

O QUE PODE A ÁGUA? LIMITES E POSSIBILIDADES DAS PRÁTICAS POLÍTICAS PARA O ACESSO E A DEFESA DA ÁGUA COMO DIREITO NA ARGENTINA¹



Cecilia Carrizo²
Mauricio Berger³

RESUMO

O trabalho visa esclarecer a trama de relações políticas – dos espaços público, cidadão e estatal – que operam em torno da garantia da água como direito humano em uma república. Recupera-se o conceito de garantia como a ação social contínua dos cidadãos, instituída ou não por lei e, neste último caso, configuradora do conjunto de burocracias criadas para efetivá-la em um Estado democrático de direito. A partir de perspectiva crítica aos modelos pluralistas de análise de políticas públicas, destaca-se o fato desconsiderado por aqueles: o Estado não é um ator, mas sim uma estrutura institucional complexa e, fundamentalmente, a instituição que toma as decisões coletivas vinculantes com competências legais para a regulação e o controle sobre o uso dos bens comuns.

A partir desse marco, indaga-se: o que pode a água? Quais são as práticas políticas utilizadas atualmente para sua defesa como um direito na Argentina? Para responder a esta pergunta, o ponto de partida são as lutas sociais pela água em contextos de contaminação que têm lugar em duas províncias – Córdoba e Rio Negro. As lutas são espaços de interação privilegiados, em que os cidadãos invocam/revogam as instituições vigentes e lutam por novas formas de organização do poder e recursos públicos, para a efetiva vigência de direitos, apelando para diferentes marcos e formas organizacionais e, também, com diferentes alcances e resultados. É a partir destas ações que se identifica a estrutura estatal realmente existente nos estados provinciais, enquanto marcos que possibilitam e/ou restringem as práticas de funcionários dos diferentes poderes públicos, assim como dos próprios cidadãos, em casos de contaminação da água. Visualizam-se, então, as

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

2. Professora adjunta do Instituto de Pesquisa e Formação em Administração Pública (IIFAP) da Universidade Nacional de Córdoba.

3. Bolsista de pós-doutorado do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Professor assistente do IIFAP da Universidade Nacional de Córdoba.

diferenças concretas no que tange a garantias institucionais, desenvolvimentos organizacionais, procedimentos, recursos e atuações na gestão da água.

Pretende-se, com esta investigação, contribuir para a reflexão sobre os limites e as possibilidades da ação política – tanto na esfera pública estatal como na cidadã – para se alcançar uma política democrática de garantia da água ante os processos de contaminação que supere as leituras e as prescrições tecnocráticas para a resolução destes problemas públicos.

1 INTRODUÇÃO

No marco do projeto de pesquisa Instituições Democráticas e Direitos Coletivos,⁴ este trabalho tem como ponto de partida as lutas sociais diante de situações de contaminação da água em duas províncias da Argentina: Córdoba e Rio Negro. Entendem-se as lutas como espaços concretos de interação democrática; redes de diálogo a partir das quais se invocam/revogam os três poderes públicos do Estado e se ensaiam novas formas de organização do poder e dos recursos públicos para garantir a água como direito. Nestes, desafia-se, portanto, a capacidade do Estado democrático de direito – para reconhecer e garantir direitos – e dos cidadãos – para exercê-los e defendê-los (Held, 1997; Habermas, 1999). Como têm demonstrado as análises sobre os processos de contaminação, a vulnerabilidade dos bens comuns e das populações afetadas põem em causa o conjunto das instituições, e não apenas as do Poder Executivo, sobre as quais se concentram as tradicionais análises de políticas públicas. Também põem em evidência os *deficit* de coordenação interinstitucional e interjurisdiccional; em suma, o próprio caráter público da estrutura estatal enquanto sistema legal (O'Donnell, 2010).

Em relação à escala provincial⁵ em que se realiza a análise, cabem dois esclarecimentos. Por um lado, no que diz respeito ao marco institucional e legal, a Constituição Nacional da Argentina estabelece, desde 1994, direitos e garantias para os habitantes em relação ao meio ambiente e aos recursos naturais em seus Artigos 41, 42 e 43; determina também que são as províncias que têm competência para exercer o domínio, o controle e a regulamentação do uso, da defesa e da conservação de seus recursos naturais. Todavia, em nível legal, não existe lei nacional específica sobre a qualidade da água. A Lei nº 25.688, de 30 de dezembro de 2002 – que estabelecerá o Regime de Gestão Ambiental das Águas na Argentina, por intermédio de pressupostos mínimos para sua conservação, seu aproveitamento e seu uso racional –, encontra-se sem regulamentação, entre outras questões, por disputas interprovinciais, sem resolver-se no nível de Corte Suprema da nação.

4. O projeto conta com o apoio da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Universidade Nacional de Córdoba e desenvolveu-se durante o período 2009-2010, no IIFAP desta universidade.

5. A divisão administrativa da Argentina é composta por 23 províncias e um Distrito Federal.

As normas utilizadas para regular alguns aspectos são os códigos Civil, Penal, Comercial, Alimentar e de Mineração e as leis nacionais gerais de meio ambiente e resíduos perigosos. A esta situação de dispersão normativa soma-se a proliferação de organismos estatais nacionais, provinciais e regionais e/ou zonais (bacias) com ingerência na matéria, e também as novas modalidades neoliberais de gestão privada de agências e empresas estatais, o que aumenta as exigências para efetiva regulação e controle do uso e da qualidade da água.

No primeiro momento, apresentam-se as práticas dos cidadãos ante os processos de contaminação em ambas as províncias, tendo maior destaque aquelas que se caracterizam pela continuidade de suas ações e sua participação no espaço público. Recorrendo-se a análises de textos jornalísticos e documentos e a entrevistas detalhadas com os protagonistas, reconstruíram-se os marcos a partir dos quais os atores definem e redefinem suas ações, seus alcances e seus resultados.

Pretende-se, com isso, apresentar a institucionalidade do espaço público cidadão que luta pela garantia da água como direito, reconhecer a pluralidade de tradições e saberes que convergem e, dessa forma, contribuir com a possibilidade de refletir sobre estratégias para sua realização.

No segundo momento, apresenta-se a estrutura institucional dos estados provinciais interpelada a partir das situações de contaminação, fundamentalmente as áreas dedicadas ao controle de efluentes industriais e esgotos domésticos, bem como o conjunto de estruturas legais e institucionais destinadas à regulamentação e ao controle. Observam-se as diferenças ou as semelhanças no que diz respeito a garantias institucionais, desenvolvimentos organizacionais, procedimentos e atuações concretas que compõem a política estatal em relação à problemática, a fim de se aproximar – na medida do possível – da identificação dos reais limites e possibilidades. Também se abordam, no que se refere à sua intervenção na questão analisada, as atuações dos poderes públicos, tema-chave sob uma perspectiva republicana e frequentemente ignorado pelas análises de políticas centradas na gestão e na governança.

2 METODOLOGIA

O método de pesquisa tem como eixo principal a tomada da palavra dos cidadãos como acontecimento pelo qual esta deixa de estar incluída no “nós” do sistema oficial de autoridade. Como observa Cavell (2003), a qualidade de uma democracia pode ser medida pelas vezes em que os cidadãos têm de tomar a palavra e pelos custos que isto acarreta para eles, critério particularmente relevante em tempos de crescente criminalização e repressão das manifestações em defesa da água na Argentina e na região latino-americana. Neste marco de tensões da institucionalidade democrática e da vigência de direitos, recorre-se ao método reconstrutivo,

com o objetivo de se realizar uma interpretação razoável, na qual se explicitam os contextos, os critérios, as práticas e os discursos postos em prática nestes conflitos, a partir da voz dos protagonistas.⁶

Os participantes podem destacar seu entendimento da situação e a fundamentação da sua intervenção, assim como avaliar os pontos fortes, identificar os pontos fracos das intervenções e elaborá-los de forma produtiva. A pesquisa constituiu um processo cooperativo de aprendizagem social, que contribuiu para identificar e analisar as posições defendidas – por meio de fontes secundárias e entrevistas com os atores envolvidos –, pretendendo não avaliá-las sob perspectiva do suposto saber teórico político. O objetivo é perceber os limites e as possibilidades de intersubjetividade situada na qual os autores deste estudo participaram como pesquisadores (Pitkin, 1984) e produziram pensamento destinado a contribuir com a resolução democrática dos conflitos nos quais se desafia a garantia da água como direito humano.

Recorre-se também ao método comparativo para identificar as formas de resolução dos problemas comuns, com o objetivo de visualizar as particularidades das lutas e do funcionamento das instituições estatais nas províncias de Córdoba e Rio Negro. A comparação faz parte de esforço de pesquisa que inclui outras províncias, mas especificamente neste trabalho são apresentados estes casos porque a província de Rio Negro conta com institucionalidade ambiental avançada em comparação à existente em Córdoba. Entende-se como tal uma série de normas constitucionais e legais que, como marco, possibilitam ou restringem a ação tanto dos funcionários públicos como dos cidadãos para a garantia do direito à água, bem como abrem a possibilidade de sua reinterpretação ou a criação de novas regras por parte de política democrática (Carrizo, 2010).⁷

Apresenta-se, portanto, o resultado da análise a respeito das lutas contra a contaminação das águas nas duas províncias, a partir do qual se identificam casos relevantes por sua complexidade e sua permanência no tempo, seus participantes e também pelas agências estatais responsabilizadas.

