos relacionados ao projeto e 47 entrevistas semiestruturadas com doadores, autoridades do governo, pesquisadores e usuários de água, realizadas durante pesquisa de campo em Moçambique de Novembro 2013 a Fevereiro de 2014.

CONCEITOS NIRVANA E O DESAFIO DA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS

A cooperação internacional para o desenvolvimento tem sido moldada por conceitos nirvana construídos socialmente e estruturados por narrativas e histórias que representam entendimentos simplificados de questões complexas da vida real (Molle, 2008). Dentre alguns exemplos, temos o “desenvolvimento sustentável”, a “modernização” e a própria GIRH. O que classifica um conceito como nirvana é a dificuldade de se chegar a uma definição precisa e a caracterização do conceito por uma diversidade de objetivos que parecem impossíveis de serem alcançados pela sociedade (Molle, 2008). Por exemplo, o objetivo da GIRH é atender às necessidades dos denominados três Es da sustentabilidade e resiliência: Equidade, Eficiência e Ecologia ou Proteção Ambiental (Rosenzweig et al, 2011). Contudo, os jogos de poder que moldam as decisões sobre quais projetos devem ser executados (incluindo onde e como) para alcançar os três Es são ignorados pelos mesmos agentes de desenvolvimento, engenheiros e formuladores de políticas públicas que sustentam e difundem os conceitos nirvanas orientando a cooperação internacional para o desenvolvimento (Molle, 2008;. Molle et al, 2009).

Esses atores formam as comunidades epistêmicas que validam os modelos de gestão dos recursos hídricos. Eles fazem isso ao se envolverem, por exemplo, nos eventos internacionais que definem os meios e os fins para o desenvolvimento dos recursos hídricos, como os eventos conduzidos pelas Nações Unidas (Rio + 20, Cúpula da Água de Budapeste) e os Fóruns Mundiais da Água (Conca, 2008) . Nestes eventos, a visão de que a boa governança e o desenvolvimento sustentável são alcançados uma vez que as técnicas corretas sejam aplicadas, como a promoção de audiências públicas para a participação social, é socialmente construída, defendida e aprovada para a replicação das mesmas técnicas mundialmente, apesar das especificidades dos contextos locais. Dependentes de recursos externos, os países do Sul global abraçam os modelos de gestão de recursos hídricos definidos, com o objetivo de atrair investimentos (Cleaver, 1999; Molle, 2008).

A cooperação internacional para o desenvolvimento de projetos de segurança hídrica despolitizam a governança das águas, assumindo, ingenuamente, que o controle de um recurso tão vital será decidido por atores motivados por princípios como equidade e solidariedade. O que acontece é o oposto: a governança das águas é menos um "esquema idealizado de interação entre atores também idealizados" (Castro, 2007, p 106) e mais uma disputa entre atores que tentam proteger os seus interesses (Cleaver, 1999). Neste sentido, a distribuição fragmentada de infraestruturas nas cidades africanas e sua baixa resiliência refletem como os processos de tomada de decisão têm sido estruturados: quem são os atores incluídos e excluídos historicamente, e quem conduziu melhor os jogos de poder (Bakker, 2010; Gandy, 2008; Swyngedouw, 2004). Nos tempos coloniais, os colonizadores conduziam os resultados da governança das águas no Sul global. Figurando como doadores nos tempos pós-coloniais, estes atores permanecem poderosos na disputa de interesses sobre os usos dos recursos hídricos, mas precisam negociar seus interesses com os das crescentes elites locais e das economias emergentes do Sul global.

