

<b>Título do capítulo</b>	<b>CAPÍTULO 8 AS ESTRATÉGIAS DA SOCIEDADE FRENTE AOS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA: CONQUISTAS E DESAFIOS NO URUGUAI</b>
<b>Autores (as)</b>	Ana Domínguez Marcel Achkar Gabriela Fernández
<b>Título do livro</b>	<b>O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica</b>
<b>Organizadores (as)</b>	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais
<b>Cidade</b>	
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2015
<b>Edição</b>	
<b>ISBN</b>	978-85-7811-238-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea**

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



## AS ESTRATÉGIAS DA SOCIEDADE FRENTE AOS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA: CONQUISTAS E DESAFIOS NO URUGUAI<sup>1</sup>

Ana Domínguez<sup>2</sup>

Marcel Achkar<sup>3</sup>

Gabriela Fernández<sup>4</sup>

### RESUMO

Este capítulo aborda o caminho percorrido pela Comissão Nacional em Defesa da Água e da Vida (CNDAV) no Uruguai como movimento social que possui uma experiência enriquecedora com um conjunto de conquistas frente ao avanço privatizador dos sistemas de provisão de água e esgotamento sanitário no país. Entre estas conquistas se destacam: a organização de ação com estratégias participativas e com integração de conhecimentos para propor uma reforma constitucional, o desenvolvimento de uma campanha nacional e a obtenção do apoio de 65% dos eleitores no ano de 2004, assim como a aprovação pelo parlamento uruguaio, por unanimidade, da Lei de Política Nacional de Água em novembro de 2009. Estas conquistas incluem não somente a definição de um conjunto de princípios que deverão reger as políticas de água e esgoto, mas também a estratégia de se constituir em um movimento propositivo que fomenta iniciativas que surgem de populações locais comprometidas com suas bacias hidrográficas.

### 1 INTRODUÇÃO

A partir de uma visão fortemente orientada pelo paradigma dos negócios, tem se tentado converter a água em um bem econômico mercantil e, portanto, limitar seu acesso às pessoas que não estão em condições de enfrentar os custos dos serviços de água potável, da rede de esgoto e do tratamento de águas servidas. A água, que na maioria dos países tem sido considerada historicamente como um bem público, se converteu em objeto

---

1. Traduzido do original em espanhol por Raony Silva Nogueira e Maria da Piedade Morais.

2. Docente e pesquisadora do Laboratório de Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental de Território, do Instituto de Ecologia e Ciências Ambientais da Faculdade de Ciências da Universidade da República do Uruguai (UdelaR). Integrante do Programa Uruguai Sustentável, Redes – Amigos da Terra Uruguai.

3. Docente e pesquisador do Laboratório de Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental de Território, do Instituto de Ecologia e Ciências Ambientais da Faculdade de Ciências da UdelaR. Integrante do Programa Uruguai Sustentável, Redes – Amigos da Terra Uruguai.

4. Docente e pesquisadora do Laboratório de Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental de Território, do Instituto de Ecologia e Ciências Ambientais da Faculdade de Ciências da UdelaR. Integrante do Programa Uruguai Sustentável, Redes – Amigos da Terra.

de acumulação privada (Villagómez, 2006), em grande parte como resultado dos processos de neoliberalização implementados desde a década de 1980 (Querol, 2003). Por exemplo, a água tem sido incluída nas negociações internacionais de comércio e investimentos por meio da área de serviços na Organização Mundial de Comércio (OMC) e da assinatura de tratados bilaterais de livre comércio (Achkar *et al.*, 2000). Estima-se que, entre 1990 e 2002, 30% dos US\$ 19,3 bilhões em empréstimos concedidos pelo Banco Mundial para o financiamento dos serviços de abastecimento de água e esgoto estavam condicionados à privatização desses serviços (Paz e Larrain, 2007).

Essa mudança na concepção do acesso à água como um bem público ou social para um bem econômico mercantil está configurada em vários documentos das instituições financeiras internacionais. Mas esta visão foi consolidada em nível político a partir da Conferência de Dublin sobre Água e Meio Ambiente de 1992, que estabeleceu como condições para o manejo dos recursos hídricos a formalização e especificação da propriedade por parte dos Estados e a implementação de políticas de recuperação de custo total dos serviços de água para melhorar a eficiência do serviço e gerar recursos para o reinvestimento (ONU, 1992). Um passo adicional foi dado a partir de 2005, com a crescente introdução do princípio de reconhecer o valor econômico da água nas políticas nacionais que estabelecem a necessidade de se implementar mecanismos de fixação de preços com base no custo total para o ano de 2025.

Apesar dos fracassos dessas políticas em muitos países, o Banco Mundial continua assegurando que a privatização e a fixação de tarifas com base nos custos totais expandiram o acesso de toda população à água limpa e ao esgotamento sanitário (Achkar e Domínguez, 2009). Atualmente, alguns sistemas de privatização da água integram modelos de propriedade e gestão mediante contratos com empresas privadas para a gestão dos serviços de água potável e esgoto, mediante uma cobrança de administração e concessões de muito longo prazo (Dourojeanni e Jouravlev, 2002). Quase metade dos projetos de privatização de água entre 1996 e 1997 se basearam em contratos de concessão a longo prazo (Uwe, 2003); em alguns casos também se produziu a privatização do domínio da água, através da concessão de direitos de uso vitalício, privatização dos direitos de água e privatização total do sistema de distribuição e tratamento.