6. Para ampliar o conhecimento sobre o método reconstrutivo, ver Serrano (1991). Aplica-se este método para a reconstrução da atuação das instituições do Estado frente a um caso de contaminação ambiental. O produto deste trabalho é o livro de Carrizo e Berger (2009).

7. Entre estas, destaca-se a atribuição de ampla legitimidade processual para todos os habitantes para atuarem em casos de contaminação em defesa de direitos coletivos e interesses difusos (cabe ressaltar que em várias províncias da Argentina a legitimação somente é reconhecida aos que são afetados, organizações não governamentais – ONGs especializadas – e ao *Defensor del Pueblo*, órgão independente cuja missão é a defesa dos direitos tutelados na Constituição ante atos ou omissões da administração, bem como o controle do exercício das funções públicas, ver <<http://www.dpn.gob.ar>>; as instituições de *mandamus* e *ou prohibimus*, pelas quais o poder judicial pode ordenar uma ação ou proibi-la a funcionários públicos para efetivar a garantia de um direito; a consideração das questões ambientais como competência originária do Superior Tribunal de Justiça; a forma administrativa de superintendências para a agência encarregada do controle, o que constitui estratégia de gestão para a independência das agências técnicas das pressões políticas e conceder-lhes autonomia financeira para o cumprimento de suas funções de regulação e controle, entre outras.

Analisa-se vários tipos de documentos (leis, atas de assembleias etc.) e, por fim, realizam-se entrevistas com os participantes dos espaços público cidadão e estatal. Diferencia-se para sua apresentação a reconstrução do que se denomina de institucionalidade do espaço público cidadão e do espaço público estatal em ambas as províncias.

As dificuldades que se enfrentaram na realização da pesquisa foram a falta de acesso público – e talvez a inexistência de? – aos dados dos organismos estatais referentes a este tipo de questão, assim como impedimentos postos por alguns funcionários públicos, principalmente na província de Córdoba. Este problema, sistematicamente minimizado pelos estudos sobre políticas públicas na Argentina, é especialmente significativo no que diz respeito a problemas de poluição. Práticas pseudotécnicas não podem antecipar os problemas nem promover sua resolução, na qual se identifiquem os responsáveis e se cobre eficácia no princípio do direito ambiental de que o “poluidor paga”, transferindo-se assim o custo dos danos para o Estado e/ou os próprios afetados.

3 A INSTITUCIONALIDADE DO ESPAÇO PÚBLICO CIDADÃO NA DEFESA DA ÁGUA NO RIO NEGRO

As primeiras ações em que se encontram registros de protestos por contaminação petrolífera na bacia a que pertence o rio Negro, que atravessa a província de mesmo nome, são as realizadas em 1956 pelas comunidades *mapuches* de Neuquén. Estes protestos se reiteraram em meados da década de 1990. Em 2003, outros focos de contaminação das águas são denunciados em distintas localidades da bacia, por assembleias populares, integrantes do que se convencionou denominar de Assembleia Patagônica. Continuando com estes protestos, estabelece-se, em 2007, a Assembleia Popular pela Saúde da Bacia do Lago Nahuel Huapi e dos Rios Limay, Neuquén e Negro (“*sanitarios*”), que agrupa as assembleias, as associações civis, profissionais e sindicais e as organizações não governamentais (ONGs) de diferentes localidades da bacia.

Nas palavras de Elvio Mendioroz, sobre os propósitos dessa organização:

Nós apontamos os focos de contaminação: eu não tenho de esperar que a água esteja contaminada; o que é preciso reverter é este princípio perverso de que os cursos de água podem ser ou devem ser receptores dos efluentes produzidos pela atividade humana, este princípio de que, para que haja progresso, necessariamente se tem de degradar ou destruir. Necessariamente, se deve buscar uma mudança de direção para a questão da conservação da água, como conceito para a vida atual e para a vida futura (...) os efluentes domésticos tem de começar a ser utilizados para o reflorestamento, e os efluentes tem de ser despejados e tratados em áreas secas e em lagoas, mas não em um curso de água que mais tarde será a substância que as pessoas vão beber e com a qual se vão regar as plantações (Elvio Mendioroz, integrante dos *sanitarios*, março de 2010).

A partir desse primeiro encontro, observa-se que os cidadãos em assembleia não somente questionam a situação, mas também a capacidade de analisar a problemática e suas possíveis soluções. A deliberação indica a subversão dos princípios de gestão instalados. Nesta tarefa, consideram como central o “Princípio Cidadão” definido como:

o que permite a participação e opinião cidadã de toda pessoa interessada, independentemente de sua condição social e/ou política, fazendo-se especial ressalva ao fato de que, na redação dos informes e/ou determinações legais que pudessem surgir da assembleia, serão tratados, editados e divulgados como Assembleia dos Cidadãos Autoconvocados pela Saúde dos Rios Limay, Neuquén e Negro, e poderão ser assinados por todos os cidadãos interessados, podendo agregar ou adicionar em sua assinatura sua condição cívica, política e/ou profissional (Assembleia dos Sanitarios, 2008).

O funcionamento da assembleia toma para si o critério de organização por bacia e resgata os saberes de todos os participantes para a ação, ao criar um marco para a leitura dos problemas e a elaboração de propostas. Invocando-se princípios ambientais reconhecidos constitucionalmente, atualizam-nos a partir das práticas sociais auto-organizadas:

A assembleia não recusa nem se opõe ao desenvolvimento social e econômico relacionado com a natureza da água de nossos lagos e rios patagônicos – muito pelo contrário, cremos que somente a partir da recomposição e da manutenção da qualidade, saúde e vitalidade destes, poder-se-á alcançar desenvolvimento harmônico e sustentável. Por isto, baseados em nosso sentido comum, sustentado no Artigo 41 da Constituição Nacional, acreditamos que todos os habitantes gozam do direito a um ambiente saudável, equilibrado e apto para o desenvolvimento humano; e, para que as atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes sem comprometer as das gerações futuras, temos o dever de preservá-lo; com este princípio, trabalhamos e trabalharemos até recompor cada um dos focos contaminantes (Assembleia dos Sanitarios, 2008).

A partir de sua experiência, os assembleístas questionam-se a respeito das relações com o sistema oficial de autoridade e refletem sobre o grau de conveniência que poderia ter ocupar postos de tomada de decisões para aumentarem sua capacidade de resolução:

se nós pensarmos somente como eternos opositores utilizando nossa força comunitária, mas não aspirarmos a ocupar cargos públicos, como encontrar representantes que nos representem na hora do voto decisivo? Somente ouvindo aqueles que estão presentes? Fazendo *lobby*? (Assembleia dos Sanitarios, 2008).

A prática assembleísta não parte de certezas político-ideológicas, mas, sim, de questionamentos e autoquestionamentos, a partir do contexto concreto de orientação da ação. Neste sentido, resgata-se uma das posições da discussão em relação à representação política e de incidência na política estatal da água; aquela que, mais que apoiar uma crise do pensamento assembleísta diante destes temas,

reflete sobre os processos deste a partir das lutas. É desta perspectiva que se torna evidente a insuficiência da capacidade de resposta do Estado como estrutura de gestão e, ao mesmo tempo, a importância do espaço estatal como estrutura de tomada de decisões coletivas vinculantes no que diz respeito à água e, portanto, à necessidade de pensar novas articulações.

3.1 Ações de defesa

Em março de 2010, quando se realizaram as entrevistas, a cidade de Viedma, capital provincial – assim como outras cidades da bacia do rio Negro –, despejava no rio o total de seus esgotos sem tratamento, devido ao colapso definitivo da estação de tratamento.⁸ Neste contexto, *vecinos*⁹ afetados em sua saúde peticionaram às autoridades estatais o esclarecimento das causas da contaminação, incluindo-se a realização de estudos epidemiológicos e análises diversas para identificar os possíveis contaminantes do rio. A resposta das autoridades às petições – emitida pelo Departamento Provincial de Águas – foi questionada pelos assembleístas, que afirmaram que “a qualidade, a saúde e a vitalidade do rio estão influenciadas pela soma dos esgotos domésticos, industriais e agrotóxicos que são jogados ao longo do seu curso” perante o que “a questão está em zelar pela saúde do nossos rios a partir da remediação e do controle de cada um de seus focos de contaminação”.¹⁰

A assembleia decidiu apresentar um recurso de *amparo*,¹¹ contando com o apoio de legisladores das províncias que acompanhavam a ação. A Justiça Provincial convocou então uma audiência pública que teve lugar em Viedma, em novembro de 2008, em que os representantes da assembleia mantiveram a exigência de que a empresa Aguas Rionegrinas (Arsa) realizasse tratamento completo dos efluentes antes de serem descartados na bacia, propuseram que a fiscalização do cumprimento da tarefa por parte da Arsa seja realizada por técnicos externos a esta, e também sugeriram “interjudicializar” as causas referentes à contaminação dos rios da bacia, que atravessam várias províncias, mediante denúncias interprovinciais.