Ainda que o paradigma da GIRH tente abordar alguns dos desequilíbrios vistos na cooperação internacional para o desenvolvimento, defendendo a transição das tomadas de decisão centralizadas nas mãos de Estados autoritários para a governança inclusiva, que representa a tomada de decisão em processos deliberativos que envolvam a sociedade civil (Jordan, 2008), os pobres urbanos continuam excluídos, assim como as necessidades ecológicas, que não são significativamente abordadas no trade-off com o crescimento

econômico (Bakker, 2010). O acesso regular à água potável pelos mais vulneráveis é lentamente ou ineficazmente assegurado, quando comparado ao atendimento dos interesses dos tecnocratas, políticos, bancos de desenvolvimento e empresários. Ao contrário dos pobres urbanos, estes atores desfrutam de “relações sinérgicas” e criam infraestruturas que espelham o entrelaçamento dos fluxos de água com os fluxos de poder e influência (Molle et al., 2009: 336). A oferta de infraestrutura hídrica acaba servindo à engenharia social e espacial para controle do Estado e da produção capitalista (Scott, 1999), ao invés de promover a inclusão social e mudar as desigualdades estruturais herdadas do colonialismo e perpetuadas no período pós-colonial.

A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ÁGUA NA GRANDE MAPUTO

Este artigo adota uma visão politizada da governança das águas para rever o processo de tomada de decisão iniciado quando o Banco Mundial recomendou a implementação do PEAAGM em 2007, para solucionar o déficit de infraestruturas hídricas frente ao aumento da demanda por água. O PEAAGM resultou da avaliação do Banco das estratégias propostas pelas autoridades moçambicanas para melhorar o abastecimento de água na Grande Maputo. A população em Maputo quase duplicou de 1980 a 2007, passando de 537.912 para 1.099.019 habitantes (Henriques, 2008), devido ao crescimento demográfico e a migração rural-urbana durante a Guerra Civil Moçambicana 1977-1992 (Sidaway, 1993). A tomada de decisão para melhorias no abastecimento urbano foi concluída no dia 27 de Junho de 2013, quando o Banco Mundial aprovou o crédito de US\$ 178 milhões para executar o PEAAGM. A seguir, são apresentadas as características chave que levaram ao desenvolvimento do PEAAGM e o papel dos diferentes atores envolvidos: o Banco Mundial, as autoridades moçambicanas e os usuários de água da bacia hidrográfica do Rio Incomati.

Durante os quase 400 anos de colonização portuguesa, a prestação de serviços de água em Maputo atendia as necessidades dos residentes europeus e dos nativos assimilados (Jenkins, 2000). O abastecimento foi garantido por uma captação no Rio Umbeluzi, historicamente utilizado pelos habitantes locais, os Nguni, para captar água (Barros et al., 2014). A primeira intervenção significativa para o desenvolvimento de infraestrutura hídrica ocorreu após a independência, quando o governo italiano financiou a construção de duas represas no sul de Moçambique. Pequenos Libombos (1986) foi construída para fins de irrigação e abastecimento urbano na bacia do Rio Umbeluzi, e Corumana (1989) foi construída para geração de energia e irrigação na bacia do Rio Incomati (Bussotti e De Mutti, 2013).

A exclusão da população nativa da prestação de serviços de água na era colonial, somada à incapacidade do governo independente de expandir a rede pública resultou na ascensão dos mais de 800 Pequenos Operadores Privados (POPs) que atuam nos bairros periféricos da Grande Maputo abastecendo a população desconectada (Ahlers et al, 2012; FIPAG, 2011). Os POPs usam águas subterrâneas e/ou revendem águas superficiais captadas por ligações clandestinas à rede formal de água. Os POPs instalam poços, bombas e reservatórios para servir uma clientela que varia de algumas dezenas até milhares (Matsinhe et al., 2008). O desenvolvimento industrial limitado de Moçambique obriga os POPs a importarem os equipamentos necessários e os usuários pagam pela água consumida e os custos de instalação dos tubos para ligação domiciliar, ou compram a água a granel. As atividades dos POPs não são devidamente monitoradas pelo Estado em termos de tarifação, quantidade e qualidade da água utilizada.

O PEAAGM propõe a instalação de nova captação na barragem de Corumana para aumentar a capacidade de abastecimento da rede de água regulada pelo Estado. O projeto inclui a construção de uma estação de tratamento no distrito de Sabiê, próximo à barragem de Corumana, e dos dutos para o transporte da água até Maputo (ver Figura 1). O novo sistema garantirá o abastecimento por 24h, 7 dias da semana, na área atendida pela rede, destacada na cor laranja, e permitir a sua expansão para a área destacada em vermelho.