Maude Barlow (Barlow, 2002) sustenta que com o respaldo do Banco Mundial algumas multinacionais se dedicam a monopolizar o controle dos serviços públicos de abastecimento de água nos países em desenvolvimento, disparando os preços em detrimento dos habitantes e tirando partido do desespero com que o Terceiro Mundo busca resolver seus problemas. Segundo a autora, as intenções são claríssimas: a água deve ser tratada como qualquer mercadoria e seu uso deve ser regulado pelos princípios que regem o mercado. As empresas transnacionais identificaram a possibilidade de converter a oferta de serviços de água e esgoto que, no melhor dos casos, havia sido um negócio muito modesto para as empresas

privadas historicamente, em uma oportunidade para ampliar e renovar seus sistemas de acumulação de lucros. Para isto, necessitam do controle do monopólio natural do abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, e contam para este objetivo com a ideologia pacientemente construída durante a era neoliberal de desprestígio do Estado no cumprimento de funções de gestão de serviços públicos. Também contam com a debilidade e a fragilidade da maior parte dos governos nos países não industrializados, que muitas vezes estão dispostos a entregar facilmente o patrimônio das sociedades locais (Davis, 2005). Em relação a isto, durante os últimos trinta anos as reformas neoliberais tiveram profundas influências, não somente em relação à água mas também sobre o meio ambiente e as políticas ambientais na América Latina (Liverman e Vilas, 2006), incluindo uma série de ações conduzidas a alcançar uma aceitação passiva da mudança da água como sendo um bem social para uma mercadoria. Por meio da OMC se tende a dar ênfase à privatização dos serviços de água e à recuperação total dos investimentos motivo pelo qual, e apesar de que, os governos locais e nacionais são os que tradicionalmente continuam subsidiando o desenvolvimento dos sistemas de oferta de água. Estas políticas têm concorrido para que os custos dos serviços, uma vez privatizados, sejam mais elevados para os usuários (Wolf, 2007).

Agora, para combater as resistências que esse processo necessariamente gera e para aprofundar a aceitação destas políticas entre os governos em escala global, tem-se criado duas instituições que, apesar e para além de suas características formais, cumprem funções em grande parte ideológicas: o Fórum Mundial de Águas e a Global Water Partnership (GWP). O Fórum Mundial da Água foi criado em 1996 com o objetivo de consolidar um espaço onde as empresas possam apresentar, frente os representantes dos Estados, as *virtudes* da gestão privada da água com a meta de consolidar o processo de privatização. Desde sua primeira edição, em 1997, este fórum se realiza a cada três anos, a última ocorreu em Marselha, em março de 2012 (FMA, 2012), e sua agenda pró-privatização tende a gerar uma série de movimentos alternativos de rejeição, incluindo fóruns paralelos organizados por movimentos sociais e entidades da sociedade civil. De sua parte, a GWP, criada também em 1996, é parte do mesmo processo. É integrada por múltiplas organizações regionais, com o objetivo de obter uma rede mundial de ação local que permita instalar nos âmbitos locais a definição da água como uma mercadoria, as vantagens da privatização e a necessidade da cobrança pelo uso da água como instrumento de conservação do recurso (GWP, 2012).

Nesse contexto, este capítulo analisa o caso particular do Uruguai, um país no qual, apesar dos esforços investidos pelos governos neoliberais da década de 1990 para implementar alternativas privatizadoras, a resistência da população a tais políticas permitiu reverter a situação. Desde 2002 se conseguiu modificar o processo e consolidar uma visão alternativa da água, fundada na noção de que a água é um

direito humano fundamental e em uma estratégia de gestão participativa da água e do território que a produz (Red Vida, 2003). Neste contexto complexo e contraditório, no Uruguai, em 2002, surgiu a Comissão Nacional em Defesa da Água e da Vida (CNDAV), um movimento social que obteve uma experiência enriquecedora com um conjunto de realizações frente ao avanço privatizador dos sistemas de oferta de água e esgoto (Achkar, Domínguez e Pesce, 2005). Entre estas realizações se destacam: a organização de ações com estratégias participativas e a integração de diversos conhecimentos para propor uma reforma constitucional que proibisse a privatização da água e permitisse a recuperação dos serviços privatizados, para as quais se desenvolveu uma campanha nacional que obteve o apoio de 65% dos eleitores em 2004. Posteriormente, se conseguiu também que o Parlamento uruguaio aprovasse por unanimidade uma Lei de Política Nacional de Águas em novembro de 2009.

O capítulo começa com um breve panorama da gestão dos serviços de água e esgotamento sanitário no Uruguai, para depois discutir a política de privatização destes serviços e a resposta organizada pela CNDAV, e conclui com uma série de reflexões acerca dos desafios que a implementação do direito humano a água enfrenta no país.