Segundo os *sanitarios*, a apresentação do *amparo* e uma campanha midiática implementada pela Arsa tiveram efeitos desmobilizadores. Em vista disso, enfatizou-se a continuidade do trabalho de conscientização:

8. A estação de tratamento possui uma capacidade de processamento para atender 40 mil habitantes. Viedma conta hoje com aproximadamente 70 mil habitantes.

9. *Vecinos* é como são conhecidos localmente os membros das comunidades.

10. Entre os indicados como responsáveis pela contaminação nas queixas públicas, está o prefeito de Viedma, o Departamento Provincial de Águas da Província de Rio Negro, o presidente do Conselho de Ecologia e Meio Ambiente (Codema) e o ex-governador Miguel Saiz (2003-2011).

11. O *amparo* é ação ou recurso que tutela os direitos fundamentais dos cidadãos reconhecidos na constituição nos países de tradição hispânica. A denominação deste tipo de recurso varia nos distintos países. Na Argentina, no Equador, no Peru e na Venezuela é denominada “ação de amparo”; na Colômbia, “ação de tutela”; e na Bolívia “recurso de amparo”. No Brasil, são vários os instrumentos utilizados para a proteção de direitos constitucionais, como mandado de segurança, *habeas corpus*, ação popular, *habeas data*, mandado de injunção e ação civil pública.

A Arsa, por iniciativa própria, iniciou uma campanha midiática muito intensa para dizer que a estação de tratamento estava consertada, as pessoas disseram “então já está resolvido”, ficaram tranquilas e desapareceram da assembleia, ficaram os de sempre (...) (Ileana Petersen, assembleísta dos *Sanitarios*, março de 2010).

Entre outras ações propostas pelos *sanitarios*, destacam-se também a elaboração de novo protocolo de saúde dos cursos de água¹² e a apresentação de projetos para a resolução dos problemas da estação de tratamento, ante a negligência da empresa concessionária (Assembleia dos *Sanitarios*, 2009).¹³

Fizemos uma apresentação para o Parlamento Patagônico¹⁴ que foi muito mal recebida pelos legisladores neuquinos; eles não gostaram de nada, por que denunciámos que estavam contaminando vergonhosamente com petróleo, com resíduos industriais, agrotóxicos e esgotos (Ileana Petersen, assembleísta dos *sanitarios*, março de 2010).

A proposta indica que todos os esgotos domésticos sejam transferidos para zonas de secagem, a fim de serem tratados e depois utilizados como adubo florestal, bem como reforça a proibição da instalação de indústrias cujos efluentes contenham elementos tóxicos não degradáveis e do despejo de seus resíduos no leito dos rios da bacia. Também se exige do Parlamento Patagônico que convoque as comissões de recursos hídricos das províncias de Rio Negro, Neuquén e Buenos Aires para fazer funcionar com efetividade a Autoridade Interjurisdiccional da Bacia dos Rios Limay, Neuquén e Negro (AIC) e que se estabeleça nos estatutos desta, como prioridade, a preservação ambiental da bacia. Para tal fim, propõem a criação de fundo ambiental suficiente e prioritário para a remediação de cada foco de contaminação industrial e de esgoto doméstico despejado na bacia e que se legisle a fim de que cada município tenha sua carta ambiental municipal, que estabeleça práticas concretas e eficientes que permitam o controle social.

Interessa destacar sobre a institucionalidade cidadã a articulação territorial alcançada com base em sua organização por bacia, a junção de saberes e experiências e a diversidade de ações realizadas em níveis local e regional. No que diz respeito às suas relações com o Estado, visualizou-se sua interpelação aos três poderes públicos e às três jurisdições das províncias da bacia solicitando a adoção de política que reconheça a água como direito e viabilize desenvolvimento institucional condizente com este propósito.

12. “A Assembleia decidiu promover, ante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a iniciativa de promulgar o Novo Protocolo para a Proteção da Qualidade, Saúde e Vitalidade das Águas dos Rios Limay, Neuquén e Negro, a ser formulado para que a quantidade e a qualidade de cada um dos esgotos domésticos e industriais lançados ao rio sejam analisadas antes de entrarem em contato com a água do rio”. Entrevista concedida por Ileana Petersen, assembleísta dos *Sanitarios*. Viedma, março de 2010.

13. Conclusões da Assembleia dos *Sanitarios*, Viedma, março de 2009.

14. Instituição criada pelos parlamentares das províncias patagônicas argentinas para o debate dos problemas comuns, a integração e a coordenação de políticas de acordo com a Constituição argentina e a garantia dos direitos humanos. Ver o site disponível em: <<http://www.parlamentopatagonico.legisrn.gov.ar/>>.

4 A INSTITUCIONALIDADE ESTATAL DA ÁGUA EM RIO NEGRO

Como já foi assinalado a partir da luta dos cidadãos, a Superintendência do Departamento Provincial de Água (DPA) é a agência estatal encarregada de exercer a tutela, o governo, a administração e o poder de polícia sobre a água pública, formada por rios, lagos, arroios, mar adjacente e demais águas e seus leitos, incluídos no domínio público provincial. Cabe destacar que a autoridade desta é designada pelo Poder Executivo provincial, com o acordo do Poder Legislativo, e que tanto esta instância como a figura da superintendência são mecanismos institucionais destinados a fortalecer a capacidade decisória e a independência da agência.

A empresa a cargo dos serviços de água potável e esgoto desde 1997 é a Arsa. A província de Rio Negro é acionista majoritária da empresa, atuando sob direito privado. Esta provê o serviço de água potável para cerca de 95% da população provincial e possui cobertura de 62,64% da disponibilidade de serviços de esgoto. A empresa não paga cânon pela extração de água e tem o direito de cortar o abastecimento de água em caso de atrasos no pagamento de três períodos de cobrança, com autorização prévia do ente regulador. A Arsa pode comercializar os excessos de produção de água potável – por exemplo, para seu uso em irrigação – e tem também a opção de recolhimento e tratamento de esgoto doméstico em condições de mercado. A empresa também está facultada a realizar outras atividades comerciais e industriais no país ou no exterior, sob a condição de que isto não prejudique seus usuários. Também pode captar águas superficiais de rios, cursos de água e águas subterrâneas no território provincial para a prestação dos serviços concessionados, sem outra limitação a não ser seu uso racional e sustentável e o respeito às normas vigentes, com autorização do órgão competente. O regime tarifário é uniforme em todo o território. A Arsa informa que a empresa realiza tratamento de potabilização e controles de laboratório (exames bacteriológicos diários na saída da estação de tratamento, controle de cloro e turbidez a cada duas horas e controle bacteriológico e físico-químico), seguindo as indicações do Conselho Federal de Entidades de Serviços Sanitários (Cofes).

Em relação ao órgão de controle, o Ente Provincial Regulador de Água e Esgoto (EPRAC) depende da Superintendência do DPA. Segundo o marco regulador, suas funções são: o controle de contratos e do cumprimento de normas contidas no marco regulatório; a asseguuração da qualidade, da continuidade e da regularidade dos serviços; e a proteção dos usuários e da comunidade em geral.¹⁵

15. Os programas desenvolvidos pelo DPA são os seguintes: Monitoramento de Agrotóxicos, desde 1986; Programa Controle de Qualidade e Proteção de Recursos Hídricos (Co. Ca. P. R. Hi.), desde 1992; Rede de Monitoramento e Qualidade da Água, desde 1995; Monitoramento de Metais Pesados, desde 2003; Controle Bacteriológico de Balneários, desde 1997; avaliação de alternativas para o tratamento de efluentes industriais (fábricas de suco e sidra) do Rio Negro, em Neuquén, realizado em 2000; vistoria, inspeção, avaliação e controle de efluentes industriais do Rio Negro em três etapas: primeira etapa – Tratamento de Efluentes dos Galpões de Empacotamento e Frigoríficos de Frutas (DPA-CFI) (2001); segunda etapa – Tratamento de Efluentes Provenientes da Indústria Vinícola (DPA-CFI) (2002-2003); terceira etapa – Tratamento de Efluentes com Alto Conteúdo de Detergentes (DPA-CFI) (2005); e monitoramento da rede de coletores de drenagem como corpos receptores hídricos, desde 1999.

Cabe destacar que – embora haja ações destinadas ao controle da qualidade da água – na prática o EPRAC não exerce a função de promover, perante os tribunais competentes, ações civis e/ou penais contra os atores que violam a legislação ambiental para assegurar o cumprimento de suas funções. A apelação à justiça acontece por conta dos cidadãos perante o fato consumado da contaminação. Em relação às responsabilidades dos órgãos reguladores, o engenheiro Petris, diretor-geral do DPA, faz a seguinte afirmação.

A Arsa é o operador também das redes de coleta (...) ali, a vinculação é por contrato de concessão. Quem supervisiona é a área de direção de regulação de serviços de esgoto (...). [Em relação às demandas judiciais existentes] o que a justiça faz é forçar aquilo que não pudemos alcançar a partir do Executivo. Também em relação ao controle dos esgotos domésticos, assim como às ações necessárias que se devem levar a cabo para restabelecer a qualidade destes e sua adequação às normas, estas questões correm por conta dos concessionários (engenheiro Petris, diretor-geral do DPA, março de 2010).