O prazo para a execução do projeto é 2017 e os custos totais são estimados em US\$ 266,5 milhões e € 60 milhões. Estes valores incluem:

- Os créditos de US\$ 48,5 milhões e US\$ 178 milhões do Banco Mundial para, respectivamente, reabilitar a barragem de Corumana e executar a Fase I do PEAAGM, com a captação de 60.000 m³ de água bruta por dia;
- Os custos estimados de US\$ 40 milhões para aumentar a captação de água bruta para 120.000 m³/dia;
- Os € 23 milhões e € 40 milhões desembolsados pelos governos da Holanda e da França, respectivamente, para cobrir parte da expansão da rede de água.

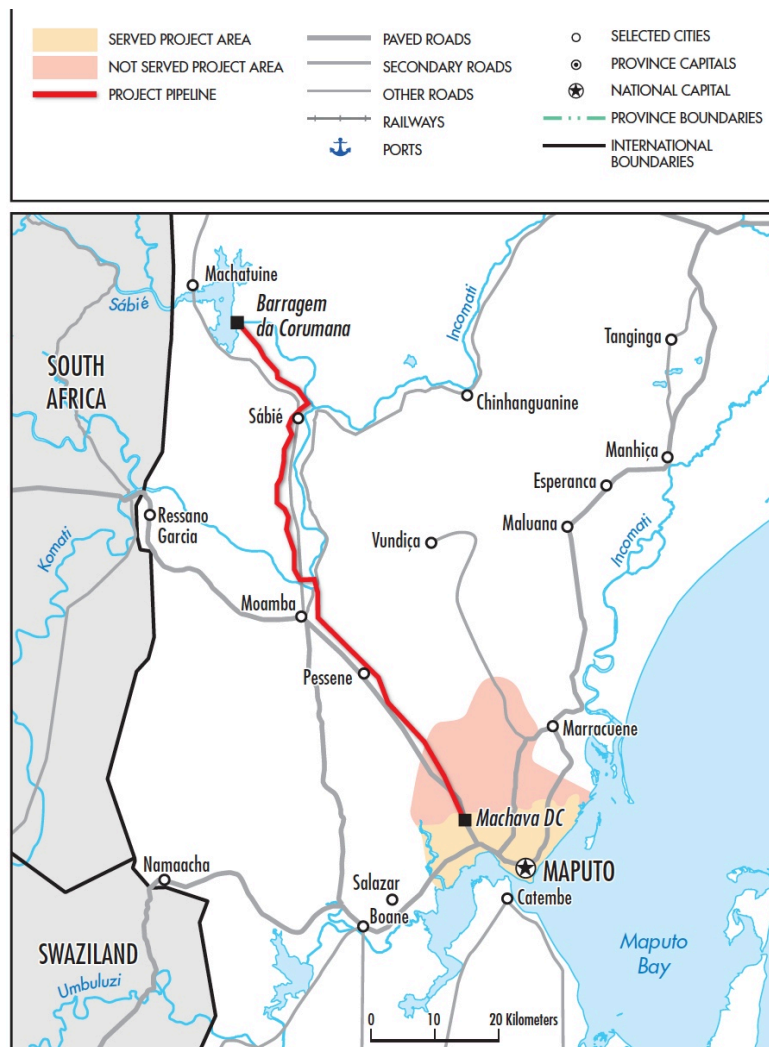


Figura 1. Projeto de Expansão do Abastecimento de Água (Banco Mundial, 2013)

O Banco Mundial conduziu a aprovação do PEAAGM com base em estudos técnicos que demonstraram a viabilidade do projeto contra a infraestrutura proposta pelo governo de Moçambique: a construção de uma nova barragem, denominada Moamba Major. Foram destacadas como vantagens do PEAAGM¹:

- Contribuir para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em Moçambique e a estratégia do Banco Mundial para a África de reduzir o tempo que as mulheres gastam para buscar água;
- Reduzir o déficit de infraestruturas hídricas que afetam a competitividade do setor privado e a saúde e bem-estar da população urbana;
- Melhorar o controle do acesso à água em relação ao uso dos POPs;
- Aumentar a capacidade de resistência a cenários de mudanças climáticas.

