



Série BNB Teses e Dissertações Nº 40

Cristine Viana

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS
DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO
DO RIO SÃO FRANCISCO**



**Banco do
Nordeste**

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS
DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO
RIO SÃO FRANCISCO

Série BNB Teses e Dissertações

Obras já publicadas na série:

- V. 06 – A Gestão Ambiental e o Pólo Turístico Cabo Branco: uma abordagem sobre desenvolvimento e meio ambiente
- V. 07 – O Programa Pólo da Bacia Leiteira do Banco do Nordeste à Luz da Teoria do Desenvolvimento Sustentável
- V. 08 – O Sertanejo e o Caminho das Águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido
- V. 09 – As Relações Geopolíticas da Agricultura Brasileira no Contexto Mundial
- V. 10 – A Terra Construída: família, trabalho, ambiente e migrações no Alto Jequitinhonha, Minas Gerais
- V. 11 – Pluriatividade, Pobreza Rural e Políticas Públicas: uma análise comparada entre Brasil e União Europeia
- V. 12 – Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento
- V. 13 – O Sindicalismo Rural e os Caminhos para a Autogestão: uma superação do assistencialismo?
- V. 14 – Empreender para Sobreviver: ação econômica dos empreendedores de pequeno porte
- V. 15 – A Inovação Tecnológica e as Dinâmicas de APLs de Software no Nordeste do Brasil
- V. 16 – A Cadeia Produtiva do Biodiesel da Mamona no Ceará
- V. 17 – Avaliação da Metodologia do Agroamigo em Caucaia-CE
- V. 18 – Avaliação do Financiamento da Agricultura Familiar na Produção, Ocupação e Renda
- V. 19 – Projeto de Economia Solidária no BNB: Subsídios para Avaliar a Aplicação do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)
- V. 20 – O Meio Ambiente para Pequenas Empresas de Construção Civil e suas Práticas de Gestão Ambiental
- V. 21 – O Desenho do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste: inclusão social e mercado
- V. 22 – Desconcentração dos Serviços de Alto Nível em Fortaleza
- V. 23 – O Papel do Cluster Madeireiro no Desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia
- V. 24 – O comércio por vias internas e seu papel sobre crescimento e desigualdade regional no Brasil
- V. 25 – Predição do lucro por mudança unitária das características produtivas e reprodutivas de bovinos leiteiros no semiárido do Nordeste
- V. 26 – Crescimento econômico e especialização produtiva do Nordeste do Brasil: uma abordagem heterodoxa do período de 1960 a 1999
- V. 27 – Migração de retorno, diferenciais de salários e autosseleção: evidências para o Brasil
- V. 28 – Inovação, cooperação e políticas públicas em arranjos produtivos locais: o caso do APL de tecnologia da informação em Salvador (BA)
- V. 29 – As Múltiplas Faces da Exclusão na Política de Microcrédito para geração de Trabalho e Renda
- V. 30 – Educação de Campo e Práticas de Convivência com o Semiárido: a Escola Família Dom Fragoso
- V. 31 – Os Novos Espaços Produtivos – Relações Sociais e Vida Econômica no Cariri Cearense
- V. 32 – Despindo o Estratagema das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Alto Sertão Sergipano: o (des)maskamento da territorialização do capital por meio da sociabilidade reificante
- V. 33 - Estudo dos Impactos Econômicos da Cobrança pelo uso da água da Bacia do Rio São Francisco
- V.34 - Modelo interativo de viabilidade econômica de reflorestamento ciliar com benefício gerado pela venda de créditos de carbono: Estudos de caso da mata atlântica alagoana
- V. 35 - Avaliação do Processo de Implementação do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia (Proinfa), no Estado do Ceará: a utilização da fonte eólica
- V. 36 - Índice de Bem-Estar Econômico: uma proposta para os estados brasileiro
- V. 37 - Comunicação Pública e Cidadania: um estudo de caso sobre a campanha cultura de paz em Maracanaú
- V. 38 - Migração Familiar e Trabalho Infantil no Brasil Urbano
- V. 39 - Ambiente Institucional e Inovação na Siderurgia de Minas Gerais

CRISTINE VIANA

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS
DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO
RIO SÃO FRANCISCO

Série BNB Teses e Dissertações

Nº 40

Fortaleza
Banco do Nordeste do Brasil
2014

Presidente

Nelson Antonio de Souza

Diretores

Francisco das Chagas Soares
Isaias Matos Dantas
Luiz Carlos Everton de Farias
Manoel Lucena dos Santos
Paulo Sérgio Reboças Ferraro
Romildo Carneiro Rolim

**Escritório Técnico de Estudos
Econômicos do Nordeste – ETENE**

Superintendente: Francisco José Araújo
Bezerra

Comitê de Editoração

Tibério Rômulo Romão Bernardo
Wellington Santos Damasceno
Angélica Albuquerque de Paiva
José Rubens Dutra Mota
Luíza Cristina de Alencar Rodrigues
Nívia de Oliveira Galindo Almeida
Francisco Raimundo Evangelista
Maria Odete Alves
Luciano Jany Feijão Ximenes

**Coordenadora da Série BNB Teses e
Dissertações**

Maria Odete Alves
Suplente: Hellen Cristina Rodrigues Saraiva Leão

**Superintendência de Marketing e
Comunicação**

Lúcia de Fátima Barbosa da Silva

Ambiente de Comunicação

Angélica Albuquerque de Paiva
Editor: Jornalista: Ademir Costa
Normalização: Paula Pinheiro
Revisão Vernacular: Antônio Maltos
Diagramação: Carminha Campos
Capa: Carminha Campos
Foto da capa: Flávio Eiró
Tiragem: 500 exemplares

Mais informações

Cliente Consulta
Capitais e regiões metropolitanas 4020.0004
Demais localidades 0800 033 0004

Depósito Legal junto à Biblioteca Nacional, conforme Lei nº. 10.994,
de 14 de Dezembro de 2004.

V614c Viana, Cristine Ferreira Gomes.

Conflitos socioambientais do Projeto de Integração do Rio São Francisco
/ Cristine Ferreira Gomes Viana. – Fortaleza: Banco do Nordeste, 2014.
224 p. -- (Série Teses e Dissertações; 40)

ISBN 978-85-7791-231-5

1. Gestão Ambiental. 2. Conflitos. 3. Políticas de Recursos Hídricos. I. Título. II.
Série.

CDU: 504.06

PREFÁCIO

A seca é parte da paisagem natural e cultural do Nordeste. Historicamente, o sistema de produção dessa Região é vulnerável aos episódios frequentes de estiagens, algumas mais outras menos prolongadas. A despeito de investimentos na implantação de sistemas de irrigação, a agricultura familiar de sequeiro, continua sofrendo com a dificuldade de produzir em tempos de escassez de água. Se o Nordeste da zona litorânea foi no passado o carro-chefe da economia do Brasil, seu interior sempre teve um papel subsidiário, com a produção pecuária e depois também do algodão. A economia da região semiárida entrou no século 20 baseada em um sistema tradicional de relações econômicas, sociais e políticas marcadas pelo binômio latifúndio-minifúndio, à mercê da impetuosidade do clima e da fatalidade do permanente estado de pobreza e pela dependência da intervenção do Estado.

