

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Rafael Kruter Flores

**A CONTRA-HEGEMONIA E A REESTATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE
ÁGUA E SANEAMENTO NO URUGUAI E NA PROVÍNCIA DE SANTA
FE (ARGENTINA)**

**Porto Alegre,
2007**

Rafael Kruter Flores

**A CONTRA-HEGEMONIA E A REESTATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE
ÁGUA E SANEAMENTO NO URUGUAI E NA PROVÍNCIA DE SANTA
FE (ARGENTINA)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para aquisição do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra.^a Maria Ceci Araujo Misoczky

Porto Alegre,

2007

Agradecimentos

A *mi maestra* Ceci, pelas orientações e desorientações;
ao meu pai, cujas raízes e tradições me fazem olhar para o sul;
à minha mãe, cujas raízes e tradições me fazem questionar o mundo;
à minha irmã, cuja arte e dedicação inspiram minha abstração e meu trabalho;
à Mari, pela compreensão, companheirismo e ajuda;
aos professores Luís Felipe do Nascimento, Walter Nique e José Henrique de Faria, pelas contribuições feitas na banca de projeto;
à Joysi, ao Steffen, e aos colegas do Observatório da Realidade Organizacional, pelas críticas e colaborações;
à Escola de Administração da UFRGS, pelas portas abertas;
ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pelo auxílio financeiro.

Agradecimento especial

Em forma de agradecimento, dedico essa dissertação aos amigos da *Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida* e da *Asamblea Provincial por el Derecho al Agua*, e a todos aqueles que combatem a apropriação da água para benefício próprio.

Sumário

Introdução	5
1 Contexto: a hegemonia da privatização.....	11
1.1 O histórico de uma contradição	12
1.2 O neoliberalismo na América Latina.....	14
1.3 A hegemonia da privatização	17
2 Uruguai	23
2.1 A reforma constitucional pelo direito à água.....	23
2.2 Organização para a contra-hegemonia	50
3 <i>Santa Fe</i> , Argentina.....	64
3.1 A consulta popular e a diluição do consenso neoliberal.....	64
3.2 O consenso para uma nova idéia de propriedade estatal	88
4 Considerações finais	94
Referencias bibliográficas	98

O cronista que narra profusamente os acontecimentos, sem distinguir grandes e pequenos, leva com isso a verdade de que nada do que alguma vez aconteceu pode ser dado por perdido para a história. Certamente, só à humanidade redimida cabe o passado em sua inteireza. Isso quer dizer: só à humanidade redimida o seu passado tornou-se citável em cada um dos seus instantes. Cada um dos instantes vividos por ela torna-se uma citation à l'ordre du jour – dia que é justamente, o do Juízo Final.

Walter Benjamin, Sobre o conceito de história.

*No hay cosa más sin apuro, que un pueblo haciendo la historia
No lo seduce la gloria, ni se imagina el futuro
Marcha con paso seguro, calculando cada paso
Y lo que parece atraso suele transformarse pronto
En cosas que para el tonto son causa de su fracaso*

Alfredo Zitarrosa, Diez décimas de saludos al pueblo argentino.

Introdução

Em setembro do ano 2000 as Nações Unidas aprovaram, em Nova Iorque, um documento que estabelecia metas de desenvolvimento a serem cumpridas até 2015. Entre as metas estipuladas estava a redução pela metade do número de pessoas que não têm acesso à água potável. Quatro anos depois, em Washington, o Banco Mundial publicou sua estratégia para o setor, incluindo a entrada de investimento privado na prestação dos serviços. Em Nairóbi, durante o Fórum Social Mundial 2007, dos 21 temas que impulsionam a luta de organizações e movimentos sociais, o primeiro da lista é a água. Um breve olhar para as mais variadas discussões sobre a água ao redor do mundo mostra que o tema adquiriu, nos últimos 10 anos, relevância política central, estando ou não na agenda dos governos.

A minha relação com o tema partiu de uma preocupação ecológica e da vontade de contribuir para frear a degradação ambiental. Nesta perspectiva, realizei - como monografia de conclusão de curso - um estudo de caso delimitado à legislação brasileira, mais especificamente do Rio Grande do Sul, e focado na gestão da bacia do Lago Guaíba¹. Inspirada no modelo francês, a gestão de águas no Brasil pressupõe a participação de diversos atores representando sociedade, empresas usuárias e o Estado. O estudo mostrou que o tema tem implicações políticas, apontando ausência da participação do Estado e limitação da influência da sociedade, ou seja, afirmar que a gestão das águas na legislação brasileira é democrática é, no mínimo, problemático. Entretanto, por estar confinado à legislação e à agenda política do Comitê que delibera os usos da água, e por questões de tempo e dimensão do trabalho, o tema não pôde ser aprofundado.

Já na elaboração dessa dissertação, na primeira aproximação que fiz do fenômeno, percebi que existiam vários casos de privatização dos serviços de água e saneamento na América Latina e no mundo. Em muitos lugares, a sociedade não aceitou a política, pois percebeu que se tratava de uma forma de exploração. Dentre os casos, possivelmente pela dramaticidade de conflitos com mortos e feridos, o mais conhecido é a guerra da água em *Cochabamba* na Bolívia, em 2000, em que uma empresa privada pretendeu reivindicar o direito até sobre a água da chuva. Não somente em *Cochabamba*, mas em outras cidades da Bolívia, da Argentina, do Uruguai, e em outros países, esta situação levou à organização e à

¹ Ver em Flores e Misoczky (2004).

luta pelo direito de acesso à água. Em muitos casos a privatização foi derrubada e o operador voltou a ser público.

Ao mesmo tempo em que percebia esta realidade, ao longo da elaboração do projeto de dissertação me deparei com concepções filosóficas, sociológicas e organizacionais novas para mim. No campo maior do conhecimento (a filosofia), tanto pela percepção do fenômeno das lutas sociais pelo direito à água quanto pelo novo conhecimento de teorias, passei a perceber os processos sociais em suas contradições.

Os casos aqui tratados colocam em oposição duas posições políticas. As lutas que serão descritas produzem momentos em que circunstancialmente se resolve uma contradição e se gera uma nova configuração de forças. No entanto, a resolução de uma contradição em particular não impede o surgimento de novas contradições. Pelo contrário, a história da humanidade acontece exatamente nesses momentos.

Os pressupostos epistemológicos que regem essa dissertação são os do materialismo histórico. Segundo Triviños (1987, p. 51), o materialismo histórico é a ciência filosófica do marxismo e tem como base o materialismo dialético, que *reconhece como essência do mundo a matéria que, de acordo com as leis do movimento, se transforma; que a matéria é anterior à consciência e que a realidade objetiva e suas leis são cognoscíveis* (TRIVIÑOS, 1987, p. 23).

A dialética é uma concepção filosófica que tem origem na Grécia antiga, como a arte do diálogo. Entretanto, o conceito acompanhou as transformações do pensamento humano até chegar a conceitos modernos, dos quais adoto o proposto por Konder (1981, p. 8): *é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação*.

Perceber as constantes transformações e contradições do mundo leva, inevitavelmente, a uma visão crítica das teorias organizacionais, marcadas por um caráter estático e, por isto, conservador, ideológico e ingênuo². Entendendo que a teoria organizacional pensa a organização da sociedade nas suas mais variadas formas, este trabalho pretende contribuir com este corpo teórico no que se refere à relação entre políticas públicas e sociedade. A concepção de que parte é gramsciana: o Estado é a soma da sociedade política com a sociedade civil; mas não se pode separar a sociedade do Estado. Além disso, existe uma relação orgânica entre a formação de políticas e a organização da sociedade.

² A este respeito, ver em Flores (2006) uma reflexão sobre a Administração inspirada em três autores brasileiros: Motta (1986), Tragtenberg (1980) e Guerreiro Ramos (1989).

Os casos aqui discutidos mostram que as políticas adotadas pelos respectivos governos foram alteradas pela sociedade organizada. Na abordagem dos formadores de políticas públicas este fenômeno poderia se relacionar com aquilo que Mintzberg e Jørgensen (1995, p. 45) chamam de estratégias emergentes.

Se a estratégia intencional é executada, os autores conceituam-na estratégia deliberada, que corresponde ao modelo tradicional racional. Entretanto, se a estratégia executada não era intencional, será estratégia emergente.

Esses autores colocam em questão a forma tradicional de se conceber políticas públicas de modo formal e racional, e afirmam que deve existir mais abertura aos processos no desdobramento das políticas, abrindo espaço e conferindo autonomia aos participantes de todas as organizações envolvidas. Esta seria a estratégia emergente.

No espírito das estratégias emergentes, a descentralização significa não a transferência de poder de umas quantas dependências centrais às poucas pessoas do mais alto nível hierárquico dos departamentos [...], mas a difusão do poder, às vezes até o mais profundo destes departamentos, aos que têm o conhecimento necessário para responder às necessidades particulares. (MINTZBERG e JØRGENSEN, 1995, p. 46)

Adotando essa teoria, os casos de privatização de água que serão analisados considerariam os aspectos emergentes oriundos de organizações sociais. Porém, nestes casos a política não foi corrigida por ‘departamentos descentralizados’, e sim foi substituída por outra em consequência da atuação de atores sociais diversos contrários à política de privatização. Por isso, não é suficiente entender as dinâmicas sociais apenas pelas lentes daqueles que estão no governo. É necessário sair dos limites da lei e das instâncias governamentais. Essa é uma dificuldade que não encontra resolução nas abordagens hegemônicas que compõem o campo dos estudos organizacionais. Como possibilidade de superação, Misoczky e Böhm (2006, p. 2) indicam que

os estudiosos críticos das organizações têm como uma das tarefas políticas mais urgentes explorar os processos de organização da resistência e das lutas sociais que tendem a ser ignorados pelo discurso organizacional contemporâneo. Ao fazê-lo estaremos contribuindo para contestar a hegemonia da organização - parte importante da hegemonia das relações capitalistas globais que se articula em todos os lugares em que estamos cotidianamente, e onde uma forma de organização e de ser da sociedade se naturaliza como fatalidade: gerencialismo nas empresas e governos, guerra, pobreza extrema, cortes neoliberais dos orçamentos sociais, lucros gigantescos das corporações transnacionais, crescentes desigualdades entre os países e entre grupos populacionais nos países, e a lista continua...

Se Mintzberg e Jørgensen (1995) não permitem compreender os casos em que a estratégia não foi apenas alterada, mas eliminada e substituída por uma que vai em outra direção, é porque analisam os fenômenos somente pela ótica dos próprios formuladores das políticas, isto é, não reconhecem que as teorias organizacionais podem olhar para o que ocorre na sociedade, seja a sociedade política, seja a sociedade civil. Ou, ainda, não percebem que a

realidade é marcada por contradições que, cedo ou tarde, levam a transformações na própria sociedade. É o que faz Rauber (2006), no que chama de projeto político ‘desde baixo’, um projeto que vincula as lutas reivindicativas setoriais (como a luta contra a privatização dos serviços de água) com a política.

Partir do cotidiano, do reivindicativo, para ir aprofundando no político – sem abandonar nunca nem o cotidiano nem o reivindicativo – são as chaves metodológicas que fornecem pistas claras para construir propostas concretas imediatas ou mediatas, e avançar com elas para a definição de um programa político alternativo. (RAUBER, 2006, p. 18)

A autora procura, assim, compreender (e contribuir com) as lutas que ocorrem na sociedade. Segundo Triviños (1987), o materialismo dialético possui três categorias fundamentais: a matéria, a consciência e a prática social. O movimento proposto por Rauber (2006), que leva reivindicações do cotidiano para o político, é justamente a concretização de transformações que iniciam no plano material - a falta de água na torneira -, passam pelo plano da consciência - a percepção dos motivos pelos quais a água não está na torneira -, levando à prática social - a organização para a transformação da realidade.

Outra categoria do materialismo dialético é a totalidade. Segundo Brohm (1979, p. 78), *no seio do todo, coexistem dialeticamente fatores ricamente diferenciados, mutuamente relacionados por toda a espécie de relações complexas*. Seguindo a totalidade, para compreender o todo, nesta dissertação deixo momentaneamente a gestão da água (o resultado), contemplada na monografia de graduação, e olho para a política e suas formulações (a lógica). Entram em cena novos atores: as organizações de financiamento internacional (OFIs), que estão na origem da formulação das políticas públicas impondo como condição de empréstimos e de renegociação da dívida externa a privatização de serviços de água e saneamento³; e organizações da sociedade que contestam essas políticas, chegando a reverter a privatização pela afirmação de que a água é um bem público e um direito humano.

Esta dissertação de mestrado amplia o olhar do fenômeno no espaço e no tempo e, através de um estudo de múltiplos casos, visa a **analisar os processos que levaram as sociedades uruguaia e de Santa Fe, na Argentina, a reverter a privatização dos serviços de água e saneamento.**

³ Segundo Ferreira (1999), saneamento é um *conjunto de medidas que visam a assegurar as condições sanitárias necessárias à qualidade de vida de uma população, sobretudo através da canalização e do tratamento dos esgotos urbanos e industriais*. Dentre essas medidas estão o fornecimento de água potável, o recolhimento de esgoto e até do lixo doméstico. Para excluir os serviços de recolhimento de lixo, que não fazem parte dos casos aqui estudados, e enfatizar a mercantilização do recurso água, farei referência tanto a água quanto saneamento.

Existem, na América Latina, como já comentado, diversos casos de mobilização da sociedade pelo direito à água como bem público. O caso uruguaio oficializa o rechaço da sociedade às políticas neoliberais, pois envolveu todos os eleitores do país na promoção de um plebiscito pela reforma da constituição. Já o de *Santa Fe* utilizou, assim como o primeiro, um mecanismo de consulta popular, mas neste caso a consulta não era oficial, e sim simbólica. Exatamente por este motivo, o caso foi escolhido como objeto de investigação: a iniciativa da consulta popular deu legitimidade ao discurso contra-hegemônico que levou os serviços a serem reestatizados. Além disso, esses casos foram escolhidos pela proximidade geográfica e cultural, que facilitam a aproximação.

Do ponto de vista formal, a organização do texto segue as proposições de Yin (2005, p. 142). Primeiro, *desenvolver uma estrutura descritiva a fim de organizar o estudo de caso*. À apresentação segue a abordagem de ‘construção da teoria’. Assim, a cada seção, segue *uma nova parte do argumento teórico*, caracterizando-se a exploração tanto dos eventos quanto de construções teóricas (YIN, 2005, p. 185).

A adoção de uma proposição de Yin (2005) para a organização do texto, apesar de sua epistemologia positivista, não é contraditória com a epistemologia do materialismo dialético. Trata-se, afinal, de partir do real concreto (o caso que se quer conhecer) e de suas representações, relacioná-los com abstrações conceituais, e voltar à realidade conhecida através da mediação dessas determinações abstratas.

Assumindo desde o início que a separação entre o fenômeno estudado e seu contexto só existe na construção do objeto de análise, e não na realidade, as unidades de análise sofreram mudanças durante a execução da pesquisa⁴, que foi realizada em quatro etapas.

A primeira foi uma investigação exploratória, através da coleta de dados secundários: levantamento bibliográfico e documental e dados da internet. Esta exploração indicou os atores e fatos necessários para uma primeira aproximação: definição dos casos, identificação das principais organizações, estabelecimento de contatos iniciais e exploração dos casos escolhidos a partir de dados secundários.

Na segunda etapa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas *in loco*, seguindo as recomendações de Triviños (1987, p. 146):

[...] queremos privilegiar a entrevista semi-estruturada porque esta, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.

⁴ No projeto original a unidade de análise não se restringia a esses dois casos.

A terceira etapa foi a descrição dos casos e a consideração das teorias que melhor iluminam os fatos narrados, que assim permitiram uma análise para, enfim, chegar à quarta etapa que foi a redação desta dissertação.

Além das fontes já mencionadas (documentos, bibliografias, entrevistas), compõem as evidências da pesquisa a observação direta, como atividade informal de coleta de dados, em que são privilegiados aspectos como comportamento e condições ambientais relevantes (YIN, 2005).

O corpo do trabalho segue com uma contextualização do mercado e das diferentes idéias de Estado que acompanham as crises de um sistema internamente contraditório, e a consideração dos conceitos gramscianos que formam a matriz teórica da pesquisa. A privatização, assim, aparece como uma estratégia dos grupos dirigentes para alterar o frágil equilíbrio entre público e privado e se apropriar de bens e serviços antes públicos.

Os casos que compõem essa dissertação são explorados nos dois capítulos seguintes, os quais se dividem em duas partes: na primeira parte faço a narrativa do caso correspondente, inserindo o mesmo no referencial gramsciano; na segunda, me apóio em diversos autores que dão suporte a esse referencial.

O capítulo 2 é sobre o caso uruguaio, e seu referencial teórico é mais extenso do que aquele utilizado no caso de *Santa Fe* (capítulo 3), pois o último também faz referência à teoria do primeiro. Na realidade, as teorias exploradas em ambos os casos não se restringem ao capítulo em que estão, mas explicam aspectos dos dois casos.

Finalmente, nas considerações finais, sintetizo e complemento os principais argumentos do trabalho com observações diretas e experiências vivenciadas durante a coleta de dados em *Montevideo*, *Maldonado* e *Rosario*, além de apontar novas contradições e desafios colocados para a gestão e o fornecimento de serviços de água e saneamento no Uruguai e em *Santa Fe*.

1 Contexto: a hegemonia da privatização

Esta dissertação trata de políticas de serviços de água e saneamento, e também de contradições e utopias. Partindo do princípio de que qualquer análise de política pública deve passar pelo entendimento do Estado, da sociedade e da relação entre ambos, inicio com uma apreciação sobre o contexto dos casos escolhidos, marcado por uma contradição que ainda não foi superada e que já assumiu diversas formas desde seu nascimento.

Para compreender o contexto que levou até a água que cai do céu a ser tarifada por uma empresa transnacional⁵, é fundamental inicialmente entender o que é, como nasceu e como funciona o modo de produção capitalista, ao o qual estamos todos, de alguma forma, relacionados.

Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente – e, neste importante sentido, “totalitário” – do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus próprios critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seu “microcosmo” até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os fracos. (MÉSZÁROS, 2002, p. 96)

Agora esse sistema sujeita também a água aos seus imperativos de expansão e acumulação de trabalho excedente, não somente na forma econômica mas também política. A água, recurso essencial à vida, ao ser subordinada à lógica do capital, se transforma em um meio de apropriação econômica que submete todas as atividades relacionadas à sobrevivência humana. A incontabilidade do sistema, que permite ao capital superar os obstáculos que encontra durante todo seu desenvolvimento, atingiu a propriedade, antes considerada exclusivamente pública, sobre os serviços de água e sobre a água como recurso. Na próxima seção explicarei de que forma o sistema, ao encontrar limites e contradições, se reproduz sem transformar sua lógica interna, tornando-se assim potencialmente incontrolável.

⁵ Adotarei o termo transnacional ao invés de multinacional, pois algumas corporações transcendem as relações de poder entre nações. Para Mézáros (2002) a expressão multinacional é freqüentemente utilizada de modo equivocado, pois oculta o domínio das empresas de uma nação mais poderosa sobre as economias locais, domínio esse que pode ser exercido por meios pacíficos ou não.

1.1 O histórico de uma contradição

A privatização dos serviços segue a lógica neoliberal de redução do Estado. Como o próprio nome diz, o neoliberalismo é baseado em supostos do liberalismo, uma corrente de pensamentos que preconiza a liberdade e a iniciativa individuais, a concorrência e a ausência da interferência governamental nos assuntos da economia (FERREIRA, 1999). Ou seja, a revolução liberal, que no século XVIII solucionou a contradição expressa pela oposição entre os burgueses e o poder da Igreja e da monarquia, permitiu, posteriormente, a construção de um novo mecanismo de poder. Retornando ao século XIX, pode-se visualizar e assim desnaturalizar a construção do mercado,

um processo planejado e controlado centralmente pelo Estado, envolvendo a criação artificial de escassez (cercamento de terras, cobranças de impostos “por cabeça”) para moldar o comportamento dos camponeses europeus e das colônias asiáticas e africanas segundo a orientação para o trabalho característica do “espírito do capitalismo” (BORGES, 2000, p. 123).

Os economistas, então, criaram uma categoria para explicar este novo comportamento do homem diante do mercado recém criado, um comportamento de natureza individualista e atomizada (MOTTA, 1986). O ‘auto-interesse’, o egoísmo e a lógica do privado podem ser sintetizados no conceito do *homo economicus*⁶.

Ainda no século XIX, a sociedade imaginada pelos economistas liberais exigia a criação de um mercado para cada elemento produtivo: a terra, o capital e o trabalho. A mercantilização dos recursos naturais, do trabalho e do próprio homem, aliada à liberalização total dos mercados levou à crise financeira de 1929 que, *ao expor a fragilidade do projeto de um sistema econômico internacional auto-regulável, marca a inflexão acentuada na marcha dos países ocidentais desenvolvidos rumo à utopia liberal do século XIX* (BORGES, 2000, p. 123).

Ou seja, após a primeira crise, os países ocidentais ricos conservaram a utópica idéia liberal de funcionamento do livre mercado. A tentativa de solucionar a crise pela manutenção desta lógica (que já havia mostrado suas contradições internas) levou aqueles países ao Estado de Bem-Estar social, o *Welfare State*, quando a partir da década de 30, as políticas econômicas anteriormente passivas e liberadas foram substituídas por intervenções fiscais e

⁶ Segundo a enciclopédia Wikipedia (2007, p.1), o conceito do *Homo economicus* é atribuído por alguns ao economista Pareto, do início do século XX, mas pode ter sido ainda anterior a ele. Este conceito *é um termo utilizado para um o modelo de Homo sapiens que age para alcançar o maior bem estar possível para si mesmo, dadas as informações disponíveis sobre oportunidades e outras limitações, naturais e/ou institucionais, em suas habilidades para atingir determinados objetivos.*

de juros. *A construção do Estado de Bem-Estar marca a ascensão de sujeitos políticos capazes de impor seus interesses sobre a lógica pura do mercado a partir de regras universais e pactuadas* (BORGES, 2000, p. 124). Além desta definição, Borges (2000) recorre ao argumento de Polanyi:

Na visão de Polanyi, o *welfare state* surge como uma defesa natural da sociedade contra a destruição das formas de vida tradicionais operada pelo mercado. Porém, o caráter reativo e pragmático dessa resposta protetora impediu a criação de um paradigma alternativo à mentalidade de mercado predominante (BORGES, 2000, p. 125).

O mesmo Estado que antes havia criado o mercado, agora, guiado por um *ethos* de solidariedade (BORGES, 2000), admite políticas sociais que atenuam os efeitos nocivos provocados pela liberalização total do mercado.

Entretanto, a solução do Estado de Bem-Estar foi paliativa: o modelo durou até meados da década de 70 quando encontrou seu limite, anunciado por novas crises e déficits fiscais nos países ricos. O Estado de Bem-Estar chegava a um impasse, em função de sua profunda contradição: adotava, ao mesmo tempo, a lógica de mercado do *homo economicus* e um *ethos* de solidariedade.

Para Mézáros (2002), a crise seria previsível, uma vez que as contradições do sistema capitalista ainda não haviam sido resolvidas. De forma cíclica e periódica, o sistema encontra limites para sua reprodução e

como as fundamentações causais responsáveis pela ativação dos limites absolutos desse modo de controle não podem ser discutidas, e muito menos adequadamente resolvidas dentro de tais limites, a correção de alguns dos problemas mais explosivos do espinhoso processo sociometabólico tende a ser procurada de outras formas. Esta correção ocorrerá por meio da manipulação dos obstáculos encontrados, estendendo-se ao extremo as formas e os mecanismos do intercâmbio reprodutivo no plano de seus efeitos limitadores, hoje deplorados até pelos “capitães de indústria” (MÉSZÁROS, 2002, p. 220).

De fato, a reação de grupos de interesse privados e dos governos de Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (EUA) foi não somente a de conservar a lógica do mercado e do *homo economicus*, mas estendê-la a outros domínios: o então Estado de Bem-Estar social era um obstáculo para as novas necessidades de expansão, e o *ethos* de solidariedade foi abandonado.

Iniciava, assim, uma nova reorganização liberal, cujo principal argumento é a diminuição do Estado e cujo fundamento é uma utopia, a utopia do mercado total.

O mercado total em sua representação do automatismo de mercado é, como tal, utópico no sentido de uma sociedade perfeita e de uma instituição perfeita. Mas se trata de uma utopia que não é percebida como tal, mas que é identificada com a realidade. (HINKELAMMERT, 1993, p. 1)

Dentro desta concepção, o Estado que fora responsável pela manutenção de uma relativa igualdade no seio da democracia e do capitalismo passa a ser o vilão da história, pois era ineficiente e não poderia atender às demandas da sociedade. Já o mercado, intocável, permanece como a única salvação.

Hoje tende a se impor, tanto ideologicamente como em termos fáticos, uma potente utopia de construção de futuro que podemos chamar a utopia do mercado total. Não se trata de um inócuo imaginário abstrato, mas do desenho de uma ordem global que – em continuidade fundamental com a organização império-colônia do mundo moderno – conta com os mais poderosos dispositivos comunicacionais, políticos, econômicos e, com frequência crescente, militares do planeta. (LANDER, 2002, p. 52)

Esta utopia não poderia existir sem certos mitos, dentre os quais está o mito do crescimento sem fim, pelo qual os recursos do planeta são infinitos. *Os atuais níveis de utilização dos recursos e capacidade do sistema global não são compatíveis com a preservação da vida na terra a médio prazo* (LANDER, 2002, p. 57). Em pouquíssimo tempo os efeitos da organização utópica do mercado anunciaram catástrofes ambientais e sociais nunca antes vistas, como alterações climáticas e níveis de pobreza extremos, ameaçando não somente a vida do ser humano, mas todo o planeta. A partir de agora, contextualizo esta contradição e suas brutais conseqüências na realidade latino americana.

1.2 O neoliberalismo na América Latina

Na América Latina os sistemas de proteção social acompanharam os processos de urbanização e industrialização, a partir do início do século XX. Diferentemente do Estado de Bem-Estar dos países ricos, se caracterizaram pela fragmentação uma vez que, acima de tudo, eram instrumentos de barganha do Estado para com grupos de trabalhadores. *O Estado se tornou mais intervencionista para garantir os direitos sociais emergentes* (FLEURY, BELMARTINO e BARIS, 2000, p. 3). Os níveis de proteção variavam muito entre os países latino-americanos, de acordo com valores e instituições pré-existentes e relações de poder entre as classes sociais, bem como suas estratégias e capacidades para organizar consensos. Segundo os autores, os sistemas de proteção social mais fortes, complexos e duradouros foram na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, tendo formado *um dos mais importantes canais na relação entre o líder populista e a classe trabalhadora urbana* (FLEURY, BELMARTINO e BARIS, 2000, p. 4).

Contudo, a necessidade de atender a interesses conflituosos impediu o Estado de aumentar a arrecadação do setor produtivo, levando a um déficit fiscal crônico. Assim, o mesmo processo de industrialização que levou os trabalhadores a se organizar e conquistar

demandas sociais - que por sua vez foram atendidas com os ganhos da produção industrial -, impediu o Estado de manter os níveis de proteção social alcançados.

Estava expressa uma nova contradição, e a auto-reprodução do sistema não tardou em superá-la, através de uma nova expansão que contou com a repressão militar.

Com o colapso do populismo nos anos 1960, as instituições de proteção social sofreram uma desmobilização intencional de participação popular seguida de várias tentativas de concentrar o poder político nas mãos de uma central executiva burocrático-autoritária (FLEURY, BELMARTINO e BARIS, 2000, p. 4).

Os militares, diante das ameaças nacionalistas, comunistas e do surgimento dos ‘paradigmas alternativos ao mercado’ levaram os Estados nacionais a um controle social repressivo apoiado pelos EUA, e assim permitiram o avanço total do mercado. Além de milhares de mortos e desaparecidos, o período deixou como principal legado um Estado estático, caro e ineficiente, pois, como afirma O’Donnell (1986, p. 24), a dominação era exercida também por meio da burocracia.

A implantação do Estado burocrático-autoritário é o resultado de uma reação atemorizada ao que se entende como uma grave ameaça à continuidade dos parâmetros básicos da sociedade. [...] É a tentativa de salvamento de uma sociedade que foi vista como ameaçada na sua continuidade enquanto capitalista. (O’DONNELL, 1986, p. 24).

Não por acaso, esta situação se encaixava perfeitamente no discurso neoliberal de satanização do Estado (BORON, 2003). Entretanto, essa não foi a única via de entrada pela qual tais políticas invadiram os países. Na Argentina, em 1986 a dívida externa era de US\$ 1655,00 per capita! Se esse número parece alto, no mesmo ano cada uruguaio devia ao exterior US\$ 1832,00. A comparação dos dados da dívida externa com o PIB dos países é ainda mais assustadora, pois em alguns (como o Uruguai, a Argentina e a Venezuela), no mesmo ano, a dívida era quase igual ao PIB (BORON, 2003).

Ineficiência do Estado e necessidade de renegociações da dívida externa são argumentos suficientes para a adoção da nova receita. O neoliberalismo e sua relação com o contexto latino-americano encontram uma síntese conceitual no ‘Consenso de Washington’, uma expressão cunhada pelo economista John Williamson. Segundo Fiori (1997, p. 145), o Consenso de Washington é:

um programa de convergência ou homogeneização das políticas econômicas dos países latino-americanos, desenhado pelas burocracias internacionais e nacionais de Washington, combinando austeridade fiscal e monetária, com desregulamentação dos mercados e liberalização financeira, abertura comercial, privatizações e eliminação de todo o tipo de barreiras ou discriminações contra os capitais forâneos.

As ‘burocracias de Washington’ são as organizações internacionais de financiamento (OIFs) que investem no desenvolvimento⁷ dos países pobres, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), responsáveis diretos pela operacionalização da política, condicionando as doutrinas neoliberais às renegociações das dívidas externas e aos empréstimos financeiros. Não apenas os juros eram cobrados, mas também os meios pelos quais se obteriam as receitas para o pagamento destes juros.

Quando um país toma emprestado do FMI, seu governo se compromete com políticas econômicas e financeiras – um requerimento conhecido como condicionalidade. Condicionalidade é uma forma do FMI de monitorar se seu empréstimo está sendo usado efetivamente para resolver as dificuldades econômicas do mutuário, para que o país possa pagar prontamente, disponibilizando aqueles fundos para os outros membros que necessitarem. (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2006, p. 1)

O programa foi seguido à risca em vários países da região. Os primeiros a reformarem suas economias foram a Bolívia, o Chile e o México, ainda entre o fim da década de 70 e o início da de 80. O Uruguai iniciou as reformas no final dos anos 80, e Brasil, Argentina, Paraguai e vários outros iniciaram as reformas no início da década de 90. Resumidamente, as medidas adotadas foram o recorte brutal dos orçamentos públicos, a demissão massiva dos funcionários públicos e a diminuição dos direitos trabalhistas (BORON, 2003).