## **2 A GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO URUGUAI**

A República Oriental do Uruguai localiza-se no sudeste da América do Sul, entre os paralelos 30° e 35° de latitude sul e os meridianos 53° e 58° de longitude oeste. Limita-se a norte e a leste com a República Federativa do Brasil e a oeste com a República Argentina. Possui uma área total de 318.413 km<sup>2</sup> – área terrestre = 176.215 km<sup>2</sup>, área de águas jurisdicionais = 16.799 km<sup>2</sup>, área insular no rio Uruguai = 105 km<sup>2</sup>, área do Mar Territorial = 125.057 km<sup>2</sup>, área do Rincón de Maneco = 237 km<sup>2</sup>. A população total em 2004 era de 3.301.732 pessoas, mas as projeções indicaram um pequeno aumento para 3.356.584 pessoas em 2010 (INE, 2009).

Historicamente o país tem apresentado níveis elevados de cobertura dos serviços básicos de água e esgoto. A gestão deste serviço tem estado a cargo da empresa estatal Obras Sanitárias do Estado (OSE) desde 1950, exceto a gestão de esgotamento sanitário de Montevideú, que está a cargo da Prefeitura Municipal de Montevideú. O serviço de abastecimento de água potável atende aproximadamente 2.996.750 habitantes por meio de 756.282 conexões, com uma cobertura de mais de 96% da população urbana. Por sua vez, as conexões de esgoto da OSE superam 220 mil, o que implica uma cobertura global de esgoto coletivo em centros urbanos – excetuando Montevideú – de aproximadamente 43%. No Departamento de Montevideú, onde a gestão está a cargo da Intendência, a cobertura de esgotamento domiciliar na zona urbana é de 91% (INE, 2009). A eficiência física atual da gestão da água potável se estima entre 79% e 68%, devido principalmente a perdas em conexões, rede de distribuição e adutoras. A eficiência comercial varia na mesma faixa.

A quantidade de medidores funcionando, dividida entre o número total de conexões de água, é de 96,6%, e o consumo médio de água residencial mensal em 2009 foi de 8,5 m<sup>3</sup>/unidade habitacional (OSE, 2010). A OSE opera estações de tratamento de diversas tecnologias em função da população servida e das condições dos corpos receptores, a saber: estações de pré-tratamento, lodo ativado, aeração prolongada, lagoas facultativas e aeradas e trincheiras de oxidação. O tratamento de águas residuais de Montevideu consiste em uma estação de pré-tratamento que realiza a disposição final mediante um emissário subaquático no rio da Prata.

### 3 A PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO URUGUAI E AS RESISTÊNCIAS

Em 1992 sucedeu-se o primeiro caso de privatização dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no país. Ele ocorreu a leste do Arroio Maldonado no departamento de mesmo nome, ante o qual se registraram um conjunto de denúncias da população local que não tiveram eco nas autoridades políticas da época. Desde esse ano se foi consolidando a ativação da empresa privada Águas da Costa, filial da empresa transnacional Suez Lyonnaise des Eaux, de origem francesa, sem considerar o posicionamento da sociedade local. O segundo caso de privatização foi registrado em 1999, com a instalação da empresa Uragua, filial da transnacional Águas de Bilbao, que começou a operar nas principais zonas urbanas do restante do Departamento de Maldonado (Domínguez, 2003).

Frente à eventualidade de que o processo de privatização desses serviços públicos básicos avançara no sul do país, é que se formou, no fim do ano 2000, a Comissão em Defesa da Água e do Esgotamento Sanitário da Costa de Ouro e Pando, no Departamento de Canelones. Posteriormente, integrantes desta comissão local decidiram fazer contato com o sindicato da OSE, a Federação de Funcionários da OSE (FFOSE), com o objetivo de discutir a possibilidade de cooperar para frear o avanço do processo privatizador. Existia, então, um conjunto de elementos que alertavam a população e os trabalhadores da empresa estatal sobre: o avanço dos processos privatizadores que se apresentavam em outros países da região; a perda de soberania por parte do Estado sobre a gestão de um recurso imprescindível para a vida e a saúde se este processo continuasse se estendendo; a possibilidade iminente de aumento nas tarifas, que é o que ocorre quando as empresas privadas assumem a prestação de um serviço; e a perda de fontes de trabalho e de direitos sindicais, entre outros aspectos. Neste contexto complexo, em uma reunião realizada em 2002 entre os *vecinos*,<sup>5</sup> os trabalhadores sindicalizados e o Programa Uruguai Sustentável, Redes – Amigos da Terra Uruguai, criou-se a CNDAV para consolidar uma estratégia frente à privatização (Achkar, Domínguez e Pesce, 2009).

---

5. *Vecinos* é o nome dado localmente aos membros da comunidade.

#### 4 AS PROPOSTAS DA COMISSÃO NACIONAL EM DEFESA DA ÁGUA E DA VIDA

A CNDAV conseguiu mobilizar a participação de mais de quarenta organizações, que se comprometeram a estabelecer uma estratégia para enfrentar o processo de privatização. Esta estratégia incluía a redação de uma reforma constitucional do Artigo nº 47 (Da defesa do meio ambiente) e a solicitação de sua inclusão em um plebiscito a ser realizado em conjunto com as eleições nacionais, previstas para 31 de outubro de 2004 (CNDAV, 2002). A redação do texto de reforma constitucional integrava instâncias políticas de discussão, privilegiava o funcionamento em plenário da CNDAV e se apoiou em uma equipe técnica designada para realizar a redação dos acordos políticos e avaliar as alternativas técnicas dos acordos políticos para sua apresentação em plenário. Com esta metodologia de trabalho, foi possível em um curto espaço de tempo, de julho a outubro de 2002, dispor do texto final acordado por consenso por todas as organizações integrantes da CNDAV.