Os limites do que pode ser realizado pela repartição encarregada de controlar o operador podem ter motivos diversos, mas há um dado que por si só sugere que o órgão não conta com as condições necessárias para realizar sua tarefa: a agência encarregada do controle de esgotos domésticos conta com aproximadamente sete pessoas em toda a província, além de possuir também sob sua responsabilidade a gestão dos créditos nacionais e internacionais para o financiamento das obras (engenhaira Mirta Manuel, diretora-geral de regulação de esgoto, março de 2010).

Das entrevistas realizadas com funcionários dos três poderes públicos e cidadãos,¹⁶ depreende-se que é praticamente impossível exercer o controle da atuação da empresa estatal de direito privado. Os inúmeros *amparos* apresentados pelos cidadãos contra a empresa pela contaminação do rio Negro, a partir do exemplar caso do *amparo* coletivo dos *vecinos* da cidade de Cipolletti pela contaminação da água, têm recebido sentenças favoráveis.¹⁷ Por meio das sentenças, intima-se a empresa a interromper a contaminação, apresentar planos de remediação e pagar multas em caso de descumprimento. Sem dúvida, o pagamento das multas não chega a ser efetuado e as demoras na remediação não são penalizadas.¹⁸

16. Engenheiro Petris, do Departamento Provincial de Águas, Elvio Mendoroz e Ileana Petersen da Assembleia dos Sanitários, Doutor Víctor Hugo Soderó Nievas e Doutor Luis Lutz, presidente e membro respectivamente do Superior Tribunal de Justiça e deputada Magdalena Odarda. Entrevistas realizadas pelos autores em março de 2010.

17. Em abril de 2004, os advogados de centenas de *vecinos* de Cipolletti apresentaram na câmara civil e de apelações desta cidade um *amparo* coletivo para conseguir que cinco empresas que lançam seus efluentes industriais no canal deixassem de contaminá-lo, e indenização de 20 mil pesos por pessoa, responsabilizando as cinco empresas. Após sucessivas ações judiciais, finalmente, em 2012, as empresas Productos Pulpa Moldeada (PPM), Wertheim (Valley), Sidrera La Delicia, La Rotonda y Crown Casino já haviam terminado os sistemas de filtragem de efluentes químicos e orgânicos. Ver o site disponível em: <<http://goo.gl/IQvW9t>>.

18. Não foi possível conseguir no momento da pesquisa informação por parte da empresa. O grande conflito existente nesta situação de contaminação da bacia por esgotos domésticos, pelo que a Arsa é diretamente responsável, pode ter incidido nisto.

Os entrevistados destacam que a não aplicação de sanções contra a empresa se deve à intervenção da Procuradoria do estado. Isto mostra os limites das instituições estatais para defender uma política pública que garanta a água como direito humano e efetiva reparação do dano ambiental ocasionado pela sua contaminação, apesar das garantias administrativas e da ação do Poder Judiciário.

A partir dessa situação, considera-se que a estatização da empresa – realizada em 1997, sob o regime de direito privado, como se sublinhou anteriormente – não é suficiente e que a efetiva garantia de direitos exige mecanismos de controle horizontal (O'Donnell, 2001; 2010), além de informação pública e da institucionalização de canais de participação social. No que diz respeito aos efluentes industriais, existe o programa Controle, Qualidade e Proteção dos Recursos Hídricos (CO. CA. P. R. HI), desde 1992. No marco deste Programa, inicia-se processo de controle sobre as instalações industriais registradas, estimando-se atualmente que existam novecentas indústrias padronizadas. Cabe ressaltar que o CO. CA. P. R. HI conta com aproximadamente quinze pessoas em toda a província. Em relação ao regime de sanções, a engenheira Patricia Fernández, responsável pelos efluentes industriais do programa, destaca que: “Temos um regime de penalidades que está previsto no Decreto Regulamentar nº 1.894/1991 e na Resolução nº 378/1992. Nós modificamos o decreto; porém, ele ainda não está sancionado” (engenheira Patricia Fernández, março de 2010). A entrevistada destacou que o órgão pôde estabelecer parâmetros regulatórios dos níveis de nitrogênio e fósforo, mas que a regulação de produtos fitossanitários permaneceu suspensa porque surgiram inconvenientes com os produtores agrícolas, devido aos limites estritos que o regulador pretendia impor para a proteção da vida aquática. Isto é indicador da desatualização da legislação e das pressões de grupos de interesse que resistem ao estabelecimento de parâmetros para a regulamentação e o controle dos efluentes.

Conforme afirma a engenheira Fernández, precisamente uma linha de trabalho proativa do programa é aberta a partir da crise com a regulação dos galpões de empacotamento de frutas, indústria que por seu tamanho, sua inserção e sua modalidade de funcionamento não incorporava tecnologia para diminuir o consumo de água e melhorar o tratamento. Este trabalho foi realizado em acordo com a câmara empresarial do setor:

Outra coisa que fizemos nos últimos tempos foi acompanhar as indústrias na busca das soluções em relação aos efluentes (...). Alguns setores da indústria mais avançada apresentam controles externos, porque possuem cotação na bolsa. Por exemplo, a indústria petrolífera foi a primeira a se adequar às conformidades exigidas. Depois, houve também outras indústrias que, com o tema da certificação de normas, entraram no sistema de controle (engenheira Patricia Fernández, março de 2010).

A entrevista com a engenheira Fernández indica estratégia da passagem de uma política de regulamentação e controle baseada na aplicação de sanções para um enfoque proativo que busca introduzir mudanças nas práticas dos atores trabalhando conjuntamente com eles. O impacto limitado de política regulatória baseada em sanções pode ser ilustrado com um dado fornecido pela entrevistada: “Durante a época dos militares [refere-se à ditadura militar do período 1976-1983], as regulamentações eram muito mais estritas, mas todos sabiam que ninguém iria aplicá-las” (engenheira Patricia Fernández, março de 2010).

Em relação aos laboratórios para medição da qualidade da água, o engenheiro Petris indica que – a partir da criação da Arsa – o DPA não conta mais com laboratório próprio, já que este foi transferido para a empresa. Somente se efetuam medições *in situ* e parâmetros de controle de campo para os quais se realizam convênios com laboratórios públicos ou privados, a depender da temática. Simultaneamente, afirma que não estão cobrindo todas as necessidades devido aos elevados custos de manutenção, equipamento e capacitação.

Outra das repartições com ingerência sobre a matéria e questionada pelas lutas populares é a Autoridade Interjurisdiccional das Bacias Hidrográficas dos Rios Limay, Neuquén e Negro, mencionada anteriormente, que é composta pelas Províncias de Neuquén, Río Negro e Buenos Aires, e pelo Estado Nacional.¹⁹ A AIC é criada em 1985, mas assume protagonismo crescente a partir de 1993, quando são privatizadas as empresas hidrelétricas na bacia hidrográfica. Segundo o engenheiro Petris:

Nessa época, [a AIC] adquire protagonismo e poder econômico muito grande, cria-se um fundo de indenização de US\$ 60 milhões e transfere-se à autoridade da bacia o controle da qualidade da água e das normas ambientais. Para isto, recebe uma quota parte da geração das centrais que estão em sua bacia, garantido assim seu financiamento. No âmbito de suas funções, a AIC conta com uma comissão de qualidade da água onde se desenvolvem os programas de monitoramento e controle do rio Negro e se estabelecem as metodologias e os parâmetros de avaliação. Por meio do DPA, colabora-se no que são os trabalhos propriamente ditos. Nós, com nosso povo, fazemos amostragens de diferentes setores do rio Negro nos programas financiados pela AIC; estas amostras são enviadas a um laboratório selecionado e depois a avaliação e o processamento são feitos em conjunto (engenheiro Petris, diretor-geral do DPA, março de 2010).

A partir dessa breve reconstrução da estrutura e do funcionamento da institucionalidade estatal da água no rio Negro, mostra-se que esta conta com desenho

19. Cabe destacar que não se conseguiu entrevistar as autoridades da AIC. Avalia-se que isto pode se dever ao mesmo motivo pelo que tampouco se foi recebido pela Arsa e Cofema, instituições que se encontram questionadas publicamente. As publicações da AIC relativas à *qualidade da água no rio Negro* nos períodos 2001-2006 e 2007-2008 informam que os parâmetros medidos da qualidade bacteriológica em balneários, metais pesados e agrotóxicos localizam-se nos limites normais.

institucional apropriado em relação ao objetivo de autonomia para cumprir suas funções de regulação e controle. Contudo, identificaram-se limites relativos ao funcionamento institucional em seu conjunto, além de severos limites no que diz respeito aos recursos disponíveis para estas instituições para poderem cumprir seu papel. Uma situação que está sendo constantemente observada tanto por funcionários públicos como pelos cidadãos envolvidos nesta situação de conflito em torno da contaminação da água é que as entidades com mais recursos são as entidades interjurisdicionais. Por exemplo, a AIC, neste caso, conta com recursos técnicos, econômicos e financeiros e também com menos mecanismos de controle sobre sua gestão que os organismos provinciais, como a DPA e, principalmente, o EPRAC.