Nas últimas décadas do século passado, o Estado empreendeu uma série de iniciativas visando a enfrentar as adversidades do clima em relação ao desenvolvimento da Região. A estratégia voltada a ampliar o universo de experiências de implantação de agricultura irrigada tornou-se uma prioridade, do mesmo modo que a garantia do fornecimento de água às populações urbanas.

Nos anos 1990, o País vivia um momento particular de renovação de um modelo participativo de gestão de águas, que culminaria em um novo sistema de gerenciamento, pensado para funcionar em níveis municipal, estadual e federal, por meio de instâncias de tomada de decisão. Na complexa arena em que atores dos setores público, privado e a sociedade civil estavam munidos de certa legitimidade, foram criados os primeiros Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) no Ceará, em 1992.

Apesar das muitas inovações trazidas pelo novo sistema, a água manteve-se como elemento central na estrutura de poder. Uma novidade foi a percepção de que a adaptação das sociedades e o convívio com a condição de semiaridez são mais positivos do que a postura histórica de combate aos episódios de seca. Essa visão implica um novo ciclo de políticas e instrumento de intervenção pública. No lugar de buscar uma mudança na paisagem natural, em sintonia com o mote de “transformar o Sertão numa

Califórnia”, assumia-se a postura de aceitar as condições reais da Região e buscar formas de assegurar a convivência das populações com tais características. Entretanto, a mudança nos fundamentos da ação do Estado não foi acompanhada ou precedida de uma transformação das raízes culturais e políticas. Novos e velhos atores foram instados a se mobilizar em função do modelo participativo inerente aos novos tempos, não sem que conflitos socioambientais em torno dessa proposta se manifestassem.

Evocando o discurso da modernidade e da sustentabilidade, o Projeto de Integração (a Transposição das Águas do São Francisco) foi lançado como bandeira política da campanha presidencial em 2002. O contexto era de acalorados debates em torno de temas ambientais e políticos, com evidente expectativa de mudanças na estrutura institucional do País. A proposta para o semiárido (na verdade para toda a Região Nordeste) representava um elemento diferencial, que mobilizou o apoio de diversas forças que em geral não são convergentes: campo, cidade, pequena produção e velho latifúndio. Mas gerou também divergências, notadamente da parte de estados que se sentiram prejudicados pela futura perda de vazão do rio. A análise do discurso despontou como uma relevante ferramenta para compreender o cenário de crise, a concepção e tratamento de ideias, os conflitos entre atores e entre os saberes técnicos, políticos e tradicionais.

Entre os anos de 2003 e 2005, a pesquisa de mestrado da Cristine Vianna desenvolveu este olhar e culminou com a dissertação “Conflitos Socioambientais do Projeto de Integração do Rio São Francisco” no âmbito do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável (PPGDS), do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). Neste percurso, como bolsista da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), ela teve a oportunidade de mergulhar a fundo na sua investigação, transitando entre observações, entrevistas e análise documental para conceber uma rica análise para além dos fatos que marcaram, e marcam, o Projeto de Integração.

Como sua orientadora, acompanhei todo o processo desde a escolha do tema e vi surgir um trabalho interessante sobre a tomada de poder nem sempre perceptível nos discursos oficiais ou oficiosos. O esforço da Cristine resultou na sua premiação, por unanimidade, como melhor dis-

sertação do biênio 2004-2005, pela Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). O trabalho tem agora a oportunidade de ser publicado, de forma a contribuir para um resgate histórico, sugestão metodológica e análise das relações político-institucionais que permearam as mudanças trazidas pelo Projeto de Integração e também as permanências, do que não mudou.

A série Teses e Dissertações do Banco do Nordeste - BNB reconheceu a relevância e a atualidade do trabalho de Cristine. Estou certa de que agora como livro servirá para fundamentar e ilustrar o debate.

Desejo uma boa leitura!

Maria Augusta Almeida Bursztyn

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRH - Associação Brasileira de Recursos Hídricos

ACD - Análise Crítica de Discurso

AD - Análise de Discurso

ADWR - Arizona Department of Water Resources

AID - Área de Influência Direta

AII - Área de Influência Indireta

ALCA - Associação de Livre Comércio das Américas

AMDA - Associação Mineira de Defesa do Ambiente

ANA - Agência Nacional de Água

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP - Autoridade Nacional Palestina

APOINME - Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo

ASA - Articulação do Semi-Árido

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial

BCPA - Boulder Canyon Project Act

CAP - Central Arizona Project

CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica

CBH-SF - Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

CEEIBH - Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas

CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco e do Parnaíba

COGERH - Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CRBSCA - *Colorado River Basin Salinity Control Act*

CRA - Centro de Recursos Ambientais

CRC - *Colorado River Compact*

CTOC - Câmara Técnica de Outorga e Cobrança

DILIQ - Diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental

DNAEE - Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EIA-RIMA - Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental

FAO - *Food and Agriculture Organization*/Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FETAEMG - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais

FIEC - Federação das Indústrias do Estado do Ceará

FPDSF - Fórum Permanente de Defesa do São Francisco

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNCATE - Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais

GMT - Grupo Municipal de Trabalho

GT - Grupo de Trabalho

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

GTZ - Sociedade Alemã de Cooperação Técnica/*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFOCS - Instituto Federal de Obras Contra as Secas

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IOCS - Instituto de Obras contra as Secas

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LC - Linguística Crítica

LP - Licença Prévia

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MME - Ministério das Minas e Energia

MI - Ministério da Integração Nacional

MOVIDA - Movimento Pela Vida

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OLP - Organização pela Libertação da Palestina

ONG - Organização não governamental

ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico

ONU - Organização das Nações Unidas

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PIB - Produto Interno Bruto

PNB - Produto Nacional Bruto

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPR - *Present Perfect Rights*

PROÁGUA - Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido

RIO-92 ou ECO-92 - Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente

SEMARH - Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado

SEMACE - Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará

SEPRE - Secretaria Especial de Políticas Regionais

SERHID - Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos

SIAPREH - Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Implementação da Política de Recursos Hídricos no Brasil

SIGERH - Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos

SINGERH - Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SOC - Superintendente de Outorga e Cobrança

SRH - Secretaria de Recursos Hídricos

TCLA - *The California Limitation Act*

TSD - Teoria Social do Discurso

EU - União Europeia

EUA - Estados Unidos da América

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UHE - Sobradinho - Usina Hidrelétrica de Sobradinho