Empresas privadas dos Países Baixos e da França lideram os estudos e obras técnicas para implementar o PEAAGM. Os franceses contribuíram para a reabilitação da rede de água existentes e os holandeses atuam como consultores nos processos de gestão e manutenção dos sistemas de abastecimento, além de apoiar reformas do órgão regulador do setor de recursos hídricos em Moçambique².

As autoridades moçambicanas envolvidas na aprovação do PEAAGM foram a Direcção Nacional de Águas (DNA), o Fundo de Investimento e Patrimônio do Abastecimento de Água (FIPAG) e a Administração Regional de Águas – Sul (ARA-Sul). A DNA é responsável pela elaboração de políticas públicas para o setor de abastecimento e saneamento, e também pela reabilitação da barragem de Corumana. A ARA-SUL cuida da gestão de recursos hídricos no âmbito da bacia hidrográfica, tendo sido criada em 1993 para administrar as barragens de Corumana e Pequenos Libombos. O FIPAG controla os investimentos públicos nos sistemas de água desde 1998, quando foi estabelecido através do Quadro de Gestão Delegada. O Fundo é o beneficiário dos recursos desembolsados pelos governos da Holanda e da França, e do crédito de US\$ 178 milhões do Banco Mundial para executar o PEAAGM. Um corpo de engenheiros treinados em centros educativos do Norte global sobre a GIRH e o desenvolvimento de infraestruturas hídricas compõe as autoridades moçambicanas de água.

Além do FIPAG, que se torna um usuário significativo na bacia do Rio Incomati, representando o abastecimento urbano na Grande Maputo, os usuários de água envolvidos na tomada de decisão foram os irrigantes. Como a barragem de Corumana foi construída para irrigação, a captação para abastecimento urbano perturba os planos de expansão das fábricas de açúcar Xinavane e Maragra, que representam mais de 90% do uso de irrigação na bacia (DNA, 2012). Embora as fábricas não tenham discutido o PEAAGM diretamente com o Banco Mundial e a comunidade de doadores, elas mantiveram uma relação estreita com a ARA-Sul³. No processo de tomada de decisão, o FIPAG realizou reuniões públicas e sessões informativas com os irrigantes para apresentar o novo sistema.

Os POPs não foram diretamente envolvidos. Na sequência do anúncio público do projeto pelo Banco Mundial, em Julho de 2013, os POPs cortaram o abastecimento de água por 24 horas, afetando cerca de 50% da população que permanece desconectada da rede de água regulada pelo Estado. A AFORAMO, uma das duas associações de POPs, contestou,

¹ Banco Mundial (2013), Entrevistas 10 e 18 (2013).

² Entrevistas 34 (2013), 38 (2014) e 41 (2014).

³ Entrevistas 43 e 47 (2014).

publicamente, a exclusão da tomada de decisão e a recusa do governo em compensá-los pelos impactos da expansão da rede (Macanandze, 2013). Na avaliação do Banco Mundial, lidar com os POPs é como "andar em um campo minado", considerando que eles atendem cerca de 50% da população na Grande Maputo⁴.

TRANSFORMANDO DESAFIOS EM OPORTUNIDADES PARA A GOVERNANÇA INOVADORA DAS ÁGUAS

O caso de Moçambique revela que as intervenções pós-coloniais para o desenvolvimento da prestação de serviços de água no Sul global são moldadas por um conceito nirvana profundamente enraizado na governança das águas urbanas: o ideal moderno de infraestrutura. A busca é pelo desenvolvimento de infraestruturas que garantam o acesso universal à rede regulada pelo Estado, mas ao tentar resolver o déficit de infraestrutura, os doadores costumam ignorar a realidade da prestação de serviços de água informal dos POPs.