A título de síntese desta seção, pode-se afirmar – em relação à empresa da água – que, apesar de tratar-se de companhia estatal sob o regime de sociedade anônima, esta sofre grandes limitações orçamentárias e de investimento. Por exemplo, o sistema de esgotos domésticos e seu tratamento apresenta problemas graves – tais como, a interrupção total do funcionamento das estações de tratamento de cidades importantes, como a própria capital –, o que gera reiteradas denúncias dos cidadãos em toda a província. No que diz respeito aos efluentes industriais, destacam-se os conhecimentos técnicos e de gestão aplicados à melhoria de algumas indústrias – fundamentalmente, as pequenas e médias –, enquanto o controle das grandes empresas é praticamente nulo por parte das autoridades, que assumem que estas se autorregulam. Em geral, a estrutura pública provincial enfrenta graves problemas de desatualização legislativa e restrições de pessoal e recursos para poder desempenhar suas funções. Merecem menção especial o funcionamento do Poder Judiciário no que concerne ao tratamento positivo dos *amparos* coletivos apresentados pelos cidadãos e a exigência de planos de remediação às instituições responsáveis, ainda que existam sérias dificuldades para que estas exigências judiciais sejam cumpridas na prática. Também se deve mencionar a participação positiva do Poder Legislativo provincial no controle e o uso da via judicial acompanhando as reivindicações dos cidadãos.

5 A INSTITUCIONALIDADE DO ESPAÇO PÚBLICO CIDADÃO NA DEFESA DA ÁGUA EM CÓRDOVA

Na província de Córdoba, não se encontra uma articulação de lutas como as observadas na de Rio Negro, mas uma diversidade de instituições e ações. Devido a este motivo, optou-se por trabalhar com duas experiências concernentes a diferentes formas organizativas, que, nos últimos anos, vêm desenvolvendo ações que têm aparecido de forma contínua no espaço público. Em primeiro lugar, apresenta-se a Coordenadoria de Córdoba em Defesa da Água e da Vida (CCODAV); em segundo lugar, a ONG Centro de Direitos Humanos e Meio Ambiente (CEDHA).

5.1 A CCODAV: da reivindicação por tarifas à reivindicação pela qualidade da água

Na cidade de Córdoba, em 2007, um conjunto de organizações políticas, comunitárias, sindicais, sociais, de direitos humanos, entre outras, constituiu a CCODAV. Reconhece-se como antecedente a experiência da Comissão Popular pela Recuperação da Água, para a qual convergiram organizações sociais com trabalhadores da ex-Empresa Provincial de Obras Sanitárias (Epos) – privatizada em 1997–, com ações de oposição ao processo de privatização dos serviços de água e esgoto e aos progressivos aumentos das tarifas. Como indica um de seus integrantes:

Até este momento, éramos uma associação tradicional, com apenas questões reivindicativas; a vinculação com o resto, com a sociedade, com a justiça não existe; então nós reformulamos isso e começamos a buscar a forma, e criamos a comissão tratando de buscar a outros setores políticos, sociais e religiosos, para ver como poderíamos tratar a recuperação da água; por isto, chamou-se de Comissão Popular pela Recuperação da Água; chegamos a ter uma grande mobilização com 7 mil pessoas (arquiteto Gustavo Spedale, integrante da CCODAV, julho de 2010).

Reconhecendo-se as experiências de El Salvador e Cochabamba em seus processos de revolta em relação à gestão da água (Balanyá *et al.*, 2005), as linhas principais de ação da CCODAV concentram-se em: *i*) a crítica e a denúncia da privatização e seus efeitos sobre a gestão da água; *ii*) a recuperação do serviço de água e a construção da Empresa Integral de Água e Esgoto Estatal, pública, comunitária e sob gestão e controle de usuários e trabalhadores; *iii*) a proposta de ordenamento territorial sob gestão democrática popular e participativa no controle das bacias hidrográficas, buscando garantir manejo sustentável que evite a contaminação e a alteração do ciclo hidrológico, respeite os ecossistemas e leve em conta os ciclos naturais; e *iv*) a exclusão de megaprojetos turísticos, represas, mineração de metais poluentes e todos aqueles empreendimentos estatais públicos ou privados que saqueiem, contaminem ou comprometam a sustentabilidade dos bens comuns. A CCODAV também propõe a realização de assembleia constituinte que eleve a um nível constitucional a água como direito humano e que anule o Artigo 22 da Constituição argentina que qualifica como subversão a prática da democracia direta e a participação popular;²⁰ e que contemple os direitos dos povos originários, o respeito a suas culturas e visões de mundo ancestrais e a realização de ações legislativas destinadas à anulação de todas as leis que permitam a pilhagem e a contaminação da água e outros recursos.

O arquiteto Gustavo Spedale – um de seus membros fundadores – indica que a CCODAV se desenvolveu como coordenação, de maneira diversa das assembleias

20. Cabe destacar que a realização de “constituintes sociais” é prática da Central de Trabalhadores Argentinos (CTA), na qual participam várias das organizações que integram a Coordenadoria de Córdoba em Defesa da Água e da Vida (CCODAV).

em sua forma organizativa: “Formamos um espaço comum de reflexão, debate, acordos e articulação de linhas de ação política, resistência, mobilização e luta, em torno da problemática da água” (arquiteto Gustavo Spedale, julho de 2010).

No que diz respeito às ações realizadas, em setembro de 2007, a CCODAV começou a realizar a campanha Outro Não ao concessionário do serviço de água, Suez-Roggio, requerendo ao Conselho Deliberativo de Córdoba a convocação de consulta popular. O conselho aprovou a realização desta. A consulta não era obrigatória nem vinculante, mas Spedale afirma: “Conseguimos que se aprovasse a convocação à consulta popular (...). O resultado foi de 80% dos votos para o não à privatização”. Apesar dos resultados, o então prefeito Luis Juez retirou o apoio à mobilização e não avançou na orientação dada pela votação popular.

Entre outras ações, destacam-se a promoção da participação e a participação ativa nas audiências públicas convocadas pelo ente regulador “contra o tarifaço”, sendo a última destas – realizada em março de 2010 – a que registrou a maior participação, com 52 oradores.

A última audiência correu muito bem, serviu para que pessoas ficassem na audiência pelas vezes que se fizeram escutar, ainda que a audiência não fosse obrigatória. Tivemos até uma capa do jornal local, *La voz del interior*. Antes iríamos *escrachar*²¹ e iríamos embora porque não possuíamos força para debater, agora fomos e todos expuseram seus argumentos e a audiência ficou excelente (Arquiteto Gustavo Spedale, julho de 2010).

A participação contribui para a formação de critérios e argumentos em defesa da água como direito, pelo qual se valora e apropria, apesar do contexto institucional limitado existente. A partir da experiência da mobilização social em Córdoba, destaca-se que – enquanto as questões relativas à privatização e aos permanentes aumentos de tarifas criam resistência coletiva relativamente rápida – as questões como a contaminação da água e suas consequências para a saúde e o meio ambiente são tardiamente incorporadas nos protestos referentes à qualidade do serviço. Segundo a avaliação da CCODAV, isto evidencia o desmantelamento das estruturas de regulação e controle, bem como dos recursos e serviços de água e esgoto provocados pelas políticas neoliberais aplicadas a partir da década de 1990 na província. A este respeito, o arquiteto Spedale sustenta:

Sempre nos deparamos com os temas de contaminação na comunidade, as próprias assembleias colocam o tema. Por sua vez, a primeira coisa que as políticas privatizadoras fazem é desmantelar os laboratórios para o controle da qualidade da água; a qualidade da água é com o que as empresas menos se preocupam (...). A questão da qualidade, víamos que estas empresas internacionais não avançam na tecnologia

21. Termo utilizado para referir-se a uma ação política pública que proporciona visibilidade e denuncia pessoas e/ou instituições que se presumem ser responsáveis por algum problema público.

das estações de tratamento, mas mostram uma imagem onde a qualidade e a quantidade são uma coisa só: há uma ação dirigida para que as pessoas não questionem a qualidade; as pessoas aqui não se perguntam a respeito da contaminação (...). O que nós vimos (os trabalhadores) é que temos os elementos mas não os usamos nunca, nunca questionamos a qualidade, mas sim o preço; é como se sua cabeça se adaptasse à questão do sindicalismo (...) (Arquiteto Gustavo Spedale, julho de 2010).

É a partir dessa nova compreensão da importância fundamental do problema da contaminação da água que, em 2009, a CCODAV apresenta denúncia contra a empresa privada Águas Cordobesas Sociedade Anônima (ACSA) e os funcionários responsáveis da Subsecretária de Recursos Hídricos pela contaminação do canal Los Molinos, em Córdoba; canal a céu aberto que abastece de água a zona sul da cidade e que – em seus quase 60 km de extensão – atravessa campos de plantação de soja, que são pulverizados com agrotóxicos:

O canal Los Molinos-Córdoba é único no mundo. Córdoba está [não somente] destinada à extinção da água, mas também à contaminação e à morte lenta. Quem vai pagar o tratamento de câncer que afeta a tantas pessoas da zona sul? Ninguém se pronuncia; este é o processo que tentamos tornar visível ao questionar a qualidade da água que é distribuída na cidade, porque vemos as pessoas sofrendo as consequências nas comunidades, e notamos também como se destruiu o sistema de controle público dos serviços básicos de água e esgoto (Pedro Lencinas e Alba Romera, julho de 2010).