Várias empresas estatais construídas com anos de investimento público e trabalho de milhares de pessoas foram entregues ao setor privado nos setores estratégicos de comunicação e telefonia, transporte aéreo e ferroviário, energia elétrica e recursos naturais como hidrocarbonetos e água. O Estado foi desmantelado, e os serviços agora prestados por empresas estrangeiras passam a se orientar pela lógica de mercado, ou do *homo economicus*. Não tardou para que os efeitos devastadores aparecessem. Além do prometido crescimento econômico que nunca chegou, a pobreza permaneceu em níveis exorbitantes e as frágeis instituições democráticas recém-nascidas foram debilitadas (BORON, 2003). A mesma

⁷ Existem alguns conceitos problemáticos, palavras às quais se pode atribuir diferentes definições, como um significante vazio, que pode ser associado com diferentes significados (LACLAU, 1996). *O que ocorre é que a vitória ideológica do neoliberalismo se expressa, entre outras coisas, por um singular deslizamento semântico que faz com que as palavras percam seu significado tradicional e adotem um novo; e em alguns casos [...], claramente um significado antitético* (BORON, 2003, p. 19). O significante ‘desenvolvimento’, por exemplo, é utilizado para justificar investimentos cuja finalidade última é o retorno financeiro, e não a diminuição da desigualdade ou qualquer outro objetivo social. Estes seriam os meios, e não os fins do investimento. Outra palavra que tem seu sentido variável e às vezes antitético é ‘democracia’. Esta, por ser fundamental no desenvolvimento da dissertação, terá um conceito atribuído nas próximas páginas.

contradição que se manifestara em 1929 e na década de 1970, na América Latina ‘redemocratizada’, se traduz em um novo dilema:

o neoliberalismo leva a uma concepção ideológica e a uma prática política profundamente autoritária na gestão das coisas públicas. É por isto que o dilema neoliberal não é entre o Estado e o mercado, como seus ideólogos querem que seja, mas entre a democracia e o mercado. E seus agentes não hesitam em sacrificar o primeiro pela causa do segundo (BORON, 2003, p. 1).

Estado, mercado e democracia são palavras que acompanham os eventos aqui considerados. Em todas as contradições relatadas, o Estado e o mercado eram elementos centrais, então, por que é que Boron (2003) afirma que o dilema não é entre Estado e mercado, mas entre democracia e mercado? O que é o Estado, e o que é a democracia?

Entendendo o neoliberalismo como uma etapa da reprodução do sistema capitalista que traz em sua lógica uma contradição e um ideal utópico, no próximo item situo as formulações de políticas de gestão de águas no nível internacional guiadas pelo imperativo da privatização como estratégias de apropriação de riquezas e permanência no poder pelos grupos dirigentes. Para compreender a centralidade do Estado e a importância da produção de hegemonia na dinâmica democrática, recorro a Gramsci.

1.3 A hegemonia da privatização

Este item relata a formulação das políticas de água no nível das OIFs e a forma pela qual a contradição entre democracia e mercado nelas se reflete. Apesar de os conceitos gramscianos aparecerem iluminando o contexto específico das políticas de água, podem (e devem) ser expandidos ao contexto amplo que abre o capítulo, afinal de contas, a lógica das políticas de água segue a lógica neoliberal de diminuição do Estado pela transferência dos serviços desse para o mercado.

Conceitualmente, o Estado para Gramsci é a soma da sociedade política com a sociedade civil, mas organicamente não se pode separar a sociedade do Estado⁸.

A sociedade política é o âmbito do público, o político-jurídico, a coerção; a sociedade civil é o do privado, das relações “voluntárias”, a construção de consenso. Gramsci as considera em algumas passagens como dois planos superestruturais; a primeira corresponde ao Estado e ao “domínio direto” e a segunda à função de “hegemonia”. (CAMPIONE, 2006, p. 4)

⁸ Reconhecendo que Gramsci não concebeu, em sua obra, um único conceito para Estado (HOARI e SMITH, 2005), adoto a formulação do Estado ampliado (Estado = sociedade civil + sociedade política). Portanto, a partir desse ponto, utilizarei a expressão ‘Estado’ para me referir ao Estado ampliado. Expressões como Executivo, poder público, aparelho de Estado, aparato estatal e governo serão utilizadas como referência às instâncias jurídicas e à sociedade política.

A afirmação de Campione (2006) indica que o conceito de Estado não pode ser separado dos conceitos de sociedade (política e civil) e hegemonia. De fato, o Estado é a condensação de uma relação de forças que ocorre na sociedade civil que, por sua vez, envolve hegemonia.

Por “Estado” deve entender-se, além do aparelho governamental, também o aparelho “privado” de “hegemonia” ou sociedade civil (GRAMSCI, 1989, p. 147; grifo do autor). O Estado é, então, a soma das funções de domínio e hegemonia. *O Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados (GRAMSCI, 1989, p. 87).* As fases pelas quais passaram diferentes Estados, desde a crise de 1929, expressam relações de forças nas respectivas sociedades, condensadas em aparatos jurídico-políticos, o que dá suporte à afirmação de Borges (2000) de que o Estado de Bem-Estar foi a ascensão de ‘sujeitos capazes de impor suas vontades’ e permite concluir que a conservação do ideal liberal do livre mercado, traduzida no neoliberalismo, também é realizada por ‘sujeitos capazes de impor suas vontades’. Estes sujeitos, para Gramsci, são a classe dirigente, e a forma pela qual impõem sua vontade é a obtenção do consenso ativo das classes subalternas: a hegemonia.

Desta forma, quem avaliza a estratégia neoliberal é a classe dirigente, em permanente luta para obter e manter o consenso dos governados, ou seja, o neoliberalismo não é uma forma política de dominação separada da sociedade, em que os governantes dominam os governados, mas uma prática que envolve e conta com o consentimento desses e, por isso, se tornou hegemônica.

Gramsci introduz, então, uma noção ampliada de Estado, que transcende sua existência jurídico-política e inclui não somente os meios de produção ideológica que impõem uma visão de mundo, tais como os partidos políticos, os sindicatos e os meios de comunicação. Em Gramsci, o Estado deve ser absorvido pela sociedade civil, em uma luta de classes. Nesse sentido, as lutas pela reestatização da água são lutas que ocorrem dentro do Estado.

O Estado é soberano na medida em que é a própria sociedade organizada. Não pode ter limite jurídico: não pode ser limitado pelos direitos públicos subjetivos nem é possível dizer que se autolimita. O direito positivo não pode constituir limite ao Estado porque pode ser modificado pelo Estado, a qualquer momento, em nome de novas exigências sociais, etc. (GRAMSCI, 2000, p. 205)

Os casos que constituem esta dissertação transformam os limites jurídicos e devolvem a gestão e a propriedade da água ao Estado. Para Petrella (2003a), a água é um bem natural

comum⁹, e por isso de propriedade do Estado. Entretanto, este bem comum se torna um bem econômico no momento em que a intervenção humana o transforma em produto ou serviço, pois neste momento a fonte antes natural passa a gerar custos.

A natureza proveu apenas a água, não os encanamentos. Mas aqueles que possuem os encanamentos e os vários outros bens operacionais e dirigem as estruturas institucionais, automaticamente assumem o controle sobre a água também. (BLACK, 2004, p. 108)

A privatização a que se refere essa dissertação é exatamente a transferência das estruturas, dos encanamentos e da operação do público ao privado, ou seja, do Estado a empresas transnacionais. Segundo Starr (1993), não se pode generalizar a respeito dos efeitos da privatização, e nem das diferenças entre público e privado, pois estão imbricados nesses conceitos as estruturas das organizações públicas e privadas, os sistemas políticos e os contextos nacionais. Mais do que isso, a privatização tem que ver com o equilíbrio entre o público e o privado, e *ninguém deve duvidar que as instituições públicas, como as privadas, são a base de riqueza e poder* (STARR, 1993, p. 60).

A privatização descreve a direção de uma mudança, mas não denota uma origem ou destino específicos. Seu significado depende do ponto de partida: o equilíbrio público/privado antes conseguido em um domínio em particular. E é decisivo saber se a passagem do público ao privado no sentido do Estado ao não Estado possui um deslocamento na direção de outros sentidos: de aberto a fechado (no acesso à informação) ou do todo à parte (sobretudo na distribuição de benefícios). (STARR, 1993, p. 30)

Nos casos que compõem essa dissertação, em dois países pobres se realiza a concessão de serviços a empresas estrangeiras, o que, para o autor, significa a desnacionalização de empresas estatais.

O conflito entre a privatização e os interesses nacionais depende do poder relativo dos Estados no sistema mundial: quanto mais débil é o Estado mais provável é o conflito. As nações economicamente fortes, sabendo que podem privatizar sem comprometer sua soberania, previnem as débeis sobre os perigos da empresa estatal e as restrições aos investimentos. (STARR, 1993, p. 53)

As privatizações aqui relatadas não são apenas transferências do público ao privado, mas transferências do Estado - em uma perspectiva gramsciana, transferências da sociedade civil -, para um ator estrangeiro, marcadas pela apropriação de benefícios. A mudança perpetrada pela privatização dos serviços de água e saneamento possui uma origem e um destino específicos: partem de Estados marcados por desigualdades e contradições e destinam a apropriação dos excedentes pela classe dirigente para perpetuar sua dominação.

A privatização, como indicam alguns de seus próprios partidários, representa um esforço por alterar as condições da competição política decompondo as coalizões

⁹ Segundo Starr (1993), o que caracteriza um bem público são duas propriedades distintas: o consumo de uma pessoa não impede o de outra, e excluir qualquer um do consumo é algo custoso.

que apóiam a provisão pública e promovendo valores políticos mais orientados ao mercado. Em outras palavras, é uma tentativa de congelar em seu lugar a orientação conservadora que surgiu com força durante os anos 80. (STARR, 1993, p. 60)

Uma das estratégias de promoção desses valores políticos orientados ao mercado é a promoção de eventos de disseminação de políticas, tais como a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1992¹⁰, realizada no Rio de Janeiro. Naquela oportunidade, as Nações Unidas aprovaram um documento com quatro princípios, que ficaram conhecidos como Princípios de Dublin:

Princípio nº 1 – A água é um recurso finito e vulnerável, essencial à vida, ao desenvolvimento e ao meio ambiente [...].

Princípio nº 2 – O desenvolvimento e a gestão da água deve se basear em uma abordagem participativa, envolvendo os usuários, planejadores e formuladores de políticas de todos os níveis [...].

Princípio nº 3 – As mulheres têm papel central na provisão, gestão e proteção da água [...].

Princípio nº 4 – A água possui valor econômico em todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico [...] (WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, 2006, p.1).

O quarto princípio permite que a proclamação de Dublin seja sistematicamente utilizada para justificar a mercantilização da água.

Dentro deste princípio, é vital reconhecer primeiramente o direito básico de todos os seres humanos de terem acesso à água e ao saneamento a um preço acessível. O passado falhou ao não reconhecer o valor econômico da água e isso levou ao desperdício e a danos ambientais. Gerir a água como um bem econômico é uma forma importante de usá-la de forma eficiente e equitativa, e encorajar a conservação e a proteção. (WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, 2006, p.1)

Para evitar o desperdício e a contaminação, fica legitimado que a água deve ser dotada de valor econômico, ou seja, é uma mercadoria.

O valor de um bem é definido principalmente por seu valor econômico, isto é, por seu valor mercantil de troca. [...] Seguramente, pode-se dizer que a água dos lençóis, da chuva e dos rios é um bem comum natural, do qual o Estado é o proprietário em nome da nação, assim como toda outra fonte de recurso natural. Mas desde o momento em que uma intervenção humana transforma a fonte natural em um bem ou um serviço, ele tem custos, e a água se torna um bem econômico, objeto de troca e de apropriação privada. (PETRELLA, 2003a, p. 16)

De fato, os Princípios de Dublin autorizam que as principais OIFs incluam em seus manuais de desenvolvimento a privatização dos serviços. Para o Banco Mundial, dentre as estratégias de implementação destes princípios estão a mobilização de financiamento público e privado, a utilização de um modelo de negócios mais efetivo, de ‘alto risco e alto retorno’, e

¹⁰ A ONU atua como uma instituição disseminadora de políticas internacionais, que orientam e legitimam as práticas da OIFs. É interessante notar que em nenhum documento a ONU defende a privatização dos serviços de água e saneamento. O que ocorre é uma interpretação por parte das OIFs do argumento que a água é dotada de valor econômico, que por si só já significa a mercantilização do recurso água.

a adequação às circunstâncias locais de cada país (THE WORLD BANK, 2004). O BID, por sua vez, possui estratégias flexíveis para a aplicação dos instrumentos e princípios, que em contrapartida são inflexíveis.

Para este fim, a estratégia foca nos princípios e na aplicação flexível de instrumentos, não nos instrumentos em si, como a privatização, comercialização dos direitos à água, comitês de bacias, participação da comunidade, administração de vertentes, ou investimentos em atividades civis. (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 1998, p.1)

Enfim, todas as estratégias das OIFs seguem o estabelecido nos Princípios de Dublin, e incansavelmente repetem aquilo que Black (2004) chama de ‘mantra das políticas de água’: participação, gestão por bacias, descentralização e instrumentos econômicos de gestão.

Segundo Poupeau (2003b), um dos motivos pelos quais o ‘mantra’ se difundiu rapidamente é a pequena quantidade de atores que participam de suas formulações e orientações. As duas corporações principais do setor são os grupos *Suez Lyonnaise des Eaux* e *Veolia* (antes *Vivendi*). Juntas, possuem cerca de 40% do mercado de ‘serviços públicos’ de água e saneamento, o que representa mais de 110 milhões de ‘clientes’ para cada, espalhados em 100 e 130 países, respectivamente. Juntamente com as OIFs, criaram o Conselho Mundial da Água, que promove o Fórum Mundial da Água, um evento destinado a difundir o ‘mantra’ e organizar as ações de ‘desenvolvimento’. Além das OIFs e das empresas, fazem parte da estratégia os governos que avalizam, contratam e estimulam essa política. Estes atores representam a classe dirigente que, através das condicionalidades – que por sua vez remetem a problemas enraizados na economia dos países latino americanos, como a dívida externa e a ineficiência estatal – e da formulação de poderosos discursos disseminados em eventos internacionais, organizam e dirigem as classes subalternas. Retomo aqui o conceito de hegemonia, que permite uma definição da dinâmica democrática.

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto é aquele que se pode deduzir em conexão com o conceito de “hegemonia”. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia, e, por conseguinte da legislação, que exprime este desenvolvimento, favorece a passagem (molecular) dos grupos dirigidos ao grupo dirigente. (GRAMSCI, 1989, p. 183)

Assim, a democracia seria um processo que inicia nos grupos dirigidos da sociedade civil pela construção da hegemonia, levando a que esses se tornem grupo dirigente¹¹. As práticas políticas neoliberais na América Latina obstaculizam essa possibilidade de várias

¹¹ Este conceito se vincula à dinâmica proposta por Rauber (2006) no que chama projeto ‘desde baixo’, que leva reivindicações setoriais ao nível político.

formas: seja pelas conseqüências catastróficas da miséria, seja pela homogeneização dos grupos políticos, parte de um projeto de pensamento único – o da utopia do mercado total.

A mercantilização da água expressa que o sistema capitalista encontrou novos limites, pois atingiu todos os cantos do planeta e todos os níveis de relações sociais. Não há mais para onde ir. Apesar disso, antes de esperar que as contradições manifestas pela ativação dos limites do capital detenham seu impulso expansionista, deve-se precaver para uma investida ainda mais violenta por parte do sistema reprodutivo.

Primeiro, historicamente, veio o cerco da terra, as grandes extensões – geralmente por conquista ou subterfúgio – de título de propriedade sobre todo o solo, terras, pedras, minerais, plantas e vida animal; depois veio a colonização de lagos, rios e córregos; agora é a vez de qualquer coisa que tenha sobrevivido em seu estado natural ser cooptado pela ordem organizadora e mercantilizadora, pela intromissão de agrimensores, proprietários, investidores e todo o resto. Onde terminará o processo, perguntam aqueles chocados pela possibilidade de serem as bases econômicas de fazendeiros, pescadores e indígenas excluídas de sua força essencial. O ar será o próximo? (BLACK, 2004, p. 140)

Nos próximos capítulos, são relatados dois casos em que as classes subalternas se organizaram e frearam o processo, ao afirmar que a água não pode ser incluída na ordem mercantilizadora.

2 Uruguai

Este capítulo se divide em duas partes. Na primeira farei um relato do caso de privatização ocorrido no Uruguai: a hegemonia da privatização e a mobilização contra-hegemônica que reverteu tal política. Após o relato, na segunda parte, reflito sobre o caso com o apoio de conceitos e teorias.

2.1 A reforma constitucional pelo direito à água

Inicialmente, é importante considerar alguns dados de disponibilidade hídrica e os antecedentes jurídicos da gestão e dos serviços no país. Tais informações conectam este capítulo com o anterior, buscando no tempo e nas características geográficas do país uma contextualização mais específica para a análise.

Na seqüência, farei um relato a partir do contexto e do referencial gramsciano, que permitem compreender os fatos relatados dentro de uma dinâmica democrática e a centralidade e significado do Estado na gestão da água e bens públicos.

2.1.1 Disponibilidade hídrica e antecedentes

O Uruguai é um país saudável em disponibilidade de água. Em termos médios, a quantidade de água disponível per capita no país é de 41,65 m³ por ano, o 27º melhor índice entre todos os países do mundo (UNESCO, 2006). Segundo Domínguez (2006, p. 9), *a disponibilidade de água tanto superficial como subterrânea contribuiu para a idéia socialmente aceita de uma suposta situação de abundância de água no país*. Entretanto, como já afirmou Black (2004), ‘a natureza proveu apenas a água, não os encanamentos’. Apenas boas estatísticas de disponibilidade não são suficientes para uma comunidade ou nação ter acesso ao recurso, pois os rios, lagos, etc. podem estar distante das pessoas, ou seja, de nada adianta abundância de água se não existem encanamentos que levem a água para a população.

No Uruguai, os encanamentos foram providos durante o período de industrialização e urbanização, em que as demandas sociais eram atendidas por um Executivo centralizador. Naquele período, as empresas que forneciam serviços de água e saneamento, antes municipais, foram unificadas em uma só, a *Obras Sanitarias del Estado (OSE)*¹².

¹² A única exceção é que na capital do país, *Montevideo*, os serviços de saneamento seguiram sendo prestados pela prefeitura municipal.

A OSE atingiu excelentes níveis na prestação dos serviços. A Figura 1 indica que o país está entre os que têm maior cobertura de água e saneamento na América Latina e Caribe. Em 2000, 98% da população era abastecida com água potável, e 95% recebiam serviços de saneamento. Segundo Santos (2006a), o primeiro índice atualmente está em 91,4%, o que ainda é um número alto em comparação com outros países.

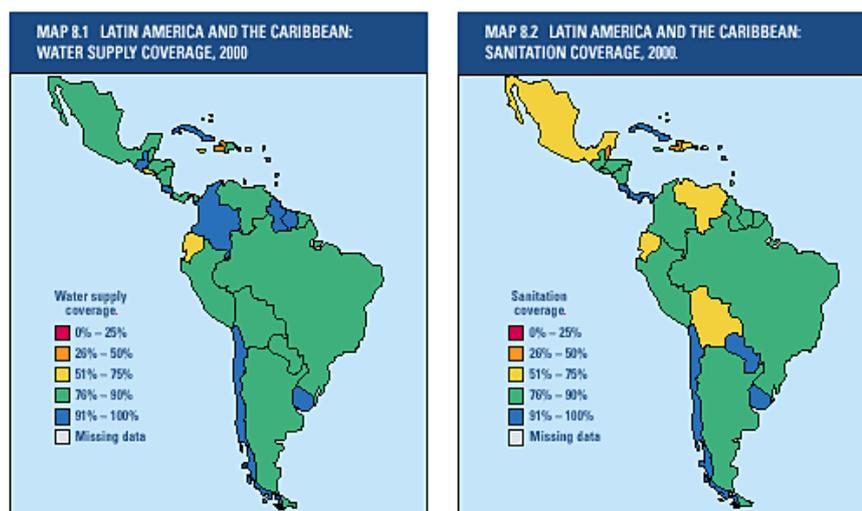


Figura 1 – Abastecimento de água e saneamento na América Latina e Caribe

Fonte: World Health Organization, 2000.

A OSE foi criada através da Lei 11.907 em 1952, com as seguintes faculdades, expressas no Artigo 2º:

- A) La prestación del servicio de agua potable en todo el territorio de la República.
- B) La prestación del servicio de alcantarillado en todo el territorio de la República, excepto en el Departamento de Montevideo.
- C) Celebrar Convenios con los Gobiernos Municipales y/o Comisiones Vecinales para realizar obras de alcantarillado o abastecimiento de agua potable de interés local, mediante contribución de las partes, con aprobación previa del Poder Ejecutivo.
- D) El estudio, la construcción y la conservación de todas las obras destinadas a los servicios que se le cometen. La iniciativa respecto a nuevos planes de obras sanitarias y de aguas corrientes, corresponderá al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, sin perjuicio de los estudios que pueda realizar el Organismo que por esta ley se crea, y de las ampliaciones de servicios que conceptúe necesarias.
- E) El contralor higiénico de todos los cursos de agua que utilice directa o indirectamente para la prestación de sus servicios.

Con el mismo fin será parte necesaria en todas las gestiones que se tramiten ante la Administración Pública para el aprovechamiento de cursos de agua de uso público.

Ningún particular podrá hacer un aprovechamiento de tal naturaleza, ni continuarlo si ya lo tuviera, sin la previa autorización del Poder Ejecutivo (URUGUAY, 1952, p. 1).

Além da atuação em todo o território nacional, fica evidente neste Artigo a concentração de poderes no Executivo, que pode inclusive autorizar o aproveitamento de

cursos de água por particulares. Ou seja, a OSE existe como pessoa jurídica estatal, com a função de prover serviços de água e saneamento, mas o Poder Executivo pode repassar suas atribuições a um ente particular, se assim o quiser. Já o Artigo 3º afirma que a prestação de serviços por parte da OSE deve ser feita *priorizando as razões de ordem social às de ordem econômica* (URUGUAY, 1952, p. 1).

Ainda em um período de centralização política, em 1979, foi definido o marco legal que rege a gestão da água, a Lei 14.859, conhecida como o *Código de Aguas*. Esta normatização concentra as principais competências no Poder Executivo, e abre espaço a concessões, como fica claro no Artigo 3º.

Artículo 3º.- El Poder Ejecutivo es la autoridad nacional en materia de aguas. En tal carácter, le compete especialmente:

1º Formular la política nacional de aguas y concretarla en programas correlacionados o integrados con la programación general del país y con los programas para regiones y sectores; [...]

3º Establecer prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, asignándose la primera prioridad al abastecimiento de agua potable a poblaciones;

4º Suspender el suministro de agua en los casos de sequía previstos en el artículo 188 y revocar las concesiones de uso o permisos de uso especiales en los casos previstos por los artículos 174 y 190;

5º Establecer cánones para el aprovechamiento de aguas públicas destinadas a riegos, usos industriales o de otra naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 191 (URUGUAY, 1979, p. 1).

Apesar da centralização da gestão, são os Ministérios que autorizam os usos privativos, conforme o Artigo 193º.

Artículo 193.- El Ministerio competente podrá otorgar a particulares concesiones para la prestación de servicios públicos y para la construcción de obras públicas, siempre que importaren la utilización de aguas o álveos del dominio público como elemento principal, con sujeción a los siguientes requisitos y condiciones:

1º La atribución del referido Ministerio se limitará a aquellos servicios u obras que no entren dentro de la competencia específica de otro ente o repartición estatal;

2º Dicha potestad se ejercerá sin perjuicio de la intervención que correspondiere a otras autoridades, según la naturaleza del servicio o de la obra;

3º El otorgamiento de tales concesiones se hará por licitación pública, salvo que el Poder Ejecutivo, por resolución fundada, autorizare a prescindir de dicho procedimiento;

4º El Poder Ejecutivo reglamentará el modo en que los concesionarios deberán llevar la contabilidad, presentar sus informes y exhibir sus libros (URUGUAY, 1979, p. 1).

O terceiro parágrafo confirma a concentração do poder no governo, uma vez que o Poder Executivo não necessita licitação pública para conceder serviços. Esta concentração de poder de alguma forma foi diluída com a regulamentação do *Código de Aguas* aprovada no ano seguinte, pois as responsabilidades foram divididas em diversos ministérios. O de Transporte e Obras Públicas deveria cuidar da contaminação ambiental (responsabilidade

transferida, em 1990, ao Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente); nos assuntos relacionados à agricultura, a responsabilidade era do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca; os assuntos da indústria, do Ministério de Indústria e Energia, e assim por diante. Portanto, ao mesmo tempo em que a decisão é concentrada no Poder Executivo, a gestão das águas é compartilhada por diversos Ministérios.

Alguns pontos são importantes para seguir adiante, e por isto devem ser ressaltados:

- os altos níveis de cobertura atingidos pelos serviços da OSE, que representam uma política de proteção social com forte centralização política e a afirmação de um aparelho de Estado forte;
- a legalidade da privatização já nos antecedentes jurídicos¹³, o que significa que a privatização dos serviços de água e saneamento que será discutida não representou uma mudança abrupta na trajetória política do país.

Segundo Ibarra (2005), diferentemente de outros países latino-americanos, as ‘reformas’ neoliberais no Uruguai ocorreram de forma gradual e negociada. De fato, inicialmente foram concedidos os serviços de duas áreas específicas dentro do departamento de *Maldonado*. A idéia da classe dirigente era a de expandir as concessões para os departamentos de *Canelones* e *Montevideo*. No entanto, no meio do caminho encontraram a resistência de grupos subalternos organizados, que frearam o processo através da promoção de uma reforma constitucional¹⁴.

Segundo Achkar, Dominguez e Pesce (2005), o que limita uma gestão integrada das águas no Uruguai é a falta de um artigo constitucional que defina uma norma fundamental e uma política nacional de águas. Este vazio constitucional e a possibilidade da privatização dos serviços constante na Lei tiveram fundamental importância na organização da sociedade civil para a proposição da reforma que reverteu a privatização dos serviços. Para entender esse processo, é necessário saber inicialmente por que os grupos subalternos resistiram aos processos de privatização, para então explorar de que forma se organizaram e conquistaram o consenso necessário para a produção de uma contra-hegemonia.

¹³ Utilizarei a palavra ‘privatização’ como referência a qualquer ato que transfira a propriedade ou o controle de serviços ou empresas públicas ao setor privado, temporariamente ou não, conforme Ferreira (1999). Por isso, as concessões outorgadas na Lei uruguiaia também serão referidas como privatizações.

¹⁴ Uma das particularidades deste país, que aqui será fundamental, é a existência, na sua legislação, de mecanismos de democracia direta: plebiscitos e referendos. Os primeiros se referem a decisões sobre a Constituição; os segundos, especificamente sobre Leis ou artigos nelas contidos. Estes mecanismos serão discutidos na seqüência do texto.

2.1.2 As concessões e suas conseqüências

As primeiras (e únicas) concessões de serviços de água e saneamento no Uruguai ocorreram no departamento de *Maldonado*¹⁵. Na Figura 2, se vê que o mapa do Uruguai está dividido por departamentos, o de *Maldonado* está em destaque.



Figura 2 – Mapa do Uruguai com destaque para o departamento de *Maldonado*

Fonte: WIKIPEDIA, 2007.

Na capital do departamento estão os balneários de *Punta del Este* e *Manantiales*, um movimentado pólo de turismo internacional, e por esse motivo importante também para a economia uruguaia. Apesar de ser um local economicamente relevante para o país, a região de *Manantiales* (do lado leste do arroio *Maldonado*) não possuía serviço de saneamento: era prioritária a demanda de prover o serviço nesta região.

Convencidos pelo argumento neoliberal de que o governo não poderia realizar as obras, vários políticos e comunicadores locais iniciaram uma ofensiva para conquistar o consenso entre empresários e turistas influentes, que passaram a defender a privatização¹⁶.

Após a formação do consenso, em 1993 foi aprovada a Lei 16.361, pela qual

facúltase al Poder Ejecutivo a aprobar la concesión de servicio público de suministro de agua potable y saneamiento al este del arroyo Maldonado en favor de la empresa

¹⁵ O departamento de *Maldonado* fica no sul do Uruguai e tem como capital a cidade de mesmo nome. Conforme censo de 2004, a população do departamento é de 140.192, e a de sua capital, de 54.603 habitantes (WIKIPEDIA, 2007).

¹⁶ A ofensiva midiática contou inclusive com a participação de um apresentador de televisão argentino, freqüentador do balneário de *Punta de Leste*, o qual afirmava que o mesmo iria se inundar em seus próprios efluentes (VALDOMIR, 2006b).

adjudicatária de la licitación pública internacional N° 25 de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (URUGUAY, 1993, p. 1).

Apesar de a licitação ser de responsabilidade da OSE, quem aprovou a concessão foi o Poder Executivo. A empresa beneficiada foi a *Aguas de la Costa*, sociedade anônima de capital nacional, que, de acordo com um contrato com vigência até 2018, deveria prestar os serviços em uma área que afetava um total de 3 mil conexões¹⁷, a leste do arroio *Maldonado*. A Figura 3 mostra em detalhes o departamento de *Maldonado* e a zona concedida para a *Aguas de la Costa*.

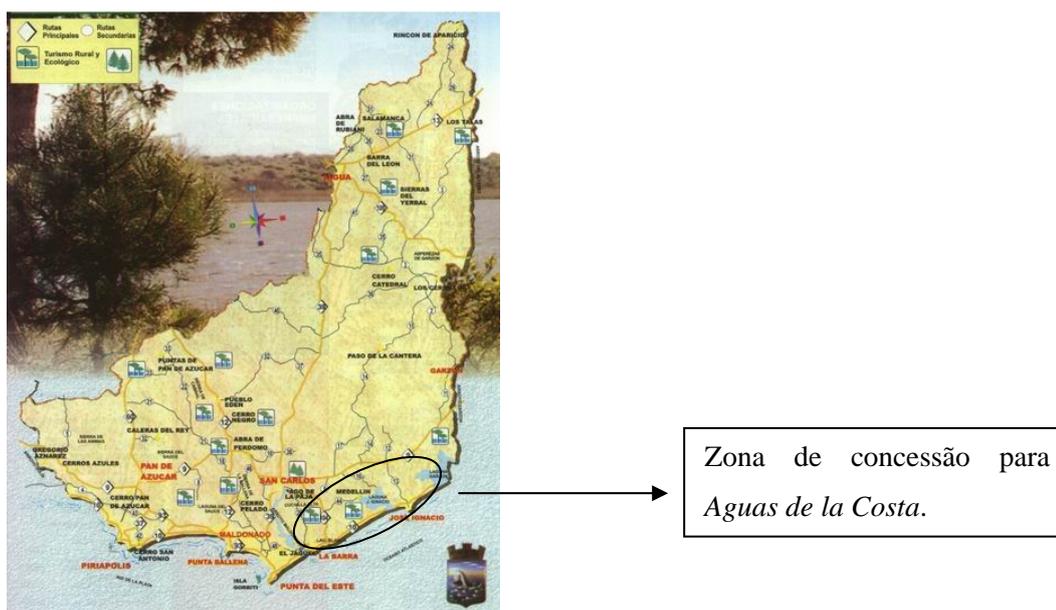


Figura 3 – Mapa do departamento de *Maldonado*

Fonte: INMOBILIARIA RIO DE LA PLATA, 2007.

No mesmo ano, 1993, apareceu o primeiro foco de resistência ao processo de privatização: A *Liga de Fomento de Manantiales* (LFM), uma associação de bairro composta por moradores da zona onde os serviços foram concedidos.

¹⁷ O número de conexões não reflete o número de pessoas afetadas, pois uma mesma conexão pode equivaler a uma família inteira, ou um grupo de pessoas que mora no mesmo local.

Depoimento de Luís Garcia, presidente da LFM

A Liga de Fomento é uma instituição de vizinhos que se preocupa com os problemas da comunidade. No Uruguai, os representantes da comunidade são deputados e senadores, além do Presidente da República e dos ministros. Supostamente, aí termina o esquema de poder dos representantes que levam adiante as ações que seus eleitores encomendaram. Entretanto, na vida real há instituições de vizinhos que cumprem um papel intermediário entre as autoridades e os vizinhos, que é o de preocupar-se pelas coisas de todos. Eles são representantes mais da comunidade do que de si mesmos, pedindo que arrumem as ruas, as luzes, demandando sistemas de saúde para os vizinhos. Desde o primeiro dia até que se termine [...] a LFM disse “aqui há um problema, não pode ser que paguemos a tarifa que pagamos”.