UCRBC - *Upper Colorado River Basin Compact*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estado do Arizona	32
Figura 2 – Percurso do Rio Colorado	33
Figura 3 – Oriente Médio	43
Figura 4 – Vale do Rio Jordão	48
Figura 6 – Semiárido Brasileiro e do Polígono das Secas.....	59
Figura 7 – Intertextualidade	93
Figura 8 – Interdiscursividade	94
Figura 7 – Análise de Texto	98
Figura 9 – Análise da Prática Discursiva	99
Figura 10 – Análise da Prática Social	100
Figura 11 – Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	120
Figura 12 – Os Dois Canais do Projeto de Integração	124
Figura 13 – Consolidação dos Instrumentos de Gestão de Água no Brasil	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Oferta e Demanda de Recursos Hídricos nas Bacias Doadora e Receptoras	127
Tabela 2 – Demandas Hídricas segundo o Volume Armazenado no Reservatório da UHE de Sobradinho	128
Tabela 3 – Relação entre População Urbana e Rural nas Sub-bacias do Rio São Francisco no Ano de 2004	170

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
LISTA DE FIGURAS	15
LISTA DE TABELAS.....	15
INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 - OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA GESTÃO DA ESCASSEZ DE ÁGUAS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	29
1.1-Arizona	31
1.2-Oriente Médio	42
CAPÍTULO 2 - OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DA GESTÃO DE ÁGUAS NO BRASIL	57
2.1-A Institucionalização da Questão Hídrica no Brasil	61
CAPÍTULO 3 - A ANÁLISE DE DISCURSO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: O EXAME DE UMA RELAÇÃO DE PODER	79
3.1-O Discurso e a sua Análise	81
3.2 -Conflitos Socioambientais, Poder e Seca no Nordeste: A Construção do Imaginário Coletivo	101
CAPÍTULO 4 - CONFLITOS EM TORNO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO	111
4.1-A Proposta	118
CAPÍTULO 5 - ANÁLISE DE DISCURSO DOS ATORES	131
5.1-Setor Poder Público Federal	132
5.2-Setor Poder Público Estadual	143
5.2.1-Setor Poder Público Estadual: Estados favoráveis	143
5.2.2-Setor Público Estadual: Estados contrários	152
5.3-Setores Poder Público Municipal, Sociedade Civil e Usuários	165
5.4-Conflitos no Processo Decisório e de Negociação: A Relação entre Atores e Conflitos Socioambientais	177
CONCLUSÕES	187
REFERÊNCIAS	193
APÊNDICE	211
ANEXOS	213

Introdução

Na história da humanidade, a posse dos recursos naturais sempre foi fator de delimitação de poder e promotor de disputa. Ao longo dos séculos, as formas de organização social e política dos grupos humanos tornaram-se cada vez mais exploratórias e o sistema capitalista aumentou esse movimento de forma exponencial. As demandas cresceram em ritmo superior às atividades de reposição e conservação da natureza. No século XX, em especial nas últimas décadas, uma nova preocupação ganhou destaque: a demanda superou a capacidade de suporte de determinados recursos naturais e gerou a sua escassez.

Apesar de apresentar quadros que vão de enchentes a secas nos diversos pontos do globo terrestre, os recursos hídricos configuram-se símbolo dessa realidade de escassez em escala mundial e tornaram-se aspecto estratégico para a sobrevivência do homem. Em 1992, após décadas de discussões iniciais, ganham maior visibilidade junto aos diversos setores sociais, quando, na Conferência Internacional sobre Recursos Hídricos e o Meio Ambiente: Temas de Desenvolvimento para o Século 21, ocorrida em Dublin, e na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), ocorrida no Rio de Janeiro, a sua forma de tratamento e discussão é redirecionada.

Durante a Conferência de Dublin, foram definidos os princípios para promover a gestão sustentável dos recursos hídricos, que deveriam assumir enfoque em três planos: local, nacional e internacional. Posteriormente estes princípios foram ratificados durante a Rio-92. A necessidade

de reforma do gerenciamento de recursos hídricos foi pautada pelo seu reconhecimento como um recurso finito, vulnerável e natural, e como um bem social e econômico. Estava fortalecida a nova forma de perceber e trabalhar a questão da água. Ao reconhecer as limitações de suporte e a sua relevância para a sobrevivência do homem, o novo entendimento sobre os recursos hídricos destaca o seu potencial de agregação de valor político e promove transformações legislativas em diversos países.

A compreensão de que a sua demanda crescente gera conflitos em torno de seus usos e entre os atores sociais promove grande movimento de pesquisas hidrológicas e sociais. Estudos passam a ser desenvolvidos para ampliar o potencial hídrico mundial por meio de modelos de gestão que mapeiam os seus principais usos e privilegiam a negociação por parte dos atores (institucionais ou não) envolvidos e/ou interessados. Esta se torna a grande questão e, muitas vezes, a maior dificuldade em relação à necessidade de conservação e manutenção dos recursos hídricos: como estabelecer mecanismos de gestão que, de fato, operem de forma a superar os conflitos socioambientais gerados e o processo de escassez crescente? Como arbitrar, resolver e negociar os conflitos socioambientais oriundos dos diversos usos dos recursos hídricos?

Como resposta, cada país iniciou experiências de acordo com as suas condições. Para analisar estas experiências num contexto mundial de escassez, introduzindo a questão brasileira e finalizando no estudo de caso do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, aqui referenciado como Projeto de Integração, elegem-se um conceito e uma ferramenta metodológica fundamentais: os conflitos socioambientais e a análise de discurso, respectivamente.

A conceituação de conflitos socioambientais é relativamente nova e corresponde aos princípios do desenvolvimento sustentável. Várias são as definições e pode-se dizer que todas estão corretas, mas o tratamento teórico ainda é pouco relevante e o conceito acaba tornando-se excessivamente genérico. “Para compreender a formação do conceito, propõe-se estabelecer uma conexão entre a conceituação e a abordagem de conflitos e de conflitos socioambientais. Passando-se inicialmente pela ideia de conflitos sociais, propõe-se abordar os conflitos socioambientais relacionados aos recursos hídricos”

Barbanti Jr. (2001) para explicar esta relação, reconhecendo dois campos iniciais de análise de conflitos, as escolas de conflito e de con-

senso, formadas predominantemente por marxistas e neomarxistas e funcionalistas e teóricos de sistemas, respectivamente. Enquanto a primeira escola acredita que os conflitos são gerados pela colisão entre as relações econômicas que provocam mudanças no sistema capitalista, a segunda entende que a origem dos conflitos está na própria natureza humana, o que torna possível resolvê-los por meio da mudança dessas relações. (BARBANTI JR., 2001).

Ainda de acordo com Barbanti Jr. (2001), o Brasil sofreu muita influência da escola marxista até a segunda metade dos anos 1980, quando a queda dos sistemas políticos e econômicos socialistas favoreceu os enfoques de consenso que se tornaram compatíveis com as preocupações ambientais brasileiras:

“A necessidade de se cuidar dos problemas ambientais foi incorporada pelo discurso do *establishment* político e empresarial capitalista em menos de uma década porque, em síntese, a destruição ambiental compromete a reprodução do capital”. (BARBANTI JR., 2001, p. 2).