O texto da reforma constitucional proposta integrava uma série de aspectos concatenados. Partindo da água como sendo um recurso natural essencial para a vida, estabelecia que o acesso aos serviços de água potável e à coleta de esgoto é um direito humano fundamental. Para assegurar o cumprimento destes aspectos éticos sobre a água, a resolução se apoiava em cinco pilares básicos que deveriam definir a Política Nacional de Águas (Achkar, 2003):

- 1) O serviço de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável seria prestado exclusiva e diretamente por pessoas jurídicas estatais.
- 2) Na prestação do serviço de água potável e coleta de esgoto se deveriam antepor primeiramente razões de índole social sobre as de ordem econômica.
- 3) A gestão sustentável dos recursos hídricos deve ser solidária com as gerações futuras.
- 4) O domínio público das águas deve ser confirmado como *domínio público hidráulico*.
- 5) Os usuários e a sociedade civil participarão em todas as instâncias de planejamento, gestão e controle dos recursos hídricos, estabelecendo-se as bacias hidrográficas como sendo as unidades básicas.

Desse ponto de vista prático de ordenamento, o texto apresentava quatro eixos operacionais orientados para garantir o cumprimento destes princípios (CNDAV, 2002):

- 1) Defender a conservação e, portanto, a disponibilidade do recurso: para isto se estabelecia a necessidade de uma Política Nacional de Águas e se determinavam os princípios que deveriam ser cumpridos (Inciso 1).

- 2) Defender a propriedade pública do recurso: para isto se estabelecia constitucionalmente o domínio público hidráulico (inciso 2).
- 3) Determinar que os serviços públicos de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável devem ser prestados por pessoas jurídicas estatais, como único mecanismo que assegura as prioridades das razões de ordem social (inciso 3).
- 4) Evitar as exportações de água bruta, assegurando que seja o Parlamento o órgão competente para autorizar o fornecimento a outro país por razões de solidariedade, evitando a mercantilização da água (inciso 4).

#### 4.1 A metodologia utilizada pela CNDAV

A Constituição da República Oriental do Uruguai regulamenta os mecanismos para modificar seu texto. As propostas devem ingressar por iniciativa popular ou por via parlamentar. O caminho escolhido pela CNDAV foi portanto um plebiscito com a participação dos cidadãos e não pela via parlamentar, o que exigiu a coleta de assinaturas de mais de 10% dos cidadãos habilitados a votar (247 mil pessoas). Em 30 de outubro de 2003 foram entregues 282.791 assinaturas que habilitavam o recurso de plebiscito para o ano seguinte, junto com a eleição presidencial prevista para aquele ano. Em junho de 2004 foi confirmado pela Corte Eleitoral que as assinaturas apresentadas habilitavam o recurso (Domínguez, 2010).

A confirmação da Corte impôs à CNDAV passar a uma nova etapa e iniciar uma campanha eleitoral para conseguir a aprovação da reforma. Os mecanismos utilizados na campanha incluíam a capacitação dos membros da CNDAV para difundir a proposta, a realização de seminários e oficinas em todo o país, com a participação de trabalhadores, *vecinos*, docentes, ativistas sociais, ambientalistas, profissionais, vereadores etc. e a organização de atividades de debates com parlamentares de diferentes forças políticas. Além disso, a comissão se dedicou a convocar continuamente conferências de imprensa com todos os meios de comunicação do país, e a promover debates em sindicatos, nos bairros e em geral em todas aquelas instâncias onde se tratava o tema da água. A participação ativa de organizações sociais, religiosas, sindicais, políticas etc., que mantêm posição diversa e inclusive divergente em muitos aspectos, foi possível graças ao elemento unificador dos postulados da reforma constitucional que eram amplamente compartilhados.

Durante todo o ano de 2004 se trabalhou difundindo informação sobre os alcances da Reforma Constitucional, enfocando seus diferentes aspectos: jurídicos, sociais, econômicos, políticos e ambientais. Nesse período a CNDAV dedicou-se à descentralização das funções com a criação de *Casas em Defesa da Água*, em nível de bairro e local, além de Comissões de Defesa da água e da Vida, em escala departamental, enquanto aprofundava o trabalho em conjunto com os sindicatos e com o



Plenário Intersindical de Trabalhadores da Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT/CNT). O enfoque da CNDAV enfatizava a horizontalidade, promovendo a participação aberta nas comissões da água para toda organização social, política, religiosa, cultural que adote os princípios do texto da reforma constitucional e o exercício democrático para abordar a gestão de recursos naturais em bacias hidrográficas. Esta estratégia possibilitou a aproximação dos atores locais com o processo de proposta de reforma constitucional, contribuindo para a compreensão do projeto por parte desses atores, o que facilitou a divulgação da campanha em todo o território nacional (Achkar, Domínguez e Pesce, 2004).