A apresentação da denúncia evidenciou os eventos significativos no que diz respeito à política da água na província. Por um lado, a administração da justiça diluiu o tema, ao fragmentar a causa nos diferentes ministérios públicos existentes ao longo da trajetória do canal e na Promotoria Anticorrupção de Córdoba. Por outro lado, foi devido a esta denúncia que o tema começou a ser tratado e incluído na agenda dos meios de comunicação. Posteriormente, o governo nacional anunciou a construção de um novo canal como principal investimento em obra pública na província.

5.2 Marcos e práticas do CEDHA

O CEDHA é uma ONG de origem cordovesa, mas com alcance nacional e internacional, constituída majoritariamente por advogados e criada em 2009. Seu enfoque é o da água como direito humano, e sua intervenção abarca diferentes aspectos institucionais:

Nosso trabalho destina-se a alcançar uma gestão dos recursos hídricos que respeite os direitos humanos. Trabalhamos em níveis local e internacional na defesa legal das vítimas afetadas pelo uso não sustentável dos recursos hídricos, da conservação da biodiversidade, do reconhecimento legal do acesso à água potável como direito humano, da promoção de legislação que incorpore a perspectiva social na questão dos recursos hídricos e da conscientização sobre o vínculo entre os direitos humanos e a água.²²

22. Documentos do CEDHA. Disponíveis em: <<http://wp.cedha.net/>>. Acesso em: jan. 2012.

A partir desse marco, a CEDHA realizou uma intervenção no caso da contaminação do rio Suquia por esgotos domésticos, junto aos *vecinos* que vinham denunciando o problema desde 1992. A estação de tratamento de efluentes enfrentava sérios problemas operacionais, notadamente a falta de insumos básicos e de manutenção que reduziram sua capacidade para 70%, ao mesmo tempo que recebia um volume crescente de efluentes. Em consequência, em novembro de 2003, o centro iniciou uma ação de *amparo* contra a província e o município, perseguindo três objetivos: garantir o serviço de água potável, a interrupção da contaminação por parte de estação de tratamento, e a restauração do meio ambiente degradado, baseado no princípio do direito à água. A estratégia teve resultado e o CEDHA obteve sentença exemplar: o juiz decidiu obrigar

o município de Córdoba a adotar todas as medidas necessárias, relativas ao funcionamento da Estação Depuradora de Águas Residuais de Bajo Grande, com o objetivo de minimizar o impacto ambiental produzido por esta até que se chegue a uma solução definitiva sobre seu funcionamento; e a província de Córdoba possa assegurar aos *amparistas* oferta mínima de 200 l diários de água potável, até que se realizem as obras pertinentes (Gabriel Andrada e Virginia Pedraza, julho de 2010).

Em 2010, o CEDHA e *vecinos* das comunidades Chacras de la Merced e Corazón de María interpuseram também no tribunal civil e comercial demanda de recuperação ambiental contra o município de Córdoba, tornando-o responsável pelos dejetos com coliformes fecais da Estação Depuradora de Águas Residuais de Bajo Grande. O objeto era obrigar o município a realizar todas as obras e atividades necessárias para recuperar a fauna, a flora e a qualidade da água. Os atores solicitaram ao juiz que – de forma cautelar e imediata – ordenasse ao prefeito de Córdoba que não autorizasse novas conexões de esgoto na rede coletora da cidade até o término da ampliação da Estação Depuradora de Águas Residuais (Edar) de Bajo Grande, e que se garanta que os dejetos apresentarão conformidade com a legislação provincial e que sejam disponibilizados todos os insumos necessários para que a estação funcione a 100% de sua capacidade para diminuir o impacto ambiental dos despejos para o rio. No marco desta causa, solicitaram-se medidas adicionais – incluindo-se a realização de campanha de difusão, com o objetivo de prevenir sobre o uso do rio devido às condições de qualidade do recurso, e a elaboração de programa sanitário para as comunidades ribeirinhas; a criação de um fundo comum de recuperação ambiental; a realização de estudos técnicos para avaliar os níveis de contaminação; a decretação de emergência sanitária do local afetado; e a elaboração de mapa socioambiental e cordão sanitário. Nas palavras dos envolvidos:

Vamos contra o agente contaminador. As pessoas agora estão mais conscientizadas, sabem até onde podem chegar (...). Responsabilizar os responsáveis pela estação de tratamento. Os *vecinos* valorizam agora mais a situação jurídica; também contribuiu

o fato de as pessoas definirem especificamente o que se quer – porque o Estado distribuía regalias, campos de futebol etc. A problemática ambiental surge no contexto de outros problemas de serviços (transporte, segurança e emprego), questões que às vezes dividem o protesto ambiental. Antes das ações judiciais, os *vecinos* realizavam petições para as autoridades, questões administrativas e ações diretas, como a tomada da Dipas (Direção Provincial de Água e Esgoto) (Gabriel Andrada e Virginia Pedraza, julho de 2010).

A visualização da qualidade da água como tema público e o reconhecimento e o uso dos canais institucionais que o direito ambiental abre constituem aprendizagem das lutas sociais para conseguir efetiva garantia do direito à água. Apesar da continuidade da privatização dos serviços de água e esgoto em Córdoba e da negligência e falta de cumprimento das normativas vigentes por parte dos funcionários públicos, as práticas sociais evidenciam os *deficit*, uma vez que inauguram novas articulações e formas de luta. Comparando-se com a institucionalidade cidadã na província de Rio Negro, nota-se que a crítica à mercantilização e à contaminação da água em Córdoba encontra limites para avançar na construção de organização que se estenda sobre o território, quer seja sob o modelo de bacia hidrográfica, quer seja sob outro. Neste sentido, cabe mencionar algumas experiências significativas em relação à bacia hidrográfica do lago San Roque, caracterizado por seu alto grau de eutrofização.

6 A INSTITUCIONALIDADE ESTATAL DA ÁGUA EM CÓRDOVA

A autoridade de aplicação das políticas sobre a água era – no momento de realização das entrevistas – a Subsecretaria de Recursos Hídricos, organismo vinculado ao Ministério de Obras e Serviços Públicos. Lamentavelmente, apesar de se ter conseguido realizar extensa entrevista com o subsecretário, o engenheiro Luis Salamone, na qual foram expostos os objetivos e a metodologia do trabalho, não foi possível obter informação concreta.²³

A empresa responsável pela água potável na Cidade de Córdoba desde 1997 é a Águas Cordobesas Sociedade Anônima,²⁴ pertencente à área de serviços sanitários do Grupo Roggio, uma empresa argentina. A ACSA tem sob sua responsabilidade concessão de trinta anos para a captação, a produção e a distribuição de água potável, e cabe registrar que tem sido eximida do pagamento do cânon (10 milhões de pesos anuais) originalmente estipulado no contrato de concessão. No que se

23. A legislação mais relevante relativa à matéria em Córdoba é: o Código de Águas para a Província de Córdoba (Lei nº 5.589, de 28 de maio de 1973), cuja última atualização data de 1992; o Marco Regulador para a Prestação de Serviços Públicos da Água Potável e Esgotamento Sanitário na Província de Córdoba (Decreto nº 529/1994); as normas provinciais de qualidade e controle da água potável (Resolução da Direção Provincial de Água e Esgoto – Dipas nº 608/1993); e as normas para a proteção dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos (Decreto nº 415/1999).

24. Até o momento de escrever este capítulo, a composição acionária da empresa era: Benito Roggio e Hijos (51.15%); Inversora Central (28.02%); Banco de Galicia e Buenos Aires S.A. (10.83%); Suez S.A. (5%); e Sociedade Geral de Águas de Barcelona (5%).

refere à qualidade da água, a empresa esclarece que seu laboratório central está certificado pelas normas ISO 9001 e conta com plano anual de amostragem para a água bruta, tratada e distribuída que mantém controles bacteriológicos diários, medições trimestrais de resíduos orgânicos e monitoramento mensal dos níveis de pesticidas presentes na água bruta e tratada nas duas estações de tratamento que a empresa possui. A ACSA também possui dois laboratórios em ambas as estações de tratamento, que são móveis e trabalham em sessenta pontos espalhados por toda a cidade, realizando medições *in situ* e coletando amostras para serem analisadas no laboratório central. Anualmente, realizam-se mais de 90 mil medições com 145 parâmetros diferentes.