No mesmo período, ocorreu profunda mobilização social em todo o mundo, em especial no Brasil. Aqui, a emergência dos novos movimentos sociais¹ e a promulgação da Constituição em 1988 foram determinantes. Esses movimentos tiveram origem na década anterior e eram caracterizados pela “conquista do direito a ter direitos, do direito a participar, da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade”. (CARMO CARVALHO, 1998, p. 12). Era uma época de repensar a sociedade e suas prioridades, dentre elas a questão ambiental.

Contudo, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, o problema ambiental ainda encontra sérias dificuldades para integrar as preocupações econômicas, sendo entendido como uma externalidade em relação ao mercado (MOTA, 2001). A tradição de exploração desordenada e intensificada pelo processo de desenvolvimento industrial na era capitalista e da globalização² desponta como uma explicação para isso. (CARVALHO, 1998; BURSZTYN, 1994).

¹ Viola e Mainwaring (1987, p. 109-110) definem muito bem a diferença entre os movimentos sociais e os novos movimentos sociais: “os novos movimentos sociais se orientam por critérios de afetividade, relações de expressividade, orientações comunitárias e organização horizontal. Os movimentos antigos distinguem-se por privilegiar objetivos materiais, relações instrumentais, orientação ao estado e organização vertical.”

² Globalização ou mundialização do capital é uma etapa avançada e específica do movimento

Durante a década de 1990 e o início da década de 2000, as questões ambientais ganharam mais espaço nas políticas públicas internacionais e no cotidiano das pessoas, fazendo crescer o movimento ambientalista em todo o mundo. Os conflitos se agravaram, os recursos escassearam e a discussão se ampliou. Novos saberes foram delineados, estudos realizados, conceitos criados. No entanto, a definição de conflitos socioambientais e a sua abordagem permanecem controversas.

Entendendo que a noção de negociação de conflitos gerados pelos diversos usos dos recursos hídricos pelos atores sociais, bem como de seus interesses coletivos e individuais, está pautada pela oferta quantitativa e qualitativa da água, devem-se considerar as necessidades e os anseios de grandes e pequenos grupos sociais e que podem ser expressas de forma organizada ou não.

Assim, de maneira bastante simplificada, podemos considerar que grande parte da atividade dos governos destina-se à satisfação das demandas dos atores sociais ou das reivindicações formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários. Na realidade, o próprio atendimento das demandas deve ser um fator gerador de apoios – mas isso nem sempre ocorre, ou, mais comumente, ocorre apenas parcialmente. De qualquer forma, é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem os **procedimentos formais e informais de resolução pacífica dos conflitos** que caracterizam a vida política, mencionados anteriormente. (RUA, 1998, p. 232, grifo da autora).

Para ampliar esta ideia de negociação e conflito, propõe-se a perspectiva apontada por Carmo Carvalho (1998) como ponto de partida para a conceituação de conflitos socioambientais, dado que o seu pensamento é um dos referenciais teóricos que direcionam o desenvolvimento desta pesquisa.

de internacionalização do capital. (CHESNAIS, 1996 apud CARVALHO, 1998, p. 7). É a expressão das forças de mercado, uma nova configuração do capitalismo mundial que, na década de 1980, instituiu a acumulação rentista e a emergência das corporações industriais multinacionais como “atores globais”. (CARVALHO, 1998).

O exercício da argumentação, a fundamentação de suas demandas em critérios de racionalidade pública, a explicitação de conflitos, geram uma nova forma de lidar com conflitos, diferenças e antagonismos que o professor Francisco de Oliveira tem chamado de “confronto repositivo” ou de “antagonismo convergente”. Nestes espaços, regulados por normas pactuadas pelas partes em conflito, é preciso buscar denominadores comuns: apesar da existência de interesses antagônicos é preciso buscar acordos que interessem a ambas as partes, mesmo que limitados ou provisórios. (CARMO CARVALHO, 1998, p. 35-36).

As concepções de Marc Schimtz (1992); Paul Little (2001) e Barbanti Jr. (2001) se distinguem pela forma de abordar o conceito de conflito socioambiental, ao mesmo tempo que todas têm como premissa fundamental as definições estabelecidas pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, e os seus documentos preparatórios. Schimtz (1992) entende os conflitos socioambientais dentro da perspectiva de conflitos verdes, ou seja, da disputa pelos recursos naturais essenciais. Little (2001) avança na noção de disputa e a define como um impasse entre grupos sociais e pelas formas como se relacionam com seu meio ambiental. Já Barbanti Jr. (2001) aprofunda a sua discussão na estruturação de conflitos socioambientais, compreendidos como conflitos sociais relacionados ao meio ambiente, construindo um eixo analítico pautado pelas ciências sociais e os seus saberes.

Qual definição e qual abordagem adotar? O que seria mais indicado para a análise de conflitos socioambientais relacionados aos recursos hídricos?

O conceito e a abordagem dos conflitos socioambientais são recentes e estão em formação. As várias vertentes aqui identificadas como referência não têm caráter de negação, mas de complementaridade. Para efeitos de pesquisa, propõe-se utilizar uma estrutura analítica fundamentada em todos os autores visitados e, ao final do trabalho, eleger uma definição simples e relevante à análise dos conflitos socioambientais relacionados aos recursos hídricos no Brasil e ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, o Projeto de Integração.

Sobre análise de discurso, utilizam-se como principal referencial teórico os estudos de Norman Fairclough, em especial “Discurso e mudança social”. (FAIRCLOUGH, 2001). Nele, o autor faz um levantamento das principais abordagens da análise de discurso, a sua relação com as mudanças sociais e as suas práticas, reunindo análise linguística e teoria social. Segundo o autor, esta análise está centrada numa combinação do sentido mais socioteórico de discurso com o sentido de texto e interação.

Esse conceito de discurso e análise de discurso é tri-dimensional. Qualquer ‘evento’ discursivo (isto é, qualquer exemplo de discurso) é considerado como simultaneamente um texto, um exemplo de prática discursiva e um exemplo de prática social. A dimensão do ‘texto’ cuida da análise linguística de textos. A dimensão da ‘prática discursiva’, como ‘interação’, na concepção ‘texto e interação’ de discurso, especifica a natureza dos processos de produção e interpretação textual [...] A dimensão de ‘prática social’ cuida de questões de interesse na análise social, tais como as circunstâncias institucionais e organizacionais do evento discursivo e como elas moldam a natureza da prática discursiva e os efeitos constitutivos/construtivos referidos anteriormente. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 22).