Esta organização, representando a população local, começou a denunciar as práticas da empresa, que, logo ao assumir os serviços, aumentou o valor das tarifas. Entretanto, o consenso neoliberal abrangia tanto a sociedade política como a sociedade civil, e a hegemonia dos processos privatizadores era inquestionável. O governo uruguaio que assumiu em 1996 aprovou no mesmo ano a Lei 16.736, cujo Artigo 750 dá continuidade ao projeto de concessões, expandindo a forma para o resto do país:

Artículo 750.- Autorízase a Obras Sanitarias del Estado, con la previa aprobación del Poder Ejecutivo, a otorgar, bajo el régimen de concesión de obra pública, la realización de obras y la prestación del servicio de saneamiento y de suministro de agua potable en el interior del país (URUGUAY, 1996, p. 1).

Em 1997, a empresa *Aguas de Barcelona*, subsidiária do grupo *Suez*¹⁸, comprou 60% das ações da *Aguas de la Costa* e se tornou assim controladora dos serviços de água e saneamento na região de *Manantiales*, concedida em 1993.

Segundo Hall e Lobina (2002), até o ano 2002 a *Suez* dominava o setor de água e saneamento na América Latina, possuindo concessões em diversos países e atuando de forma oportunista e individualista, tal qual uma empresa privada que compete no mercado (seguindo a lógica do *homo economicus*).

Suez aproveita ao máximo seus laços políticos e financeiros para fazer seus negócios, técnica refinada na França e Europa. Faz sete anos se declarou culpada de suborno uma subsidiária da *Suez* em *Grenoble*, França. A *Suez* procura também usar as próprias comunidades para tornar rentáveis as conexões nas zonas pobres, por

¹⁸ O grupo francês *Suez Lyonnaise des Eaux* tem atuação internacional em serviços industriais e de utilidade pública nos ramos de eletricidade, gás, energia e água. Do total do capital acionário do grupo, 72,6 % pertencem a instituições (não relacionadas no site da empresa). A partir deste momento, não somente para fins práticos e didáticos, mas porque efetivamente as decisões da *Aguas de la Costa* se dão no nível estratégico da corporação francesa, a referência deste ator será o grupo *Suez* (SUEZ, 2006, p.1).

exemplo, mediante o trabalho gratuito dos próprios residentes em *La Paz* e *Buenos Aires* (HALL e LOBINA, 2002, p. 5).

Quando a *Suez* se tornou a controladora da *Agua de la Costa*, em 1997, as tarifas e o custo de conexão à rede de água e esgoto aumentaram vertiginosamente. A diferença entre a tarifa cobrada pela OSE e pela *Suez* pelo custo de conexão à rede de saneamento chegou a 80 vezes, em 2004, como mostra o Quadro 1.

Conceito	OSE	Suez	Proporção
Taxa fixa de água	116,74	780,72	7 vezes mais
Taxa fixa de saneamento	34,13	1.381,87	40 vezes mais
Custo de água por metro cúbico	9,19	0,28	0,03 vezes mais
Custo de conexão de água	1.162,10	19.299,00	16 vezes mais
Custo de conexão de saneamento	464,84	37.474,00	80 vezes mais

Quadro 1: Comparativo de tarifas entre OSE e *Suez*

Fonte: Santos, 2006a, p. 94.

Segundo o autor, o custo de água por metro cúbico cobrado pela *Suez* somente é mais baixo do que aquele cobrado pela OSE em virtude dos altos custos fixos. Assim, para baixar as tarifas da água, a empresa aumentou as tarifas fixas, equalizando os valores a serem pagos pela população sem distinguir entre aqueles que consomem grandes volumes de água (hoteleiros e donos de restaurantes) e aqueles que consomem pouca água (moradores). Todos deveriam pagar a taxa fixa mais caro!

Se, por um lado, a demanda pela privatização partiu dos empresários locais e dos turistas que freqüentam o balneário de *Manantiales*, ou seja, sujeitos com tranqüila situação financeira; por outro lado, a LFM é composta por moradores da região que trabalham no turismo e não possuem condições de arcar com as tarifas que estavam sendo cobradas.

Depoimento de Adriana Marquisio, presidente da FFOSE

Quem limpa o que é do rico, quem varre e corta sua grama, é um operário, e esse operário também estava condicionado e obrigado a pagar esta tarifa.

Percebendo os problemas causados pela alta das tarifas, a OSE ofereceu subsídios àqueles que não tinham condições de pagar a tarifa praticada pela empresa. Apenas cem usuários se registraram. Das 3 mil conexões existentes, 2300 conectaram à rede e cem receberam subsídios da empresa estatal; ainda restariam 600 famílias que não estavam sendo brindadas com o serviço (SANTOS, 2006a). Segundo este autor, os moradores mais pobres

desta zona costumam se abastecer de poços artesanais e até mesmo água da chuva. O fato de apenas cem famílias terem aderido à proposta da OSE de subsídios possui uma explicação:

de acordo com versões dos vizinhos da zona, a proposta de subsídio não foi adotada pelos rechaços que gera a permanência da empresa privada e pela sensação de que a *Aguas de la Costa* pode mais do que a Constituição (SANTOS, 2006a, p. 95).

Outras práticas da empresa contribuíram para o rechaço por parte dos vizinhos: além de aumentar as tarifas, a gestão privada provocou a dessecação da *Laguna Branca* (reservatório natural que abastece a região), não cumpriu os investimentos acordados no contrato e deixou a zona turística de *Piriápolis* sem água durante quatro dias, em plena alta temporada (DOMÍNGUEZ, 2006).

A região de *Maldonado*, além de ter a demanda por saneamento, que acabou se tornando o argumento que justificou a privatização, é uma das mais rentáveis do país, considerando a quantidade de conexões. Quanto mais conexões em uma determinada área, maior a rentabilidade, pois os custos de encanamento e tubulações para uma área com uma ou com cem conexões são praticamente os mesmos. Foi seguindo esta lógica que a OSE, enquanto provedora dos serviços a todo o país, chegou ao que se chama mecanismo de subsídio cruzado, quando a receita proveniente de áreas mais rentáveis custeia os serviços em locais menos rentáveis ou até mesmo deficitários. A gestão dos serviços de todo o país por uma única empresa, pública, permitiu que a mesma atingisse os níveis de cobertura comentados no início do capítulo.

Se havia algum setor da sociedade que percebia este fato, era o sindicato dos trabalhadores da OSE, ou a *Federación de los Funcionários de OSE* (FFOSE). Esse ator é chave no processo de reestatização dos serviços. Naquele momento, percebendo os problemas que já haviam ocorrido e os que estavam por ocorrer, iniciou uma mobilização local para resistir às privatizações.

A FFOSE possui filiais em todos os departamentos do país, e a de *Maldonado* realizou um plebiscito simbólico, em que 31 mil moradores do departamento votaram contra a concessão e apenas 98 votaram a favor. Apesar de simbólico, este evento mostrou que o consenso não mais envolvia toda a sociedade civil. Portanto, a idéia de que conceder os serviços era a melhor forma de solucionar os problemas da região não era hegemônica. Entretanto, a classe dirigente não estava interessada no consenso, e, independentemente da opinião pública, queria seguir adiante, estendendo as privatizações às áreas mais rentáveis (nenhum operador privado se interessaria por regiões não rentáveis). No ano 2000, o restante do departamento de *Maldonado* (com exceção de uma localidade denominada *Aiguá*) foi

concedido à empresa *Uragua*, subsidiária da espanhola *Aguas de Bilbao*¹⁹. A concessão duraria 30 anos, abrangendo 120 mil pessoas.

Ao lado de *Maldonado*, já no departamento de *Canelones*, está a região da *Costa de Oro*, antes uma zona de casas de descanso que, durante a década de 90, teve um crescimento acelerado e não planejado com pessoas de *Montevideo* que buscavam sair da cidade grande. Devido ao rápido e desordenado crescimento, virou uma região problemática que carece de saneamento e possui um serviço de água precário. A Figura 4 mostra a disposição dos departamentos uruguaios bem como os limites do país com Brasil e Argentina. A tendência da privatização era avançar rumo oeste até chegar a *Montevideo*, ao sul de *Canelones*.



Figura 4 - Mapa político do Uruguai

Fonte: CÂMARA MERCANTIL, 2007.

Ainda em 1997, moradores da região de *Canelones* começaram a se organizar para solucionar o problema da falta de água e saneamento, inclusive com a participação da FFOSE. Contudo, o principal argumento do consenso neoliberal, defendido pela OSE e pelo Poder Executivo para privatizar os serviços em *Maldonado* (demanda de serviços e falta de recursos

¹⁹ O *Consortio de Aguas Bilbao Bizkaya* é uma entidade pública que presta serviços de água e saneamento para 54 municípios, atingindo 90% da população da província de *Bizkaia*, no País Basco, Espanha. Em 2000, constituiu quatro sociedades anônimas. Uma delas, a *Aguas de Bilbao S.A.*, tinha o objetivo de *estudar, financiar e participar em licitações e concessões do exterior em que participe o Consortio como operador integral de serviços no setor de água* (BILBAO BIZKAIA, 2006, p.1). Outra sociedade, a *Uragua S.A.*, foi constituída para prestar serviços em cinco cidades de *Maldonado*. A última (*Uragua*) era financiada pela primeira (*Aguas de Bilbao*). Para fins práticos e analíticos, a empresa *Uragua*, que recebeu a concessão para prestar os serviços em *Maldonado*, será referida aqui como *Aguas de Bilbao*.

do Estado), fazia com que *Canelones* fosse o próximo departamento a ter os serviços privatizados. Já no início das discussões para privatizar os serviços na região, a população das cidades de *Ciudad de la Costa* e de *Pando* se organizaram e, em outubro de 2000, formaram a *Comisión en Defensa del Agua e Saneamiento de la Costa de Oro y Pando* (CDASCOP). Ali estavam 40 organizações locais e vários vizinhos auto-convocados²⁰.

Dentro das organizações que se nuclearam originariamente na CDASCOP encontramos a filial da FFOSE da *Ciudad de la Costa e Pando*, a REDES Amigos de la Tierra, a CADEC – *Centro de Estudios Culturales* –, a *Asociación de Guardavidas*, a *Asociación de Arquitectos*, a *Asociación de Jubilados de la Costa de Oro*, a *Comisión de Vecinos por la Contribución Inmobiliaria*, a *Intersocial de El Pinar* e uma série de “Comissões de Fomento” da zona. (SANTOS e IGLESIAS, 2006, p. 124; grifo meu)

Em fevereiro de 2001, estas organizações constituíram a *Asociación Civil en Defensa del Consumidor de Agua y Saneamiento*, que aparecia nos documentos como *Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento*²¹. Durante este ano, realizaram diversas manifestações em frente às sedes da OSE nas cidades de *Canelones* e *Ciudad de la Costa*. As manifestações contaram, inclusive, com o apoio de funcionários da empresa.

Em dezembro de 2001, percebendo a ameaça da privatização, a CDASCOP apresentou ao governo um projeto alternativo para prover os serviços de saneamento à população do departamento, mais barato e sustentável ambientalmente do que os projetos da OSE. Esse projeto, realizado em conjunto com alguns funcionários da OSE, consiste em três tanques que fariam um processo de decantação, pelo qual a água poderia ser reutilizada para irrigação e os lodos poderiam ser reutilizados como adubo. Mesmo assim, o governo arquivou a idéia e a OSE contratou, posteriormente, uma consultoria que fez outro projeto, três vezes mais caro, e que joga o esgoto *in natura* no mar.

A CDASCOP é a terceira organização que aparece resistindo às políticas neoliberais de privatização. Apesar de se posicionar ao lado da LFM, os interesses aqui são distintos.

²⁰ O fenômeno dos *vecinos autoconvocados* é comum em alguns países da América Latina, tais como o Uruguai e a Argentina, e ocorre pela ação de cidadãos mobilizados por iniciativa individual, ou seja, cidadãos que não pertencem a organizações pré-definidas. Esses grupos se convertem em interlocutores e atores inesperados no espaço público, a partir da *afirmação de um desacordo público sobre decisões políticas tomadas previamente, que são percebidas como uma ameaça à segurança coletiva* (ENREDANDO, 2007, p. 1).

²¹ Para fins analíticos, a referência a este ator permanecerá sendo CDASCOP.

Depoimento de Carlos Santos, membro de REDES

O que mobiliza o primeiro caso, da LFM, é claramente o aumento das tarifas [...]. Mas neste segundo caso, de *Canelones*, é claramente a resistência ao neoliberalismo que estava se intensificando. Algumas pessoas estavam percebendo o desmantelamento do Estado benfeitor, que havia custado tantos anos para instalar e defender.

A preocupação era pertinente, pois os planos da classe dirigente estavam se concretizando. Em 2000 a OSE tomou um empréstimo do Banco Mundial e se comprometeu a estender a privatização para o resto do país.

O Banco Mundial aprovou, em 2000, [...] o APLI – Projeto de Modernização e Reabilitação de Sistemas da OSE, empréstimo de US\$27 milhões – para melhorar a competitividade da companhia estatal de água, manter a confiabilidade dos investimentos em serviços de água e expandir investimentos em saneamento no interior. (THE WORLD BANK, 2002, p. 10)

O mesmo documento mostra que o projeto neoliberal para o país é muito mais vasto e com uma visão de longo prazo.

O Governo do Uruguai está ciente do custo dos monopólios de serviço sobre a economia, e já começou o processo de desmonopolização nos setores de eletricidade, gás natural, petróleo, água e saneamento, transporte, e telecomunicações (todos exceto telefonia fixa), complementados com explícito apoio para a participação do setor privado [...].

Enquanto estas reformas resultariam em grandes benefícios para o Uruguai em médio prazo, empréstimos das Instituições Internacionais de Financiamento contribuiriam em curto prazo para o ajuste da nova estrutura do setor público. Outro projeto do Banco pode se voltar a estas questões no futuro próximo. (THE WORLD BANK, 2002, p. 22)

Apesar da afirmação de Carlos Santos de que a CDASCOP se mobilizou a partir de um posicionamento político, não se desvincula deste posicionamento a experiência negativa pela qual passavam os moradores de *Maldonado*. Trata-se de um posicionamento diretamente vinculado à realidade em que viviam. A formação da CDASCOP traz à tona dois pontos importantes:

- não se trata de apenas resistir às políticas da classe dirigente, mas sim de, a partir da negação da privatização, trabalhar em um projeto mais adequado do ponto de vista ambiental, econômico e social;
- à medida que a política hegemônica das privatizações avança no território uruguaio, aumenta também o número de pessoas organizando-se para a contra-hegemonia.

É no âmbito da CDASCOP que aparecem os outros dois atores fundamentais no processo de reestatização. O primeiro deles, já comentado, é a *Federación de los Funcionários de OSE* (FFOSE). São objetivos da FFOSE,

Agrupar en su seno a todos los funcionarios de O.S.E.

Defender todas las conquistas de orden moral y material obtenidas en el trabajo.

Luchar por el mejoramiento ininterrumpido de las condiciones de vida y de trabajo, dentro de normas de equidad y justicia, garantizando, los intereses morales, materiales e intelectuales de todos los trabajadores del Organismo.

Bregar por la más amplia unidad de todos los trabajadores, desarrollando la solidaridad, colaboración y unidad de acción que contribuyan al logro de los objetivos comunes.

Bregar por el fiel cumplimiento y la mejora de las leyes y reglamentaciones que amparen los derechos de sus afiliados y de la organización gremial.

Postular la representación de las funcionarios en el Directorio del Ente, constituye un objetivo fundamental de la organización.

Procurar el respeto al libre ejercicio de los derechos de agremiación, de reunión, de expresión, de huelga y contra cualquier forma de discriminación ideológica, religiosa y filosófica.

Propender al orden y la disciplina dentro del trabajo de todos y cada uno de los afiliados, defendiéndolos en sus derechos cuando estos sean desconocidos.

Luchar por el fomento de la cultura, el deporte y educación de los afiliados mediante conferencias, bibliotecas, etc.

Luchar por la amistad y la solidaridad entre los trabajadores del mundo y por la solidaridad y la paz entre todos los pueblos y razas del mundo (FFOSE, 2006, p. 1).

Percebe-se, naturalmente, uma orientação corporativista nos objetivos do sindicato. De fato, segundo Valdomir (2006b), até a segunda metade da década de 80 o sindicato tinha uma composição estritamente operária, cuja pauta se voltava basicamente para questões salariais e corporativas. Durante a década de 90, quando se iniciou o desmantelamento do aparelho de Estado, as diretorias da OSE (nomeadas pelo governo) desmembraram os principais setores de gestão e de manutenção, o que levou a empresa a uma inoperância que repercutiu na qualidade dos serviços e na composição do sindicato. Talvez este fato explique a queda na cobertura da OSE, de 98% para 91,4%, conforme visto no início do capítulo.

Quando os sucessivos diretórios e atores políticos pró-privatização transferiam todos os males à empresa e reiteravam que o aumento da demanda não poderia ser coberto por investimentos públicos, sistematicamente relacionavam esse diagnóstico à também sistemática obra política de desmantelamento da empresa em questão. (VALDOMIR, 2006b, p. 159)

A desestruturação da empresa e dos setores de manutenção fez com que o sindicato perdesse sua identidade operária e passasse a olhar para as questões colocadas pela ameaça da privatização, movimento que somente ocorreu devido a uma divisão política interna. Após a privatização em *Maldonado*, com a ameaça de se estender a política para outros departamentos, cresceu no interior da FFOSE um debate: de um lado as reivindicações tradicionais por salários, defendidas pela gestão na época (1996 – 2000); de outro a idéia de que era necessário resistir à privatização para garantir postos de trabalho.

Com a prevalência da segunda orientação começou a surgir a perspectiva da água como bem público, que não se desconecta do trabalho e dos objetivos da OSE, construídos desde a década de 50 e só atingidos através dos subsídios cruzados pela cobertura de todo o território nacional, como fica claro no depoimento de Adriana Marquisio a Yizmeyián (apud SANTOS e IGLESIAS, 2006, p. 129):

quem somos nós, os funcionários estatais de um ente como a OSE? Somos servidores públicos que estamos para dar água à cidadania. Esta é nossa função. Não estamos para mover papéis nem para contratar locomoção, somos trabalhadores da água, parte de uma organização que tem que se encarregar de levar água de qualidade a todo o povo uruguaio. Portanto, se esse recurso e esta gestão estão em perigo, estão em perigo não somente nossa fonte de trabalho, mas também as vidas de nossas famílias. Esta discussão nós tivemos que ter como sindicato.



Figura 5 - Sede da FFOSE em *Montevideo*.²²

O discurso da FFOSE, sintetizado na fala de Adriana Marquisio, já havia incorporado um argumento ambiental. Conforme Valdomir (2006b), a crise e a debilidade experimentadas pelo sindicato explicam a incorporação deste argumento na campanha.

Na medida em que se está diante de um sindicato débil, é lógico que se tentará somar a maior quantidade de razões e aliados ao objetivo de devolver os serviços privatizados à esfera pública. (VALDOMIR, 2006b, p. 162)

É assim que aparece o outro ator chave no processo de reestatização dos serviços de água e saneamento no Uruguai, a organização não governamental ambientalista *REDES Amigos de la Tierra* (REDES), que é parte da federação ecologista Amigos da Terra Internacional, presente em mais de 60 países.

REDES (Red de Ecología Social) – Amigos de la Tierra é uma organização que trabalha desde a perspectiva da ecologia social, entendendo que a crise ecológica

²² As figuras que não indicam a fonte são fotografias tiradas pelo autor durante a coleta de dados.

atual responde em grande medida aos processos de concentração de recursos e tomada de decisões nas mãos de poucos atores corporativos, que se movem pela lógica de crescer ou morrer, buscando gerar maior lucro possível em curto prazo, sem considerar os impactos, sejam eles ecológicos ou sociais, das atividades econômicas. (REDES, 2006, p. 1)

Esta organização traz uma visão ambiental da problemática da água, desmitificando algumas idéias correntes, tais como a abundância de água existente no Uruguai (que deve ser contextualizada com o ciclo hidrológico e sua territorialização), e a água como recurso renovável (a destruição de reservatórios de água doce implica na diminuição do volume total disponível e renovável) (SANTOS e IGLESIAS, 2006, p. 130).



Figura 6 - Fotografia da sede de REDES em *Montevideo*

A importância de REDES não se limita à visão ambiental do problema, mas se estende a aspectos de organização e, principalmente, de recursos.

Depoimento de Carlos Santos, membro de REDES

Também temos um papel importante no aspecto organizativo, na parte comunicacional. Fomos a organização que prestou maior assistência à *Comisión* na difusão e circulação da informação no Uruguai e no exterior. Neste sentido, o papel de REDES foi muito importante para canalizar recursos de apoio à campanha, porque sem esta visibilidade internacional não teríamos conseguido os poucos recursos que tornaram possível colocar em marcha o processo.

Estes quatro atores²³ (LFM, CDASCOP, FFOSE e REDES) são a base de uma articulação contra-hegemônica que viria a alterar os rumos das políticas de água no país. Até

²³ Apesar de FFOSE e REDES participarem da CDASCOP, serão considerados, para fins analíticos, atores distintos.

esse momento, trabalhavam para denunciar e reverter as práticas que estavam ocorrendo em *Maldonado*, tais como tarifas exorbitantes, exclusão da população do acesso à água, secagem de fontes de água e não cumprimento de investimentos contratuais, chegando até mesmo a servir água não potável para consumo humano (SANTOS, 2006a). Denunciando e estudando todos esses problemas, essas organizações, ao mesmo tempo, procuravam impedir a privatização no departamento de *Canelones*. O trabalho que estavam fazendo era necessário para o que viriam a propor, depois, um plebiscito. As denúncias e todo o trabalho comunicacional contribuiriam para a formação de uma contra-hegemonia que derrotaria a política de privatização.

Entretanto, em junho de 2002, com a economia duramente afetada pela crise estrutural argentina, ocorrida um ano antes²⁴, o governo uruguaio firmou um compromisso de renegociação da dívida externa com o FMI. Este compromisso se chama *Carta de Intenções, Memorando de Políticas Econômicas, e Memorando Técnico de Entendimento*, e estabelece mudanças no marco regulatório do país com o objetivo de *facilitar os investimentos do setor privado em áreas previamente reservadas para o setor público, estimular a competição, e estabelecer um ambiente cooperativo entre operadores públicos e privados* (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2002, p. 1). Além de água e saneamento, fazem parte das intenções de privatização os setores de eletricidade, telecomunicações, atividades relacionadas ao petróleo, gás natural, ferrovias e serviços postais. Especificamente ao setor que aqui interessa, o de água e saneamento, o documento postula:

- a. Introdução de um novo marco regulatório para o setor. Proposta a ser submetida ao congresso em setembro de 2002.
- b. Introdução de novos padrões de qualidade e controle para facilitar o investimento do setor privado. Decreto a ser aprovado em dezembro de 2002.
- c. Convidar ofertas para melhorar os serviços em *Montevideo* até dezembro de 2002.
- d. Convidar ofertas para a participação do setor privado em plantas de tratamento de esgoto até março de 2003 (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2002, p. 1).

Tal qual um manual, o documento especifica não somente as ações que devem ser realizadas, mas também os prazos, no intuito de obter junto ao FMI a complacência necessária para renegociar a dívida.

²⁴ A crise argentina é mais um capítulo trágico da ordem de reprodução capitalista, efeito das ‘reformas’ neoliberais que, naquele país, ao contrário do Uruguai, foram realizadas de forma abrupta e descontrolada. No capítulo que trata do caso de *Santa Fe* explorarei em mais detalhes esta crise. Importa saber que a economia uruguaia também sofreu as conseqüências da desvalorização cambial e da fuga de capitais ocorridas em detrimento da crise no país vizinho.

O então Presidente Jorge Batlle afirmou que privatizaria os serviços no resto do país por meio de uma Lei, o que levou diversos setores da sociedade a se manifestar contra e a propor a realização de um referendun para impedir tal Lei. O Presidente percebeu que seria impossível aprovar uma Lei de privatização, pois não tinha apoio da sociedade, como está documentado em uma entrevista concedida pelo mesmo a uma rede de televisão:

Não vamos privatizar, não vamos vender (os serviços). Para vendê-los, seria necessária uma Lei e se aprovamos uma Lei, se organizam plebiscitos contra esta Lei. Deste modo, perdemos tempo e não fazemos nada. Vamos organizar um regime de concessões.

Para companhias privadas?

Para operadores privados, como fizemos com o porto, onde fizemos muito bem (SANTOS, 2006a, p. 88).

Estava cada vez menos legitimado o discurso privatizador entre a sociedade civil, e por isto o Presidente teve que adotar outra estratégia para privatizar os serviços: subastas públicas, ou seja, venda em leilão por mandato judicial. Com a reorganização estratégica da classe dirigente para estender a privatização ao resto do país, as classes subalternas organizadas também tiveram que se reorientar.

Depoimento de Carlos Santos, membro de REDES

E aí é que surge uma proposta, entre as diversas organizações: “Bom, então passemos também por cima da Lei e façamos uma Reforma da Constituição, porque assim vamos inviabilizar todos os mecanismos legais que estão por debaixo deste processo”.

Se o Presidente estava evitando a proposição de leis por temer a reprovação da sociedade, a saída encontrada pelas organizações que resistiam ao processo de privatizações foi reformar a Constituição, inserindo na mesma o argumento de que serviços de água potável e saneamento são de responsabilidade exclusiva do Estado. Assim, estariam preenchendo o vazio constitucional denunciado por Achkar, Dominguez e Pesce (2005), que impossibilitava uma gestão integrada de água. Mais do que limitar a gestão, o vazio constitucional permitia as privatizações dos serviços.

Durante o ano de 2002, após a assinatura da *Carta de Intenciones* entre o Poder Executivo e o FMI, as quatro organizações já comentadas (LFM, CDASCOP, FFOSE e REDES) se mobilizaram de forma mais intensa, realizando reuniões temáticas, fóruns e mesas de debate. No dia 6 de outubro, promoveram um evento chamado *Mesa en Defensa del Agua y de la Vida*, em clara alusão à organização que na guerra da água em Cochabamba expulsou a transnacional *Bechtel*, dois anos antes, a *Coordinadora Departamental del Agua y de la Vida*.

As organizações que começavam a se articular em torno da idéia de promover uma reforma constitucional para evitar a privatização da água e assentar bases para uma nova gestão pública tinham muito presente a experiência de *Cochabamba*, na resistência à mercantilização da água [...]. Essa inspiradora resistência levou a que as organizações uruguaias decidissem batizar-se com o mesmo nome, dando lugar assim à *Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida*. (SANTOS e IGLESIAS, 2006, p. 131; grifo meu)

Depoimento de Carlos Santos, membro de REDES

Quando se cria a *Comisión*, são os grupos de vizinhos de *Maldonado* que vinham trabalhando desde 1993, a LFM, os vizinhos de *Canelones*, a *Comisión da Costa de Oro y Pando*, o sindicato como federação nacional de trabalhadores, REDES e *Uruguay Sustentable* (uma plataforma que envolve REDES com a Central Única de Trabajadores). A presença do sindicato e do *Uruguay Sustentable* é uma porta de entrada para que, muito pouco tempo depois da formação da *Comisión*, ingressem a Central Única de Trabajadores (PIT Cnt), a federação de estudantes universitários, a federação de cooperativas de habitação, e aí começam a ingressar organizações, chegando a mais de 50.

Em 11 de outubro de 2002, a FFOSE emitiu um documento, intitulado *El agua como derecho humano fundamental*, em que aponta as novas diretrizes do sindicato que, segundo Santos (2006a), sintetizam também os objetivos e a atuação da *Comisión* nos eventos que se seguiram. A posição centralizadora e autoritária do governo uruguaio, incorporada na legislação pelo Poder Executivo, é colocada em questão, quando se afirma que *os governos liberais planejam sua regulação por meio de organismos reguladores inconstitucionais com super poderes impossíveis de serem controlados pelo Poder Legislativo e pelo povo em geral* (PINHEIRO, 2002, p. 1). Assim, colocam como objetivos dos trabalhadores da OSE:

Una nueva gestión del organismo de cara al usuario.

Por un organismo eficiente y rentable socialmente.

Ley nacional de aguas superficiales y subterráneas.

Defender los conceptos de Agenda 21 establecidos en Eco Rio 92.

Sistema solidario de agua potable y saneamiento con una estructura tarifaria social y subsidios cruzados que garanticen que las áreas menos rentables también tengan acceso al agua.

El agua y el saneamiento deben quedar fuera de los acuerdos comerciales de la omc-alca. El agua no es una mercancía.

Comprometer a las instancias de gobierno, servicios de hidrografía, dirección de riego, servicios de agua potable, intendencias, usuarios y ciudadanos en las decisiones en general y uso de los recursos hídricos, ponderando las necesidades productivas de cultivo, hidroelectricidad, recreación, consumo humano, con la sustentabilidad del recurso.

Demostrar la necesidad de priorizar las inversiones estatales en obras de regulación hídrica, desalentando obras individuales de bajo rendimiento y con escasos estudios técnicos, que en general ocupan la parte más importante del recurso.

Profundizar la coordinación de la administración y la gestión de los recursos.

Integrar las diversas legislaciones vigentes.

Formular políticas regionales para usos de aguas superficiales y subterráneas.

Se comparadas estas ambições com o objetivo oficial da FFOSE, fica comprovada a reorientação política da entidade, cujos objetivos transcendem o corporativismo e passam, mediante a articulação com outras organizações, a incluir argumentos sociais e ambientais. É assim que,

ante a proposta do Poder Ejecutivo (apesar da má experiência no departamento de *Maldonado*) de alienar a água e o saneamento por todas as vias possíveis (inclusive decretos) evitando a consulta popular (descontando uma negativa contundente do povo uruguaio), o sindicato resolveu impulsionar uma reforma constitucional declarando o recurso água superficial e subterránea, em todos seus usos e formas, um recurso não alienável ao capital multinacional, com efeito retroativo que reveja processos comprometidos e a comprometer, até que seja definido em um plebiscito popular, como dispõe o artigo 331 da Constituição, inciso A (PINHEIRO, 2002, p.1; grifo meu).

A coluna vertebral da *Comisión* é o sindicato (SANTOS, 2006a). Uma semana depois de publicado o documento acima comentado, a *Comisión* oficializou a campanha pelo plebiscito para a reforma constitucional, um processo que objetivou conquistar o consenso entre a sociedade civil para derrubar a privatização dos serviços de água e saneamento em todo o país.

2.1.3 A campanha pela reforma constitucional



Figura 7 - Cartaz de divulgação da campanha pela reforma constitucional

Fonte: REDES, 2007.

Antes de comentar a campanha propriamente dita, é necessário entender o que são e o que rege o plebiscito e o referendun. Tratam-se, basicamente, de mecanismos de reforma da Lei; entretanto, existem algumas diferenças quando consideradas as formas de ativação destes

mecanismos. A Constituição uruguaia vigente data de 1967, e o artigo 331, citado pela FFOSE, versa sobre os mecanismos de reforma da mesma.

Artículo 331.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por "SI" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General. (URUGUAY, 1967, p. 1)

Além da iniciativa popular (10% do eleitorado), referida na letra A, a Constituição pode ser reformada também pelos componentes da Assembléia (a maioria deles). Nestes dois casos a reforma deve passar pelo crivo da sociedade civil, visto que necessita aprovação em plebiscito. Entretanto, a letra C permite reformas elaboradas dentro da sociedade política, sem consulta popular.

Por ser uma iniciativa popular, a *Comisión* deveria juntar o equivalente a 10% do eleitorado em assinaturas para habilitar o plebiscito, totalizando aproximadamente 280 mil assinaturas. O texto da reforma proposto pela *Comisión* procurou incluir as orientações defendidas pelas organizações e sintetizadas no documento da FFOSE. Neste sentido, a proposta era incluir, no Artigo 47 da Constituição, que tratava apenas da proteção ambiental e da necessidade de penalizar os infratores, o seguinte texto:

El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:

a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.

b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere estos principios deberá ser dejada sin efecto.

Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad (URUGUAY, 1967, p. 1).