O órgão de controle é o Ente Regulador de Serviços Públicos (ERSEP), criado em 2000. É órgão provincial autárquico com personalidade jurídica de direito público, com direção colegiada de seis membros, dos quais três são indicados pelo partido governante, dois, pela oposição e um, pelas associações de usuários. Regula os serviços de transporte, redes viárias, água e energia elétrica. Possui a Gerência de Água e Esgoto para regular e controlar a oferta do serviço de água potável na cidade de Córdoba.²⁵ Também regula e controla os serviços de água potável e tratamento de efluentes no interior da província, prestados por cooperativas ou entidades que ultrapassam a jurisdição de apenas um município. No total, controla 23 prestadores de serviços. O ERSEP não conta com laboratório próprio e não foi possível ter acesso a dados relativos ao cumprimento dos ditos controles, uma vez que seus dirigentes não concederam entrevistas nem forneceram informações a respeito.²⁶ Para ilustrar o estado defeituoso do processo regulatório, perante pedido de informação realizado pelos pesquisadores sobre os controles que o ERSEP realiza sobre a ACSA, o órgão ofereceu um relatório elaborado pela própria empresa, que apresenta exatamente os mesmos valores para todos os meses do ano nos diferentes parâmetros.

Um dos problemas mais graves que afetam a população é – como já se mencionou – a ineficácia no tratamento dos esgotos domésticos, que também é um dos principais focos de conflito social, tanto na capital quanto no interior. A cidade de Córdoba tem 50% de sua população conectada à rede de esgoto e uma estação de tratamento em colapso há vários anos. A Direção de Redes Sanitárias e

25. Qualidade da água fornecida por meio de controle em laboratório, eventuais falhas no serviço, determinação legal sobre faturamento ou cobrança de multas, ouvidoria de reclamações dos usuários, regulação dos regimes tarifários dos prestadores de serviço das entidades que excedam a jurisdição de apenas um município ou comuna, com exceção dos prestadores de Córdoba, capital.

26. Segundo dados do Centro de Excelência de Produtos e Processos de Córdoba (Ceproc), realizar-se-ia – desde o final dos anos 1990 – o Programa Conjunto de Monitoramento para o Abastecimento de Água e Esgoto para a Cidade e para o Interior Provincial, por intermédio de convênio entre o Ente Regulador de Serviços Públicos (ERSEP), a Dipas (atualmente Subsecretaria de Recursos Hídricos) e a Agência Córdoba de Ciência, Sociedade do Estado (atualmente Ministério de Ciência e Tecnologia). Os resultados deste programa não são de domínio público e não foi possível obter qualquer informação a respeito.

Gás do Município de Córdoba é a responsável pela rede de esgoto. Por resolução desta, desde 2004, está em vigor a proibição de novas ligações. Contudo, tem-se realizado grande quantidade de ligações clandestinas nos últimos anos, fato provocado por *boom* imobiliário. As autoridades afirmam: “Não se controlou o suficiente. As proibições e códigos existem, mas o município não possuía os mecanismos para controlar” (notícia veiculada no jornal *La voz del interior*).

No que diz respeito ao controle dos efluentes industriais, este se encontra regido pelo Decreto nº 415/1999. Neste, definem-se normas e estabelecem-se categorias para o registro provincial de usuários e condições para a aquisição da autorização de despejos, cânones, determinações analíticas dos líquidos residuais, periodicidade dos controles, entre outras questões. Interessa particularmente destacar que a existência destes instrumentos de gestão pública constitui conhecimento técnico aplicado à gestão de política de água. Sua importância institucional somente diminui ante sua desatualização, falta de informação pública sobre o tema, ou diretamente à sua não aplicação. Perante a falta de informação por parte das autoridades, recorreu-se a um trabalho apresentado por profissionais da Subsecretaria de Recursos Hídricos e da Universidade Tecnológica Nacional de Córdoba, *Gestão de efluentes líquidos na cidade de Córdoba*. De acordo com o referido documento, os mecanismos de controle não estariam funcionando. Segundo o estudo, 78% dos estabelecimentos industriais não se encontravam registrados e 81 % dos registrados não cumpriam as normas vigentes (Cossavella *et al.*, 2005). Até mesmo com as limitações para obter informação, decidiu-se continuar com o trabalho a fim de que na comparação se visualizem o compromisso e o profissionalismo de funcionários e agentes públicos envolvidos com o tema em ambas as províncias.

7 CONCLUSÕES

Este capítulo representa a etapa inicial de trabalho de pesquisa sobre a temática da água e a contaminação, avançando na comparação do que pode a água na institucionalidade cidadã e estatal nas províncias de Rio Negro e Córdoba, bem como em seus limites e suas possibilidades para a proteção e a garantia da água como um direito.

No que diz respeito à institucionalidade estatal, conseguiu-se reconstruir – com severas limitações devido às dificuldades de acesso às informações primárias – os critérios, os procedimentos e as práticas instituídas e as efetivamente aplicadas em casos concretos de contaminação.

A partir dessa reconstrução, é possível afirmar que a forma administrativa da autoridade da água é diferente em ambas as províncias; esta ocorre por meio de Subsecretaria em Córdoba e de Superintendência em Rio Negro. Esta última é considerada – nos debates sobre institucionalidade ambiental – como a mais efetiva,

por suas atribuições e sua autonomia. No caso em questão, seu poder sancionador resulta ineficaz para enfrentar as pressões das empresas, perante o que se recorre a saídas negociadas para a definição de parâmetros de controle e políticas proativas, com a finalidade de as empresas incorporarem tecnologias que diminuam os impactos contaminantes. Quando os conflitos chegam a ser ajuizados e as sentenças do Poder Judiciário as responsabilizam, ao exigirem sua atuação como regulador e a da empresa estatal como poluidor, a Procuradoria do estado obstrui as sanções. No que concerne à autonomia, cabe reconhecer sua atividade no que diz respeito ao controle de efluentes industriais de pequenas e médias indústrias, mas algumas questões mostram seus limites. Fundamentalmente, devem ser destacadas a desatualização da legislação, a carência de laboratórios próprios e seu *deficit* de pessoal; em síntese, a falta de recursos para assegurar garantias de regulação e controle, apesar de sua autonomia política e financeira. No caso de Córdoba, não foi possível identificar nem o funcionamento de mecanismos de controle nem as sanções, o que permite dissertar a respeito de ausência de governo no que concerne ao tema da contaminação da água na província.

A titularidade da empresa corresponde em Rio Negro a uma empresa estatal de direito privado, e em Córdoba, a uma firma privada. Em ambos os casos, as empresas não pagam cânon, o que mostra o *deficit* no que se refere à valorização do recurso. Em nenhum dos exemplos, se identificam mecanismos de participação dos usuários. Em Rio Negro, a informação pública relativa à gestão dos recursos é mínima e inexistente em relação à qualidade da água. No que diz respeito à gestão da rede de esgotos, o grau de conflitos é muito alto devido ao deficitário funcionamento ou ao não funcionamento das estações de tratamento. Em Córdoba, a empresa está a cargo da rede de água potável, enquanto a rede de esgotos é gerida pelo município. A disponibilidade de informação pública é nula, e a obtida a partir dos processos de denúncia dos cidadãos mostra o *deficit* no que diz respeito à qualidade da água e ao tratamento de esgotos domésticos.

Os entes reguladores têm formas diferentes de inserção na estrutura administrativa. Em Rio Negro, o regulador está na esfera da autoridade provincial da água. Em Córdoba, ele é ente autárquico que regula ao mesmo tempo uma diversidade de matérias além da água e seus serviços. No que diz respeito à qualidade da água e da contaminação, em ambos os casos, os entes possuem competência de regulação e controle, mas a grave situação de contaminação em cada província mostra sua ineficácia.

Enquanto a mobilização social em Rio Negro teve como foco a contaminação durante longo período de tempo, no caso de Córdoba a participação dos usuários por meio de associações concentrou-se principalmente em questões tarifárias durante muito tempo, e somente avançou sobre as questões de contaminação nos últimos anos.

Em ambas as províncias, existe importante desatualização da legislação relativa à regulação e ao controle, tanto a respeito de produtos como de parâmetros e processos industriais. Este dado é relevante se se levar em conta as transformações produtivas ocorridas desde meados da década de 1990. No caso de Córdoba, por exemplo, o Código de Águas para a Província de Córdoba, de 1992, não considera um dos agrotóxicos mais usados pelo pacote tecnológico de plantio direto de produtos transgênicos, o glifosato. Tampouco a autoridade de água utilizou suas competências regulatórias para exigir sua medição nas análises de qualidade de água, como ocorreu em outras províncias. A falta de exercício do poder de polícia da autoridade da água acaba evidenciada pela diversidade de denúncias dos cidadãos e pelas subsequentes investigações que se realizam. Do ponto de vista da legislação ambiental, este fato resulta particularmente grave, devido ao fato de que não se estaria aplicando o Princípio de Precaução, que exige das autoridades públicas tutela antecipatória diante do risco de danos irreparáveis ao meio ambiente e à saúde.

A estrutura do Estado democrático de direito, como institucionalidade voltada para o reconhecimento e a garantia de direitos – neste caso, a água, a saúde e o meio ambiente –, encontra-se questionada e necessita de inovações institucionais que atualizem o poder público para constituir garantias efetivas. Pensa-se em inovações que superem o campo restrito das tradicionais análises de políticas e avancem no desenvolvimento de mecanismos institucionais que alterem a estrutura de decisões públicas e possibilitem sistemas de regulação e controle efetivos.