Além de trabalhar a escala nacional, a CNDAV desenvolveu uma estratégia de difusão da campanha em nível internacional, com o objetivo de que outros movimentos sociais organizados em torno de objetivos similares se informassem sobre os princípios sustentados na proposta de reforma constitucional, em especial a proposta de propiciar que o acesso à água potável seja um direito humano reconhecido. Esta linha de trabalho internacional possibilitou uma aproximação com outras organizações de diversas regiões do mundo que enriqueceram significativamente o debate nacional. Ademais, isto permitiu a outras organizações conhecer o processo uruguaio e avaliar se o instrumento utilizado pela via da democracia direta podia ser viável em seus próprios países. Este duplo aspecto da estratégia da CNDAV, a escala nacional e internacional, estreitou laços de cooperação e de debate, o que enriqueceu o conteúdo da campanha e permitiu a participação de integrantes da CNDAV em diversos eventos onde convergiam delegados de diferentes pontos do planeta afetados pelos processos de privatização da água. A partir do intercâmbio de informação, foram gerados documentos e material visual que continham os aspectos mais significativos das ações das empresas transnacionais: tarifas altas, com a conseqüente perda de acesso à água segura, por parte das populações mais pobres, assim como os efeitos ambientais negativos produzidos por sistemas ineficientes de gestão, falta de investimentos comprometidos, corrupção etc.

Como resultado, e apesar dos intentos oficiais e de diferentes setores corporativos para minimizar sua importância, em 2004 se obteve a inclusão na agenda nacional de um tema por demais estratégico e transcendente: a necessidade de avançar para uma gestão sustentável da água como bem público e dos serviços de água e coleta de esgoto como um direito humano.

#### 4.2 O resultado do plebiscito e o processo posterior

O plebiscito ocorreu simultaneamente com a eleição presidencial de 31 de outubro de 2004, vencida pelo candidato da coalizão *Encuentro Progressista – Frente Amplio – Nueva Mayoría*, Tabaré Vázquez. Interessantemente, enquanto Vázquez havia recebido 50,45% dos votos, a proposta de reforma constitucional foi apoiada por 64,7% dos cidadãos habilitados a votar, obtendo, assim, uma adesão das mais altas

registradas no país para este tipo de evento. Entre outras questões substantivas, o plebiscito conseguiu incluir na Constituição Nacional a proibição de privatizar os serviços de água e esgoto e requisitar a retomada por parte do Estado das empresas que haviam sido privatizadas na década anterior. Contudo, já durante os debates em 2004, a CNDAV havia resolvido manter-se ativa depois deste plebiscito, a fim de defender a implementação na prática do conteúdo da Nova Constituição. Por seu turno, a CNDAV entendeu que era fundamental iniciar um processo de contato, debate e busca de pontos em comum com as novas autoridades do Estado. Em especial, a CNDAV entendia que o novo contexto político gerava um potencial de oportunidades para conseguir os principais objetivos pretendidos na campanha, principalmente: *i*) a recuperação das empresas de água potável e esgotamento sanitário privatizadas pelo Estado; *ii*) o avanço na direção da implementação da Política Nacional de Águas; e *iii*) a racionalização da estrutura jurídica para tornar efetivos os novos postulados constitucionais.

Sem dúvida, a dinâmica do processo político nacional conduziu para que as novas autoridades do Estado realizassem uma leitura diferente do processo e rejeitassem, a princípio, o caminho do diálogo e a construção conjunta que a CNDAV defendia. Neste sentido, já em 2005 a comissão havia identificado ao menos três elementos preocupantes em relação ao cumprimento dos princípios introduzidos com a reforma constitucional. Em primeiro lugar, existiam severas dificuldades para a criação de um espaço de diálogo entre a CNDAV e as autoridades do governo. Em segundo lugar, existiam limitações operacionais importantes para se organizar uma agenda de trabalho que conduziria a elaboração de uma Política Nacional de Águas orientada pelos novos princípios constitucionais. E, em terceiro lugar, a emissão, em 20 de maio de 2005, de um decreto presidencial pelo Conselho de Ministros, que habilitava a permanência das empresas transnacionais que operavam no país, uma decisão que estava em franca contradição com a decisão soberana dos cidadãos que haviam votado a reforma constitucional em outubro de 2004.

O novo contexto colocado pelo rumo tomado pelas autoridades obrigou a uma avaliação da situação por parte da CNDAV. Em particular, ficava claro que a aplicação prática dos conteúdos da Nova Constituição não seria uma tarefa simples nem automática, e que, pelo contrário, apresentava uma série de novos desafios para a comissão. Por um lado, a recuperação das áreas privatizadas implicaria em um confronto entre as empresas transnacionais e a sociedade uruguaia. Estas empresas, apesar de estarem afetadas por uma série de problemas, que incluíam o descumprimento de contratos e o cometimento de delitos sociais e ambientais, e também apesar de após o plebiscito se encontrarem operando em situação de inconstitucionalidade, pressionavam o governo para que permitisse sua permanência em território nacional, contrariando os princípios da reforma constitucional. A CNDAV começou a pressionar pela retomada imediata desses serviços por parte do Estado e pela aplicação em todos os seus termos

da Nova Constituição. Por outro lado, tornou-se evidente que a construção de uma Política Nacional das Águas, por si só uma tarefa de alta complexidade, enfrentaria muitos obstáculos, pois historicamente as autoridades e os equipamentos técnicos das instituições governamentais se haviam negado a participar de sua elaboração. Finalmente, um terceiro desafio de grande relevância seria o de racionalizar a estrutura jurídica institucional e adequá-la ao conteúdo da Nova Constituição. Deveria se resolver especialmente uma série de contradições existentes na Constituição e no marco legal e regulamentar pré-existente, o que se constituía agora em uma prioridade.