Não apenas a exclusão da possibilidade de privatização dos serviços de água e saneamento, o texto da reforma visualiza uma política nacional para o setor, com requisitos como ordenamento territorial, participação da sociedade e prioridades de uso por regiões ou bacias hidrográficas.

Além disso, ao Artigo 188, que versava sobre o capital privado em entes públicos, se agregou que as disposições do artigo *no serán aplicables a los servicios esenciales de agua potable y saneamiento*. (URUGUAY, 1967, p. 1). Por fim, dentre as disposições finais, foi incluída a afirmação de que *la reparación que correspondiere, por la entrada en vigencia de ésta reforma, no generará indemnización por lucro cesante, reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas* (URUGUAY, 1967, p. 1). Esta última afirmação visualiza a possibilidade de um juízo internacional, prevenindo qualquer tipo de indenização que não fosse a de investimentos não amortizados. Como as empresas concessionárias não haviam cumprido os investimentos acordados, esta possibilidade não existiria.

A campanha pela reforma movimentou o final do ano de 2002 e todo o ano de 2003 com a realização de mesas e oficinas explicativas, declarações de apoio provenientes de todos os partidos políticos e de personalidades nacionais, realização do *Foro Social Uruguay* e da *Conferencia Internacional en Defensa del Agua*, e participação de alguns integrantes da *Comisión* no Fórum Social Mundial em Porto Alegre. Estes eventos deram visibilidade à campanha em nível nacional e internacional e possibilitaram a aproximação da *Comisión* com organizações de outros países que rechaçam a privatização da água, como o *Council of Canadians*, *Polaris Institute* (também canadense), *Public Citizen* (EUA) e da *Coordinadora Departamental del Agua y de la Vida* (Bolívia).

Estas organizações seriam um permanente apoio ao trabalho posterior da CNDAV e sua presença no Uruguai marcou uma das características centrais da campanha pelo plebiscito: o permanente respaldo internacional e a visualização do processo

nacional como uma verdadeira referência para organizações e movimentos de outros países. (SANTOS e IGLESIAS, 2006, p, 134)

Em 31 de outubro de 2003, a *Comisión*, em um ato simbólico realizado por centenas de pessoas que ligaram a sede a FFOSE ao Palácio Legislativo em *Montevideo*, entregou ao Parlamento 282 mil assinaturas: estava habilitado o plebiscito para votar uma reforma constitucional e com isto o argumento contrário à privatização, que nascera na sociedade civil como uma reivindicação setorial ganhou legitimidade na sociedade política.

Logo depois da habilitação, se integrou formalmente à *Comisión* a coligação partidária *Encuentro Progresista Frente Amplio* (EPFA)²⁵.

O *Frente Amplio* é uma força política de mudança e justiça social; de concepção progressista, democrática, popular, antioligárquica e antiimperialista; e conforma uma organização para a ação política permanente com caráter de coalizão e movimento sobre bases de respeito recíproco da diversidade ideológica, funcionamento democrático e unidade de ação. (EPFA, 2006, p. 1)

Estrategicamente, o *Frente Amplio* construiu uma política de alianças para a implementação de um projeto progressista com novas possibilidades de desenvolvimento para a nação uruguaia. Neste sentido, em 1994 fundou o *Encuentro Progresista*, com novos setores dos partidos *Colorado* e *Blanco* e outros grupos que haviam se desvinculado da *Frente Amplio* por razões diversas (EPFA, 2006).

O plebiscito seria realizado juntamente com as eleições presidenciais, em outubro de 2004. O EPFA era a principal oposição nas eleições presidenciais, e tinha como candidato Tabaré Vázquez. Em julho de 2004, a *Comisión* formalizou a última etapa da campanha pelo plebiscito no Palácio Legislativo, em um ato presenciado por várias personalidades e o Prefeito de *Montevideo*, além de centenas de pessoas representando as diversas organizações que compunham a *Comisión* (SANTOS e IGLESIAS, 2006).

A partir de então, diversas organizações manifestaram apoio à reforma, como a *Junta Departamental de Colonia* e todos seus representantes políticos e o *Consejo de la Facultad de Ciencias*. Em setembro do mesmo ano, a *Comisión* realizou, durante o *Foro Social Uruguay* a conferência *Las Canillas Abiertas de América Latina*. O evento contou com a participação de representantes de diversos países latino-americanos e contribuiu para fortalecer ainda mais os laços da *Comisión* com movimentos de outros países e para legitimar a reforma perante a sociedade uruguaia. Poucos dias antes do plebiscito foi publicada uma

²⁵ A coligação *Frente Amplio* foi fundada em 1971 reunindo partidos políticos tais como o *Socialista*, o *Comunista* e o *Democrata Cristiano*; setores progressistas provenientes dos partidos *Colorado* e *Blanco* e cidadãos não setorializados (EPFA, 2006).

declaração internacional assinada por mais de cem organizações, de 36 países, apoiando a reforma na Constituição do Uruguai.

Entretanto, uma nova reorganização da classe dirigente foi iniciada. Um partido muito pequeno, chamado *Partido Independiente*, iniciou uma articulação para impedir a reforma. Acionando o mecanismo da letra B do Artigo 331 da Constituição, que permite a alteração da mesma por projetos assinados por dois quintos dos componentes da Assembléia Geral, propuseram outra reforma.

Depoimento de Carlos Santos, membro de REDES

O problema é que o mecanismo de reforma constitucional no Uruguai não se vota pela negativa, ou seja, não se vota “Reforma sim/ Reforma não”. Se vota simplesmente na ação positiva, não há um ponto negativo à Reforma; o que não vota ou deixa em branco está votando contra. Então, a estratégia era de apresentar outra opção para concorrer entre duas e assim nenhuma chegar a 50%.

A outra opção era idêntica àquela proposta pela *Comisión* em todos os aspectos, excetuando o argumento de que a gestão deveria ser exclusivamente de responsabilidade de empresas públicas. O *Partido Independiente* possuía apenas quatro legisladores e necessitava de 60 votos para habilitar sua reforma e submeter a plebiscito, o que não conseguiu. Segundo Carlos Santos, integrante da *Comisión*, essa estratégia partiu diretamente da *Suez*, pois o candidato do *Partido Independiente*, nas eleições municipais de *Montevideo* no ano seguinte, era o gerente da *Suez* em *Maldonado*, o que confirma o argumento de Hall e Lobina (2002) de que a empresa aproveita seus laços políticos para fazer negócios.

Com a reação da *Suez* fracassada, estava aberto o caminho para a vitória da reforma. De fato, nas eleições de 31 de outubro de 2004, 64,7% da população uruguaia votou por reformar a Constituição incluindo na mesma a impossibilidade de se transferir os serviços de água e saneamento ao setor privado.

Nas eleições presidenciais, o candidato do EPFA, Tabaré Vázquez, venceu com 51% dos votos. Longe de ser um final, a reforma constitucional foi um marco na gestão dos serviços de água e saneamento no Uruguai e demandou novas articulações, definições e práticas. Porém, antes de seguir adiante com o projeto, a *Comisión* teve que enfrentar uma contra-ofensiva da nova classe dirigente, pois a sociedade política sofrera transformações com as eleições presidenciais.

2.1.4 Após a reforma

A relação do *Encuentro Progresista Frente Amplio* com a *Comisión* encerrou-se logo após as vitórias da reforma e do candidato da coligação, visto que já nas primeiras reuniões da

Comisión após a vitória da reforma os representantes EPFA anunciaram sua retirada da organização.

Tal fato se explicou quando, em 20 de maio do mesmo ano, o Poder Executivo (agora representado pelo EPFA na presidência de Vázquez) emitiu o Decreto 157 005.

Artículo 1º - Las personas jurídicas no estatales que tengan la calidad de prestatarios del servicio público de saneamiento o del servicio público de abastecimiento de agua para consumo humano, en virtud de contratos celebrados con anterioridad al 31 de octubre de 2004, continuarán suministrando dichas prestaciones hasta el vencimiento del plazo originalmente pactado, sin perjuicio de las acciones que puedan corresponder en caso de incumplimiento, rigiéndose en un todo por los términos del respectivo contrato.

Artículo 2º - Cométese al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial e Medio Ambiente coordinar con la Administración Nacional de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) y la Unidad Reguladora del Servicios de Energía y Agua (URSEA) la adopción inmediata de las medidas conducentes a asumir en forma directa y exclusiva la prestación del servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano que al presente estén sendo suministrados por prestadores no estatales sin plazo contractual o con carácter precario. (URUGUAY, 2005, p. 3)

O Poder Executivo considerou que a reforma não era retroativa, e por isto as concessões assinadas antes da mesma valeriam até o final de seus contratos. Por outro lado, serviços que estivessem sendo prestados por entes não estatais sem contrato deveriam ser assumidos pela OSE. Dois problemas decorrem daí:

- a própria desconsideração do texto da reforma, que afirma explicitamente que os serviços devem ser prestados exclusivamente por pessoas jurídicas estatais;
- a desconsideração das várias cooperativas e associações de fornecimento de água.

Depoimento de Carlos Santos, membro de REDES

Existem de dez a 15 cooperativas de água em diferentes lugares em que a empresa pública não chegava e não tinha cobertura: as pessoas se auto organizaram para ter água. Fizeram escavações, poços, perfurações e em muitos casos não são empresas com fins de lucro, são associações civis com o objetivo de prestar a si mesmas serviços de água.

No dia seguinte à publicação do Decreto 157 005, a *Comisión* emitiu uma declaração, a *Declaración de Maldonado*, rechaçando o decreto presidencial e argumentando que a vontade popular não se interpreta, se cumpre (SANTOS e IGLESIAS, 2006).

No final de junho integrantes da LFM e vizinhos de *Maldonado* fizeram uma passeata que durou 5 dias, saindo de *Maldonado* e chegando a *Montevideo*, para protestar contra o Decreto. Após a mobilização, o próprio presidente Tabaré Vázquez recebeu a representante da *Comisión* Adriana Marquisio.

Um eventual cancelamento de contrato por parte do Poder Executivo daria margem às empresas para mover juízos internacionais. O Uruguai possui tratados de proteção a investimentos tanto com a Espanha como com a França. Desta forma, poderia se argumentar que o Decreto que interpreta a reforma era uma forma de o governo se precaver de juízos internacionais. Exatamente por este motivo, foi incluída no texto da reforma a não reparação por lucro cessante, somente por investimentos não amortizados.

Com relação à empresa *Aguas de Bilbao*, a saída encontrada pelo Poder Executivo para obedecer à reforma foi o cancelamento do contrato, justificando o não cumprimento do mesmo. Ora, o contrato não era cumprido desde muito tempo e nunca havia sido cancelado por este motivo. A empresa, entendendo então que o cancelamento ocorria em detrimento da reforma constitucional, acionou o Tratado Bilateral de Proteção de Investimentos firmado entre Uruguai e Espanha. No caso de nenhum acordo entre as partes no âmbito do Tratado, o mesmo determinava que o caso fosse levado ao *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones* (CIADI), órgão vinculado ao Banco Mundial. Entretanto, em outubro de 2005 a OSE, através da resolução 1504/05, assumiu os serviços antes prestados pela *Aguas de Bilbao*.

A resolução da direção da OSE que habilitou a reestatização do serviço indica que o acordo a que chegaram a empresa pública e a privada foi realizado para “evitar juízos eventuais”, considerando que ambas as partes renunciaram “a todas as ações administrativas e judiciais” e que URAGUA S.A. libera o Estado uruguaio de toda a responsabilidade. (SANTOS e IGLESIAS, 2006, p. 144)

Ou seja, a empresa *Aguas de Bilbao* concordou em se retirar.

No final de outubro, outra passeata foi realizada no mesmo trajeto da primeira, desta vez para rechaçar a permanência da empresa *Suez*, controladora da *Aguas de la Costa*.

Ambas as passeatas, a de junho e a de outubro, fizeram paradas em diferentes lugares do trajeto até a capital, onde foram realizadas conversas e debates com os habitantes de cada lugar sobre a situação gerada ante o decreto que habilitou a permanência das multinacionais de água em *Maldonado*. (SANTOS e IGLESIAS, 2006, p. 145)

A retirada da *Suez* foi mais demorada e controversa que a da *Aguas de Bilbao*. A mesma estratégia foi utilizada pelo Poder Executivo para negociar a retirada da empresa francesa: a cobrança de cláusulas contratuais não obedecidas pela empresa. Assim, em maio e em setembro de 2005, a OSE já havia aplicado duas multas à *Suez*, a primeira devido à contaminação por coliformes fecais na praia de *Manantiales*; a segunda pelo despejo de esgoto diretamente no leito do arroio *Maldonado*. Da mesma forma que com a *Aguas de Bilbao*, a saída da *Suez* do Uruguai foi negociada, e em setembro de 2006,

finalmente *Suez* anunciou sua retirada do Uruguai, logo que – depois de vários meses de negociações – o governo uruguaio decidiu pela compra da *Aguas de Barcelona* (subsidiária da francesa *Suez*) de todas suas ações na *Aguas de la Costa*.

A negociação concluiu com o acordo do pagamento de US\$ 3,4 milhões à multinacional por 60% da *Aguas de la Costa* (SANTOS, 2006a, p. 93).

O Poder Executivo, ao comprar as ações da *Suez* na empresa *Aguas de la Costa*, se tornava o acionista majoritário, cumprindo, de certa forma, o estabelecido na Constituição. Ao mesmo tempo, a *Suez* se retiraria do país sem prejuízos. Os 40% restantes do capital do operador permaneceram em mãos privadas nacionais, o que não está conforme o texto da reforma, que diz que os serviços devem ser prestados ‘exclusivamente’ pelo poder público.

Apesar de o Poder Executivo ter se utilizado de estratégias políticas para não prejudicar as empresas transnacionais que eram o alvo da mobilização da sociedade, e com isto não ter cumprido integralmente a reforma constitucional, a *Comisión* considerou positiva a compra de 60% das ações e a retirada da *Suez*, como afirmou Adriana Marquisio, no dia em que estava sendo assinada a compra das ações pelo Estado.

Depoimento de Adriana Marquisio, presidente da FFOSE

O passo que se está dando hoje, de compra pelo Estado de 60% do pacote acionário, apesar de não ser a saída que queríamos, ou a que impulsionamos, é um passo importante para o objetivo de recuperação total dos serviços de água potável e saneamento a mãos do Estado. [...]

Por isso uma aspiração da FFOSE, da *Comisión*, é que essa unidade de gestão vai ter um caráter transitório e finalmente este departamento de *Maldonado* passaria a ser totalmente gerido por uma empresa pública de água do Uruguai.



Figura 8 - Cartazes na sede da OSE, comemorando a saída da *Suez*

Um dos principais aspectos positivos deste ato foi a automática baixa das tarifas da empresa. Ao mesmo tempo em que o controle dos serviços voltaram para a OSE, as tarifas baixaram a níveis aceitáveis para a realidade uruguiaia, fato extremamente comemorado pelos

moradores de *Maldonado*, uma vez que a mobilização organizada pela LFM, em 1993, tinha exatamente como objetivo lutar contra o abuso tarifário praticado pela empresa.

O processo movido pelas diferentes esferas da sociedade civil (vizinhos, organizações de bairro e ambientalistas, sindicatos, estudantes, etc.) foi a produção da hegemonia de um novo conceito no que se refere à propriedade da água, um conceito que afirma que esse recurso, por ser um bem essencial à vida, não pode ser mercantilizado. Este conceito tem por trás a idéia de que a lógica mercantil é excludente, ou seja, aquilo que é regido pela lei de mercado é desigualmente distribuído.

A produção da hegemonia pela *Comisión* possibilitou a dinamização da democracia, favorecendo, ainda que pontualmente, a passagem de grupos subalternos a grupos dirigentes. É importante aqui demarcar que não se pode confundir esses conceitos (grupos subalternos e dirigentes) com os conceitos de sociedade civil e sociedade política, pois o fato de organizações da sociedade civil terem alterado os limites jurídicos do Estado não faz com que passem a fazer parte da sociedade política. Os conceitos de grupos dirigentes e sociedade civil assim se unem para a formulação de uma nova concepção de Estado: os serviços de água e saneamento devem ser públicos, mas com uma gestão que permita o controle direto pela sociedade civil.

Segundo Santos e Iglesias (2006), outro objetivo da reforma constitucional, além de eliminar a privatização dos serviços, era demarcar na legislação a perspectiva da sustentabilidade, da participação e do controle social. No entanto, por ser mais urgente, o primeiro objetivo foi priorizado, e alcançado.

Em fevereiro de 2006 o governo criou duas novas instâncias administrativas na tentativa de incorporar as novas perspectivas ditadas na nova Constituição. A primeira é a *Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento* (DINASA), que tem o objetivo de formular e propor políticas ao Poder Executivo, estabelecer qualidade, prioridades de uso e investimentos e propor um marco legal para evitar a já comentada confusão institucional causada pela multiplicidade de atores do aparelho estatal. A outra instância é a *Comisión Técnica Asesora de Agua y Saneamiento* (COTASAS), com o intuito de estender a gestão à participação de usuários e da sociedade.

O problema é que, além destas definições de alcance nacional, não existem propostas concretas sobre as formas de gerar participação e envolvimento de vizinhos e das comunidades na gestão dos recursos que lhes são próximos. Esta participação, a dos atores diretamente envolvidos, é uma das metas políticas da CNDAV, no sentido de que são eles que podem realizar os melhores aportes em matéria de gestão e controle dos recursos. (SANTOS e IGLESIAS, 2006, p. 146)

Fica claro que o papel da *Comisión* não se resumiu a lutar contra a privatização. A partir da conquista da reforma constitucional que impede a exploração dos serviços de água, um novo desafio está colocado, o de possibilitar a efetiva participação da sociedade na gestão da água.

2.2 Organização para a contra-hegemonia

Para compreender o caso recém relatado, farei uma divisão analítica em duas partes: a primeira destina-se à *Comisión*, seus membros, motivações e sua organização; a segunda amplia o olhar para a sociedade uruguaia, buscando compreender a atuação da *Comisión* enquanto classe subalterna organizada em um contexto de crise democrática e autoritarismo de mercado.

2.2.1 A organização

A *Comisión* é uma organização que se formou a partir de outras pré-existentes e de moradores individualmente mobilizados, ou auto-convocados. A *Comisión* possui três pilares de sustentação: vizinhos auto-convocados e vizinhos organizados em associações de bairro (LFM e CDASCOP), o sindicato dos funcionários da OSE (FFOSE) e uma organização ambientalista (REDES). Algumas considerações devem ser feitas sobre cada um destes pilares para melhor compreender a *Comisión* e seu papel na construção da hegemonia que reformou a Constituição uruguaia. Essas considerações buscam responder três perguntas fundamentais a respeito da *Comisión*: (1) quem são seus integrantes? (2) o que os mobiliza? (3) como se organizam?

Como visto no relato do caso, o primeiro foco de resistência à privatização foi protagonizado por vizinhos organizados: a *Liga de Fomento de Manantiales*. Quando se ameaçou privatizar os serviços em *Canelones*, os moradores daquela região se mobilizaram também, mas de forma individual, até conformar outra organização, a CDASCOP. No primeiro caso, em *Manantiales*, os efeitos da privatização já eram sentidos pelos moradores da região: aumento de tarifas, falta de pressão e de água e poluição do reservatório. No segundo caso, a mobilização ocorreu pela ameaça desses efeitos. Mesmo com essa diferença, o que deve ser analisado aqui são os efeitos propriamente ditos, visto que o que mobiliza os vizinhos é a falta de água nas suas torneiras. Sendo a água um recurso essencial sem o qual as pessoas não realizam nenhuma de suas atividades básicas, a apropriação das estruturas de água e esgoto por uma empresa privada transnacional estava colocando vidas em risco. Para Mézáros (2002), essas estruturas são mediações sociometabólicas:

1) os seres humanos são parte da natureza, devendo realizar suas necessidades elementares por meio do constante intercâmbio com a própria natureza – e...

2) eles são constituídos de tal modo que não podem sobreviver como indivíduos da espécie à qual pertencem [...] num intercâmbio *não-mediado* com a natureza - como fazem os animais –, regulados por um comportamento instintivo determinado diretamente pela natureza, por mais complexo que seja esse comportamento instintivo dos animais (MÉSZÁROS, 2002, p. 212; grifo do autor).

Assim, para o autor a sobrevivência do ser humano está condicionada aos relacionamentos estruturais capazes de exercer as mediações necessárias entre ele e a natureza. No caso de outros animais, essas mediações (mediações primárias) são exercidas pelo instinto, mas no caso dos seres humanos são feitas por diversas atividades: regulação da atividade reprodutora biológica e dos processos de trabalho, estabelecimento de relações adequadas de troca, organização, coordenação e controle das atividades que asseguram os requisitos materiais e culturais de reprodução sociometabólica, além de depender da alocação racional dos recursos humanos e materiais disponíveis, e a promulgação de normas e regulamentos. Nenhuma dessas atividades exige hierarquias estruturais de dominação e subordinação. Entretanto, o sistema de produção capitalista está assentado em um sistema de mediações que se interpõem entre a interação dos seres humanos com a natureza, subordinando essas atividades à lógica de sua própria reprodução, e não à lógica da reprodução da vida. O sistema de mediações de segunda ordem do capital

é um sistema claramente identificável de mediações que, na forma adequadamente desenvolvida, subordina rigorosamente todas as funções de reprodução social – das relações de gênero e família até a produção material e a criação das obras de arte – à exigência absoluta de sua própria expansão, ou seja: de sua própria expansão constante e de sua reprodução expandida como sistema de mediação sociometabólico (MÉSZÁROS, 2002, p. 189).

A privação do acesso à água pela mercantilização do recurso significa que a reprodução da vida humana foi subordinada à reprodução do sistema capitalista, o que permite concluir que o que mobilizou os moradores de *Manantiales* e de *Canelones* foi a impossibilidade de ter acesso à água e o risco de vida imposto pelo sistema de mediação capitalista, representado pela privatização dos serviços de água e saneamento. Esses sujeitos (os moradores) foram diretamente prejudicados pelas privatizações, pois os efeitos vivenciados por eles se deram no plano material. Retomando as três categorias do materialismo dialético, em seguida do plano material está o da consciência e, então, a prática social. Após sentirem os efeitos materiais da privatização, os vizinhos se conscientizaram de seus elos causais e se organizaram para a luta. Todavia, a tomada de consciência não se deu somente entre os vizinhos, mas já contava com a participação de outros atores, como o sindicato dos funcionários da OSE, a ‘coluna vertebral’ da *Comisión*.

A FFOSE possibilitou que os problemas e as ameaças da privatização fossem divulgados em todo o território nacional, uma vez que possui escritórios em todos os departamentos do Uruguai. Além disso, ali estavam anos de conhecimento acumulado no que se refere a serviços de água e, por isso, a organização percebia todas as faltas cometidas pelas empresas brindadas com a concessão. O conhecimento dos funcionários foi fundamental também na proposição de um novo marco legal. Enfim, a FFOSE teve papel fundamental no andamento do processo em diversos aspectos operacionais e legais, mas somente se torna o ator central na reforma a partir da sua reorientação enquanto sindicato, e é isso que se analisa aqui.

De acordo com Antunes (2002), desde a década de 80 o mundo do trabalho vem sofrendo metamorfoses: flexibilização das relações, aumento massivo do número de desempregados e precarização (trabalhos temporários, terceirizações, subcontratados, etc.). Essas metamorfoses *afetaram a forma de ser da classe trabalhadora, tornando-a mais heterogênea, fragmentada e complexificada* (ANTUNES, 2002, p. 67). Diante desse contexto, os sindicatos diminuíram de tamanho (dessindicalização) e perderam poder e capacidade de negociação, deslocando a relação entre capital e trabalho da esfera nacional para uma relação cada vez mais individualizada no nível micro. Outra tendência observada pelo autor é a *burocratização e institucionalização das entidades sindicais, que se distanciam dos movimentos sociais autônomos, optando por uma alternativa de atuação cada vez mais integrada à institucionalidade [...]* (ANTUNES, 2002, p. 75).

É interessante notar que a atuação da FFOSE enquanto sindicato vai na contramão das tendências identificadas por Antunes (2002), uma vez que, justamente pela aproximação com movimentos sociais reivindicativos, a FFOSE reorientou sua identidade ao perceber que a privatização dos serviços de água colocaria em risco sua função principal: a de levar água à população, como ficou claro no depoimento de Adriana Marquisio, presidente do sindicato, quando afirmou ser “parte de uma organização que tem que se encarregar de levar água de qualidade a todo o povo uruguaio”. Essa tomada de consciência incorpora a distinção entre trabalho concreto e trabalho abstrato, que para Antunes (2002) é fundamental na análise do mundo do trabalho e da crise contemporânea do sindicalismo. Esses conceitos estão diretamente relacionados aos de *work* e *labour*.

O primeiro (*work*) realiza-se como expressão do trabalho concreto, que cria valores socialmente úteis. O segundo (*labour*) expressa a execução cotidiana do trabalho, convertendo-se em sinônimo de trabalho alienado (HELLER, 1997, p. 119). O trabalho entendido enquanto *work* expressa então uma atividade genérico-social que transcende a vida cotidiana. É a dimensão voltada para a produção de valores de uso. É o momento da prevalência do trabalho concreto. Em contrapartida o *labour*

exprime a realização da atividade cotidiana, que sob o capitalismo assume a forma de atividade estranhada, fetichizada (ANTUNES, 2002, p. 87).

A tomada de consciência da FFOSE foi justamente a percepção de que o trabalho que deviam realizar era aquele conceituado como *work*. Prover serviços de água e saneamento com qualidade é criar valores socialmente úteis; enquanto que trabalhar para criar excedente de capital para a empresa na forma de lucro pode ser associado com o conceito de *labour*. A FFOSE recusou-se a ver seu trabalho convertido em trabalho abstrato, e

a recusa radical do trabalho abstrato não deve levar à recusa da possibilidade de conceber o trabalho concreto como dimensão primária, originária, ponto de partida para a realização das necessidades humanas e sociais (ANTUNES, 2002, p. 87).

Enfim, o sindicato encontrou no significado mais original do trabalho (a realização das necessidades humanas e sociais) um sentido para sua existência enquanto provedor de serviços públicos, e também por este motivo resistiu às privatizações.

O terceiro ator que sustenta a *Comisión* é a organização ambientalista REDES – *Amigos de la Tierra*, que incorpora uma perspectiva ambiental na luta contra a privatização da água. Em primeira análise, a motivação que leva essa organização a fazer parte da *Comisión* seria somente a degradação ambiental praticada pelas empresas privadas. Contudo, REDES vincula a crise ecológica à concentração de recursos e de decisões, e por isso possui uma perspectiva que vai além da defesa do meio ambiente.

Para compreender a ação de REDES, utilizo o conceito de “ecologismo popular” de Santos (2006b), um conceito inspirado no “ecologismo dos pobres”, de Joan Martinez Alier.

Os movimentos sociais dos pobres são lutas pela sobrevivência e são, portanto, movimentos ecologistas (qualquer que seja o idioma em se expressem) enquanto seus objetivos são as necessidades ecológicas para a vida: energia (as calorias da comida, para cozinhar e se esquentar), água e ar limpos, espaço para se abrigar. Também são movimentos ecologistas porque habitualmente tratam de manter ou devolver os recursos naturais à economia ecológica, fora do sistema de mercado generalizado. (ALIER apud SANTOS, 2006b, p. 53)

A orientação de REDES está muito próxima à dos vizinhos de *Manantiales e Canelones*: as necessidades ecológicas da vida. A diferença entre eles é que REDES não percebe a privatização no plano material como os vizinhos perceberam (ou perceberiam, no caso de *Canelones*), pois sua existência não chegou a ser ameaçada com a privatização dos serviços de água. Entretanto, REDES é parte de uma federação de grupos ecologistas presente em mais de 60 países, ou seja, possui estrutura, recursos e articulações que lhe permite ter consciência das políticas neoliberais privatizadoras através da informação. Tendo consciência do processo de privatização uruguaio desde o seu início, a organização pôde atuar diretamente no plano da prática social, centralizando as ações organizativas da *Comisión* e articulando eventos e trocas com outras organizações ao redor do mundo.

Dessa forma, a *Comisión* completou o movimento proposto por Rauber (2006) e que vinculei às categorias da matéria, da consciência e da prática social. Os vizinhos representam o plano material, aqueles que sofrem as conseqüências da privatização: a falta de água. Ao se conscientizar da totalidade do processo privatizador, já com a participação do sindicato, desencadeiam as práticas das reivindicações. Esse último (o sindicato) representa também a conscientização, pois passou por uma crise de identidade e compreendeu as causas profundas dessa crise e a forma como deveria superá-la: a reforma da Constituição, contribuindo para tornar as reivindicações dos vizinhos uma contestação política. Por fim, REDES apóia a prática social, pois as estruturas e recursos disponíveis foram canalizadas na organização e promoção dos eventos e atividades necessárias para a construção do consenso de que a água não deve ser mercantilizada. Com esses três pilares, a *Comisión* se formou como organização que passa, em sua prática, do plano reivindicativo para o político.

Identificados os sujeitos e suas motivações, me apoiarei agora no conceito de redes para compreender de que forma esses sujeitos e muitos outros se unem em torno da *Comisión*. Segundo Scherer-Warren (1999), o conceito de redes é utilizado por diversos ramos da ciência, metodológica ou conceitualmente. Em qualquer um desses casos, o conceito tem sido utilizado como estratégia de ação coletiva.

A idéia de rede como conceito propositivo utilizado por atores coletivos e movimentos sociais refere-se a uma estratégia de ação coletiva, i.é, a uma nova forma de organização e de ação (como rede). Subjacente a essa idéia encontra-se, pois, uma nova visão do processo de mudança social – que considera fundamental a participação cidadã – e da forma de organização dos atores sociais para conduzir esse processo. (SCHERER-WARREN, 1999, p. 24)

Diani (2003) adota a idéia de rede para entender a prática de grupos e indivíduos envolvidos em conflitos sociais: *um movimento social é uma rede de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajados num conflito político ou cultural, com base numa identidade coletiva comum* (DIANI, 2003, p. 301). Segundo esse autor, ainda não existe um corpo teórico adequado para explicar os movimentos sociais, motivo pelo qual propõe uma agenda que considere os processos em rede que conectam eventos, atividades e idéias, e não apenas indivíduos e organizações. Com isso, a definição de movimentos sociais a partir do conceito de redes faz referência tanto aos membros (indivíduos e organizações) da rede, como também à forma pela qual atuam e se organizam, sempre em função de um conflito.

Movimentos sociais não são distintivos porque adotam formas radicais de ação nem pelo interesse em novos temas ou aversão a formas organizacionais. Eles são distintivos porque consistem em atores independentes envolvidos em contextos locais específicos (quando o ‘local’ tem sentido tanto territorial como social), possuem identidades, valores e orientações específicas, e buscam objetivos

específicos, mas estão, ao mesmo tempo, ligados por várias formas de cooperação e/ou reconhecimento mútuo que vão além de ações de protesto, campanhas, etc. (DIANI, 2003, 301)

A *Comisión* é, portanto, uma expressão da rede de interações entre os vizinhos organizados, os vizinhos auto-convocados, o sindicato, REDES, e todas as demais organizações que lutaram contra a privatização dos serviços de água e saneamento no Uruguai, criando *formas de ações coletivas reativas aos contextos histórico-sociais nos quais estão inseridos* (SCHERER-WARREN, 1999, p. 14). Segundo essa autora, as reações dos movimentos sociais podem se dar através de denúncias e protestos, cooperações e parcerias, ou construção de utopias. Ou, ainda, um mesmo movimento pode reagir por meio dessas três formas, como é o caso da *Comisión*.

Movimento social é um conjunto mais abrangente de práticas sociopolítico-culturais que visam à realização de um projeto de mudança (social, sistêmica ou civilizatória), resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis. É o entrelaçamento da utopia com o acontecimento, dos valores e representações simbólicas com o fazer político, ou com múltiplas práticas efetivas. (SCHERER-WARREN, 1999, p. 15)

Entendida a *Comisión*, seus pilares de sustentação, suas motivações particulares e sua articulação em rede, nas próximas linhas farei uma reflexão para explicar de que forma esse movimento social pode ser entendido como uma classe subalterna que se tornou momentaneamente dirigente.