Correspondendo a uma série de implicações político-institucionais, a dinâmica conflito-negociação está relacionada, antes de tudo, à formação e defesa de diferentes discursos: ambientais, políticos, históricos, religiosos, dentre tantos outros. Ambiente fértil para análise e delimitação de discursos em torno dos conflitos socioambientais, a questão da água destaca-se de forma imperativa. No Nordeste brasileiro, políticas, ações comunitárias, estudos científicos e muitas outras iniciativas ainda não conseguiram erradicar de vez a aridez extrema a que chegam os solos. Uma das principais ações prometidas pelo poder público federal para amenizar este processo é o Projeto de Integração.

O Projeto de Integração promove uma grande polêmica política e ideológica desde a sua idealização: seria essa a melhor solução? Após anos de discussões institucionais e de estudos realizados, o governo federal brasileiro conclui que sim, que, tecnicamente, o projeto pode harmoni-

zar o balanço hídrico nordestino sem provocar grandes impactos na bacia do São Francisco como um todo, constituindo importante medida para o crescimento da região. No entanto, quase vinte anos depois, o projeto ainda não foi executado. Por quê? Porque diversos setores da sociedade civil, em especial o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBH-SF), pronunciaram-se fortemente contra o projeto?

Entre o discurso da manutenção da identidade e da integridade territorial da bacia e o do desenvolvimento para os demais estados do Nordeste, muitos fatores parecem despercebidos pelos atores envolvidos pelo Projeto de Integração. De um lado, experiências em outros países com problemas até mais graves de aridez do solo e escassez de água mostram que o desenvolvimento de tecnologia e de políticas públicas direcionadas para o convívio com a situação podem transformar o quadro de pobreza e infertilidade de uma região, sugerindo que não é a simples transposição de água que vai resolver a questão da seca. De outro, tem-se a evolução do discurso político e econômico, que nem sempre é pronunciado com clareza por ambos os lados.

Quais são esses interesses escondidos sob os discursos pró e contra o projeto? Compreender a dinâmica dos conflitos socioambientais gerados no âmbito do Projeto de Integração por meio da análise do discurso dos principais atores identificados é justamente o objetivo geral deste livro. Alguns objetivos específicos de análise são delineados:

- Analisar experiências internacionais de gestão dos conflitos socioambientais relacionados à escassez hídrica.

- Analisar a evolução histórica da gestão dos recursos hídricos no Brasil.

- Analisar os principais conflitos socioambientais decorrentes do Projeto de Integração por meio da análise de discurso.

A metodologia aplicada teve várias etapas investigativas. Um primeiro contato ocorreu durante o ano de 1996, quando a pesquisadora foi colaboradora da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (Cogerh) do Estado do Ceará. Ela auxiliou o processo de formação de Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) e percebeu o mundo da escassez real: da burocracia institucional e da desesperança das comunidades quanto às políticas governamentais. Em 2002, defendeu monografia de graduação

sobre a gestão participativa dos recursos hídricos no Ceará, estreitando contato com atores-chave, que hoje compõem o quadro de decisores do processo político nacional.

A temática da seca, dos conflitos gerados e dos processos de negociação que estão por trás da sua dinâmica se definiram também como tema de pesquisa de dissertação de mestrado e o Projeto de Integração, vértice da questão nos últimos anos, foi escolhido como objeto.

Definido o tema de estudo, decidiu-se por uma metodologia do tipo exploratória³ (LAKATOS; MARCONI, 1996), elegendo-se o levantamento bibliográfico e a análise documental como procedimentos de pesquisa. Iniciou-se o levantamento bibliográfico nas principais instituições envolvidas e nas academias especializadas. Várias entrevistas informais foram feitas nesse momento. O recorte na análise de discurso das instituições envolvidas foi definido após o início do trabalho de campo, que constou da participação de algumas reuniões locais para formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, da sua reunião de instalação em maio de 2003, do contato intensificado com técnicos da Agência Nacional de Águas (ANA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e com conselheiros do próprio Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) envolvidos no processo de aprovação e negociação do projeto.

Algumas dificuldades foram encontradas devido à grande extensão geográfica de abrangência do projeto, do grande número de instituições e atores envolvidos direta ou indiretamente, bem como de sua diversidade de formação e de acesso. O Projeto de Integração tornou-se um ícone do governo Lula⁴ e motivo de uma guerra pessoal para alguns estados. O envolvimento pessoal e até emocional de muitos atores deve ser ressaltado, porque é uma característica muito forte dos conflitos estudados. Para contornar estas e outras dificuldades, foi imprescindível um apoio sistêmico dos técnicos da ANA para o deslocamento e o acesso a material e reuniões não-públicas.

³ Segundo Lakatos e Marconi (1996), a metodologia exploratória pode ser utilizada para promover a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, visando à realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos, analisando as inter-relações entre as propriedades do objeto.

⁴ Lula presidiu o Brasil entre os anos de 2003 e 2010. Filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), ele exerceu grande influência sobre a organização social e política do País.

Como instrumentos de pesquisa, adotaram-se a observação sistemática e não-participante e as entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas 10 entrevistas (ver ANEXO A), num total de aproximadamente 12 horas, de acordo com o roteiro anexo (ver APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada).

Este livro é composto por cinco capítulos. O primeiro, “Os conflitos socioambientais na gestão da escassez de águas: experiências internacionais”, trata da questão mais geral dos recursos hídricos no mundo. Apresenta as experiências internacionais em casos similares de escassez, como o caso do Estado do Arizona, nos Estados Unidos, e o da bacia do rio Jordão, no Oriente Médio.

O segundo capítulo, “Os conflitos socioambientais da escassez de águas no Brasil”, direciona o olhar para o contexto nacional, destacando o processo de institucionalização da gestão hídrica, em especial a formação das políticas públicas específicas.

O terceiro capítulo, “A análise de discurso dos conflitos socioambientais: o exame de uma relação de poder”, concentra a discussão teórica dos principais conceitos a serem analisados no trabalho. Ele define parâmetros de conceituação e análise para compreensão das relações identificadas no objeto de estudo. Define conflitos socioambientais, atores sociais, políticos e institucionais e análise de discurso, bem como o roteiro metodológico a ser utilizado.

O quarto capítulo, “Conflitos em torno do Projeto de Integração do Rio São Francisco”, apresenta o projeto por meio da introdução dos pontos mais relevantes à discussão proposta.

Já o quinto capítulo, “Análise dos discursos dos atores”, identifica os principais atores no âmbito do Projeto de Integração, os seus interesses e os seus discursos. Propõe a sistematização da formação dos discursos setoriais identificados, numa tentativa de contribuir para a compreensão da dinâmica entre atores e conflitos socioambientais, fundamento da gestão de águas no Brasil.

Por fim, destaca-se que a elaboração deste livro acrescentou de forma inquestionável a concepção de um olhar sobre os conflitos socioambientais brasileiros por meio da descoberta de autores e atores que muito enriqueceram o potencial analítico da pesquisadora na busca do conhecimento.