Os esforços realizados deram fruto e, em junho de 2005, se conseguiu, finalmente, estabelecer e consolidar um espaço de diálogo e trabalho entre a representação parlamentar de *Frente Amplio*, membro principal da coalizão vencedora do poder executivo, e a CNDAV. O diálogo estabelecia uma série de pontos centrais para a agenda de debate, que incluíam a recuperação por parte do Estado da gestão dos serviços de abastecimento de água potável e coleta de esgoto em todo o país e a oferta de elementos jurídicos para tornar efetivos os novos postulados constitucionais em relação ao controle e à gestão dos recursos hídricos. Outros pontos principais eram: a necessidade de passar para uma legislação que convertesse o conjunto das águas superficiais e subterrâneas em parte do domínio público estatal; o estabelecimento de prioridades para o uso da água por regiões, bacias ou sub-bacias para garantir uma gestão sustentável da água e a preservação do ciclo hidrológico, e, assegurar a igualdade de acesso aos serviços de água potável e esgotamento sanitário. A agenda de discussão proposta pela CNDAV buscava também aprofundar a discussão social para avançar na construção de uma Política Nacional de Águas com a participação popular, a conservação e proteção do meio ambiente e a restauração da natureza, maximizando o aproveitamento dos recursos hídricos e minimizando os impactos ambientais, com o ordenamento do território, o que implica tornar compatíveis os usos do solo nas bacias hidrográficas, já que estas passam a se constituir nas unidades territoriais de planejamento e gestão.

Em relação aos desafios anteriores, o processo de diálogo e as atividades relacionadas da CNDAV tem conduzido a avanços importantes tendo em conta o objetivo central de implementar o direito humano à água como política pública efetiva.

### 4.3 Os avanços da CNDAV

A CNDAV tem tido em sua história uma integração dinâmica e não estável. Muitas das organizações participantes têm estado presentes em diferentes etapas e algumas delas têm participado das primeiras etapas, se retiraram em algum período e voltaram a se integrar posteriormente. Esta complexa dinâmica não impediu a manutenção do foco no objetivo programático concreto da comissão, que é especificamente o de conseguir implementar na prática o conjunto de postulados do texto da reforma constitucional. Entre os principais avanços da CNDAV se inclui, como se

indicou anteriormente, a própria instalação do tema da água no debate nacional, o que se obteve com as atividades intensas realizadas entre os anos 2002 e 2005, a mobilização permanente da sociedade em defesa de seus bens naturais até a data de fechamento deste capítulo e a crucial aprovação da reforma constitucional no plebiscito de outubro de 2004.

A avaliação realizada pela CNDAV é a de que a etapa que começou em 2005 esteve orientada ao trabalho sistemático para obtenção da implementação total dos princípios estabelecidos pela Nova Constituição, para concretizar na prática a noção de que o acesso à água é um direito humano. Uma atividade central da comissão tem sido a de contribuir para a formação da cidadania e para assegurar o acesso à informação, com a finalidade de garantir que a participação social na política pública possa ser uma realidade efetiva. Na realidade, este aspecto constitui atualmente o desafio mais importante que o país enfrenta em um futuro imediato, o de gerar e fazer crescer os espaços de participação para defender os resultados obtidos.

## 5 CONCLUSÕES E DESAFIOS

A reforma constitucional em 2004, apoiada massivamente por 64,7% dos cidadãos habilitados a votar, incorpora uma visão holística dos serviços de água e esgoto e de água e meio ambiente em geral. Esta visão ficou incorporada no Artigo nº 47 da Constituição da República Uruguiaia (Da defesa do meio ambiente), que estabeleceu os aspectos fundamentais para orientar uma Política Nacional das Águas. Entre os aspectos teóricos que foram levados em consideração na elaboração desta visão, está o fato de que para o ordenamento do território se requer tornar compatíveis os usos do solo nas bacias hidrográficas, já que estas passariam a constituir as unidades territoriais de planejamento (Dourojeanni, Jouravlev e Chávez, 2002; Achkar *et al.*, 2004; Domínguez, 2007). O estabelecimento de prioridades para o uso da água por regiões, bacias ou sub-bacias é um dos objetivos a serem alcançados dentro da gestão sustentável dos recursos hídricos e da preservação do ciclo hidrológico (Kerkhoff e Lebel, 2006). Mediante a conservação e proteção do meio ambiente e a restauração da natureza, se pode maximizar o aproveitamento dos recursos, minimizando os impactos ambientais (Folke *et al.*, 2005). A reforma também estabeleceu que este mecanismo de gestão sustentável será muito mais factível de se implementar se as águas superficiais e subterrâneas continuarem formando parte do domínio público estatal e não ficarem sob o sistema de concessão a empresas privadas. Igualmente, se estabelece que para assegurar a igualdade no acesso aos serviços de água e esgoto é imprescindível que na prestação destes serviços se antepõem razões de índole social às de ordem econômica. Ou seja, que não prevaleçam interesses que coloquem em risco a população de baixa renda, o que só é possível se os serviços de água e esgoto forem prestados exclusiva e diretamente por pessoas jurídicas estatais, tal como o que estabelece a reforma constitucional aprovada.