Inicialmente, é necessário refletir sobre o conceito de ‘grupos subalternos’. Monal (2003, p. 194) comenta a origem e a função do conceito:

Gramsci conservou a tese sobre a importância e a centralidade das classes sociais, mas também buscou elaborar um conceito que desse conta de todos esses movimentos, que, enquanto tais, não se enquadram ou não se esgotam nas classes sociais.

Ao longo do texto, utilizei as expressões ‘classe’ e ‘grupos’ para me referir aos subalternos. Segundo a autora, Gramsci utiliza essas duas expressões nos cadernos que escreveu na prisão, mas ao longo de sua obra tomou consciência de que os subalternos abrangem tanto as classes quanto os grupos.

De resto, essa ampliação permite compreender mais adequadamente a maioria dos movimentos sociais hoje emergentes, bem como os chamados movimentos ou organizações da sociedade civil, ambos nem sempre equivalentes, ainda que, com frequência, se superponham e formem de fato uma mesma entidade (MONAL, 2003, p. 197).

Desta forma, pode-se perceber a *Comisión* como um movimento social formado por grupos e classes subalternas. Considerando *que a dispersão e falta de coesão são insuficiências políticas e ideológicas que devem ser superadas caso os subalternos queiram realmente obter sua autonomia* (MONAL, 2003, p. 196), conclui-se também que a organização em rede da *Comisión* superou tal dispersão, conferindo a autonomia necessária

para a construção do consenso. A diferença entre grupos e classes reside no fato de que as últimas se referem ao conceito tradicional de classes sociais, uma estratificação social baseada na divisão do trabalho, e os grupos não possuem qualquer critério pré-definido para sua constituição, podendo ser formados por vizinhos, desempregados, etc. Incluindo esses sujeitos no sistema de exploração pelo capital, o conceito gramsciano de grupos (ou classes) subalternos amplia o conceito tradicional de classes sociais.

Para avançar nessa reflexão, utilizarei as formulações de Wood (2003) que, baseando-se em Thompson, rompe com o conceito tradicional de classes sociais que as vincula às estruturas produtivas. Esse conceito não consegue explicar de que forma pessoas que *compartilham uma experiência comum de relações de produção, mas não estão unidas pelo mesmo processo de produção, chegam a se comportar como classe* (WOOD, 2003, p. 91). No caso da *Comisión*, os indivíduos que tiveram seu acesso à água negado compartilharam uma experiência comum de exploração, mas como considerar essa experiência uma ‘relação de produção’?

A água, um bem público que pertence ao Estado, ao ser apropriada e convertida em uma mercadoria que provê lucros a um ente privado, torna-se uma forma de apropriação do capital.

Classe implica uma ligação que se estende além do processo imediato de produção e do nexos imediato de extração, uma ligação que engloba todas as unidades particulares de produção e de apropriação. As ligações e oposições contidas no processo de produção são a base da classe; mas a relação entre pessoas que ocupam posições semelhantes na relação de produção não é dada diretamente pelo processo de produção e de apropriação. (WOOD, 2003, p. 89)

Essa relação é dada pelo conceito de experiência que, em uma perspectiva dialética materialista, equivale à dinâmica da matéria, da consciência e da prática social. *É no meio dessa experiência vivida que toma forma a consciência social e, com ela, a disposição de agir como classe* (WOOD, 2003, p. 89). Nesse sentido, a experiência comum que leva as pessoas a se comportarem como classe não está somente nas estruturas produtivas, mas na experiência vivida, no plano material. Ora, o primeiro foco de resistência à privatização surgiu exatamente com a experiência vivida pelos moradores de *Manantiales* que, a partir de uma tomada de consciência, se dispuseram a agir como classe. Wood (2003) coloca em relação os efeitos das estruturas sobre a vida das pessoas e a consciência social que forma uma classe para explicar que a classe não pode ser entendida somente nas relações produtivas estruturadas. Ou seja,

as formações de classe e a descoberta da consciência de classe se desenvolvem a partir do processo de luta, à medida que as pessoas ‘vivem’ e ‘trabalham’ suas situações de classe. É nesse sentido que a luta de classes precede a classe (WOOD, 2003, p. 76).

Os moradores que sentiram os efeitos da privatização dos serviços de água constituíram-se como classe. Quanto aos funcionários da OSE filiados ao sindicato, pode-se afirmar que se constituem como classe no sentido tradicional, vinculados às estruturas produtivas, pois são trabalhadores de uma mesma organização. Entretanto, dentro da concepção proposta por Wood (2003), os membros do sindicato se formam como classe no momento em que percebem as ameaças impostas pelas políticas neoliberais para além da corporação, e decidem combatê-las. Todos os participantes das organizações que compõem a *Comisión*, ao se engajarem na campanha pela reforma (um processo de luta), formam uma consciência de classe, ou melhor, formam uma classe.

A noção de grupos subalternos em Gramsci equivale, então, à de classe para Wood (2003): ambos os conceitos ampliam a idéia de classe social vinculada às estruturas e permitem considerar que todos aqueles que são explorados (seja pelas estruturas das relações de trabalho, seja pela apropriação de recursos naturais necessários à sobrevivência) podem ser sujeitos ativos de uma transformação. Tanto as classes como os grupos subalternos (em Gramsci) que se uniram na luta contra a privatização, formaram uma rede e uma classe (em Wood) a partir do próprio processo de luta. Essa classe, ao se organizar, venceu os obstáculos da fragmentação, da dispersão e da heterogeneidade, e também o plebiscito pela reforma constitucional. Assim, deixa de ser subalterna para se tornar dirigente, ao menos no que se refere às políticas de água, o terreno em que sua luta foi travada.

2.2.2 A contra-hegemonia

A partir das reflexões sobre aspectos específicos da *Comisión*, passo agora para um olhar mais amplo sobre o caso. Inicialmente, defino diferentes formas de democracia para, então, analisar a relação da sociedade uruguaia com a democracia direta. A conclusão é que a democracia (na versão representativa) enfrenta profundas dificuldades em sua relação com a ideologia liberal e a lógica do *homo economicus*, porque a sociedade política pode priorizar interesses particulares ao invés de representar os interesses dos eleitores. Além disso, a utilização dos mecanismos de democracia direta aparece como o indicativo de uma concepção gramsciana de Estado por parte da sociedade uruguaia, que encontra nessas estruturas uma forma de expressar e consolidar no Estado suas tensões e discordâncias com as reformas neoliberais, desde que considerados parte de um processo de contra-hegemonia a ser impulsionado pelos grupos subalternos.

A democracia²⁶ representativa é a mais conhecida das formas democráticas de governo. Caracteriza-se, basicamente, pela delegação da soberania a autoridades periodicamente eleitas pelo povo. Teoricamente, essas autoridades devem atuar representando os interesses daqueles que as elegeram, apesar de que, como recém comentado, as autoridades acabam por defender interesses particulares em troca de benefícios individuais.

Já a democracia participativa, por sua vez, estimula a associação e a organização dos cidadãos para exercer influência nas decisões políticas (WIKIPEDIA, 2007). É o caso, por exemplo, das políticas da Constituição brasileira de 1988, que prioriza a formação de conselhos, os quais incluem a participação da sociedade civil organizada em ONGs, associações classistas, etc. É o caso, também, do ‘mantra’ das políticas de água difundido pelas OIFs, que preconiza a criação de comitês nos quais participam o governo, os usuários da água e organizações da sociedade civil.

A democracia direta, enfim, está na raiz da democracia, quando na Grécia antiga as decisões políticas eram tomadas pelo povo em plenárias. Ali, os cidadãos podiam participar diretamente do processo de tomada de decisões políticas. Em alguns sistemas, essa possibilidade se estende ao Legislativo ao Executivo, mas na maioria das democracias, a participação direta é restringida a decisões pelo Legislativo (WIKIPEDIA, 2007). A democracia direta pode ocorrer tanto por iniciativa popular quanto pela vontade dos governantes, como prevê a Constituição uruguaia. Ou seja, pode ser tanto uma iniciativa da sociedade civil quanto da sociedade política.

Segundo Dallari (2005), os mecanismos de democracia direta vêm sendo utilizados por vários países, justamente para corrigir os problemas enfrentados pelo sistema representativo. O autor explica que a democracia é a forma de governo que derrubou o absolutismo dos reis e os privilégios dos aristocratas.

A convicção predominante era a de que a organização e o governo da sociedade deveriam fundar-se em princípios democráticos, mas as circunstâncias da época, quando os meios de comunicação e de locomoção eram ainda muito precários, não permitiam que o povo participasse diretamente de todas as decisões políticas. (DALLARI, 2005, p.1)

Por esse motivo, a democracia representativa passou a ser a forma hegemônica de governo. Atualmente, porém, muitas das dificuldades que impediam a participação direta do povo nas decisões políticas estão sendo vencidas, principalmente as de comunicação, o que tem permitido a algumas nações considerar a utilização desses mecanismos em suas leis,

²⁶ Durante essa discussão, coloco em suspenso a definição de democracia a que cheguei na primeira parte do trabalho, vinculada ao conceito de hegemonia.

como os plebiscitos e os referendos. Além disso, o surgimento de movimentos sociais e de organizações diversas com interesses específicos tem contribuído para aumentar a desconfiança dos governantes entre a população (ALTMAN, 2002). Contudo, mesmo esses mecanismos podem ser apropriados para interesses próprios. *Até mesmo as vias judiciais, que devem ser usadas para a garantia dos direitos de todo o povo, vêm sendo utilizadas para impedir essa democratização das práticas políticas* (DALLARI, 2005, p.1).

Ou seja, a democracia direta não é, em si, uma forma “mais democrática” de democracia. Essa constatação é importante para reflexões que virão na seqüência desse item.

Conforme Altman (2002), o Uruguai é uma das democracias que mais utiliza os recursos de democracia direta, o que pode ser explicado pelo depoimento de Carlos Santos.

Depoimento de Carlos Santos, membro de REDES

O Uruguai se forma antes como Estado e depois como país, então existe uma relação muito forte dos uruguaios com o Estado, um Estado muito paternalista, muito forte, que já nos anos 1900 havia nacionalizado a maior parte das empresas que eram propriedade dos ingleses. Nacionalizam-se frigoríficos, ferrovias. A grande maioria dos uruguaios tem uma relação direta com o Estado, ou é empregado do Estado ou é irmão, filho, pai de alguém que trabalha para o Estado.

Esse depoimento associa a idéia que os uruguaios fazem do Estado com o conceito gramsciano, ou seja, o Estado é a sociedade (civil e política). Todos, de alguma forma, compõem o que se entende por Estado, e isso, evidentemente, valoriza as instituições, os aparatos estatais, as Leis, etc., mas também valoriza a sociedade civil e suas dinâmicas, pois são essas dinâmicas que configuram o Estado.

Isso significa, também, que a sociedade civil gramsciana não se sustenta fora do campo do Estado e muito menos em oposição dicotômica ao Estado. Ela é uma figura do Estado, e foi descoberta por Gramsci como a grande novidade que, na passagem do século XIX para o século XX, modificava a natureza mesma do fenômeno estatal, encaminhando-a em direção à idéia do “Estado ampliado”. Ela se articula dialeticamente no Estado e com o Estado, seja este entendido como “expressão jurídica de uma comunidade politicamente organizada”, como “condensação política das lutas de classe” ou como aparato de governo e intervenção. (NOGUEIRA, 2003, p. 233)

Entendendo que o Estado é a expressão jurídica da sociedade (civil e política), a sociedade civil uruguaia coloca em questão as decisões tomadas pela sociedade política quando tais decisões não expressam a vontade geral, e a forma que possuem para esse questionamento é a votação direta. Como mostrei na parte anterior dessa reflexão, no caso das políticas de privatização de serviço de água e saneamento, a organização e a conseqüente construção de uma hegemonia na sociedade civil foram condições para que as decisões tomadas na sociedade política não fossem apenas questionadas, mas alteradas.

Uma vez que a sociedade uruguaia era dirigida por grupos partidários das políticas neoliberais, infiltrados na sociedade política, era de se esperar que a sociedade estivesse convencida pelos argumentos hegemônicos de diminuição do Estado e investimento privado nas questões públicas. Entretanto, como ficou claro no relato do caso, a classe dirigente não estava interessada na hegemonia, fato que é corroborado por Campione (2003, p. 58).

Hoje, o bloco no poder não pretende exercer seriamente a direção intelectual e moral. Seus objetivos são muito mais a neutralização e o enfraquecimento político e ideológico, a desorganização e a paralisia política, a retirada duradoura das classes subalternas da esfera pública.

No Uruguai, do ponto de vista das classes dirigentes, esse acabou sendo um erro estratégico, pois além de não organizar o consenso, os objetivos de enfraquecimento e retirada das classes subalternas da esfera pública não foram atingidos. Na verdade, as classes subalternas encontraram meios de inclusão na esfera pública dentro do próprio Estado: o artigo 331 da Constituição uruguaia.

Previamente à utilização desse canal, ocuparam-se em construir a contra-hegemonia. Gramsci (2005) afirma que as relações de força na sociedade passam por três momentos, ou níveis. O primeiro deles é totalmente vinculado às estruturas, e por isso é independente da vontade humana: as relações são totalmente determinadas pelas forças materiais de produção. Em um segundo momento, existe inicialmente uma organização restrita ao nível econômico-corporativo, quando mesmo dentro de uma classe os grupos estão separados por interesses corporativos. É no terceiro momento que essa organização passa a um nível de solidariedade de interesses, quando membros da mesma classe se unem por interesses comuns. No entanto, somente quando os interesses corporativos transcendem os limites das classes é que eles podem e devem ser os interesses das classes subordinadas. Campione (2003) explica que essa dinâmica é a passagem do plano econômico-corporativo ao plano ético-político, a possibilidade de construção de uma hegemonia alternativa, ou uma contra-hegemonia.

O grupo subalterno só pode se converter em hegemônico passando do plano econômico-corporativo ao plano ético-político (combinação na qual o termo “ético” indica bem mais a dimensão intelectual e moral, e “político” indica o controle do aparato do Estado). Desse modo, ele pode apresentar seus interesses num plano “universal”, mas não tem como excluir aquele necessário embasamento econômico-corporativo. (CAMPIONE, 2003, p. 53)

A construção da contra-hegemonia sintetiza o processo que foi observado no caso uruguaio, e acaba por se tornar requisito para que mecanismos de democracia direta sejam, efetivamente, democráticos – retornando, agora, ao sentido de democracia que atribuí, no início do texto, à hegemonia, permitindo o desenvolvimento da economia e da legislação pela passagem dos grupos subalternos a grupos dirigentes.

O histórico da democracia direta no Uruguai será agora comentado para mostrar a necessidade de construção da contra-hegemonia na dinâmica democrática. Existe, segundo Valdomir (2006a, p. 102), *uma transformação importante no significado que subjaz a utilização dos mecanismos de democracia direta com respeito a como foi empregado até o ano 1989*. Essa transformação foi identificada a partir do trabalho de Errandonea (1994 apud VALDOMIR, 2006a), que dividiu o histórico dos mecanismos no Uruguai em três fases. A primeira vai de 1917 até 1942, quando os mecanismos eram iniciativas que surgiam dentro do próprio sistema político. A segunda inicia em 1946 e termina em 1976 e não se diferencia muito da primeira, pois era

um acordo político entre diferentes grupos de partidos que tornava factível, em um contexto de marcada dependência do eleitorado em relação aos partidos, uma convocatória ampla de homologação de dito pacto ou acordo (VALDOMIR, 2006a, p. 107).

A terceira fase inaugura uma nova configuração de forças na política no país: inicia com um referendun convocado em 1989 e vai até o momento em que se realiza o plebiscito pela reforma constitucional contra a privatização da água (o último realizado). Esta fase é marcada pela atuação de outros atores que não exclusivamente partidos políticos. Neste período de 15 anos foram acionados os mecanismos de democracia direta 13 vezes, sendo que 10 deles foram propostos por iniciativa popular.

Na realidade, enquanto que ao longo de quase todo o século passado os plebiscitos foram instrumentos próprios para a resolução de conflitos entre os partidos políticos, sendo mecanismos provenientes “de cima para baixo”, a partir da década de 90 essa situação é alterada. Os plebiscitos passam a funcionar como instrumentos nas mãos de atores sociais na sua relação de oposição-proposta para com o poder político e com os partidos especificamente. (VALDOMIR, 2006a, p. 104)

De fato, a reforma constitucional que eliminou a possibilidade da privatização dos serviços de água e saneamento – desde a tímida construção do consenso para a privatização em *Maldonado*, passando pelo início da organização das classes subalternas e o suporte das 282 mil pessoas que assinaram a proposta para a reforma, até chegar, enfim, à vitória da reforma constitucional – ocorreu somente entre a sociedade civil. A sociedade política apenas entrou no processo defendendo interesses particulares de partidos políticos. O primeiro caso foi o do *Encuentro Progresista Frente Amplio* que, após perceber que a contra-hegemonia estava construída (pela habilitação do plebiscito), se juntou à *Comisión* e assim se apropriou do consenso que seria favorável nas eleições presidenciais. O segundo caso, menos expressivo, foi a tentativa do *Partido Independiente* de sabotar a reforma constitucional, um instrumento da *Suez* infiltrado na sociedade política uruguaia, como ficou claro no relato do caso.

Até aqui, três pontos devem ser destacados:

- a intrínseca relação dos uruguaios com o Estado, que leva ao conceito de Estado como expressão das sociedades civil e política;
- a necessidade de organização das classes subalternas para a contra-hegemonia, como requisito para tornar efetivos os mecanismos de democracia direta;
- a mudança nas dinâmicas sociais, que levaram a sociedade civil a substituir a sociedade política como protagonista da democracia direta no país.

Como explicar, então, que as iniciativas de democracia direta tenham deixado de partir da sociedade política (como foram durante as duas primeiras fases, que duraram quase todo o século XX) para serem tomadas pela sociedade civil (a partir da última década daquele século)?

Primeiramente, deve-se recordar que a distinção entre sociedade civil e sociedade política é apenas metodológica, e não ocorre na realidade.

As idéias do livre mercado estão baseadas em um erro teórico cuja origem prática não é difícil identificar; eles estão baseados em uma distinção entre sociedade política e sociedade civil, que é apresentada como distinção orgânica, mas na verdade é apenas metodológica. (GRAMSCI, 2005, p. 159)

As iniciativas de democracia direta nunca deixaram de partir da sociedade uruguaia (seja civil, seja política). O que ocorreu foi que, aplicando a construção teórica de Gramsci, nas duas primeiras fases, a sociedade política, entendendo-se como Estado e comprometida com a formação de um Estado forte e centralizado, teria se utilizado desses mecanismos apenas para se legitimar no poder, confirmando a afirmação de Dallari (2005) de que os mecanismos de democracia direta, por si só, não garantem os direitos do povo, mas podem ser apropriados e utilizados de forma antidemocrática. Já os setores da sociedade civil que mantiveram a noção de que são o próprio Estado perceberam a ameaça que representam as políticas neoliberais a si próprios, e organizaram-se para a construção da contra-hegemonia. O advento das políticas neoliberais de diminuição do Estado e investimento privado internacional coincidiu com o período das mobilizações da sociedade civil: década de 90.

Assim, volto à afirmação de Boron (2005): ‘o dilema neoliberal não é entre o Estado e o mercado, mas entre democracia e mercado’. A contradição do sistema capitalista que se expressou na crise de 29 e no fracasso dos Estados de Bem-Estar, retornou na forma das políticas neoliberais. Desta vez, o individualismo inerente à lógica de mercado atingiu o significado primeiro da democracia, o poder do povo.

O caso aqui analisado mostra que existem possibilidades para a retomada do significado da democracia, e essas residem na reformulação e redefinição de seu próprio conceito. As experiências de participação direta permitem que o Estado seja uma expressão

mais próxima da sociedade civil; contudo, não são suficientes, pois são mecanismos facilmente apropriados pela classe dirigente. A redefinição que pode contribuir com essa reformulação está no conceito de hegemonia, que, por sua vez, tem como requisito a efetiva organização dos grupos subalternos visando a tornarem-se grupos dirigentes.

Assim como o conceito de sociedade civil pode ser associado ao de classe dirigente, também ocorre com o conceito de sociedade política, ou seja, sociedade política e civil são categorias diferentes de classe dirigente e subalterna. Os casos do *Partido Independiente* e do EPFA ajudam a compreender essa distinção. O primeiro pertencia à classe dirigente e à sociedade política. Já o segundo, antes das eleições que confirmaram a reforma e a eleição de Tabaré Vázquez, se identificava como parte integrante (ou representante) dos grupos subalternos; e pertencia, enquanto partido político, à sociedade civil. Uma vez eleito presidente, Tabaré Vázquez emitiu o Decreto 157 500, que interpretou e traiu os princípios da reforma constitucional. Neste momento, deixa de ser sociedade civil (partido político) para ser sociedade política (Presidente); e também deixa de ser grupo subalterno (contrário às práticas políticas exploratórias) para se tornar dirigente compactuando com os interesses privados.

A *Comisión*, poucos meses após a conquista da reforma constitucional, perdeu sua condição momentânea de dirigente ao ser aprovado o Decreto. Evidentemente que a derrota não foi maior do que a vitória, pois a Constituição já estava reformada. Todavia, o Decreto significa que o processo não está encerrado, e que a antiga classe dirigente (neoliberal) possuía suficientes recursos (econômicos e políticos) para se reorganizar, como foi expresso na autoritária e não consensual emissão do Decreto 157 500.

Enfim, esse caso e essa reflexão mostram que a sociedade uruguaia possui ainda vários desafios para alcançar a gestão e a propriedade pública da água. Condição para isso é a organização das lutas sociais e a conquista da hegemonia.

3 *Santa Fe*, Argentina

Da mesma forma que o anterior, este capítulo se divide em duas partes, sendo a primeira delas destinada ao caso de *Santa Fe*, e a segunda às teorias que o iluminam.

3.1 A consulta popular e a diluição do consenso neoliberal

O segundo caso desta dissertação, diferentemente do primeiro, não se aplica a um país, mas a uma província: *Santa Fe*, na Argentina. A privatização dos serviços de água e saneamento nesta província se insere no contexto da crise argentina que atingiu seu ápice em 2001 e levou o país a uma catástrofe social, política e econômica. Por isso, para compreender o caso que será narrado na seqüência, é fundamental entender a história política e econômica do país.

O primeiro item é uma breve contextualização da crise argentina. A seguir, faço a narrativa do caso em que os grupos subalternos, de várias das 15 cidades onde os serviços foram privatizados, se uniram e se organizaram para enfrentar o consenso criado pelo discurso neoliberal.

3.1.1 A crise argentina

Como afirmou Mészáros (2002), o capitalismo supera os obstáculos com que se depara pela própria manipulação desses obstáculos, expandindo os mecanismos de sua auto-reprodução ao plano de seus próprios efeitos limitadores. A crise argentina é, talvez, a mais expressiva referência das contradições do sistema capitalista de produção e da tentativa de expansão do mesmo visando superar obstáculos. Nesse item faço uma breve retomada da crise argentina, que atingiu seu ápice em 2001, para contextualizar a privatização dos serviços de água e saneamento na província de *Santa Fe*.

A crise de 2001 é uma previsível consequência das práticas neoliberais que desmantelaram as estruturas estatais argentinas durante a década de 90. Essas, por sua vez, foram consequência da pressão externa por uma dívida contraída de forma ilegítima no período da ditadura militar. Assim, todos esses eventos estão conectados entre si e têm por trás a tentativa do sistema capitalista de superar os obstáculos com que se depara. As classes dirigentes reconfiguraram-se para permanecer como tal, enquanto que os grupos subalternos²⁷

²⁷ Dada a discussão feita na sessão anterior sobre o conceito de ‘grupos subalternos’, ‘classes

assim permaneceram por coerção física em um primeiro momento (na ditadura), e por convencimento em um segundo momento (neoliberalismo). É o que identificam Basualdo et al. (2002) na tentativa de identificar ‘linhas de continuidades’ entre os governos de Raúl Alfonsín e Carlos Menem²⁸.

A reconquista da democracia (1983) não alterou a centralidade do Estado como instrumento de apropriação do excedente pelas frações mais concentradas do poder econômico. Em rigor, trata-se da emergência de um novo Estado; processo caracterizado pelo feito de que o endividamento externo e a estatização da dívida externa privada, a reforma financeira e a liquidação da dívida interna, os regimes de promoção industrial – que facilitaram ao capital concentrado a instalação de novas plantas industriais com subsídios estatais –, e os volumosos sobrepreços pagos pelo Estado e pelas empresas públicas a seus provedores, constituem os principais mecanismos através dos quais este reduzido núcleo de empresas oligopólicas tendeu a consolidar seu poderio econômico e a condicionar, daí em diante, o desenvolvimento econômico e social na Argentina em seu conjunto, assim como a reduzir de maneira substancial e crescente os graus de “autonomia relativa” do sistema político (BASUALDO et al., 2002, p. 7).

A redemocratização, na Argentina, não alterou a configuração entre o grupo dirigente e os subalternos. O primeiro era formado pelo ‘reduzido número de empresas oligopólicas’, pois o excedente de capital permaneceu sendo por ele apropriado através de mecanismos como a estatização da dívida externa privada, a reforma financeira e a privatização de empresas públicas.

Um dos principais argumentos utilizados por governos de países pobres no mundo para justificar a aquisição de empréstimos e a adoção de políticas das OIFs é a renegociação da dívida externa. A ditadura argentina deixou uma dívida externa de US\$ 45 bilhões. Segundo o economista da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Alfredo Caicagno, metade dessa dívida era privada, contraída por bancos e empresas nacionais e multinacionais radicadas no país. A dívida, na verdade, era uma fraude.

As matrizes fizeram empréstimos às filiais, como transações internas. Estes empréstimos eram considerados dívida externa, quando na realidade eram transações dentro da mesma empresa. Eles compravam dólares aqui e os depositavam em uma conta nos EUA. Com as garantias desta conta, conseguiam-se novos empréstimos para se comprar mais dólares aqui e assim se lucrava com a diferença das taxas de juros. Isso na época foi conhecido como “a bicicleta financeira”. Muitos enriqueceram assim. Os maiores beneficiários foram os grandes conglomerados, os mesmos de sempre. (MEMORIA DEL SAQUEO, 2003)

subalternas’ em Gramsci, e ‘classes’ em Wood (2003), utilizarei, a partir desse ponto, somente a expressão ‘grupos subalternos’, entendendo que se tratam da mesma categoria: sujeitos explorados, seja pelas estruturas das relações de trabalho, seja pela apropriação de recursos naturais necessários à sobrevivência.

²⁸ A transição da ditadura para a democracia se deu em 1983, com o governo de Raúl Alfonsín, que por sua vez foi seguido por Carlos Menem.

O governo Alfonsín (1983 – 1989), como que em um dilema entre priorizar a classe dominante interna ou o capital estrangeiro na redistribuição do excedente de capital argentino, optou pela primeira opção, marginalizando os credores internacionais (BASUALDO et al., 2002). De forma sistêmica, o problema voltou no final de seu governo.

Daí que, se com a interrupção dos pagamentos ao exterior realizada em 1988 – o que supõe priorizar, mais uma vez, os interesses do capital concentrado interno aos dos credores externos – se iniciou o processo que desembocaria na explosão hiperinflacionária do segundo trimestre de 1989, não surpreende que o ataque especulativo contra a moeda local (a “corrida cambiária” iniciada nos primeiros dias do mês de fevereiro deste ano) tenha sido desencadeada por alguns dos bancos estrangeiros radicados no país. (LOZANO e FELETTI apud BASUALDO et al., 2002, p. 7; grifo dos autores)

Em 1989, a taxa inflacionária passou os 3000% na Argentina. Instalada a crise, Alfonsín renunciou ao cargo e Carlos Menem foi eleito presidente. O neoliberalismo estava se tornando hegemônico no contexto internacional, sendo a mais nova receita para a solução dos problemas enfrentados pelo Estado. Na Argentina não foi diferente. A crise inflacionária provocada por uma dívida externa, que na verdade era uma dívida das grandes corporações, foi o principal argumento para as políticas neoliberais de Carlos Menem que marcaram o país na década de 90.

Naturalmente, nestas condições, perceber a crise como o fim do Estado “populista” supõe uma clara manobra ideológica destinada a legitimar a reestruturação impulsionada pelas frações sociais dominantes na década de 90. Em outras palavras, o tipo de leitura que se impôs sobre as causas da crise é o que determinou as formas em que se buscou sair da mesma. Assim, o Estado era o responsável praticamente exclusivo de todos os problemas que assolavam a Argentina no final dos anos 80 [...], era óbvio que a resolução dos mesmos passava, sempre desde a ótica dos setores de poder e seus quadros orgânicos, pela “Reforma do Estado”. (BASUALDO et al., 2002, p. 9; grifo do autor)

A solução encontrada pelo governo de Menem foi o Decreto 2423/91, conhecido como *Reforma del Estado*, que abriu a economia argentina às privatizações dos setores estatais estratégicos, através de um *Programa de Propiedad Participada*. Foram entregues ao setor privado décadas de investimentos em empresas estatais de petróleo, ferroviárias (de carga e de passageiros), de geração e distribuição de energia elétrica, transporte e distribuição de gás natural, telecomunicações, viação aérea, siderurgia, televisão, rádio e outras.

Alguns anos depois, os serviços de água e saneamento também seriam transferidos em diversas províncias e cidades do país²⁹. Em *Santa Fe* a privatização iniciou em 1995. Para

²⁹ A Argentina é o país latino americano com maior número de privatizações de serviços de água e saneamento. A primeira concessão foi feita pelo governo na cidade de *Buenos Aires*, em 1993. No mesmo ano foram concedidos os serviços da província de *Tucumán*. Em 1995 foi a vez da província de *Santa Fe*, caso aqui analisado. Já em 1997 a cidade de *Córdoba* teve seus serviços privatizados e por fim, em 2000, o restante da

compreender o processo de concessão na província é preciso, inicialmente, conhecer os dados de disponibilidade hídrica bem como os antecedentes jurídicos e institucionais do saneamento na Argentina, pois a manobra da privatização foi antecedida pela descentralização e diminuição dos investimentos nas estatais que prestavam os serviços.

3.1.2 Disponibilidade hídrica e antecedentes

A Argentina, ao contrário do restante dos países da América (com exceção do México), como mostra a Figura 8, não se encontra em uma situação saudável em disponibilidade de água.

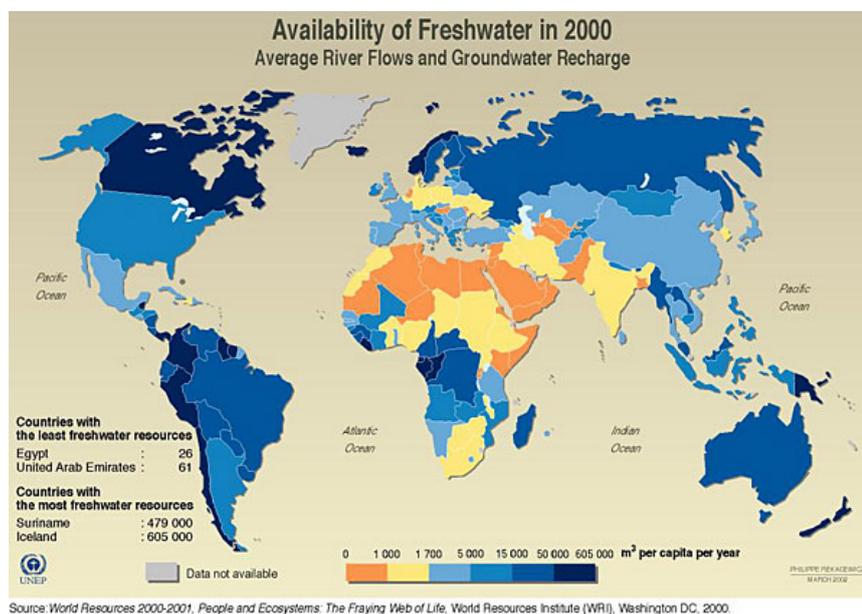


Figura 8 – Disponibilidade de água em 2000

Fonte: UNEP, 2006.