Capítulo 1

OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA GESTÃO DA ESCASSEZ DE ÁGUAS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Amá distribuição dos recursos hídricos entre os diversos usos, privilegiando a irrigação e a indústria, bem como o desperdício crescente de água na produção, no abastecimento e na agricultura irrigada, constituem ponto de partida para a configuração do problema de gestão hídrica em todo o mundo. A demanda de água vem aumentando em escala global nas últimas décadas e essa nova realidade exigiu a instituição de políticas específicas para a gestão sustentável desses recursos. Com a globalização da economia, novos conceitos de políticas públicas começaram a ser discutidos para estabelecer mecanismos de negociação dos conflitos gerados pelos diferentes usos. Os recursos hídricos não foram exceção.

A natureza de todo e qualquer conflito comporta um fator de disputa por poder, seja ele de caráter econômico, político ou social. A discrepância entre as oportunidades dos atores envolvidos num conflito torna imprescindível que sejam estabelecidas regras de negociação democráticas por meio de um processo contínuo de discussão e esclarecimento de todos os fatores relevantes à questão. Muitas vezes, este processo está muito distante da realidade da região e os próprios atores sentem-se desmotivados ou despreparados para acompanhá-lo. No caso dos recursos hídricos, a escassez concebe uma realidade crítica em regiões que

combinam fatores físicos, políticos, econômicos e culturais danosos à sua conservação e exploração racional.

Os usos indiscriminados e não-combinados, a distribuição irregular no tempo e no espaço, o não-reconhecimento de necessidades primárias, a disparidade da capacidade de captação e de manejo entre usuários, a ausência ou o não-cumprimento de legislação regulatória, a insuficiência de aparato institucional regulatório, a desarticulação entre usuários, a demanda crescente para a produção de energia e alimentos, o crescimento populacional e a poluição dos corpos d'água, dentre tantos outros, são os motivos da escassez dos recursos hídricos na maioria dos países. São fontes de muitos dos vários conflitos socioambientais identificados pela disputa em torno do uso dos recursos hídricos.

Segundo o Relatório da Quinta Sessão da Comissão da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 1997:

A avaliação concluiu que a escassez de água e a poluição estão causando problemas generalizados de saúde pública, limitando o desenvolvimento econômico e agrícola, e prejudicando uma grande variedade de ecossistemas. Esses problemas podem ameaçar o fornecimento de alimentos em nível global e causar a estagnação econômica em muitas áreas do mundo. O resultado pode ser uma série de crises de água, locais e regionais, com sérias implicações mundiais. (HINRICHSEN; ROBEY; UPADHYAYA, 1998).

No segundo Fórum Mundial da Água, acontecido em Haya, em 2000, a previsão foi a de que cerca de um terço da população mundial vai sofrer de escassez de água até o ano 2025. O crescimento da agricultura tornou-se uma grande preocupação mundial, sendo responsável por aproximadamente 70% da utilização global da água, a maior parte dela dedicada à irrigação. No mesmo ano, cerca de 3,5 a 4 bilhões de pessoas estarão vivendo em países incapazes de produzir os seus próprios alimentos. (HALES, 2005).

Como lidar com tamanho problema, quando se trata de um recurso indispensável à sobrevivência das espécies? Como se configuram os ce-

nários de escassez de água e os conflitos socioambientais no Brasil e, mais especificamente, na bacia do rio São Francisco?

Estabelecer relação entre as experiências internacionais de gestão da escassez e as iniciativas brasileiras surge como uma estratégia para o entendimento da dualidade escassez-conflitos no âmbito do Projeto de Integração.

1.1 Arizona

Localizado no sudoeste dos Estados Unidos, na fronteira com o México, o Arizona tem os seus limites determinados pelos Estados da Califórnia e Nevada a oeste, Novo México a leste e Utah ao norte. Está inserido no chamado *Sunbelt* (Cinturão do Sol), região de grande crescimento demográfico. O clima é o principal motivo da desertificação do estado. Na sua parte sudeste está o deserto de Sonora, que se estende até o México (ver Figura 1).

Apesar de ser um ambiente desértico, com precipitação de apenas 180mm de água/ano, o Estado do Arizona é muito rico em reservas subterrâneas de água. (PEARSON, 1999). Mas o que parece uma solução para o problema de água no estado é apenas uma ilusão: as formas de aproveitamento e exploração dos aquíferos – fonte de 40% da água utilizada – ainda são insuficientes para suprir as necessidades dos 4,7 milhões de habitantes e, conseqüentemente, das atividades agrícolas e industriais crescentes. De acordo com o *Arizona Department of Water Resources* (ADWR), as águas subterrâneas constituem ativos de difícil reposição e, durante todo o século XX, vêm sofrendo um excesso de retirada.

De acordo com Albuquerque (2005), a economia do estado teve três momentos distintos, todos eles danosos à conservação e à gestão participativa dos recursos hídricos. Inicialmente, esteve fundada por muito tempo na exploração mineral e na criação de animais. Em seguida, a construção de canais de irrigação para o desenvolvimento da agricultura aumentou o uso consuntivo da água⁵. Por fim, constitui-se uma economia de serviços, promovendo um crescimento da população fixa e visitante e, com isso, o aumento da demanda por água.

5 Entende-se por uso consuntivo todo aquele que provoca diminuição das disponibilidades quantitativa e/ou qualitativa de um corpo hídrico no tempo e no espaço, representando perda entre a vazão que sai e a que retorna ao curso natural. Um exemplo bastante comum é a evapotranspiração.



Figura 1 – Estado do Arizona

Fonte: Disponível em: <www.azwardriving.com/maps/images/arizona_map.gif>.

A intervenção governamental na gestão dos recursos hídricos no Arizona foi intensificada na primeira metade do século XX, quando foram construídas as grandes represas do sudoeste dos Estados Unidos, como as dos rios Columbia e Colorado.