Contudo, apesar dos resultados alcançados e do alto grau de adesão pelo *sim* à reforma, a CNDAV já havia resolvido se manter ativa depois do plebiscito, a fim de defender a criação de leis que dessem conteúdo real à reforma constitucional. Além disso, foi e continua sendo fundamental manter os necessários contatos e espaços de debate com as autoridades do Estado, especialmente levando em consideração a mudança política registrada nas eleições nacionais de 2004, que possibilitou o acesso ao governo a uma força política que assumiu pela primeira vez a condução nacional com mais de 50% de apoio. Os aspectos centrais deste debate permanente com as autoridades são, principalmente, aqueles que se vinculam ao controle e à gestão dos recursos hídricos, que requerem que os parlamentares tratem os elementos jurídicos necessários para tornarem efetivos os novos postulados constitucionais. Isto foi particularmente importante para fazer cumprir o mandato do plebiscito, que proibia a privatização e ordenava a renacionalização dos serviços de água e esgoto, porém em um contexto em que as empresas privadas seguiam operando no país todavia nos anos 2005 e 2006.

Em nível nacional, a CNDAV continuou realizando seminários e oficinas referentes a: *i)* alcances da Nova Constituição na gestão dos recursos hídricos; *ii)* avanços na implementação de uma Política Nacional das Águas participativa; e *iii)* novos desafios que se apresentavam devido à dinâmica do processo político. Como se explicou em parágrafos anteriores, a CNDAV compreendeu desde o começo que a reforma constitucional por si só não seria suficiente, e a decisão de aprofundar a mobilização e o debate público conduziu eventualmente à decisão do governo nacional de reestatizar os serviços de água potável e esgotamento sanitário nas áreas que haviam sido privatizadas, o que conduziu à saída das empresas transnacionais de água que operavam no Uruguai, o que finalmente ocorreu nos anos de 2005 e 2006. A comissão também foi um ator determinante para a eventual criação, em 2006, da Direção Nacional de Águas e Esgotamento Sanitário (Dinasa – Dinagua desde 2010), no Ministério da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente (MVOTMA), um passo à frente na busca de se conseguir o objetivo de uma Política Nacional de Água. A CNDAV tem um papel importante na criação da Dinasa, pois faz parte da Comissão de Assessoria de Águas e Esgoto (Coasas), criada para garantir a participação social no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas para este setor. A Coasas foi precisamente o âmbito em que se elaborou o projeto de lei regulamentar do Artigo 47 da Constituição, que após ser analisado pelo governo nacional foi finalmente aprovado pelo parlamento em 15 de setembro de 2009. A lei regulamentar do Artigo 47 incorporou especificamente as políticas de água, que incluem o domínio das águas, a gestão por bacias e a integridade do ciclo hidrológico. Por seu turno, a CNDAV tem sido também um ator ativo e determinante na redação do Projeto de Lei (PL) nº 18.610, para uma Política Nacional das Águas, um debate que aconteceu entre 2006-2009 e que conduziu finalmente à aprovação por unanimidade da lei no parlamento em 2009.

No processo de mudança política e institucional foram introduzidas modificações relativas às competências para alguns temas dentro da organização institucional do Estado. Por exemplo, a Lei de Prestação de Contas estabeleceu que a partir de janeiro de 2008 as competências em recursos hídricos passariam da Direção Nacional de Hidrografia do Ministério de Transporte e Obras Públicas (MTO) para a Dinasa do MVOTMA, já que o que se quer alcançar é a junção do monitoramento da qualidade e quantidade da água em um mesmo ministério.

A partir desse conjunto de mudanças, também se começou a trabalhar na formação dos Conselhos Regionais de Recursos Hídricos – em funcionamento a partir de 2012 –, com a tarefa de elaborar os planos regionais de recursos hídricos. Estes conselhos são: os do rio Uruguai, o da lagoa Merín e o do rio de La Plata e de sua frente marítima. Também se estimula a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas para a gestão dos recursos hídricos. Aqui cabe destacar o importante papel da CNDAV na instalação dos primeiros comitês de bacia no Uruguai, o que aconteceu entre 2010-2012. Como exemplo, existe um Comitê de Bacia na Lagoa de Sauce (Maldonado), um início de Comitê de Bacia na Lagoa de Rocha (Rocha), onde atualmente participa um conjunto de atores que busca formas alternativas de gerir o território da bacia. Também está se avançando na criação dos comitês na Bacia do Rio Santa Lucía e na Bacia do Rio Negro.

É nesse contexto que estão sendo apresentados no Uruguai um conjunto de oportunidades para pensar a gestão da água com toda sua complexidade territorial a partir de lógicas diferentes das tradicionais, mesmo que estas lógicas nem sempre se encontrem formalmente desenvolvidas, já que se trata de um processo em desenvolvimento. Os debates que continuam tendo lugar no plano social, com relação à gestão da água são fundamentais e dão novos significados a categorias analíticas, como ambiente, território, bens da natureza e participação, entre outras, as quais são necessárias para repensar o processo de busca de formas concretas para transformar o princípio do direito humano à água em realidades institucionais e de política pública que permitam sua implementação efetiva.

## REFERÊNCIAS

ACHKAR, M. **Propuesta hacia una gestión sustentable de los recursos hídricos** – Autoridades Autónomas de Cuencas. *In*: URUGUAY – PROGRAMA URUGUAY SUSTENTABLE. Montevideo: Redes AT, 2003.