Essa figura considera a disponibilidade média do país, mas se este for analisado em suas especificidades, percebe-se que a distribuição de água é muito irregular: possui áreas de deserto (o deserto do *Atacama*) e áreas úmidas. Na Figura 9 percebe-se a província de *Santa Fe*, ao norte da de *Buenos Aires*, e oeste da de *Entre Rios*, assim denominada por ser limitada, tanto a leste como a oeste, por dois rios, o *Uruguay* e o *Paraná*, respectivamente. Ambos desembocam no *Rio de la Plata*.



Figura 9 – República Argentina.

Fonte: ADUANA ARGENTINA, 2007.

A província de *Santa Fe* também é limitada pelo rio *Paraná*, a leste. Esse rio carrega nada menos do que 95% da água que corre pelo país, sendo o segundo sistema hídrico mais extenso da América do Sul, atrás apenas da Bacia do Amazonas (RIOS VIVOS, 2006). A área onde estão parte das províncias de *Santa Fe*, *Córdoba*, *Chaco* e *Formosa*, e as províncias de *Entre Ríos*, *Corrientes*, *Misiones* e *Buenos Aires* é denominada região úmida, ou *pampa húmeda*, por possuir altas médias pluviométricas. Este local é representado na Figura 10 pela cor branca. As demais regiões possuem climas predominantemente árido e desértico.

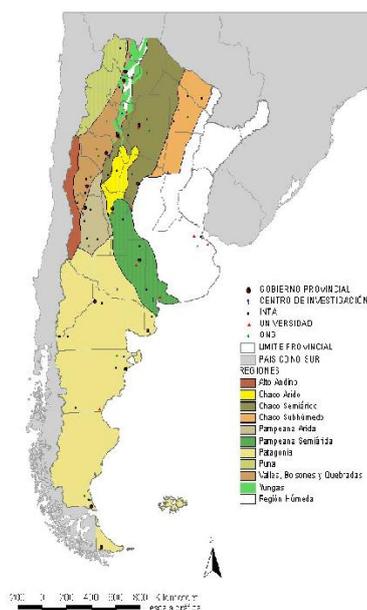


Figura 10 – Mapa de zonas áridas da República Argentina

Fonte: FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2007.

Segundo Guillermo Lanfranco, funcionário da empresa *Aguas Santafesinas S.A.*, o rio *Paraná* possui uma vazão de 14 mil m³ por segundo e em *Rosario*, maior cidade da província, são retirados desse rio 450 mil m³ por dia, o que representa 0,04% da água que corre, um nível muito baixo. Portanto, apesar de a Argentina não ser um país considerado saudável em termos de disponibilidade, a província de *Santa Fe*, especificamente, não possui dificuldades no acesso à água.

Mesmo com a baixa disponibilidade e a má distribuição de água no país, a cobertura dos serviços de água e saneamento na Argentina é alta: 79% (água) e 85% (saneamento) (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2000). Da mesma forma que no Uruguai, esses índices não podem desconsiderar o histórico institucional dos serviços de água e saneamento, que iniciaram em 1869 com a empresa privada *Buenos Aires Water Supply and Drainage Company Limited*, que teve seu contrato rescindido em dois anos devido a uma crise econômica pela qual atravessava o país. Em 1909, foi aprovado o primeiro plano nacional de saneamento e, três anos depois, através da Lei 8889, foi criada a empresa estatal *Obras Sanitarias de La Nación* (OSN), com o objetivo de implementar tal plano.

Segundo uma resenha história elaborada pelo expediente de fechamento da OSN, no período entre sua criação e 1940, o país atingiu um nível de excelência em engenharia sanitária que se tornou referência na América Latina, e a OSN passou a expandir os serviços a diversas capitais provinciais e aos vários distritos da província de *Buenos Aires*. Além de prover os serviços na cidade de *Buenos Aires*, a empresa passou a assessorar cidades do interior do país. Em 1910, os serviços de água eram prestados em 14 capitais provinciais, e os de saneamento em quatro. *Esse desenvolvimento foi gerado por um Estado com um potencial econômico enraizado no auge da agricultura e da criação de gado, que sustentavam o crescimento da obra pública* (ARGENTINA, 2006, p. 1). Em 1949 a empresa atuava em todo o território argentino. Entretanto, problemas inflacionários e políticos impediram o governo de cobrir os gastos com operação e manutenção.

Tudo isto gerou um atraso que, em matéria de saneamento, deu lugar à impossibilidade de uma reativação do setor e colocou um ponto final no auge alcançado. Com o transcorrer do tempo se transformou em um dos motivos que dariam lugar à concessão da atividade (ARGENTINA, 2006, p. 1).

Aos poucos, a qualidade dos serviços foi caindo, os investimentos deixaram de ser preventivos para se tornar emergenciais e as estruturas estatais passaram a ser culpadas pela queda da qualidade na prestação dos serviços. A partir daí iniciou-se a discussão sobre a

descentralização dos serviços, que passariam a ser geridos pelas províncias. Essa descentralização, como ficará claro mais adiante, era um passo necessário para a privatização.

3.1.3 O consenso da concessão

Em 1980 os serviços foram descentralizados e a OSN passou a ser responsável apenas pela capital federal e pelos 14 distritos da grande *Buenos Aires*. Na província de *Santa Fe* a Lei 8711 criou a *Dirección Provincial de Obras Sanitarias* (DIPOS), empresa também estatal cuja finalidade está expressa no Artigo 3:

el estudio, proyecto, construcción, renovación, ampliación y explotación de las obras de provisión de agua, saneamiento urbano y evacuación de efluentes cloacales y residuales, como así también el suministro de agua por interconexión mediante el sistema de acueducto (PORTAL SANTA FE, 2005, p. 1).

Este momento, para Muñoz (2006), é a primeira das três etapas do processo de privatização dos serviços de água e saneamento na Argentina: o desmembramento da OSN em empresas provinciais, ainda no período da ditadura militar. Daí se seguiu a burocratização interna, o aumento de pessoal, a redução de salários, a aquisição de insumos superfaturados e a conseqüente piora na qualidade do atendimento.

Os principais meios de comunicação social iniciaram pesados ataques às empresas públicas. Conforme o autor, o papel dos comunicadores foi fundamental, pois preparou a opinião pública para a segunda etapa, que foi a obtenção do consenso. Participaram do consenso vários setores da sociedade civil, e também da sociedade política:

- os partidos políticos majoritários, o *Radicalismo* e o *Peronismo*, que haviam colocado os administradores das empresas durante o processo em que se fizeram ineficientes [...];
- as empresas privadas nacionais que haviam vivido do estado contratista vendendo com sobrepreços os insumos agora se transformariam em acionistas minoritários das grandes transnacionais [...];
- os sindicatos outrora opositores ao modelo se transformaram em fortes impulsores a troco de 10 % de propriedade participada que os converteu no principal acionista minoritário [...];
- os grandes meios de comunicação que haviam difamado as empresas públicas;
- o pessoal profissional hierárquico das empresas públicas que haviam participado do processo anterior mudou rapidamente e virou colaboracionista da futura concessionária fornecendo os dados internos a troco de um lugar na futura estrutura;
- a comunidade que havia sido submetida durante anos a um mau serviço, apresentou escassa resistência (MUÑOZ e VACCARO, 2006, p. 1).

O consenso incluía até o sindicato da antiga estatal. Aqui está uma diferença fundamental entre os casos uruguaio e argentino, pois o primeiro contou com forte resistência do sindicato, que foi inclusive o principal proponente da reforma constitucional. Já em *Santa Fe*, assim como em diversos outros setores privatizados nas diversas partes da Argentina, a hegemonia neoliberal incluía e contava com forte apoio dos sindicatos, que

não somente fecharam os olhos no momento das “demissões voluntárias”, mas que também formaram empresas, mentirosamente “cooperativas” [...], para serem contratadas pela futura concessionária, e fazer o trabalho sujo como cortar o serviço por falta de pagamento (MUÑOZ, 2007, p. 6).

O sindicato dos trabalhadores da antiga estatal de *Santa Fe* está vinculado à *Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias* (FENTOS), uma entidade que agrupa vários sindicatos locais do setor. Na província existem duas organizações que se vinculam à FENTOS, uma em *Santa Fe* (capital provincial) e outra em *Rosario* (maior cidade da província).

No âmbito da FENTOS foi criada a *Fundación Instituto de Capacitación de Estudios de FENTOS*, que reconhece *que nos encontramos em um contexto altamente competitivo, e em uma sociedade que, como conseqüência de sua permanente evolução, requer e exige uma atualização constante* (FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE OBRAS SANITARIAS, 2006, p. 1). Algumas publicações da entidade indicam que a FENTOS não somente reconhece o contexto altamente competitivo, mas também procura se adaptar e, assim, contribuir para esse ambiente competitivo. Em tais publicações, tal como nas leis do setor, a palavra ‘privatização’ nunca aparece, mas sim ‘transformação’. Uma delas possui uma seção inteira denominada *Ferramentas de apoio aos processos de transformação*; outra possui um artigo que fala sobre *A capacitação na transformação das empresas de serviços sanitários* (FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE OBRAS SANITARIAS, 2006, p. 1). Ou seja, em face da privatização dos serviços de água e saneamento a direção nacional do sindicato procurou reservar seu lugar na nova configuração de poder, ignorando a possibilidade de que os serviços prestados por privados pudessem excluir setores da população do acesso à água.

Organizado o consenso, estava preparado o terreno para a terceira etapa, que se deu com a aprovação de leis, a assinatura dos contratos e tudo aquilo que viria a ocorrer a partir destes: regulações permissivas, aumentos de tarifas e renegociações contratuais. Em dezembro de 1994 foi aprovada a Lei 11.220, que derogou a Lei 8.711 (que criava a DIPOS), e já no primeiro artigo afirma sua razão de ser.

Artículo 1.- Objeto: La presente Ley dispone la regulación de la prestación del servicio y prevé los sistemas para la autorización de la provisión del servicio por los prestadores en todo el ámbito de la provincia de Santa Fe; establece las formas, modalidades, alcances procedimientos para llevar a cabo la transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento, y la privatización del servicio en el ámbito de la concesión, de acuerdo con lo prescripto por el Artículo 30 de la Ley 10.798 y demás disposiciones de la presente. (SANTA FE, 1994, p. 1)

O Artigo 42 dessa Lei coloca como obrigação que 10% das ações da empresa sejam de propriedade do sindicato (SANTA FE, 1994), o que explica a condenação feita por Muñoz (2006) de que os sindicatos impulsionaram as privatizações a troco de 10% das ações da empresa. Já o Artigo 56 expressa o caráter autoritário com que foi realizada a privatização dos serviços em *Santa Fe*, obrigando os usuários a utilizar os serviços privados e proibindo qualquer meio alternativo de obter acesso à água e evacuar esgoto cloacal.

Artículo 56.- Obligatoriedad de la conexión y de su pago. Una vez que el servicio de agua potable esté disponible en las condiciones establecidas en el Artículo 52, y ello hubiere sido notificado a los propietarios, consorcios de propietarios, poseedores o tenedores, los inmuebles respectivos deberán ser conectados al servicio. Dentro de una secuencia de trabajo que permita minimizar la interrupción del abastecimiento de agua, los prestadores deberán, previo aviso a los usuarios reales, aislar toda otra fuente de provisión de agua. Queda prohibido conectar al servicio público de agua potable otras fuentes que no estén bajo supervisión de los prestadores, y que no alcancen los requisitos de calidad fijados en las normas aplicables. Asimismo, desde el momento en que el servicio público de desagües cloacales esté disponible en las condiciones previstas en el Artículo 52 de esta Ley, con suficiente capacidad para transportar los efluentes hasta el lugar de su vertimiento, y ello hubiere sido notificado a los propietarios, consorcios de propietarios, poseedores o tenedores, los inmuebles respectivos deberán ser conectados al servicio, y los tanques sépticos y todo otro desagüe cloacal alternativo deberán ser cegados por los usuarios reales a su costo. (SANTA FE, 1994, p.1)

Além da obrigatoriedade de conectar ao novo prestador, os usuários que antes não estavam conectados ao sistema ou que possuíam meios alternativos de esgotamento deveriam arcar com os custos de se adequar à Lei.

O Artigo 81 sintetiza os princípios legais que deveriam orientar os prestadores de serviços, mas que foram completamente ignorados, como será visto ao longo do texto.

Artículo 81.- Principios generales: Los regímenes tarifarios de los prestadores para la provisión del servicio quedarán sometidos a los siguientes principios generales:

- a) Se propenderá a un uso racional y eficiente del servicio brindado y de los recursos involucrados para su prestación.
- b) Se posibilitará un equilibrio consistente entre la oferta y la demanda de servicio. Los prestadores no podrán restringir voluntariamente la oferta de servicio.
- c) Se atenderá a objetivos sanitarios y sociales vinculados directamente con la prestación.
- d) La facturación total de cada prestador por precios y tarifas deberá reflejar el costo económico de una prestación eficiente del servicio, incluyendo la realización de los planos de mejoras y desarrollo y el beneficio, y considerando en todos los casos el plazo de la concesión o prestación.
- e) Se permitirá que los valores tarifarios aplicados a algunos usuarios reales, equilibren el costo económico de la prestación a otros grupos de usuarios reales en función de lo precisado en el inc. c).
- f) Regirá el principio del riesgo empresario, con excepción de las municipalidades y comunas que presten el servicio en forma directa. (SANTA FE, 1994, p. 1)

Esse artigo inclui objetivos sociais e os mecanismos de subsídio cruzado na prestação dos serviços. Afirma também que a concessão será regida pelo princípio do ‘risco

empresário’, ou seja, os serviços de água e saneamento na província passam a ser regidos pelas leis de mercado: a empresa que se dispusesse a prestar tais serviços teria que investir na manutenção e operação e arcar com os riscos desse investimento. As faculdades estatais, então, foram reduzidas à regulação, o que levou à necessidade da criação de um órgão específico para essa função. A mesma Lei 11.220 cria o *Ente Regulador de Servicios Sanitarios* (ENRESS).

Artículo 20.- Competencia. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios tendrá a su cargo el ejercicio del poder de policía comprensivo de la regulación y el control de la prestación del servicio en todo el ámbito territorial de la provincia de Santa fe, cualquiera sea el prestador, y en particular, con la relación al concesionario, controlar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de este último previstas en las normas aplicables. (SANTA FE, 1994, p.1)

O ENRESS é um ente estatal vinculado ao *Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda* (MOSPYV), mas está subordinado ao Poder Executivo da província, pois tem seus diretores e suas atribuições por este definidos.

Enfim, a Lei 11.220 possui todos os critérios e mecanismos necessários à concessão dos serviços, desde os princípios e mecanismos pelos quais a concessionária deve se guiar até a criação de um órgão controlador, com ‘poder de polícia’.

Em 27 de novembro de 1995, um ano após a promulgação da Lei, um consórcio formado pelo já conhecido grupo francês *Suez Lyonnaise des Eaux* (com 51.69% das ações, portanto, acionista majoritário), pelo *Banco de Galicia S.A.* (Argentina), *Interaguas S.A.* (Espanha), pelo *Programa de Propiedad Participada* do sindicato argentino e pela *Aguas de Barcelona S.A.* (Espanha), através da formação da empresa *Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.*, venceu a licitação para operar os serviços de água e saneamento em *Santa Fe*, (MUÑOZ e VACCARO, 2006, p. 2). Da mesma forma que no caso uruguaio, a referência à empresa será a *Suez*: por ser o acionista majoritário é quem controla e toma as decisões.

Segundo Muñoz (2002), já antes da assinatura do contrato os moradores do bairro de *Ludueña*, na cidade de *Rosario*, opuseram-se à concessão, devido a problemas que estavam ocorrendo em *Buenos Aires* onde os serviços estavam privatizados desde 1993. Entretanto, essa era uma opinião inexpressiva frente ao consenso que havia sido conquistado pelas classes dirigentes, e por isso em nada influenciou no processo. De qualquer forma, mostra que, apesar do consenso conquistado pelas classes dirigentes, as experiências pelas quais passavam outras cidades e até mesmo outros países ajudaram na construção da contra-hegemonia em *Santa Fe*.

Finalmente, o contrato que foi assinado entre ENRESS e *Suez* previa metas e objetivos de investimentos visando à melhoria no sistema de abastecimento, e tinha duração de 30 anos.

O critério da licitação que selecionou a *Suez* foi apenas o preço do metro cúbico de água, pois os outros preços já estavam definidos, como explica Muñoz (2004, p. 1).

É útil recordar que o Contrato estabeleceu, ademais das Metas e Objetivos do Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio (PGMDS), a totalidade dos valores tarifários a serem aplicados pelo concessionário, exceto de um: o preço do metro cúbico de água potável. Este era o único valor que devia ofertar cada interessado, sendo todos os restantes valores prefixados. Os ingressos que o concessionário obtería por eles deviam garantir a execução da totalidade das obras e ações que lhe permitissem cumprir com as já mencionadas Metas e Objetivos, durante os 30 anos de concessão.

A *Suez*, liderando o consórcio já descrito, venceu a concessão apresentando o menor preço pelo qual cobraria o metro cúbico de água: \$ 0,2865³⁰. A concessão se aplicou às 15 cidades que tinham os serviços prestados pela DIPOS³¹. Juntas, estas cidades respondem por 60% da população de *Santa Fe*³², ou seja, são as maiores cidades da província e, por esse motivo, apresentam maior rentabilidade: maior quantidade de conexões em menor área.

Os primeiros investimentos da empresa não foram em obras para a melhoria dos serviços ou ampliação das redes em locais aonde a empresa estatal não chegava, mas na modernização e melhora da identidade visual de seus escritórios, o que começou a chamar a atenção de alguns setores da sociedade civil, que já desconfiavam da privatização dos serviços de água e saneamento por uma simples questão de lógica.

Depoimento de Fabián Monti e Lucas Calderón, membros da *Union*

A lógica de mercado é que você presta serviço onde é rentável, e onde é rentável já havia redes de água, e eram os lugares de maior poder aquisitivo. Então, para a empresa não era conveniente investir e aumentar a rede em lugares onde não havia o sistema porque eram locais de poucos recursos e onde, depois, não poderiam recuperar esse investimento.

De fato, a empresa não estava interessada em correr o ‘risco empresário’, e não tardou para que os problemas aparecessem em várias cidades da província. Durante o primeiro ano de concessão, 1996, principalmente nos bairros *La Florida* e *Triángulo*, na cidade de *Rosario*, e *Guadalupe*, em *Santa Fe*, os moradores fizeram manifestações contra o cancelamento dos descontos aos aposentados feitos pela empresa, bem como aos excessivos custos de obras.

³⁰ A moeda argentina é o Peso Argentino desde 1992, quando foi emparelhada com o dólar norte-americano. O símbolo da moeda, na Argentina, é \$ (WIKIPEDIA, 2007).

³¹ As cidades são *Santa Fe*, *Rosario*, *Casilda*, *Capitán Bermúdez*, *Funes*, *Cañada de Gómez*, *Rafaela*, *Reconquista*, *San Lorenzo*, *Esperanza*, *Firmat*, *Gálvez*, *Villa Gobernador Gálvez*, *Granadero Baigorria* y *Rufino*.

³² *Santa Fe* possui quase a mesma população que o Uruguai, 3 milhões de habitantes (PORTAL SANTA FE, 2007, p. 1).

Ainda neste ano, as cidades de *Firmat*, *Funes* e *Gálvez* registraram altos níveis de toxidade na água, sendo que em *Firmat* a *Asociación Firmatense de Defensa de Usuarios y Consumidores* entrou em juízo contra a *Suez*, acusando-a de fornecer água com altos níveis de arsênico, um composto químico venenoso³³.

Além das mobilizações já ocorridas em *Rosario*, *Santa Fe* e *Firmat*, as cidades de *Cañada de Gómez* e *Gálvez* se manifestaram contra a pretensão da *Suez* de cobrar pelo tratamento de efluentes em cidades que já possuíam tal serviço antes da concessão (MUÑOZ, 2002).

Em menos de dois anos de concessão já eram cinco as cidades que apresentavam mobilizações reclamando dos serviços prestados pela empresa. Essas reclamações eram feitas por grupos subalternos que começavam a sentir os efeitos da privatização; entretanto, se mobilizavam isoladamente, e visando problemas específicos em suas localidades.

Enquanto isso, a classe dirigente, representada pela *Suez* e por ENRESS, estava com seu projeto funcionando. Segundo Muñoz e Vaccaro (2006, p. 8), as obras de expansão de serviços da *Suez* eram feitas

a um custo que excedia – por muito – a média que durante anos haviam cobrado as cooperativas, as comunas ou os consórcios de bairro [...], com o agravante de que a hipotética meta de “universalização dos serviços” devia ser financiada pelos setores que estavam sem serviços, ou seja, os mais pobres. Isto, como era previsível, não funcionou e deu lugar a muitas reclamações e uma alta morosidade, sendo mais tarde e desculpa perfeita para aumentar as tarifas pela forma de subsídios cruzados.

Aumentar a tarifa de todos era a forma de obter a receita para realizar as obras constantes no contrato, já que aqueles que seriam beneficiados com os serviços não podiam arcar com os custos e a empresa não podia deixar de lucrar. Por isso, em maio de 1997, 18 meses depois de assinado o contrato, a *Suez* conseguiu, por meio do Decreto 726/97, abrir uma renegociação que envolveu ENRESS, MOSPYV e o Poder Executivo, e se estendeu até abril de 1999, quando foi aprovada a Lei 11.665. Esta Lei autorizou o Poder Executivo a negociar diretamente com a empresa e a modificar o contrato sem ter que submeter as modificações ao Legislativo. Com a autoridade conferida pela Lei, o Poder Executivo aprovou a renegociação pela qual foram reprogramadas todas as metas e objetivos contratuais, e aumentada a tarifa que havia vencido a concessão em 13,89% (de \$ 0,2865 para \$ 0,3263) em 1999, e depois em mais 3,95% (para \$ 0,3392) no ano 2000.

³³ Com relação ao arsênico, Muñoz (2004) questiona os níveis permitidos pela Lei 11.220 (que define a privatização dos serviços) comparando-os com organizações de saúde internacionais, com a legislação de outros países e até mesmo com o *Código Alimentario Nacional* argentino. Todos estes aprovam o máximo de 0,05 mg de arsênico por litro de água, enquanto que em *Santa Fe* a Lei 11.220 permite até 0,10 mg/L.

Já no primeiro ano após a renegociação (entre maio de 1999 e abril de 2000), o mesmo ENRESS que havia renegociado o contrato admitiu que a empresa não cumpria com seus compromissos:

com respeito ao resto das obrigações contratualmente subsistentes [...] se determinou por Resolução ENRESS Nº 430/00 de data 06/11/00 em seu Artigo 5º que o concessionário incorreu nos seguintes não cumprimentos: qualidade de água, qualidade de deságües cloacais, micro medição, odores nas estações elevadoras de líquidos cloacais de Santa Fe, sistemas de captação de águas superficiais, proteção catódica do aqueduto *Esperanza-Rafaela*, plano de monitoramento contínuo, pressão de abastecimento e pretensão de responsabilizar o concedente de decisões judiciais adversas (SANTA FE, 2004, p. 25).

Dentre os não cumprimentos está a realização de uma obra que evitaria reiteradas inundações em *Rosario*. Em março de 2000 a prefeitura dessa cidade debateu fortemente a não realização da obra por parte da *Suez*, indicando que não somente entre a sociedade civil se manifestavam aqueles contrários à privatização, mas também a sociedade política começava a perceber o projeto de exploração dos grupos dirigentes.

Não contente com a primeira, e sob o pretexto de *adequar a concessão à nova realidade socioeconômica provincial* (SANTA FE, 2004, p. 3), em junho de 2000 a empresa iniciou o processo para a segunda renegociação do contrato. Parte desse processo foi a aprovação, em comum acordo entre ENRESS e *Suez*, dos seguintes pontos:

Reduzir o serviço de água potável como passo prévio ao corte por falta de pagamento em residências;

Suspender as Metas e Objetivos contratuais do PGMDS, determinando algumas exceções;

Determinar os compromissos e normas de qualidade a cumprir pelo concessionário durante o processo de revisão contratual (SANTA FE, 2004, p. 3).

Percebe-se, novamente, o não comprometimento com objetivos sociais constantes na Lei, pois o fornecimento de água era cortado quando o usuário não pagava as tarifas. Na realidade, trata-se de uma contradição da própria Lei, que prevê, ao mesmo tempo, o comprometimento com objetivos sociais e o corte de fornecimento de água àqueles que não pagam em dia. Reduzir o fornecimento antes de cortá-lo não deixa de ser uma medida atentatória à dignidade das pessoas, uma vez que se trata do recurso mais essencial à vida. A situação agravou-se ainda mais porque as tarifas já não respeitavam nem o valor de contrato – ignorando o processo concorrencial pelo qual a empresa ganhara a concessão –, muito menos a população, que estava obrigada a pagar a nova tarifa.

Além de o preço do metro cúbico de água ter sido aumentado, a tarifa final foi manipulada na concessão.

Enquanto nosso governo provincial tentava nos convencer de que a DIPOS se outorgaria à empresa que oferecera o menor preço por m³ de água [...], se recorreu à argúcia de aumentar o peso específico que tinham os serviços de saneamento com

respeito ao de água Assim, a fórmula final era a seguinte: $[(1 \times \text{custo da água}) + (1 \times \text{custo das cloacas}) + (0,2 \times \text{custo do pluvial})]$. Isto provocou várias reclamações entre a população, já que era impossível explicar que se cobrasse o mesmo para extrair água do rio, torná-la potável, bombeá-la e manter as redes; e manter o serviço de deságües cloacais. (MUÑOZ e VACCARO, 2006, p. 7)

A estratégia utilizada pela *Suez* para vencer a licitação foi baixar em alguns centavos o preço do metro cúbico de água em relação ao concorrente. Assim, o preço que venceu a concorrência não era o produto de quadros técnicos verdadeiros, mas uma mentira. Como forma de aumentar sua receita, além dos aumentos de tarifas no metro cúbico da água, o peso dos serviços de saneamento (pré-definido por ENRESS) no cálculo final da tarifa foi aumentado.

Os grupos subalternos, por sua vez, não estavam mais interessados em saber os motivos dos aumentos, e sim em reverter a situação. Em fevereiro de 2001 uma manifestação contra a segunda renegociação foi realizada por organizações que se concentraram em frente à sede da *Suez* em *Santa Fe*. A manifestação terminou em fortes agressões verbais entre os representantes dos consumidores e funcionários da empresa.

Na Figura 11, uma manifestação é realizada em uma das sedes da empresa.



Figura 11 – Manifestação popular em frente à sede da *Suez*.

Fonte: MONTI, 2006.

A impaciência da sociedade de *Santa Fe* refletia o cenário nacional em um ano (2001) que marcou a histórica política argentina com o protagonismo dos grupos subalternos. Assim como em *Santa Fe*, a sociedade política no âmbito nacional estava comprada pelos grupos dirigentes. Em outubro de 2000 o vice-presidente da República, Carlos Álvarez, que por

ocupar a vice-presidência da nação também era o presidente do senado argentino, renunciou por estar comprovadamente envolvido em corrupção³⁴.

Ademais de estar enfraquecido pela ausência de seu vice, o então Presidente Jorge De la Rúa ainda carecia do apoio de seu próprio partido³⁵, pois seus pares se distanciavam ao perceber os vindouros efeitos provocados por uma depressão econômica de mais de três anos. Um ano depois, em outubro de 2001, as eleições legislativas nacionais refletiram a situação política e o descontentamento da sociedade argentina: pela primeira vez desde a reabertura, em 1983, todos os senadores foram substituídos. Além disso, o número de votos nulos e brancos superou em cinco vezes as médias das eleições anteriores³⁶.

Paulatinamente, havia crescido na cidadania a opinião acerca dos dirigentes políticos como uma elite separada da sociedade civil, com interesses próprios para conquistar e permanecer no poder e acudir a grande massa de eleitores somente em tempos de eleições. (PÉREZ et al., 2005, p. 392)

No início de dezembro de 2001, o então Ministro da Economia, Domingo Cavallo, iniciou uma operação que ficou conhecida como *corralito bancario*, a gota d'água da crise.

Essa medida impedia a extração livre dos depósitos pessoais (fundos de investimentos, cadernetas de poupança, contas correntes) e restringia a maioria das operações bancárias a movimentos dentro do sistema financeiro. A justificativa governamental sobre tais medidas estava em uma importante corrida de depósitos das distintas entidades bancárias, públicas e privadas, ocorrida desde a metade de 2000. Isso afetou seriamente o sistema financeiro repercutindo nas bases mesmas desse plano econômico, visto que quem retirou seus investimentos foram, na grande maioria das vezes, clientes importantes que extraíram dólares para depositá-los em bancos estrangeiros. (PÉREZ et al., 2005, p. 393)

Os grupos dirigentes, cujos depósitos bancários garantiam a paridade cambial concebida para solucionar a hiperinflação, ao perceber a crise política, transferiram suas riquezas para o exterior. Para garantir as reservas nacionais, a medida adotada pelo governo foi o fechamento de todos os bancos do país. Evidentemente, a impossibilidade de acessar seu próprio dinheiro levou a população (pelo menos os mais pobres) a saquear supermercados e

³⁴ Havia se tornado público o fato de que vários senadores receberam dinheiro do Ministério do Trabalho para aprovar um projeto de Lei que desregulamentava definitivamente as relações de trabalho (PÉREZ et al., 2005).

³⁵ De la Rúa fazia parte da *Alianza*, uma coalizão partidária que unia seu partido, a *Unión Cívica Radical*, com o *Frente País Solidario (FREPASO)*, partido de Carlos Álvarez..

³⁶ Votos nulos e brancos, na Argentina, são conhecidos popularmente como *voto bronca*. *Santa Fe* foi a província com maior porcentagem de *voto bronca*: 40,4%. No país, mais de 20% do eleitorado se mostrou contra a representação política e votou branco ou nulo (PÉREZ et al., 2005).

armazéns em várias cidades em busca de comida. No dia 19 de dezembro, De la Rúa decretou estado de sítio em cadeia nacional e, como resposta, obteve um *cacerolazo*³⁷.

Desde vários bairros da Capital Federal (e também em outras cidades importantes do país como *Rosario*, *La Plata* e *Grande Buenos Aires*) os vizinhos começaram a caminhar pelas ruas sem rumo fixo batendo panelas, escumadeiras e outros utensílios de cozinha. A espontaneidade que caracterizou esse primeiro *cacerolazo* pôde ser observada no tipo de vestimenta dos participantes [...]. E também foi espontâneo devido ao caminho sem rumo tomado por aqueles que marchavam pelas ruas. Houve concentração em distintos pontos da cidade, mas a mais importante foi na Praça de Maio, em frente à Casa do Governo. (PÉREZ et al., 2005, p. 394).

As manifestações viraram a noite sem cessar e, no dia seguinte, o governo mandou a polícia evacuar a Praça de Maio. A repressão foi violenta e lembrou os tempos da ditadura no país, deixando 25 mortos e mais de 400 feridos. Diante dessa situação e da impossibilidade de formar novas alianças com a oposição para salvar seu governo, De la Rúa se viu forçado a fugir da *Casa Rosada* (sede do governo federal argentino) de helicóptero, para não voltar.

Espontaneidade e discordância com a forma tradicional de governo são os dois aspectos que marcaram o movimento do *cacerolazo*. Não por acaso, marcaram também outro movimento, que seguiu o primeiro, o *movimiento asambleario*. As demandas da população não se resumiam a provocar a renúncia do Presidente, e as *asambleas* nada mais são do que a cristalização de uma demanda que iniciou com o *cacerolazo*.