A perspectiva de que a água deve ser fornecida para todos por meio de serviços padronizados coloca as cidades africanas em uma posição sempre "atrás" das cidades do Norte global. Tal perspectiva cria a percepção de que as cidades africanas sofrem de um déficit de infraestrutura, quando, na verdade, existe uma grande infraestrutura hídrica informal. A ampla gama de objetivos (número de ligações domiciliares e horas de abastecimento de água, por exemplo) que motivam os esforços para promover projetos de infraestrutura hídrica transformam o ideal moderno de infraestrutura em algo praticamente impossível de se atingir, dada a intensa urbanização e a realidade político-financeira das cidades africanas. Soma-se a isso o fato de que os parâmetros do que é "moderno" em si não podem ser definidos com precisão, deixando incerto e pouco transparente o que exatamente se espera como performance das cidades africanas em termos de desempenho na provisão de infraestrutura hídrica urbana. Em face das mudanças climáticas, o ideal de infraestrutura moderno é adaptado para atender aos discursos de resiliência, e, neste sentido, as intervenções de desenvolvimento da cooperação internacional acabam promovendo a expansão da infraestrutura hídrica de gestão centralizada, com o objetivo de assegurar a capacidade de adaptação das cidades africanas.

O ideal de infraestrutura moderna cega os agentes de desenvolvimento internacional e os formuladores de políticas públicas e compromete a capacidade dos mesmos de resolver, de forma eficaz, as desigualdades estruturais na prestação de serviços de água. Esta situação também os impede de pensar sobre alternativas que poderiam promover o desenvolvimento socioeconômico das cidades africanas. No caso de Moçambique, cerca de 800 POPs da Grande Maputo foram excluídos do processo de decisão sobre como melhorar o abastecimento de água urbana, ainda que o grupo seja o ator mais diretamente afetado pelo PEAAGM. Esta exclusão é o resultado das práticas de centralização adotadas pelos mesmos doadores e governos que abraçaram – pelo menos discursivamente – o paradigma da GIRH para a governança das águas e o desenvolvimento de infraestruturas hídricas. Os princípios da GIRH de descentralização e participação pública foram reduzidos à audiências públicas e sessões informativas sobre o PEAAGM, para parte dos atores afetados.

A promoção do empreendedorismo e a capacitação para a governança das águas urbanas poderiam ter sido objeto de investimento das iniciativas de cooperação internacional para o

⁴ Entrevista 10 (2013).

desenvolvimento. A tomada de decisão sobre como deve ser o acesso à água deve estar aberta ao reconhecimento das inovações que ocorrem localmente para enfrentar, de modo eficaz, as desigualdades estruturais das cidades africanas, ainda que estas inovações pareçam ser práticas tradicionais. No caso do abastecimento urbano de água para a Grande Maputo, se um processo de governança tivesse ocorrido de fato, os POPs teriam sido convidados a discutir como melhorar o abastecimento de água. O PEAAGM não só dificulta as atividades econômicas dos POPs, mas também compromete as oportunidades de geração de renda dos demais envolvidos na operação dos negócios de água, considerando-se, por exemplo, os processos de tarifação, implementação das conexões domésticas e manutenção das redes informais de abastecimento. A microeconomia ativada por meio das microempresas de água está a ponto de ser aniquilada.

Ao invés de promover o ideal da cidade moderna com monopólios de infraestrutura para a prestação de serviços de água, as intervenções pró-desenvolvimento poderiam investir na capacitação e profissionalização dos POPs, assim como na oferta de crédito para famílias de baixa renda e/ou microempresários interessados em ter um negócio de água com fornecimento de água superficial tratada a preços subsidiados. Isto poderia estimular a redução do uso de águas subterrâneas, estratégicas ao abastecimento da Grande Maputo em tempos de seca, e cujo consumo sem monitoramento gera riscos à saúde pública. Outra frente de investimento poderia ser em projetos de apoio financeiro e capacitação para o desenvolvimento de cooperativas e associações que comercializassem os equipamentos necessários para manter os sistemas de água ativos. Assim, a economia local, regional e nacional seria fortalecida, ao invés das relações de importação sustentadas pelo desenvolvimento industrial limitado em Moçambique.