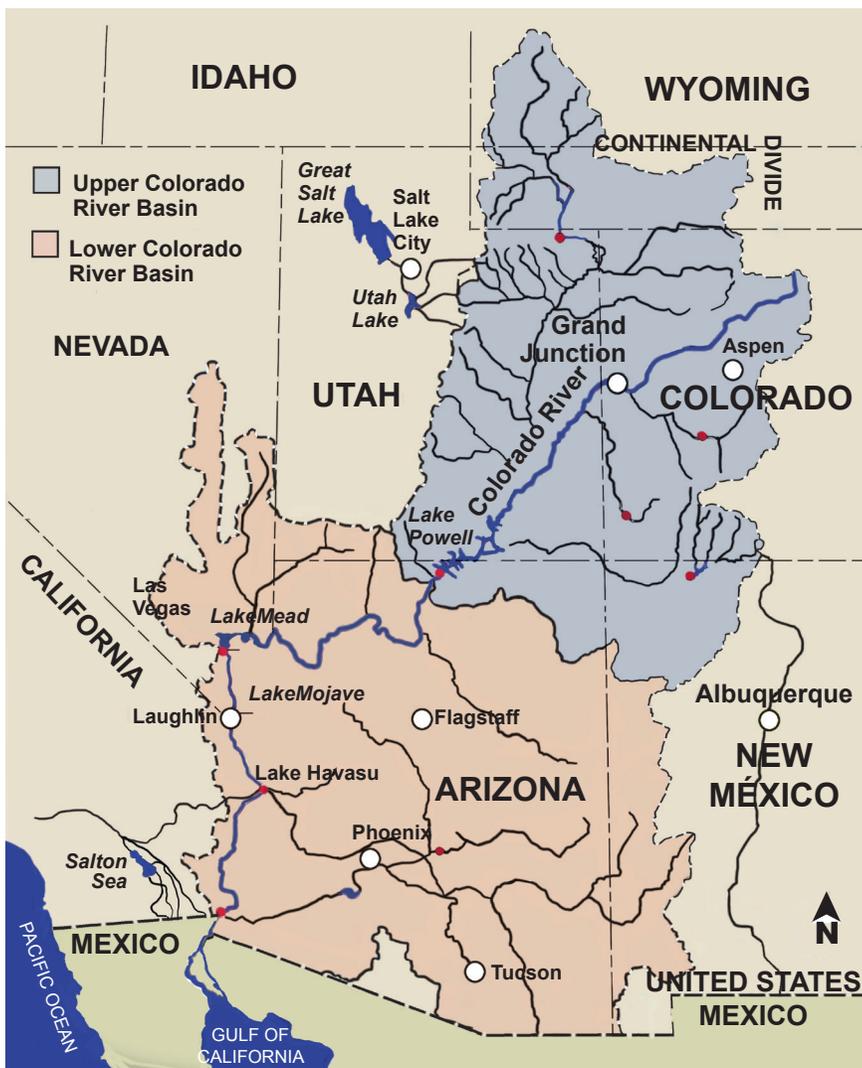


Figura 2 – Percurso do Rio Colorado

Fonte: <<http://www.water.az.gov/adwr/Content/Publications/files/colorivmgt.pdf>>.

A partir das décadas de 1940 e 1950, a briga pelo uso da água no principal rio do Arizona, o rio Colorado, levou 40 anos para ser resolvida devido à escassa quantidade de água na região. Nas décadas de 1950 e 1960, a demanda atinge estado crítico, quando todos os recursos super-

ficiais estavam sendo explorados e controlados por meio de projetos. Em 1980, foi promulgada a Lei do Gerenciamento das Águas Subterrâneas – *Groundwater Management Act*, que visava ordenar o uso da água subterrânea, chegando, em 2025, ao limite da produção segura, ou seja, à condição de paridade entre as quantidades de água removida e de água repostas na camada aquífera. Grandes dificuldades foram e continuam sendo encontradas. O exemplo do rio Colorado é muito usado para ilustrar as iniciativas de resolução de conflitos sobre o uso da água que surgiram desde então.

Passando por Phoenix, a maior área metropolitana do Arizona, o rio Colorado nasce nas Montanhas Rochosas, no Estado do Colorado, e segue até o Mar do Cortez, no México. Percorre um total de 2.300 quilômetros. Nos Estados Unidos, fornece água para sete estados – Arizona, Califórnia, Nevada, Colorado, Utah, Novo México e Wyoming, conforme Figura 2.

Os conflitos socioambientais relacionados à gestão de recursos hídricos na bacia do rio Colorado estão centrados na escassez de água superficial e no uso inicialmente desordenado das águas subterrâneas. Outro fator importante é o fato de o delta do rio estar localizado no México, instituindo conflitos e tratados bilaterais entre México e os Estados Unidos. O movimento de tentativa de resolução destes conflitos pode ser observado pelo histórico das principais ações legais e dos projetos desenvolvidos ao longo das últimas décadas.

As Leis e os Conflitos em torno da Gestão do Rio Colorado no Território Norte-Americano

A legislação que concede direito de uso de água nos Estados Unidos (*Water Rights*⁶) difere por região e até por estado. As formas de gestão do uso de águas, superficiais ou subterrâneas, estabelecem relação comportamental da sociedade usuária visando à garantia da quantidade e da qualidade de água disponível e permitindo a mudança nas formas e local de uso, na compra e venda de direitos de uso, bem como a sua

⁶ Conflitos entre usuários índios e não-índios são a origem da *Water Rights* no Estado do Colorado desde o início do século passado. “Construída” no decorrer de décadas de negociações, em 10 de dezembro de 1986, é assinado *The Colorado Ute Indian Final Water Rights Settlement Agreement*. Para mais informações, ver os sites Disponível em: <<http://www.waterinfo.org/indian.html>>. Disponível em: <<http://www.ecy.wa.gov/programs/wr/rights/water-right-home.html>>.

adaptação a novas condições no decorrer do tempo. Essas são as características principais da relação entre usuário e o direito de uso dentro da perspectiva de “mercado de água”⁷ vigente no País.

Na região oeste dos Estados Unidos, todos os estados adotam princípios semelhantes: a água é um bem público e o seu uso é controlado por um sistema chamado de “alocação prévia”:

Em poucas palavras alocação prévia significa ‘quem chega primeiro tem prioridade’. Ou seja, a primeira pessoa que utiliza a água de forma benéfica e razoável adquire um direito superior ao dos futuros beneficiários da alocação. Essa pessoa e/ou os seus sucessores têm o direito de usar uma quantidade especificada de água para uma finalidade benéfica declarada todos os anos, dependendo apenas dos direitos dos usuários anteriores. (PEARSON, 1999, p. 4).

Neste sistema, novas autorizações de uso de água superficial terão sempre menor prioridade que as anteriores e estarão condicionadas à disponibilidade remanescente ou do excesso em anos hidrológicos favoráveis. Já a legislação de águas subterrâneas não teve uma preocupação inicial com o longo prazo, promovendo a superexploração e a diminuição do nível dos lençóis freáticos.

No rio Colorado, o sistema de alocação prévia não constitui lei, mas a necessidade de obter verbas federais para a construção de um sistema de canais fez com que 1,5 milhão de *acre-foot*, ou aproximadamente 1.850m³,⁸ de sua alocação tenha sido denominado de alocação “júnior”, ou seja, de prioridade secundária. Além disso, em 1908, a Suprema Corte dos Estados Unidos determinou que as reservas indígenas federais rece-

7 Mercado de águas é uma denominação dada ao sistema que comporta a hierarquização e a flexibilização do direito de uso de águas, estabelecendo regras de compra e venda desses direitos.