A erupção do povo nas ruas não ficou por isso mesmo. Não foi um feito massivo isolado, sem maiores conseqüências. Pelo contrário. A partir desse momento todos os bairros de *Buenos Aires*, da *Grande Buenos Aires* e de outras cidades começaram a se mobilizar, se reunir, a debater. Nasceram as assembléias de bairro, um feito inédito na história dos movimentos populares. (DRI, 2006, p. 25)

Assim como durante o *cacerolazo* as pessoas marchavam sem rumos definidos, as assembléias³⁸, no início, também se reuniam sem definições sobre o que fazer, e como fazer. O que caracterizou todas elas, desde o início de suas formações, foi o radicalismo das demandas, o rechaço à política tradicional e a horizontalidade das decisões (DRI, 2006). Para Pérez et al. (2005, p. 409), formaram *uma rede complexa de alianças táticas em função de objetivos mutantes e nem sempre convergentes*. Os objetivos podem variar desde a promoção de eventos culturais e educativos até a recuperação de espaços públicos para a convivência de vizinhos, passando por protestos e demandas.

³⁷ Em português, panelaço.

³⁸ As assembléias podem ser ‘de bairro’ ou ‘populares’, de acordo com sua formação e propósitos. Como estou me referindo às assembléias de forma geral, utilizarei apenas a palavra ‘assembléias’. Para fazer referência especificamente à *Asamblea Provincial por el Derecho al Agua de Santa Fe*, utilizarei a palavra *Asamblea*.

É nesse contexto que, no início de 2002, os moradores de diversas cidades da província de *Santa Fe*, organizados ou não, descontentes com os serviços de água e saneamento oferecidos (em alguns lugares não oferecidos) e com os valores cobrados, começaram a se articular em torno da *Asamblea Provincial por el Derecho al Agua* (*Asamblea*). Antes de discutir a *Asamblea*, cabe comentar que, neste meio tempo, a *Suez* apresentava a proposta para uma terceira renegociação.

Em março de 2002, no âmbito do MOSPYV, foi criada a *Comisión de Revisión del Marco Regulatorio y Contractual*, como o próprio nome diz, para revisar o contrato. Em agosto do mesmo ano, a empresa se adiantou e apresentou a terceira proposta de renegociação, sobre a qual o então secretário de serviços públicos afirmou:

Como é público e notório, APSF SA, por diversos motivos, não executou as ampliações das redes tal qual o pactuado oportunamente. Por conseguinte, hoje se pode considerar que a empresa cobra um adicional tarifário que não lhe corresponde (MUÑOZ, 2004, p. 5).

Após esta declaração, o secretário foi substituído. A *Suez*, ENRESS e o Poder Executivo provincial formam parte dos grupos dirigentes, mas a primeira compõe a sociedade civil enquanto que os dois últimos fazem parte da sociedade política.

Dentro da classe dirigente os acordos eram feitos com facilidade, e assim a *Suez* conseguiu novamente a suspensão do cumprimento de todas as metas e objetivos antes acordados. Enquanto o contrato era renegociado para permitir à transnacional explorar as estruturas argentinas, os grupos subalternos eram cada vez mais submetidos a condições precárias de sobrevivência. O não cumprimento de obras de coleta de esgotos em *Rafaela* provocou duras manifestações por parte do prefeito desta cidade, que afirmou que *a comunidade de Rafaela somente vai analisar uma recomposição das relações com a empresa depois de ver as obras* (MUÑOZ, 2004, p. 6). Nesta cidade, 37% da população não possuíam serviço de esgoto. Em *Esperanza* a situação era ainda pior: 48% da população careciam dos serviços. Esses números se agravam se comparados com a média nacional: 85% de cobertura, em 2000.

Depoimento de Fabián Monti e Lucas Calderón, membros da *Unión*

Em todo esse processo as organizações foram tomando consciência não somente do negativo da privatização, mas também da importância do recurso, da importância da água para a vida. Outra coisa que fez a empresa, que nunca havia feito a empresa estatal, foi cortar os serviços. Uma das cláusulas do contrato era que se não pagasse, te cortavam o serviço e ficavas sem água. Isso foi uma das primeiras lutas da *Asamblea*, nós afirmamos que a água é um direito e que não se pode deixar uma pessoa sem água. É um feito muito violento que se corte a água, fazer com que uma pessoa tenha que pedir ao vizinho para tomar banho, etc. A *Asamblea* surge com o negativo da privatização e a consciência de que a água é um direito e não uma mercadoria.

3.1.4 *Asamblea Provincial por el Derecho al Agua*: a consulta popular

Várias organizações de bairro, como já comentado, estavam se mobilizando de forma local com abaixo-assinados, reuniões com funcionários e manifestações, como a ocorrida em *Casilda*, em janeiro de 2002, que acabou destruindo a sede da empresa na cidade (MUÑOZ, 2002). Muñoz e Monti (2006, p. 8) sintetizam o início das mobilizações do departamento de *Santa Fe*.

Os anos 2000 e 2001 foram caracterizados pela organização de diferentes espaços nas distintas cidades que reuniam os esforços dos vários afetados pelas práticas da empresa, com reuniões em clubes, audiências públicas nos conselhos municipais, manifestações e múltiplas aparições nos meios de comunicação massivos, destacando-se a luta dos bairros de Villa Gobernador Gálvez e Reconquista, onde se havia cortado o fornecimento de água e onde a empresa foi obrigada a reconectar o serviço pela pressão pública [...].

Foi no ano de 2002 que as várias organizações de bairro que antes protestavam, reclamavam e se mobilizavam de forma isolada em diferentes cidades, se juntaram. Em abril de 2002 se formou a *Asamblea Provincial por el Derecho al Agua*. Ali estavam vizinhos auto-convocados, associações de consumidores, organizações ambientalistas, comerciantes, pequenos e médios industriários, assembléias de bairro, sindicatos, meios de comunicação alternativos, associações classistas e docentes (MUÑOZ, 2002).

Justamente por ter em sua formação pessoas das mais variadas atividades, níveis econômicos, objetivos e orientações políticas, a *Asamblea* foi um espaço, no início de sua existência, de difícil articulação.

As primeiras reuniões não foram fáceis, era o ponto de encontro de novos e velhos militantes pela água, de distintas óticas, desde os bairros mais humildes até os centros comerciais, desde motivações econômicas até ambientais, dos profissionais de hidráulica até o vizinho que não tinha água na caixa, dos interesses usurários até a contaminação por arsênico. (MUÑOZ, 2002, p. 3)

O primeiro desafio da *Asamblea* foi, então, articular as diversas organizações que de alguma forma estavam contra a privatização dos serviços de água e saneamento. Em 1º de

junho do mesmo ano foi realizado o primeiro encontro provincial de *Santa Fe*. A *Asamblea* estava constituída e funcionava com uma plenária para a tomada de decisões e comissões para a execução de temas específicos.

Depoimento de Fabián Monti e Lucas Calderón, membros da *Unión*

Quanto à sua dinâmica interna, as discussões dos participantes se dão sempre de forma horizontal, mas algumas organizações constitutivas se encarregam de levar adiante o que é decidido.

Já no primeiro encontro foi organizada a primeira manifestação da *Asamblea* quando, de forma simultânea, foram distribuídos panfletos em frente a diversos escritórios da empresa em toda a província. Além disso, o encontro serviu para fortalecer a comunicação interna da organização, que nascia mediante uma lista de endereços de correio eletrônico. Foi nesta ocasião também que se iniciou a discussão da consulta popular que seria realizada em outubro do mesmo ano (MUÑOZ, 2002).



Figura 12 – Sessão de trabalho da *Asamblea*.

Fonte: MONTI, 2006.

Dentre as organizações que se encarregam de levar adiante as decisões tomadas horizontalmente na *Asamblea*, destacam-se a *Union de usuarios y consumidores de Rosario (Union)*, o *Taller ecologista* e as diversas organizações de bairro.

Depoimento de Fabián Monti e Lucas Calderón, membros da *Union*

A *Union* se ocupou muito de estudar as empresas no Brasil e a situação da Bolívia para criar um plano diretor e armar um espaço de discussão. O *Taller Ecologista*, uma ONG que trabalha com redes internacionais, olha para a água como um recurso relacionado com a contaminação do meio ambiente. As organizações de bairros estão focadas e compenetradas com o trabalho no seu território. Participam das discussões e as levam aos vizinhos e aos centros comunitários.

A *Union* é uma associação civil de defesa do consumidor. Logo no início da formação da *Asamblea*, visando a desmanchar o consenso neoliberal e a divulgar as práticas da *Suez*, a *Union* elaborou um documento intitulado *El agua, derecho humano o mercancia de lucro*. Este documento sintetiza a história da *Suez* em *Santa Fe* e explica de que forma as renegociações somente favoreceram a empresa, vinculando o caso de *Santa Fe* à política internacional, à hegemonia neoliberal e à escassez de água.

O *Taller Ecologista*, por sua vez, é uma organização não governamental de *Rosario* que, desde 1985, busca introduzir nos âmbitos sindical, estudantil e político, *a visão ecológica, conjugando a problemática social, a exigência do respeito aos direitos humanos e os aspectos ambientais de forma integrada*, e não através de uma visão conservacionista reduzida (TALLER ECOLOGISTA, 2007, p.1). Foi a partir do trabalho do *Taller ecologista* que a *Asamblea* incluiu o aspecto ambiental na luta contra a privatização, e assim a *Asamblea* pôde perceber que danos econômicos e ambientais estão totalmente relacionados.

Assim, por exemplo, o sistema de deságües cloacais adotado em Rosário é o “unitário ou combinado”, ou seja, os canos deságüam juntos os líquidos cloacal e o proveniente das precipitações pluviais. A evacuação se realiza por gravitação, descarregando os líquidos diretamente no rio Paraná, sem tratamento prévio. Durante estes dez anos, nós rosarinos fomos reféns de uma gestão que executou um feroz atentado ao meio ambiente, dado que a conexão ao sistema de deságües cloacais (que é obrigatória por Lei) descarrega os líquidos diretamente no Paraná. Assim, se hipotecou o rio a favor de APSF S.A., tudo para garantir à empresa os lucros prometidos. (MUÑOZ e VACCARO, 2006, p. 10)

O fato de o rio Paraná ser caudaloso e ter boa vazão não justifica que os cidadãos sejam obrigados a utilizar um sistema com o qual não concordam. Segundo TALLER ECOLOGISTA (2007, p.1), diversas espécies animais que se utilizam dos recursos do rio estão em extinção, e as águas estão contaminadas *por deságües de efluentes cloacais sem tratamento e resíduos de hidrocarbonetos e cereais, entre outros*.



Figura 13 – *Rosario e o rio Paraná*

Segundo Muñoz (2002), a *Asamblea* enfrentou três problemas organizativos fundamentais: consenso para a tomada de decisões, eficiência para a implementação destas e estrutura para materializá-las, e

na resolução positiva destes problemas se vê com clareza que a *Asamblea* é o resultado das lutas anteriores, o consenso se conseguiu em mil e uma discussões, participando mas confiando funções, o *Taller ecologista* tomou as relações internacionais, as assembléias de *Rosario* a rede de correio, em cada cidade os organizadores pertenciam a distintos espaços, a eficiência se conseguiu porque a atividade se motorizava sobre organizações pré-existentes [...] (MUÑOZ, 2002, p. 3; grifo meu).

A *Asamblea* mobilizou 7 mil voluntários para organizar e realizar uma consulta popular nas 15 cidades que estavam com os serviços privatizados. A consulta foi realizada entre 26 de setembro e 1º de outubro de 2002, e teve o voto de 256.236 pessoas que se disseram contrárias à permanência da *Suez* na província. Após o plebiscito, em um evento simbólico, as urnas foram levadas até a sede da empresa em *Rosario*, onde foram realizadas manifestações com as palavras de ordem *queremos que se vayan de acá!*

Apesar de o Plebiscito não ter características legais, a presença das mais diversas organizações sociais, a participação massiva, as adesões de todo tipo de instituições e os 976 lugares de votação distribuídos nas 15 cidades perfuraram a política de censura implementada pela empresa produzindo uma forte condenação pública que foi registrada tanto pelo concedente quanto pelo concessionário. (MUÑOZ, 2004, p. 7)

Na Figura 14, uma senhora participa da consulta popular. Ao lado da urna, uma caixa recolhe ‘fundos para publicidade’. Ou seja, ao mesmo tempo em que recolhia assinaturas, a *Asamblea* recolhia fundos para a confecção de materiais de divulgação, imprescindíveis para a organização da contra-hegemonia.



Figura 14 – Consulta popular

Fonte: MONTI, 2006.

A consulta popular foi o primeiro e o mais importante passo para desmanchar o consenso neoliberal na sociedade de *Santa Fe*. Isso ficou claro quando o ENRESS rechaçou, pela primeira vez, uma proposta feita pela *Suez*: em dezembro de 2002 a empresa apresentou um documento intitulado *APSF SA – Plan de Emergencia 2003*, pelo qual afirmava a necessidade de obter \$ 30.600.000 e para tanto demandava um imediato aumento nas tarifas. A hegemonia estava se desmanchando, e a classe dirigente se desarticulava. Um ano depois, o MOSPYV emitiu um decreto que estabelecia uma série de normas e pautas a serem cumpridas pela *Suez*, e o próprio Ministro (que sempre esteve envolvido nas renegociações) declarou como inviável o contrato firmado entre a Província e a empresa (MUÑOZ, 2004).

A falta de legitimidade da ação da empresa estava se tornando evidente aos vários setores da sociedade. Pudera, os problemas se amontoavam e entre 2002 e 2003 a *Suez* cortou ou reduziu os serviços de 50 mil usuários (MUÑOZ e VACCARO, 2006). Prevendo o pior, a empresa acionou o Tratado Bilateral de Investimentos assinado entre Argentina e França em 1991, e entrou com uma ação, aberta em fevereiro de 2004, contra o Governo Federal argentino no *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones* (CIADI), do Banco Mundial.

A solicitação se referia a investimentos das Demandantes em uma concessão para o fornecimento de água potável e deságües cloacais na província argentina de *Santa Fe* e uma série de supostos atos e omissões da Argentina, incluindo o suposto incumprimento ou negativa a aplicar ajustes previamente constantes nos mecanismos de cálculo e ajuste de tarifas. (THE WORLD BANK, 2006, p. 2)

Não só os ‘investimentos’ da *Suez* em *Santa Fe* foram motivo para acionar o CIADI contra a Argentina. A empresa, no mesmo dia, iniciou outros dois casos contra o país: um pela concessão na cidade de *Cordoba* e outro pela concessão na cidade de *Buenos Aires*. Até a conclusão dessa pesquisa, os três ainda estavam pendentes.

Segundo Muñoz (2004), esta medida foi uma forma que a empresa encontrou para pressionar a província pelo aumento de tarifas pleiteado na terceira renegociação; entretanto, o aumento não foi concretizado. Em agosto de 2005, a *Suez* anunciou sua retirada da província de *Santa Fe*.

Quando, em 13 de janeiro de 2006, na reunião de acionistas da empresa *Aguas Provinciales de Santa Fe*, se resolveu a dissolução da mesma e a ida do grupo *Suez*, ninguém nas 15 localidades concessionadas lamentou o fato porque a batalha mais importante havia sido vencida, os usuários, os acadêmicos, os jornalistas, a comunidade, sabiam que o modelo havia fracassado e o governo muito tarde teve que aceitar isso. (MUÑOZ, 2002, p. 10; grifo meu)

Finalmente, os grupos subalternos, através da produção de uma contra-hegemonia que afirma a água como um direito humano, convenceram a sociedade de *Santa Fe* de que a privatização era apenas mais uma forma de apropriação do excedente de capital argentino pelos grupos dirigentes.

3.1.5 Uma nova estatal

Após a saída da *Suez*, o governo provincial insistiu no modelo privado fazendo novas tentativas de colocar outros operadores estrangeiros e nacionais. Porém, todas as propostas enfrentaram resistência da *Asamblea*, que contou, principalmente neste momento, com uma articulação internacional pela qual obtinha informações dos serviços prestados em outros locais pelos pretendentes a operadores em *Santa Fe*, e assim puderam argumentar contra a permanência do modelo.

A empresa que finalmente substituiu a *Suez* é a *Aguas Santafesinas S.A.*, uma sociedade anônima com capital dividido entre a província (90%) e os funcionários (10%). Todavia, a Lei que rege a nova empresa segue sendo a lei de privatização.

Depoimento de Fabián Monti e Lucas Calderón, membros da *Union*

O que essa Lei possibilita é que exista menos controle do que em uma empresa estatal comum. O que demandamos não é somente participação no planejamento, mas na gestão, e isso é muito mais difícil em uma sociedade anônima privada do que em uma sociedade do Estado.

Inicialmente dividida entre considerar a formação da nova empresa uma continuação do modelo privado de gestão ou um passo para atingir um modelo que permita o controle social, a *Asamblea* acabou por entender que a *Aguas Santafesinas S.A.* pode ser a transição

para aquilo que se busca, e foi convidada a participar do planejamento estratégico da empresa, levando uma concepção que pode ser sintetizada nestes nove pontos:

- 1) O direito ao acesso de uma quantidade de água suficiente para a alimentação, a higiene e a limpeza, como Direito Humano essencial, social, universal, indivisível e imprescindível.
- 2) O direito à participação democrática nas decisões sobre políticas e projetos de desenvolvimento sanitário respeitando as características sócio-culturais de cada comunidade.
- 3) O direito a pagar pelo efetivamente consumido em condições que possam ser corroboradas pelo usuário, tanto no sistema de medição como em faturas fáceis de ler e entender.
- 4) O direito à reparação e à indenização adequada por danos e prejuízos provocados por informações falsas ou má qualidade do produto ou serviço.
- 5) O direito à seguridade de que se brinda a água e o saneamento, segundo as normas da Organização Mundial da Saúde sem nenhum tipo de discriminação entre países, zonas, cidades, grupos sociais, raciais ou religiosos.
- 6) O direito ao tratamento de efluentes que assegure um meio ambiente saudável e sustentável para as gerações futuras.
- 7) O direito à informação e à educação do usuário sanitário que assegure uma melhor utilização da água, reduzindo o desperdício e aumentando o compromisso da comunidade com o meio ambiente.
- 8) O direito ao financiamento público, entendendo a água como um bem comum da humanidade e ao saneamento como elemento essencial de saúde pública que não podem ser mercantilizados.
- 9) O direito à informação técnica, financeira e patrimonial sobre o pessoal, os provedores, os contratantes da empresa, que assegure a transparência desde o início de sua gestão (MUÑOZ, 2006, p. 9).

O depoimento de Guillermo Lanfranco, funcionário da *Aguas Santafesinas S.A.*, indica que a transição está ocorrendo no rumo dos pontos colocados pela *Asamblea*, ao menos no que se refere ao acesso à água.

Depoimento de Guillermo Lanfranco, funcionário de *Aguas Santafesinas S.A.*

Nós temos uma responsabilidade com a área de cobertura, e quanto aquele que está na fronteira desta área? O Estado não pode ignorar esta pessoa, algo tem que ser feito. Então o que fazemos? Se por algum motivo técnico não podemos te dar o serviço da mesma forma que a um usuário registrado, de alguma outra forma vamos te dar o serviço: pego um caminhão de água e levo na tua casa, faço um tanque comunitário... O que tratamos de conciliar é que a água é um direito, e um direito básico. Se há um prestador nesta zona há que se atender este direito. Nesse aspecto nós temos mudado, e voltamos à noção de usuário. Colocamos muita ênfase na necessidade de considerar a água um bem finito e um bem social e, portanto, responsabilidade de todos.

Na Figura 15, um cartaz de publicidade da empresa *Aguas santafesinas S.A.* mostra a preocupação do Estado em recuperar anos de atraso nas obras não realizadas pela *Suez*.



Figura 15 – Publicidade da *Aguas Santafe S.A.*

A *Asamblea*, por sua vez, considera que seu papel não está encerrado enquanto não atingir os objetivos colocados na sua formação. O principal, porém, foi atingido, o de desmanchar o consenso e a hegemonia da privatização. Ao mesmo tempo, os grupos subalternos da sociedade civil (organizações de vizinhos, associações de defesa do consumidor e organizações ambientalistas) e da sociedade política (prefeitos, deputados e, no último momento, um ministro) levaram à constituição de uma nova empresa estatal, confirmando o conceito gramsciano de que o Estado é a condensação das lutas de classe que ocorrem na sociedade. A luta da *Asamblea*, agora, é para levar esse conceito à nova empresa estatal, não apenas no planejamento e na constituição acionária, mas, principalmente, na gestão.

3.2 O consenso para uma nova idéia de propriedade estatal

Em *Santa Fe*, a estratégia da classe dirigente para se tornar hegemônica e privatizar os serviços de água e saneamento foi a construção de um consenso que afirmava a privatização como a salvação dos problemas. Nesse item, inicialmente refletirei sobre os conceitos de coerção e consenso, bem como de domínio e hegemonia, para mostrar que consenso e hegemonia não são sinônimos, e a incapacidade de exercer direção moral e intelectual entre os grupos subalternos interrompeu o processo neoliberal promovido pelos dirigentes.

A *Asamblea*, tal qual as assembléias que nasceram de forma espontânea a partir das contradições do sistema capitalista que arrasaram a economia argentina, construiu um consenso sobre uma nova concepção de política, de organização e de gestão de serviços públicos, baseada no conceito gramsciano de Estado: sociedade civil + sociedade política.

3.2.1 Domínio e coerção, hegemonia e consenso

O caso de *Santa Fe* é marcado por uma eficiente construção do consenso pelas classes dirigentes para promover a privatização. Como já visto, o consenso abrangia quase toda a sociedade (civil e política), inclusive o sindicato. Ao contrário do sindicato dos funcionários da estatal de serviços de água e saneamento no Uruguai (FFOSE), o sindicato argentino dos funcionários desse setor (FENTOS) não resistiu aos processos de privatização. Para Antunes (2002), como já visto, essa é a regra e não a exceção, pois as metamorfoses do mundo do trabalho provocadas, principalmente, pela flexibilização das relações de trabalho, pelo aumento do número de desempregados e pela precarização do trabalho, afetaram o *ser-que-vive-do-trabalho* não só no plano material, mas também na sua subjetividade.

Gradativamente foram abandonando seus traços anticapitalistas, aturdidos que estavam, visando a preservar a jornada de trabalho regulamentada, os demais direitos sociais já conquistados e, quanto mais a “revolução técnica” do capital avançava, lutavam para manter o mais elementar e defensivo dos direitos da classe trabalhadora, sem os quais sua sobrevivência está ameaçada: o direito ao trabalho, ao emprego. (ANTUNES, 2002, p. 150)

Os ex-funcionários da estatal DIPOS encontraram na formação de cooperativas a solução para sua sobrevivência. Segundo este autor, tais cooperativas são, na verdade, uma forma de terceirização praticada por empresas para liberar-se dos direitos trabalhistas. Mesmo que suas condições piorassem em relação ao que era antes, essa foi a forma que os antigos funcionários da DIPOS encontraram para garantir o mais elementar dos direitos da classe trabalhadora: *o direito ao trabalho*. Antunes (2002) define esse fenômeno como sindicalismo de participação, que substituiu o sindicalismo de classe.

Participar de tudo..., desde que não se questione o mercado, a legitimidade do lucro, o que e para quem se produz, a lógica da produtividade, a sacra propriedade privada, enfim, os elementos básicos do complexo movente do capital. (ANTUNES, 2002, p. 150)

Os funcionários da estatal foram coagidos a prestar serviços terceirizados e, assim, se debilitam as relações de trabalho. Como afirma Campione (2006), a sociedade política é o âmbito da coerção, e a sociedade civil é o do consenso. Ou seja, a coerção foi a Lei 11.120, de privatização, que autorizou as demissões dos funcionários da antiga DIPOS, bem como todos os outros marcos legais que autorizaram a contratação temporária e precária de funcionários.

O consenso, por sua vez, pode ser identificado tanto nos meios de comunicação quanto nos partidos políticos. Os primeiros porque faziam campanha contra as empresas públicas, e os segundos porque fizeram com que essas se tornassem ineficientes, como afirmaram Muñoz e Vaccaro (2006). Consenso e coerção são conceitos que se referem a práticas relacionadas uma a outra e que, portanto, não se separam. O sindicato foi coagido a aceitar as reformas

neoliberais e a piorar sua condição e, ao mesmo tempo, contribuía para o consenso necessário para a hegemonia da privatização. Quanto aos meios de comunicação, pode-se afirmar que também foram coagidos a construir uma imagem negativa das empresas públicas, enquanto que os partidos políticos tiveram que seguir as receitas internacionais durante a ditadura. Todos os setores da sociedade civil que consentiram com as políticas de privatização foram coagidos a isso.

Também é preciso refletir sobre os significados de domínio e de hegemonia. Como já visto, para Gramsci ambos compõem o Estado, sendo que o primeiro pode ser associado à coerção (que se dá no âmbito da sociedade política), e a segunda ao consenso (que se dá no âmbito da sociedade civil). Analisar o caso de *Santa Fe* associando o conceito de consenso com o de hegemonia coloca em questão a afirmação de Campione (2003), de que os grupos dirigentes não estão interessados na direção intelectual e moral dos subalternos, mas no seu enfraquecimento e retirada da esfera pública, pois foi precisamente a falta de direção moral, por parte dos grupos dirigentes, que levou os subalternos a se tornarem hegemônicos e, portanto, dirigentes. Por isso, a reflexão que aqui deve ser feita é sobre os conceitos de hegemonia e consenso que, apesar de serem conceitos diferentes, se referem a fenômenos relacionados.

Enquanto hegemonia se refere à direção intelectual e moral em tudo aquilo que se refere à sociedade, não somente nas formas de pensar (religião, educação, comunicação) mas, principalmente, nas estruturas organizativas (economia e política), o consenso está relacionado principalmente às formas de pensar, à opinião pública. A obtenção do consenso é prévia à hegemonia, mas por estar em relação dialética com essa é também a forma pela qual a classe dirigente exerce a direção. Por exemplo, se as práticas neoliberais não fossem consenso nas sociedades latino-americanas, não teriam se tornado hegemônicas. Uma vez que se tornaram, orientaram a educação e a comunicação para o consenso, o ‘Consenso de Washington’.

Em *Santa Fe*, porém, o consenso conquistado pelas classes dirigentes não foi sucedido de hegemonia. Seja na sociedade política (Poder Executivo, ENRESS), seja na sociedade civil (*Suez*, cooperativas de funcionários), os grupos dirigentes não exerceram direção intelectual e muito menos moral, pois os grupos subalternos tiveram sua dignidade tolhida com a agudização do empobrecimento devido ao aumento do custo do acesso à água na província. Consenso e hegemonia não são sinônimos, e o caso aqui analisado reafirma a situação detectada por Campione (2003): os grupos então dirigentes, após conquistarem o consenso, não exerceram a direção moral e intelectual, ou seja, exerceram domínio mas não hegemonia.

3.2.2 Horizontalidade e uma nova concepção de propriedade

Os grupos subalternos perceberam que a classe dirigente não construíra a hegemonia e, simultaneamente, sentiram no plano material os efeitos da privatização. Posteriormente, se organizaram e construíram uma forma distinta de fazer política, nascida de forma espontânea e que prioriza a horizontalidade nas decisões e a propriedade comum. A falta de direção moral teve como consequência problemas sérios enfrentados por moradores de várias cidades onde os serviços ficaram a cargo da *Suez*. A experiência vivida pelos moradores fez com que se mobilizassem, em um primeiro momento, isoladamente. Mesmo que as mobilizações isoladas não fossem capazes de afetar o consenso que estava construído, indicam que os vizinhos afetados haviam passado do plano material para o da consciência, entendendo que a falta de água em casa ou a água contaminada que saía de suas torneiras possuía uma causa política e econômica. Percebiam-se, assim, explorados.

A conformação da *Asamblea* marca o momento em que esses moradores se organizaram entre si para a prática social, para o enfrentamento às classes dirigentes. A partir desse momento, contaram com a prática de organizações como a *Union* e o *Taller Ecologista*. O vínculo entre os vizinhos e essas organizações se assemelha com aquele entre os membros da *Comisión*, pois, juntas, *Union* e *Taller Ecologista* contribuem para a consciência e a prática social da *Asamblea*. Enquanto associação de defesa dos direitos do consumidor, a *Union* percebia (mesmo antes de a *Suez* começar a operar) os abusos tarifários da empresa. Já o *Taller ecologista* trouxe ao problema a visão do ponto de vista da defesa do meio ambiente: os abusos da *Suez* não se restringiam ao plano econômico, como também colocavam em risco o ecossistema do rio *Paraná*. Percebendo-se como explorados – pelas tarifas e pela contaminação de seu ambiente –, os membros da *Asamblea* estavam vivenciando uma situação de classe, no sentido de Wood (2003).

As organizações pré-existentes foram fundamentais para a organização da *Asamblea* e para a realização das atividades a que se propunha, como afirmou Muñoz (2002), e aqui está outro aspecto em que a *Asamblea* se assemelha à *Comisión*: é uma rede de interações informais entre indivíduos, grupos e organizações, que se identificam a partir do engajamento em um conflito político. Assim como as diversas assembléias que foram criadas após a crise na Argentina, a *Asamblea* possui uma dinâmica horizontal de tomada de decisões, o que significa que todos os seus membros participam diretamente de todas as deliberações em igual proporção. A horizontalidade entra em conflito com a concepção dominante de organização,

uma vez que a última pressupõe estrutura e hierarquia. Entretanto, concordo com Dri (2006), não há contradição entre horizontalidade e estruturação.

As assembléias são sujeitos que, como todos os sujeitos, consistem em se fazer sujeitos, em subjetivar-se. Não há outra maneira para ser sujeito que se fazer como tal, porque se outro o faz, não o faz como sujeito, e sim como objeto. [...] Isso significa que necessita de uma certa estruturação que seja flexível, que não traia nem a horizontalidade, nem a dinâmica dialética da construção (DRI, 2006, p. 27).

As assembléias são organizações com estruturas flexíveis o suficiente para permanecer como movimento.

A horizontalidade exige que todos possam expressar-se, propor idéias, projetos; discutir o que propõem outros, mas alguém tem que dar a palavra, ordenar o debate, submeter as questões a votação. Os membros realizam funções de acordo com seus dotes, suas condições, suas inclinações, respeitando a liberdade de cada um mas de uma forma ordenada que permita ações que sejam realmente eficazes. (DRI, 2006, p. 28)

Organizando-se dessa forma as assembléias desafiam o sistema político tradicional de representação, buscando *instâncias coletivas de participação deliberativa e controle cidadão* (PÉREZ et al. 2005, p. 411).

No caso da *Asamblea*, esse processo iniciou com a conscientização sobre os projetos da política da classe dirigente e as formas pelas quais esses eram colocados em prática. Os membros da *Asamblea* perceberam, também, que a sociedade de *Santa Fe* havia consentido tal política e, principalmente, que os grupos dirigentes não estavam exercendo direção intelectual e moral, o que possibilitaria que o consenso antes construído fosse desmanchado, e o processo de hegemonia neoliberal fosse interrompido.

A forma que encontraram para isso foi a realização de uma consulta popular. Naquele momento (ano de 2002), a concessão já estava perdendo legitimidade entre alguns setores da sociedade civil e também política. Contudo, a construção de uma contra-hegemonia não se dá ao natural. A *Asamblea* tinha como proposta não só fazer com que os serviços de água e saneamento voltassem a ser de responsabilidade do Estado, como também que a gestão desses serviços fosse transparente e sustentável. Assim, não seria suficiente desmanchar o consenso neoliberal, era preciso construir uma contra-hegemonia; e o primeiro passo seria a construção de um novo consenso, o consenso de que a água pertence ao Estado e deve ser gerida pela sociedade.