A cooperação para o desenvolvimento internacional deve estar aberta a promoção de cooperação tripartite ou Sul-Sul e investir na capacitação da sociedade civil para participação na governança das águas. A história compartilhada entre os países do Sul global e as semelhanças na distribuição fragmentada de infraestrutura hídrica pode dar espaço ao surgimento de iniciativas que solucionem, de fato, as desigualdades no acesso à água e saneamento. Como a educação cívica e os valores democráticos são recentes aos países do Sul global em geral, atividades locais de sensibilização, treinamento e conscientização reforçariam a aplicação da legislação que regula a prestação de serviços de água e esclareceriam sobre os meios e fins para o envolvimento da sociedade civil na governança das águas.

CONCLUSÃO

Não podemos esperar que os países do Sul global, muitas vezes com uma breve história de independência, adotem valores democráticos e um sistema participativo e descentralizado de governança da água que empodere atores historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão, simplesmente por meio de reformas legislativas. A transição de sistemas autoritários para uma governança democrática requer mudanças nas percepções preconcebidas de como os recursos hídricos devem ser governados e para qual finalidade. Este artigo argumenta que, ao despolitizar a governança da água, a cooperação para o desenvolvimento internacional avança uma agenda de gestão e promoção de infraestrutura hidráulica baseada em padrões distantes da realidade e das necessidades das cidades africanas. Em todo o mundo, vemos a disseminação e a normalização dos discursos de apoio à infraestrutura moderna ideal como padrão do que seria o “bom” desenvolvimento da

prestação de serviços de água. Isso acontece através da formação internacional oferecida por organizações globais do Norte para profissionais do Sul global, os seminários e eventos internacionais promovidos, e as intervenções de doadores, especialmente, para os países de baixa renda. Como a história de prestação de serviços universal não é compartilhada por cidades do Sul global, o noção de déficit de infraestrutura hídrica é baseada na negligência da infraestrutura informal existente que assegura o acesso à água aos nativos desconectados da rede formal de abastecimento.

As intervenções dos doadores procuram replicar e validar os princípios da boa governa o desenvolvimento internacional a cooperação e as soluções sustentáveis e modernos para a gestão da água e infraestrutura, mesmo que essas soluções não têm como alvo as desigualdades estruturais no Sul Global. Por trás da pressão exercida sobre as cidades africanas para atingir o ideal modernista de infraestrutura hídrica está o interesse de empresas privadas que, por meio dos projetos de desenvolvimento internacional, obtêm contratos milionários que contribuem para a sustentabilidade econômica dos países em crise devido à estagnação das economias do Norte global. No caso de Maputo, o PEAAGM concentra o abastecimento de água urbana nas mãos do Estado em vez de investir no uso e melhoria da infraestrutura de água informal existente, que tem abastecido os habitantes da Grande Maputo por décadas. O reconhecimento do papel desta infraestrutura informal para a segurança hídrica e socioeconômica das cidades africanas representa o primeiro passo para transformar o desafio de criar práticas resilientes de abastecimento urbano de água em oportunidades de mudança social e econômica de longa duração.

REFERÊNCIAS

- Ahlers, R., Perez Guida, V., Rusca, M. And Schawartz, K. (2012) 'Unleashing Entrepreneurs or Controlling Unruly Providers? The Formalisation of Smallscale Water Providers in Greater Maputo, Mozambique', *Journal of Development Studies* 49 (4): 1 – 13.
- Bakker, K. (2010) 'Governance failure: reframing the urban water supply crisis'. Chapter 1 in *Privatizing Water: Governance failure and the world's urban water crisis*. Cornell University Press: 19 – 51.
- Barros, C., Chivangue, A. And Samagaio, A. (2014) 'Urban Dynamics in Maputo, Mozambique', *Cities* 36 (2014): 74-82
- Bussotti, L. and De Mutti, A. (2013) 'Italy and Mozambique: science, economy and society within a history an anomalous cooperation', *Advances in Historical Studies* 2: 185–93.
- Carmo Vaz, A. and Pieter Van Der Zaag (2003) 'Sharing the Incomati Waters: cooperation and competition in the balance', *Water Policy* 4: 349–68.
- Castro, J.E. (2007) 'Water Governance in the twentieth first century', *Ambiente e Sociedade* 10(2): 97–118.
- Cleaver, F. (1999) 'Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development', *Journal of International Development* 11(4): 597–612.
- Conca, K. (2006) 'Brazil: Innovation through Conflict'. In: Conca, K. *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Cambridge: MIT Press.
- Direção Nacional de Águas - DNA (2012) *Relatório Final: Elaboração do Plano Director para o Projecto da Barragem de Moamba Major*, República de Moçambique: Consultec.

Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água - FIPAG (2011) *Master Plan for the Greater Maputo Water Supply System – Main Report*. C. Lotti and Associati S.p.A.; SIM S.p.A.; GICO Branch

Furlong, K. (2014) 'STS beyond the 'modern infrastructure ideal': extending theory by engaging with infrastructure challenges in the South'. *Technology in Society* 38: 139-147.

Gandy, M. (2008) 'Landscapes of disaster: water, modernity and urban fragmentation in Mumbai', *Environment and Planning* 40 (1) 108–30.

Hall, M. and Young, T. (1997) *Confronting Leviathan: Mozambique since Independence*, London: Hurst and Company.

Henriques, C. D. (2008) *Maputo: cinco décadas de mudança territorial. O uso do solo observado por tecnologias de informação geográfica*, Lisboa: Cooperação Portuguesa.

Inguane, R., Gallego-Ayala, J. and Juízo, D. (2014) 'Decentralized water resources management in Mozambique: Challenges of implementation at the river basin level', *Physics and Chemistry of the Earth Parts A/B/C*, Volumes 67–69: 214–25.

Jenkins, P. (2000) 'City Profile: Maputo', *Cities* 17 (3): 207–18.

Jordan, A. (2008) 'The governance of sustainable development: taking stock and looking forwards', *Environment Planning C: Government and Policy* 26, 17–33.

Kwon, H. and E. Kim (2014) 'Poverty Reduction and Good Governance: Examining the Rationale of the Millennium Development Goals', *Development and Change* 45 (2): 353–75.

Macanandze, C. (2013) 'Fornecedores privados retomam o abastecimento de água mas haverá restrições' Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/newsflash/38315-fornecedores-privados-retomam-o-abastecimento-de-agua-mas-havera-restricoes> [Acessado em 10 de Fevereiro de 2014].

Matsinhe, N. P., Juízo, D., Macheve, B. and dos Santos, C. (2008) 'Regulation of formal and informal water service providers in peri-urban areas of Maputo, Mozambique', *Physics and Chemistry of the Earth* 33: 841–49

Molle, F. (2008) 'Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector'. *Water Alternatives* 1(1): 131- 56.

Molle, F., Mollinga, P. and Wester, P. (2009) 'Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: flows of water, flows of power', *Water Alternatives* 2 (3): 328–49.

Rosenzweig, C., Solecki, W. D., Hammer, S. A. and Mehrotra, S., editors (2011) *Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, Tokyo, Mexico City: Cambridge University Press.

Scheumann, W., Neubert, S. and Kipping, M. (ed.) (2008) *Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance*, Dordrecht: Springer.

Scott, J. (1999). *Seeing like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven and London: Yale University Press. Yale: Institution for Social and Policy Studies Series.

Sidaway, J. D. (1993). 'Urban and regional planning in post-independence Mozambique'. *International Journal of Urban and Regional Research* 17 (2): 241-259

Swyngedouw, E. (2004) 'Social power and the urbanisation of water: flows of power'. *Oxford Geographical and Environmental Studies*, Oxford University Press.

Un-Habitat (2012) *State of the World's Cities Report*. Chapter 1 and 2: 26–35.

World Health Organization and UNICEF (2013) *Progress on sanitation and drinking water - 2013 update*. WHO Press

World Bank (2007) Preliminary Economic Analysis of Maputo Bulk Water Source Development. The World Bank: AFTWR.

World Bank (2013) Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 118.8 million to the Republic of Mozambique for a Greater Maputo Water Supply Expansion Project. The World Bank: AFTWR.