ACHKAR, M.; DOMÍNGUEZ, A. La gestión del agua desde la geopolítica transnacional y desde los territorios de la integración. *In*: NUÑO, M. R. *et al.* **La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas**. México: IMTA; Universidad de Guadalajara México, 2009.

ACHKAR, M.; DOMÍNGUEZ, A.; PESCE, F. **Diagnóstico socioambiental participativo en Uruguay**. Montevideo: Redes AT; T. Verde, 2004.

\_\_\_\_\_. **La defensa del agua como recurso público en Uruguay**: el caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida y el plebiscito por el agua. Marilia: FFL; Universidade Estadual Paulista. v. 6, n. 1-2, p. 35-50, 2005.

\_\_\_\_\_. La gestión del agua en Uruguay. **Revista Estudios**, Montevideo, n. 123, p. 34-47, 2009.

ACHKAR, M. *et al.* Agua: diagnóstico y propuestas hacia una gestión más sustentable. *In*: URUGUAY – PROGRAMA URUGUAY SUSTENTABLE. **Uruguay sustentable**: una propuesta ciudadana. Montevideo: Redes AT, 2000.

\_\_\_\_\_. **Hacia un Uruguay sustentable**: manejo integrado de cuencas hidrográficas. Montevideo: Redes AT, 2004.

BARLOW, M. **El oro azul**: la crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta. Paraguay: El Ceibo T. B., 2002.

CNDAV – COMISIÓN NACIONAL EN DEFENSA DEL AGUA Y LA VIDA. **Texto de la Reforma Constitucional**. Uruguay, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/uNx8SR>>.

DAVIS, J. Private sector participation in the water and sanitation sector. **Annual Review of Environment and Resources**, Palo Alto, n. 30, p. 145-183, 2005.

DOMÍNGUEZ, A. **La gestión sustentable del agua en Uruguay**. Montevideo: Redes AT, 2003.

\_\_\_\_\_. La complejidad en el abordaje territorial de las cuencas hidrográficas. *In*: IPA – INSTITUTO DE PROFESORES ARTIGAS. **Nuevos enfoques epistemológicos, disciplinares y didácticos en geografía**. Montevideo: Instituto de Profesores Artigas, CIP; IPA, p. 83-91, 2007.

\_\_\_\_\_. **La defensa del agua en Uruguay**: pasado, presente y proyección. Estocolmo: LatiCe, 2010.

DOUROJEANNI, A.; JOURAVLEV, A. **Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe**: división de recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Cepal; ECLAC, 2002.

DOUROJEANNI, A.; JOURAVLEV, A.; CHÁVEZ, G. **Gestión del agua a nivel de cuencas**: teoría y práctica, división de recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Cepal; ECLAC, 2002.

FMA – FORO MUNDIAL DEL AGUA. 6. ed. Marselha: FMA, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Yjw9DN>>. Acesso em: mayo 2012.

FOLKE, C. *et al.* Adaptive governance of social ecological systems. **Annual Review of Environment and Resources**, Palo Alto, n. 30, p. 441-473, 2005.

GWP – GLOBAL WATER PARTNERSHIP. **Región Sudamérica**. Uruguay: GWP, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/r8R4Fn>>. Acesso em: maio 2012.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Uruguay en cifras 2009**. Montevideo: INE, 2009.

KERKHOFF, L. V.; LEBEL, L. Linking knowledge and action for sustainable development. **Annual Review of Environment and Resources**, Palo Alto, n. 31, p. 445-477, 2006.

LIVERMAN, D.; VILAS, S. Neoliberalism and the environment in Latin America. **Annual Review of Environment and Resources**, Palo Alto, n. 31, p. 317-363, 2006.

ONU – ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. **The Dublin statement on water and sustainable development**. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON WATER AND THE ENVIRONMENT. Dublin, Irlanda: ONU, 1992.

OSE – OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO. **Modernización de OSE y rehabilitación de sus sistemas**: Etapa APL2, indicadores de desempeño. Montevideo: OSE, 2010.

PAZ, M.; LARRAIN, S. (Coords.). **Integración y territorios**: alternativas para una integración de los pueblos. Santiago de Chile: Cono sur sustentable, 2007.

QUEROL, M. **Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos**: División de recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Cepal, 2003.

RED VIDA. **Declaración de San Salvador por la defensa y el derecho del agua**. San Salvador: Red Vida, 2003.

UWE, H. **¿Y ahora qué, Banco Mundial?** Apoderarse del agua: estrategia para resolver la crisis global del agua. Berlin: Fundación Heinrich Böll, 2003 (Global Issue Papers, n. 5).

VILLAGÓMEZ, V. Y. **Política hidroagrícola y cambio agrario en Tehuantepec**. Oaxaca, México: Colegio de Michoacán, 2006.

WOLF, A. Shared waters: Conflicts and cooperation. **Annual Review of Environment and Resources**, Palo Alto, n. 32, p. 241-269, 2007.



**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

CHONG, H.; SUNDING, D. Water markets and trading. **Annual Review of Environment and Resources**, Palo Alto, n. 31, p. 239-264, 2006.

CIU – CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY. **Indicadores económicos de Uruguay y la industria**. Montevideo, 2010.