A consulta popular envolveu mais de 10% dos eleitores da província de *Santa Fe*³⁹ – o que pode ser comparado ao número de assinaturas recolhidos pela *Comisión* para habilitar o

³⁹ Considerando que a população da província de *Santa Fe* é de 3 milhões de habitantes e o número de votos na consulta popular foi de 256.236 pessoas.

plebiscito da reforma constitucional –, e assim desmanchou o já enfraquecido consenso neoliberal. Ao mesmo tempo, a tomada de consciência por parte dos moradores, bem como a disposição de agir como classe por parte da *Union* e do *Taller Ecologista*, sintetizaram valores e práticas que se originaram na sociedade civil, ou seja, ‘desde baixo’. Essa síntese de valores e práticas inclui imperativos como a participação da comunidade e a sustentabilidade ambiental. Longe de se cristalizar após a saída da *Suez*, servem como um guia de ação para que a *Asamblea* siga lutando para a construção da hegemonia.

Tal qual o *cacerolazo*, as assembléias nasceram espontaneamente e com uma lógica distinta de se fazer política, uma lógica horizontal e desde baixo. Essa mesma lógica está no horizonte da *Asamblea* para que a gestão da nova empresa fornecedora de água e de serviços de saneamento seja aberta e permita efetivo controle social.

Antes da privatização os serviços eram parte de um projeto político centralizador, operado pela sociedade política e avalizado pela classe dirigente. As contradições criadas pela burocratização e a ineficiência dessa empresa levaram a sociedade a adotar a privatização como solução para o problema. Todavia, em pouco tempo os grupos subalternos perceberam que tal medida era, na realidade, parte da estratégia da classe dirigente para se manter como tal, e assim visualizaram as novas contradições existentes na prestação dos serviços por um operador privado e externo. A empresa que sucedeu a *Suez* (*Aguas Santafesinas S.A.*), ao contrário daquela que antecedeu (*DIPOS*), nasceu de uma luta protagonizada na sociedade civil pelos grupos subalternos organizados na *Asamblea*. Essa organização segue lutando por uma empresa estatal no sentido de Gramsci, ou seja, pertencente e gerida pela sociedade (civil e política) de *Santa Fe*.

4 Considerações finais

Essa dissertação é o produto não somente de uma pesquisa de mestrado em Administração, mas de uma trajetória que iniciei ao ingressar na graduação do mesmo curso. Durante esse percurso entendi que os problemas ambientais que ora se apresentam e se intensificam pelo mundo estão enraizados na forma como o ser humano interage com a natureza e com outros seres humanos. Problemas como o aquecimento global e a escassez de água vêm se intensificando assustadoramente desde a primeira revolução industrial, momento que marca o início da hegemonia do pensamento liberal e da ordem de produção e reprodução capitalista: o consumo indiscriminado e a lógica do *homo economicus*, a cada dia que passa, esgotam os recursos naturais e aumentam bolsões de miséria pelo mundo. Essa ordem hegemônica se consolidou através de processos de construção de consensos que organizam e submetem os subalternos para que não interrompam o processo de acumulação do capital e destruição ambiental. Concomitantemente, percebi que as teorias que predominam nos cursos de Administração, seja no nível da graduação ou pós-graduação, não contemplam tais processos, e muito menos questionam uma ordem de produção que se encaminha para um fim catastrófico.

No momento em que 1,1 bilhão de pessoas vive sem água potável e 2,6 bilhões não têm saneamento básico (PNUD, 2006) (certamente esses números aumentaram durante a redação dessa dissertação), me parece, no mínimo, urgente a necessidade de buscar formas de produção e organização comprometidas com os reais problemas que enfrenta a humanidade. Löwy (2007) afirma que, diante de tal urgência, é necessário participar de todas as lutas, desde o combate a uma empresa poluidora até a defesa de um local ameaçado por um projeto destrutivo. Tanto o combate ao desperdício de recursos naturais quanto as manifestações contra a poluição e a construção de barragens que desalojam pessoas, são lutas imprescindíveis. Entretanto, é importante também denunciar a lógica que está por trás, a ordem mercantilizadora que, no caso da água, transforma o recurso em uma mercadoria a que só tem acesso quem pode pagar. É nessa luta que essa dissertação está engajada.

Os dois estudos de caso aqui analisados me ajudaram a formular uma crítica tanto no plano concreto quanto no teórico: a organização de mercado é formulada por grupos dirigentes que visam a benefícios próprios, custe o que custar; e as teorias organizacionais possuem uma limitação para apreender as dinâmicas sociais. Os casos me ajudaram, também,

a enxergar o protagonismo de grupos que rejeitam a subordinação e acenam com a possibilidade de que outra ordem de produção e reprodução seja pensada na provisão de serviços de água e saneamento. Os conceitos que sustentam essa possibilidade são o de organização e de hegemonia.

Durante minha estadia no Uruguai, para a coleta de dados, percebi que, apesar da contra-hegemonia que derrubou a privatização dos serviços, em outros campos a hegemonia neoliberal ainda prevalece entre as sociedades civil e política do país. É consensual entre os uruguaios a construção de fábricas de pasta de celulose estrangeiras financiadas por OIFs, na margem do rio Uruguai (fronteira com a Argentina). Apesar da posição contrária dos argentinos e de movimentos sociais uruguaios, que afirmam que as fábricas desrespeitaram um Tratado Bilateral sobre os usos das águas desse rio, além de poluir o meio ambiente e de concentrar ainda mais a posse de terra pela demanda de eucalipto, para os uruguaios as fábricas devem ser construídas, pois gerarão emprego. Enfim, a hegemonia conquistada pela *Comisión* tem limitações e não impede contra-ofensivas por parte dos grupos neoliberais, seja no campo das políticas de água, como também ocorreu, seja na exploração de recursos naturais e humanos por empresas estrangeiras de celulose.

O conceito gramsciano de hegemonia ajuda a entender a dinâmica democrática e é fundamental na luta para que a democracia deixe de ser apenas um argumento legitimador de práticas autoritárias e incorpore as tensões sociais no Estado, diminuindo assim as desigualdades. A mesma hegemonia que autoriza as práticas neoliberais pode substituí-las por práticas ‘desde baixo’ que, em sua essência, valorizem o ser humano e o meio ambiente, ou seja, a vida.

A organização dos grupos subalternos, por sua vez, é necessária para a conquista da hegemonia. Os casos analisados nessa dissertação oferecem a possibilidade de uma reflexão no campo das teorias organizacionais que, por não ser o foco do estudo, não foi aprofundada: qual a relação entre organização e estrutura? Tanto a *Comisión* como a *Asamblea* propõem a organização dos grupos subalternos de forma horizontal e aberta, o que não significa que não seja estruturada, ou que as tarefas não sejam divididas entre seus membros, e sim que tal estrutura é flexível.

Ao participar da manifestação que marcou a diminuição de tarifas de água e de saneamento e a saída da *Suez* do Uruguai, pude perceber a flexibilidade da estrutura da *Comisión*. Naquela oportunidade, sem qualquer pré-determinação, ordem superior ou distinção de cargos, juntamente com alguns integrantes da *Comisión*, fui às sedes da OSE em *Montevideo* e *Maldonado* para estender cartazes comemorando o fato. Esse episódio também

me mostrou que o trabalho do pesquisador não está separado de seu objeto de estudo, pelo contrário, a pesquisa deve estar comprometida com os posicionamentos do pesquisador.

O conceito de organização em rede ajuda a compreender essa articulação horizontal dos grupos subalternos, ou da classe em Wood (2003). Existe, nos integrantes da *Comisión* e da *Asamblea*, um vínculo que transcende os fatores que tradicionalmente determinam as relações entre pessoas, tais como relações institucionais, de produção ou de classe (no sentido tradicional do conceito), setoriais, de espaço, etc. O vínculo dos integrantes dessas organizações está na experiência vivida, nas idéias (ou na consciência) e nas práticas de conflito. Mesmo que haja certa desigualdade (enquanto conceito vinculado às estruturas, renda, nível cultural, etc.) no âmbito de tais grupos, seus membros estão ligados por objetivos em comum, e esses objetivos não se desvinculam de suas posições políticas. Isso explica também a relação entre as duas organizações, uma relação de companheirismo e solidariedade, bem como a existência de uma articulação internacional formada por diversas organizações latino-americanas contrárias à privatização de serviços de água. Essa articulação se dá através de uma página na internet e troca de informações, que auxiliam as lutas nos diferentes contextos⁴⁰.

Além dos eventos aqui analisados, existem diversos casos em várias partes do mundo em que a sociedade se organizou para expulsar empresas transnacionais que exploravam o negócio da água e assim reestatizar os serviços⁴¹. Tais eventos são interpretados por alguns autores e analistas como um reposicionamento estratégico por parte das empresas transnacionais, que perceberam que explorar esses serviços em certos contextos não é rentável. Ora, é justamente essa crítica que faço aos estudos organizacionais: a incapacidade de perceber os processos sociais e a organização ‘desde baixo’. É evidente que as empresas se reorientaram estrategicamente, mas isso somente ocorreu porque a sociedade se organizou e as expulsou.

Esses vários casos de reestatização, especificamente no contexto latino americano, não estão isolados. Atualmente, está na agenda política de vários Estados (enquanto expressão tanto da sociedade civil como da sociedade política) a reestatização de serviços de energia e

⁴⁰ Essa articulação se chama *RedVida - Vigilancia Interamericana para La Defensa y Derecho al Agua*, www.laredvida.org.

⁴¹ Em Flores (2006b) analiso os casos de reestatização dos serviços ocorridos no Uruguai, Argentina e Bolívia como uma articulação internacional em torno de um discurso contra-hegemônico comum, que desafia o discurso da água como bem econômico afirmando que se trata de um bem público.

infra-estrutura, como o petróleo, o gás e as telecomunicações. Esse fenômeno mostra a emergência de uma contra-hegemonia que substitui o Consenso de Washington.

O Brasil, porém, segue um caminho contrário. Em janeiro de 2007 o Congresso brasileiro aprovou a Lei 11.445/07, que especifica diretrizes nacionais para o setor de saneamento, dentre as quais está a entrada de operadores privados e a possibilidade do corte de fornecimento por falta de pagamento. Além disso, a Lei cria mecanismos de ‘controle social’ com atuação meramente consultiva da sociedade (BARBIERI e BRASILINO, 2006; BRASIL, 2007). A Lei brasileira parece desconsiderar os vários casos ocorridos nos países vizinhos em virtude da privatização dos serviços que, de forma geral, ficaram caros e ineficientes e dificultaram o acesso da população à água potável. Por esse motivo, saí do contexto brasileiro e fui buscar nos países fronteiriços casos que apontam para outra direção e oferecem perspectivas distintas.

Os eventos que foram analisados aqui mostram o momento em que a sociedade soluciona contradições. Todavia, como a história não parou naquele momento, novas contradições e antíteses surgiram e ainda surgirão. Como possibilidade de novas investigações, fica uma contradição que encontrei no discurso das organizações que protagonizaram os dois casos. Ambas consideram a gestão das águas no Brasil um modelo a ser seguido, e repetem as diretrizes da ONU, o ‘mantra’ das políticas de água. Entretanto, são exatamente essas diretrizes que autorizam a mercantilização da água.

O desafio que está colocado nos contextos em que os serviços de água e saneamento foram reestatizados é o de conceber um modelo de gestão pertencente ao Estado (no sentido gramsciano), ou seja, gerido pela sociedade. Ao mesmo tempo, as teorias organizacionais são desafiadas a explicar e contribuir para a construção de práticas de gestão horizontais, abertas e com efetivo controle social.

Referencias bibliográficas

ACHKAR, M., DOMINGUEZ, A. e PESCE, F. La defensa del agua como recurso público en Uruguay: el caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) y el plebiscito por el agua. **Revista Org & Demo**. v. 6, n. 1. Universidade Estadual Paulista, 2005.

ADUANA ARGENTINA. **República Argentina**. Disponível em <<http://www.aduanaargentina.com/images/mapa-argentina.gif>>. Acesso em 8 fev. 2007.

ALTMAN, David. **Popular initiatives in Uruguay**: confidence votes on government or political loyalties? *Electoral Studies* 21 (2002) 617–630. Disponível em <<http://www.puc.cl/icp/webcp/papers/Altman%20-%20Electoral%20Studies.pdf>>. Acesso em 6 fev, 2007.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8 ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002.

ARGENTINA (República). Ministerio de economía y producción. **Breve reseña histórica** de la empresa desde el momento de su creación hasta la declaración de liquidación. Disponível em <http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Res-Hist-OSN.htm>. Acesso em 15 dez. 2006.

BARBIERI, Gisele; BRASILINO, Luís. A solução pelo capital privado. **Brasil de Fato**. p. 21 a 27. dez. 2006.

BASUALDO, E. et al. **El proceso de privatización en la Argentina**. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión de privilegios y supresión de privilegios y rentas extraordinarias, FLACSO/IDEP - Universidad Nacional de Quilmes/Página 12, Buenos Aires, 2002.

BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política**: ensaios sobre literatura e história da cultura. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

BILBAO BIZKAIA. **Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia**. Disponível em <http://www.consortiodeaguas.com/castellano/consorcio/nuevas_actividades.asp>. Acesso em: 4 dez. 2006.

BLACK, Maggie. **The no-nonsense guide to water**. London: Verso, 2004. ISBN 1-84467-509-2.

BORGES, André. **Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa**: contradições da resposta conservadora à “crise de caráter” do Estado. In: DADOS – Revista de ciências sociais, v. 43, n. 1. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.

BORON, Atilio. **Estado, capitalismo e democracia na America Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2003. Disponível em <<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/estado/estado.html>>. Acesso em 28 jan. 2007.

BRASIL. Presidência da República, Casa civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei 11.445**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em 28 jan. 2007.

- BROHM, Jean Marie. **O Que é a Dialética**. Lisboa: Antídoto, 1979.
- CÂMARA MERCANTIL. Disponível em <http://www.camaramercantil.com.uy/img-uploads/mapa_uruguay.jpg>. Acesso em 30 jan. 2007.
- CAMPIONE, Daniel. **Algunos términos utilizados por Gramsci**. Disponível em <<http://misioncultura.minamb.gob.ve/descarga/01/desc55.pdf>>. Acesso em 2 out. 2006.
- CAMPIONE, Daniel. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina. In: COUTINHO, C. N., TEIXEIRA, A. P. (org). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- COTARELO, Maria Celia. Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual. OSAL, **Observatorio Social de America Latina**, ano VI, n. 17. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2005 1515-3282. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal17/cotarelo.pdf>. Acesso em: 12 jan 2006.
- CRESPO, Carlos. Continuidad y Ruptura: la “Guerra del Agua” y los nuevos movimientos sociales en Bolivia. **Revista del Observatorio Social de America Latina**, n. 2. 2000. Disponível em <<http://osal.clacso.org/espanol/html/frevista.html>> Acesso em 8 dez. 2005.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Democracia direta e ação popular. In: **Instituto Pólis – artigos**. out. 2005. Disponível em <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=118>. Acesso em 6 fev. 2007.
- DIANI, Mario. Networks and social movements: a research programme. In: DIANI, Mario; McADAM, Doug. **Social movement and networks: relational approaches to collective action**. New York: Oxford university press, 2003.
- DOMÍNGUEZ, Ana. **La gestión sustentable del agua en Uruguay**. Disponível em <<http://www.redes.org.uy/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=151&mode=thread&order=0&thold=0>>. Acesso em: 4 dez. 2006.
- DRI, Rubén. **La revolución de las asambleas**. Buenos Aires: Diaporías, 2006.
- ENREDANDO. **Mercosur y el Papel de la Discordia**. Disponível em <http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=27641>. Acesso em 30 jan. 2007.
- EPFA. **Encuentro Progresista Frente Amplio**. Disponível em <<http://www.epfaprensa.org/>>. Acesso em 4 dez. 2006.
- FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE OBRAS SANITARIAS. **Fentos Publicaciones**. Disponível em <http://www.fentos.org.ar/index_publicaciones.html>. Acesso em 15 dez. 2006.
- FERREIRA, Aurélio B. H. **Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI**. Versão 3.0. Editora Nova Fronteira, 1999
- FFOSE. **Federación de los Funcionários de OSE**. Disponível em <<http://www.ffose.org.uy/>>. Acesso em: 4 dez. 2006.
- FIORI, José Luís. Globalização e governabilidade democrática. In: **Physis – Revista de saúde coletiva**, v. 7, n. 1. Instituto de Medicina Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 1997.
- FLEURY, Sonia.; BELMARTINO, S.; BARIS E. (editores). **Reshaping health care in Latin America: a comparative analysis of health care reform in Argentina, Brazil, and Mexico**. Ottawa: International Development Research Centre, 2000.

FLORES, Rafael Kruter, MISOCZKY, Maria Ceci Araujo. Participação no Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: o Caso do Comitê Lago Guaíba. In: **XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, Curitiba, 2004.

FLORES, Rafael Kruter. Acerto de contas com a Administração: uma reflexão a partir de Tragtenberg, Motta e Guerreiro Ramos. In: **IV Encontro Nacional de Estudos Organizacionais**, Porto Alegre, 2006a.

FLORES, Rafael Kruter. O Discurso Como Estratégia de Luta Contra a Mercantilização da Água. In: **X Colóquio Internacional sobre Poder Local**, Salvador, 2006b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Mapa de zonas áridas de la República Argentina**. Disponível em <<http://www.fao.org/ag/agl/agll/lada/arg/Archivos/02%20-%20TierrasAridas/mapazonasaridas.htm>>. Acesso em 8 fev. 2007.

GARCIA, Luís. Luís Garcia: depoimento [set: 2006]. Entrevistador: Rafael Kruter Flores. Maldonado, Uruguai. Gravado em meio digital.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAMSCI, Antonio. **Selections from the prison notebooks**. New York: International Publishers, 2005.

HALL, David e LOBINA, Emanuele. **La privatización del agua en América Latina**. Unidad de Investigaciones de la Internacional de Servicios Públicos, Universidad de Greenwich, 2002. Disponível em <<http://www.psiru.org/reports/2002-06-W-Latam-es.doc>>. Acesso em: 4 dez. 2006.

HERRAIZ, Iñigo. **Cuando se privatiza el agua**. Disponível em <<http://www.americaeconomica.com/numeros4/312/reportajes/Solidario312.htm>>. Acesso em 12 jan 2006.

HINKELAMMERT, Hans. **Crítica al sistema económico desde la ética**: mundialización de mercados, neoliberalismo y legitimación del poder en la sociedad capitalista actual. Ponencia apresentada en el XII Congreso de Teología de Madrid, septiembre 1993. Disponível em <http://www.eumed.net/cursecon/textos/Hink-critica.htm>. Acesso em 28 jan. 2006.

HOARI, Quintin; SMITH, Geoffrey Nowell. State and civil society. In: GRAMSCI, Antonio. **Selections from the prison notebooks**. p. 206 – 209. New York: International Publishers, 2005.

IBARRA, Luís. **Las reformas de los servicios públicos en Uruguay durante el gobierno de Jorge Battle (2000-2005)**. Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política, 2005. Disponível em <<http://www.clad.org.ve/fulltext/2080900.pdf>>. Acesso em 30 jan. 2007.

INMOBILIARIA RIO DE LA PLATA. Disponível em <<http://www.riodelaplatainmobiliaria.com/fotos/maldonado.jpg>>. Acesso em 30 jan. 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. INE Población año 2005. Disponível em <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2006/poblacion.pdf>>. Acesso em 5 fev. 2007.

- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Strategy for integrated water resource management.** Washington, 1998. Disponível em < <http://www.iadb.org/sds/doc/1289eng.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2006.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF conditionality.** Disponível em < <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2006.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Uruguay—Letter of Intent**, Memorandum of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding. Montevideo, 18 jun. 2002. Disponível em < <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/ury/02/index.htm>>. Acesso em 4 dez. 2006.
- KONDER, Leandro. **O que é dialética.** São Paulo: Brasiliense, 1981.
- LACLAU, Ernesto. **Emancipation(s).** London: Verso, 1996.
- LANDER, Edgardo. La utopía del mercado total y el poder imperial. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, vol.8, n.2, p. 51-79, 2002. Disponível em < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/rvecs/elander.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2006.
- LANFRANCO, Guillermo. Guillermo Lanfranco: depoimento [set: 2006]. Entrevistador: Rafael Kruter Flores. Rosario, Argentina. Gravado em meio digital.
- LÖWY, Michael. Ecologia e socialismo. **Brasil de Fato**. p. 2, fev. 2007.
- LUKES, Steven. **Power: A Radical View.** Hong Kong: MacMillan, 1993.
- MARIS, Bernard. O apetite voraz das multinacionais. **Cadernos Diplô**, São Paulo, n. 3, 2003.
- MARQUISIO, Adriana. Adriana Marquisio: depoimento [set: 2006]. Entrevistador: Rafael Kruter Flores. Maldonado, Uruguai. Gravado em meio digital.
- MEMORIA DEL SAQUEO. Direção de Pino Solanas. Co-produção de Cinesur S.A. (Argentina), ADR Productions (França), Thelma Film AG (Suíça), 2003. DVD.
- MÉSZÁROS, István. **Para além do capital** – rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- MINTZBERG, Henri; JØRGENSEN, Jan. Una estrategia emergente para la política publica. In: **Gestión y Política Pública**, vol. IV, n. 1, Mexico, 1995.
- MISOCZKY, Maria Ceci Araujo, BOEHM, Steffen. A práxis da resistência e a hegemonia da organização. In: **X Colóquio sobre Poder Local**, Salvador, 2006.
- MONAL, Isabel. Gramsci, a sociedade civil e os grupos subalternos. In: COUTINHO, C. N., TEIXEIRA, A. P. (org). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MONTI, Fabián. **La lucha por el derecho al agua en Santa Fe.** Argentina, 2006. 24 transparências.
- MONTI, Fabián; CALDERÓN, Lucas. Fabián Monti e Lucas Calderón: depoimento [set: 2006]. Entrevistador: Rafael Kruter Flores. Rosario, Argentina. Gravado em meio digital.
- MOTTA, Fernando Prestes. **Burocracia e autogestão** (a proposta de Proudhon). São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MUÑOZ, Alberto. Alberto Muñoz: depoimento [set: 2006]. Entrevistador: Rafael Kruter Flores. Rosario, Argentina. Gravado em meio digital.

- MUÑOZ, Alberto. **Análisis del informe** sobre cumplimiento de obligaciones contractuales de aguas provinciales compañía Suez en Santa Fe Argentina presentado por el ENRESS al gobernador Jorge Obeid. jan. 2004. Disponível em <<http://www.consumidoresint.org/documentos/bivi/LaSuez.doc>>. Acesso em 8 fev. 2007.
- MUÑOZ, Alberto. Fuera Suez, Suez se fue. Asamblea Provincial por el Derecho al Agua, Unión de Usuarios y Consumidores, Red VIDA, Argentina. In: Defendamos los bienes comunes. **Food & Water Watch**, v. 4. n. 2. mar. 2006. Disponível em <www.foodandwaterwatch.org/water/pubs/newsletters/defendamos-los-bienes-comunes-marzo-2006/download?id=pdf>. Acesso em 8 jan. 2007.
- MUÑOZ, Alberto. **Historial de APDA**. Unión de Usuarios y Consumidores, Asamblea provincial por el derecho al agua. fev. 2002. Rosario, Argentina. Disponível em <<http://www.taller.org.ar/Agua/HistorialAPDA.pdf>>. Acesso em 8 fev. 2007.
- MUÑOZ, Alberto. **Plesbisito para el agua**, del 25 al 30 de septiembre 2002. El agua derecho humano o mercancía de lucro: enfoque global de la crisis, 200?. Disponível em <http://www.elcorreo.eu.org/esp/article.php3?id_article=357>. Acesso em 8 fev. 2007.
- MUÑOZ, Alberto; MONTI, Fabián. **La lucha por el derecho al agua en la provincia de Santa Fe**. Unión de Usuarios y Consumidores, Filial Rosario. Asamblea Provincial por el Derecho al Agua. Santa Fe, Argentina. jun. 2006.
- MUÑOZ, Alberto; VACCARO, Valeria. **Tribunal de los Pueblos** a las Transnacionales Europeas y su accionar en América Latina y el Caribe, Viena. maio, 2006.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, C. N., TEIXEIRA, A. P. (org). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- O'DONNELL, Guillermo. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. São Paulo: Vértice, 1986.
- PETRELLA, Riccardo. A conquista da água. **Cadernos Diplô**, São Paulo, n. 3, 2003b.
- PETRELLA, Riccardo. Uma necessidade vital se torna mercadoria. **Cadernos Diplô**, São Paulo, n. 3, 2003a.
- PINHEIRO, Sebastián. **El agua como derecho humano fundamental**, 2002. Disponível em <http://www.lainsignia.org/2002/noviembre/ecol_028.htm>. Acesso em 4 dez. 2006.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Notícias. **Falta de água e esgoto mata 1 criança a cada 19 segundos**. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/noticias/impressao.php?id01=2392>>. Acesso em 4 mar. 2007.
- PORTAL SANTA FE. **Portal Santa Fe**. Disponível em <<http://www.portal.santafe.gov.ar>>. Acesso em 8 fev. 2007.
- PORTAL SANTA FE. **Reseña Historica**, 2005. Disponível em <<http://www.portal.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/5316>>. Acesso em 8 fev. 2007.
- POUPEAU, Franck. Os desgastes da privatização. **Cadernos Diplô**, São Paulo, n. 3, 2003.
- RAUBER, Isabel. **Sujeto políticos: rumbos estratégicos y tareas actuales de los movimientos sociales y políticos en América Latina**. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2006.

REDES. **Redes Amigos de la Tierra.** Disponível em <<http://www.redes.org.uy/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=14&mode=thread&order=0&thold=0>>. Acesso em: 4 dez. 2006.

REDES. **Redes Amigos de la Tierra.** Disponível em <<http://www.redes.org.uy/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=237&mode=thread&order=0&thold=0>>. Acesso em: 30 jan. 2007.

RENFREW, Daniel. Uruguay: políticas ambientales, agua y sociedad. In: SANTOS et al. **Aguas en movimiento: la resistencia a la privatización de agua en Uruguay.** Montevideo: Edición de los autores, 2006.

RIOS VIVOS. **Portal de informações ambientais.** Coalizão Rios Vivos. Disponível em <<http://www.riosvivos.org.br/>>. Acesso em 15 dez. 2006.

SANTA FE (Provincia). **Ley 11.220**, de 24 de novembro de 1994. Dispone la regulación de la prestación del Servicio y prevé los sistemas para la autorización de la provisión del Servicio por los Prestadores en todo el ámbito de la provincia de Santa Fe. Disponível em <<http://www.enress.gov.ar/ley11220/LEY11220.doc>>. Acesso em 9 fev. 2007.

SANTA FE (Provincia). Ministerio de obras, servicios publicos y vivienda. Ente regulador de servicios sanitarios. **Informe sobre el grado de cumplimiento de Aguas Provinciales de Santa Fe.** jan. 2004.

SANTOS, Carlos e IGLESIAS, Veronica. Una historia de la CNDAV. In: SANTOS et al. **Aguas en movimiento: la resistencia a la privatización de agua en Uruguay.** Montevideo: Edición de los autores, 2006.

SANTOS, Carlos. Carlos Santos: depoimento [set: 2006]. Entrevistador: Rafael Kruter Flores. Montevideo, Uruguai. Gravado em meio digital.

SANTOS, Carlos. La privatización del servicio público de agua en Uruguay. In: SANTOS et al. **Aguas en movimiento: la resistencia a la privatización de agua en Uruguay.** Montevideo: Edición de los autores, 2006a.

SANTOS, Carlos. Movimientos sociales: perspectivas, análisis y tendencias en América Latina y Uruguay. In: SANTOS et al. **Aguas en movimiento: la resistencia a la privatización de agua en Uruguay.** Montevideo: Edición de los autores, 2006b.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização.** São Paulo: Ucitec, 1999.

SOLON, Pablo. A lição de Cochabamba. **Cadernos Diplô**, São Paulo, n. 3, 2003.

SUEZ. **International industrial and services group.** Disponível em <<http://www.suez.fr/indexUK.php>>. Acesso em 20 out. 2006.

TALLER ECOLOGISTA. **Grupo ecologista de Rosario.** Disponível em <<http://www.taller.org.ar/>>. Acesso em 9 fev. 2007.

TAPIA, Luis. La crisis política de Abril. Luis Tapia. OSAL, **Observatorio Social de América Latina**, n. 2. Disponível em <<http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal2/bolivia.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2006

THE WORLD BANK. **International bank for reconstruction and development program document.** Report No. 24515. jul, 2002. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/08/23/000094946_02081004005885/Rendered/PDF/multi0page.pdf> Acesso em: 4 dez. 2006.

THE WORLD BANK. International Centre for Settlement of Investment Disputes. Washington, D.C. **ICSID Case No. ARB/03/17**. mar. 2006. Disponível em < <http://www.worldbank.org/icsid/cases/ARB0317-AC-en.pdf>>. Acesso em 9 fev. 2007.

THE WORLD BANK. **Water resources sector strategy**. Washington: The World Bank, 2004. Disponível em < http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20040601150257>. Acesso em: 12 jan. 2006.

TRIVIÑOS, Augusto N. **Introdução à pesquisa em ciência sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **World water assessment programme**. Disponível em <http://www.unesco.org/water/wwap/>. Acesso em 2 out. 2006.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Vital water graphics**. Disponível em < <http://www.unep.org/vitalwater/>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

URUGUAY (República). **Constitución de la República**, 1967. Disponível em < <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const997.htm>>. Acesso em 4 dez. 2006.

URUGUAY (República). **Decreto 157 005**, 2005. Disponível em < http://www.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2005/05/CM%2071_20%20MAY%2005_00001.PDF>. Acesso em 4 dez. 2006.

URUGUAY (República). **Ley N° 11.907** - Obras Sanitarias del Estado - Se crea como servicio descentralizado y se le estructura un reglamento organico, 1952. Disponível em < http://www.ose.com.uy/e_leyorganica.htm>. Acesso em: 4 dez. 2006.

URUGUAY (República). **Ley n° 14.859** - Código de Aguas, 1979. Disponível em < <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley14859.htm>>. Acesso em 4 dez. 2006.

URUGUAY (República). **Ley n° 16.361** – Arroyo Maldonado, 1993. Disponível em < <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley16361.htm>>. Acesso em 4 dez. 2006.

URUGUAY (República). **Ley n° 16.736** – Presupuesto Nacional, 1996. Disponível em < <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley16736.htm>>. Acesso em 4 dez. 2006.

VALDOMIR, Sebastián. Contexto y antecedentes del plebiscito del agua. In: SANTOS et al. **Aguas en movimiento: la resistencia a la privatización de agua en Uruguay**. Montevideo: Edición de los autores, 2006a.

VALDOMIR, Sebastián. Rupturas y continuidades: el plebiscito del agua en la perspectiva de los procesos de 1989-2003. In: SANTOS et al. **Aguas en movimiento: la resistencia a la privatización de agua en Uruguay**. Montevideo: Edición de los autores, 2006b.

VARGAS, Humberto e KRUSE, Thomas. Las victorias de Abril: una historia que aún no concluye. Humberto Vargas y Thomas Kruse. In: OSAL, **Observatorio Social de América Latina**, n. 2. Disponível em <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal2/bolivia.pdf>. Acesso em 12 jan. 2006.

WIKIPEDIA. **A enciclopédia livre**. Disponível em < <http://pt.wikipedia.org/>>. Acesso em 28 jan. 2007.

WOOD, Ellen. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global water supply and sanitation assessment 2000 report, 2000**. Disponível em: <

http://www.who.int/docstore/water_sanitation_health/Globassessment/GlobalTOC.htm>.
Acesso em: 12 jan. 2006.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. **The dublin statement on water and sustainable development.** Disponível em <<http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedece.html>>. Acesso em 25 set. 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZITARROSA, Alfredo. Diez décimas de saludos al pueblo argentino. In: ZITARROSA. **Antologia 1 1936-1989** [S.I.]: Sony, [1989?]. CD. Faixa 1.