No que se refere ao espaço público cidadão que se configura em torno da problemática da água e da contaminação, as práticas em ambas as províncias invocam o marco dos direitos reconhecidos na constituição e as leis e questionam o Estado, politizando suas responsabilidades públicas. Também fragmentam este marco e assumem formas de democracia direta e de auto-organização resistente à normalização partidária e sindical. Tal é o caso do pensamento assembleísta dos *sanitarios* em Rio Negro, que renova o conceito de cidadania a partir de seu exercício. A denúncia, a tematização e as articulações provincial e interprovincial por intermédio da organização por bacia hidrográfica democratizam a gestão da água e inovam com propostas para a institucionalidade vigente e na geração de nova institucionalidade. As proposições autossustentam-se a partir das práticas da assembleia, por meio de encontros, da criação de redes em níveis regional e nacional, de apresentações formais para entidades de diferentes jurisdições e de propostas educacionais, entre outras estratégias de ação. Estes atores também mobilizam para as assembleias funcionários públicos, a quem recolocam em seu papel de representantes, responsabilizando-os.

No caso de Córdoba, o espaço público cidadão relativo à água e à contaminação apresenta-se com menor nível de protagonismo e articulação. A CCODAV radicaliza a crítica ao sistema oficial de autoridade e ao sistema de acumulação capitalista.

Ocorrem resistência ao processo privatizador e sua denúncia permanente à empresa por corrupção – por apropriação de fundos públicos, má gestão e desinvestimento – e aos funcionários públicos – por priorizarem os interesses privados sobre o bem-estar público –, recorrendo-se à prática de mobilização nas comunidades e ruas e também a ações judiciais. Para a garantia da água como direito, incluem-se demandas como acessibilidade, tarifas sociais, qualidade e a recuperação da empresa sob o controle de usuários e trabalhadores.

De sua parte, o CEDHA – a partir de sua prática como ONG – tem obtido avanços significativos em nível de reconhecimento do dano por parte do poder judicial, considerando-se seu exercício profissional estratégico do direito ambiental. Existem dificuldades de reconhecimento entre as práticas radicais e as que adotam vias mais institucionais; a mercantilização e a contaminação não conseguem gerar laços de solidariedade horizontal ante a indolência estatal.

A título de conclusão, considera-se que o aprofundamento da mercantilização da água e a perda de capacidade de sua estrutura de gestão e controle coincidem com a declaração da água como direito, paradoxo que exige do conhecimento público repensar e articular saberes concretos em estratégias políticas para a construção de institucionalidade alternativa. Em relação a esta construção, propõe-se desenvolver e institucionalizar mecanismos de alerta nas estruturas acadêmicas e estatais para não reiterar formas de “expertocracia” que repitam soluções obsoletas. É necessário, portanto, criar novos canais de comunicação e representação da sociedade que permitam desnaturalizar a fragilização de direitos como procedimento subordinado ao processo de acumulação do capital e gerar novas formas de organização do poder e dos recursos públicos, para que o reconhecimento e a garantia do direito à água sejam política pública defendida pelos poderes públicos e por uma sociedade ativa.

REFERÊNCIAS

- ASSEMBLEIA DOS SANIDARIOS. **Conclusões**. 17 maio 2008.
- BALANYÁ, B. *et al.* **Por un modelo público de agua**: triunfos, luchas y sueños. España: Ediciones de Intervención Cultural Viejo Topo; TNI&CEO, 2005.
- CARRIZO, C. Y. La narrativa de los derechos: de la administración de la población a la construcción de la república. *In*: LA SERNA, C.; PEÓN; ASE, I. (Eds.). **Frente a la crisis**: ¿qué hacer con el Estado? Córdoba: IIFAP; SAAP; UNC, 2010.
- CARRIZO, C. Y; BERGER, M. **Estado incivil y ciudadanos sin Estado**: paradojas del ejercicio de derechos en cuestiones ambientales. Córdoba: Narvaja Editor, 2009.
- CAVELL, S. **Reivindicaciones de la razón**. Madrid: Sistema, 2003.

COSSAVELLA, A. M. *et al.* **Gestión de efluentes líquidos en la ciudad de Córdoba.** 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/zFyTOa>>. Acesso em: 20 set. 2010.

HABERMAS, J. Tres modelos normativos de democracia. *In:* _____. **La inclusión del outro:** estudios de teoría política. Barcelona: Paidós, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/Ae2REU>>.

HELD, D. **Ciudadanía y autonomía:** en la política. Buenos Aires: Paidós, 1997.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política. **Isonomía**, n. 14, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/4jVCVh>>. Acesso em: 27 dez. 2011.

_____. **Democracia, agencia y Estado:** teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

PITKIN, H. F. **Wittgenstein:** el lenguaje, la política y la justicia. La teoría política y el predicamento moderno y Contexto, sentido y conceptos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

SERRANO, E. **Habermas:** legitimidad y discurso práctico. En *Estudios. Filosofía-Historia-Letras*, 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/JpzHkm>>. Acesso em: 27 dez. 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGOFF, S. **La conformación del comité de cuenca del Río Luján:** entre la deliberación y la gestión. Buenos Aires: Instituto de Conurbación Bonaerense. Disponível em: <<http://goo.gl/L6tb32>>.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México:** un estudio introductorio. Mexico: año 19, n. 54, enero./abr. 2004.

ANDRADA, G. **En defensa del interés público:** caso Chacras de la Merced. Córdoba: Clínica Jurídica de Derechos Humanos y Ambiente. Creación y experiencias Informe anual 2003./2004, 2004.

ASAMBLEA PATAGÓNICA. **La trama del saqueo:** documento. Argentina: General Roca; Fiske Menuco, 2005.

AZPIAZU, D. Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: el caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A. **Vertigo:** la revue électronique en sciences de l'environnement, Montréal, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/zkmJc4>>. Acesso em: jul. 2010.

BARKIN, D. La capacidad social en torno al agua. **Vertigo**: la revue électronique en sciences de l'environnement, Montréal, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/XJ5duy>>. Acesso em: jul. 2010.

BERGAMÍN G. *et al.* **El rol de los actores en la gestión del agua y su institucionalidad en relación al desarrollo rural en la Provincia de Córdoba.** *In*: JORNADAS INTEGRADAS DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN INTEGRAR Y ARTICULAR PARA CRECER, 4. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, nov. 2009.

BOLANT, H. *et al.* **Monitoreo de Agroquímicos en áreas bajo riego de los Ríos Limay, Neuquén y Negro.** *In*: CONGRESO NACIONAL DEL AGUA. Tucumán, 2007.

CALCAGNO, A. *et al.* **Informe nacional sobre la gestión del agua en Argentina.** Cepal: Santiago do Chile, 2000.

CAÑAS, I. A. *et al.* Monitoreo del Agua potable en Córdoba: la experiencia de la Agencia Córdoba Ciencia. *In*: CARRIZO, C.; BERGER, M. **Estado incivil y ciudadanos sin estado**: paradojas del ejercicio de derechos en cuestiones ambientales. Córdoba: Narvaja, 2009. Disponível em: <www.proditi.us.es>. Acesso em: jul. 2010.

CASTRO, E. El estudio interdisciplinario de los conflictos por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, año 24, n. 66, sept./dic. 2007.

EDER, K. La institucionalización de la acción colectiva: hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales. *In*: IBARRA, P.; TEJERINA, B. (Eds.). **Los movimientos sociales**: transformaciones políticas y cambio cultural. Madrid: Trotta, 1998.

FRASER, N. **Escalas de justicia.** Barcelona: Herder, 2008.

GARDUÑO, H. **Administración de derechos de agua**: experiencias, asuntos relevantes y lineamientos. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación – FAO, 2003.

MARTINEZ ALLIER, J. **De la economía ecológica al ecologismo popular.** Montevideo: Nordan comunidad, 1995.

PICOLOTTI, J. Agua y derechos humanos: la problemática de la República Argentina. *In*: CEDHA – CENTRO DE DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTE. **Derechos Humanos y Ambiente en la República Argentina**: propuestas para una agenda nacional. Córdoba, 2005.

PNFRH – PLAN NACIONAL FEDERAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Informe del Taller Nacional.** Buenos Aires, 2007.

POCHAT, V. **Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas**: experiencia de Argentina. Santiago de Chile: Cepal, 2005.

QUIRÓS, R. **La eutrofización de las aguas continentales de Argentina**: primera reunión de la red temática sobre Eutrofización de Lagos y Embalses. Mar del Plata: Cooperación Iberoamericana CYTED, 2000.

SPEDALE, G. **Destrucción del sistema hídrico**: la corporación del Nuevo Puerto San Roque, Córdoba. Córdoba: informe de la Comisión Popular por la Recuperación del Agua, 2007.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración**. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1989.

TOLCACHIER, A. **Contaminación del agua en Argentina**. Libro virtual intrame, colección Medicina Ambiental Roemmers, 2004.

TWAITES REY, M.; LÓPEZ, A. **Fuera de control**: la regulación residual de los servicios privatizados. Buenos Aires: Temas, 2003.

SITE

EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.
Disponível em: <<http://www.paho.org/arg/>>.