8 Um *acre-foot* é o volume de água suficiente para cobrir 1 acre de terra na profundidade de 1 pé, igual a 43.560 pés³ e, aproximadamente, 325,851 galões norte-americanos. Isso corresponde a aproximadamente 1,233m³. Disponível em: <www.ag.arizona.edu/AZWATER/reference/glossary/af.html.html>. A partir deste ponto, todos os valores de volume serão apresentados em *acre-foot* e em m³, neste trabalho.

bessem, na época em que fossem estabelecidas, o direito a toda a água necessária para a sua subsistência, de acordo com o sistema de alocação prévia. Considerando que aproximadamente 28% do Estado do Arizona é formado por reservas indígenas que foram, em sua maioria, estabelecidas antes da chegada dos colonos não-índios, este é um problema relevante e constitui uma fonte histórica de conflitos. (PEARSON, 1999). O impasse com os novos moradores pelo direito de uso produziu muita discussão. De um lado estavam os índios fundamentados pelo direito de alocação prévia. Do outro, os colonos não índios, a quem restou um direito de alocação secundário, mas que desenvolveram necessidades de uso de forma crescente, devido ao incremento da população urbana e das atividades econômicas, como a agricultura irrigada. Como os direitos de uso de água dos índios são, em geral, de grande prioridade e sem especificação de quantidade, duas formas de negociação se estabeleceram: a negociação de acordos de direitos de uso e a decisão judicial.⁹

A lógica dos direitos de uso hierarquizados configurou o mercado de águas no Estado do Arizona. Para que um não índio obtivesse o direito, bastava utilizar a água de forma benéfica ou registrar uma reivindicação de uso no cartório da região. Somente em 1919, foi promulgado o *Public Water Code*, que regulamentava as condições e procedimentos necessários para adquirir direito de uso da água superficial pública ou daquela passiva de reivindicação, permanecendo praticamente inalterado até hoje.

Em 1921, o Congresso Nacional dos Estados Unidos iniciou estudos para identificar a oferta da água do rio Colorado em toda a sua extensão e negociar os tributos a serem cobrados aos usuários, numa tentativa de amenizar os conflitos existentes. Foram escolhidos comissários para cada um dos sete estados abastecidos pelo rio, coordenados por um representante do estado. Em novembro de 1922, foi outorgada a *Colorado River Compact (CRC)*, que dividiu a bacia do rio Colorado em Bacia Inferior e Bacia Superior, de acordo com um ponto estratégico predeterminado, o Lee's Ferry,¹⁰ localizado no Arizona. Os Estados do Arizona, Colorado, Novo México e Utah compunham a Bacia Superior, e Califórnia, Nevada e Arizona, a Bacia Inferior.

9 Muitos foram os casos em que a decisão judicial acerca do direito de uso de águas durou muitos anos, e até décadas, para obter um desfecho.

10 Lee's Ferry é um ponto do curso principal do rio Colorado situado uma milha abaixo da foz do rio Paria, no norte do Estado do Arizona. (ADWR, 2005).

A primeira ação federal para controlar o uso dos recursos hídricos do rio Colorado distribuía equitativamente e em tempo perpétuo o beneficiamento de 7,5 milhões de *acre-foot* de água/ano, ou aproximadamente 9,247 milhões de m³ de água/ano para o uso consuntivo. Com esta medida, a Bacia Inferior ganhou o direito de aumentar em um milhão de *acre-foot* de água/ano (aproximadamente 1,233 milhões de m³ de água/ano) o seu uso consuntivo. Sobre as águas excedentes resultantes de acordos com o México, o CRC também garantia a sua distribuição equitativa entre as Bacias Superior e Inferior e, como pedido da Bacia Superior, o uso desse excedente ficou restrito aos casos em que o nível do rio no *Lee Ferry* não sangrasse o mínimo de 75 milhões de *acre-foot* (aproximadamente 92,475 milhões de m³) em qualquer período por dez anos consecutivos. Outra determinação do CRC foi quanto aos usos prioritários, definindo que a geração de energia viria em terceiro lugar, depois da agricultura e do uso doméstico.

Em 1928, é assinado o *Boulder Canyon Project Act* (BCPA), autorizando a construção da represa *Hoover*, da *Power Plant* e do *All-American Canal* e, para tal, o compartilhamento das águas entre os estados da Bacia Inferior e a avaliação da água para o projeto, como previsto no CRC. A proposta estava centrada nos seguintes aspectos: controle de inundações, melhoria da navegação no rio Colorado, armazenamento e entrega da água para recuperação e outros benefícios, bem como geração de poder.

Inicialmente, o documento exigia a ratificação do CRC pelos sete estados da bacia, mas o Arizona se recusou de imediato e só o ratificou em 1944. O conflito iniciado pelo Arizona dificultou inicialmente a efetivação do projeto, mas foi superado por uma alteração nas condições do estado norte-americano, que aceitou a ratificação dos demais estados da bacia se o nível mínimo de água disponível para o projeto fosse mantido. Como resultado, a Califórnia foi levada a limitar o uso consuntivo da água do Rio Colorado em 4,4 milhões de *acre-foot* ou, aproximadamente, 5,425 milhões de m³/ano, de acordo com o *The California Limitation Act* (TCLA). Em 1929 todos os pré-requisitos para a efetivação do BCPA e do CRC foram alcançados, sendo ambos efetivados pelo presidente Herbert Hoover, em 25 de junho do mesmo ano. Em 1935, foi terminada a construção da represa e o compartilhamento de água pelos estados da Bacia Inferior.

O BCPA também autorizou os estados do Arizona, Califórnia e Nevada a decidirem sobre a distribuição de água. De acordo com o artigo III da Bacia Inferior, caberiam 4,4, 2,8 e 0,3 milhões de *acre-foot* de água/ano (ou aproximadamente 5,425, 3,452 e 0,37 milhões de m³ de água/ano para Califórnia, Arizona e Nevada, respectivamente, num total de 7,5 milhões *acre-foot* de água/ano (ou aproximadamente 9,247 milhões de m³ de água/ano). No entanto, os três estados não conseguiram fechar o acordo.

Em 8 de novembro de 1945, um ano após a ratificação do estado do Arizona ao CRC, foi assinado o Tratado Mexicano entre os Estados Unidos e o México acerca da alocação das águas do rio Colorado. Foi destinado 1,5 milhão de *acre-foot* de água/ano (aproximadamente 1,850 milhão m³ de água/ano) para o México, a ser aumentado para 1,7 *acre-foot* de água/ano (aproximadamente 2,280 milhões de m³ de água/ano) em alguns anos. Previa-se ainda a redução proporcional de aporte de água alocada em anos muito secos. No entanto, não foi garantida a qualidade da água entregue, o que geraria conflitos entre os dois países.

Em 11 de outubro de 1948, foi assinado o *Upper Colorado River Basin Compact* (UCRBC), dividindo as águas da Bacia Superior entre os seus cinco estados. Coube ao Arizona alocar 50 mil *acre-foot* de água/ano (aproximadamente 61,5 mil m³ de água/ano) e o restante foi dividido entre os demais: 51,75% para o Colorado, 11,25% para o Novo México, 23% para Utah e 14% para o Wyoming.

A incapacidade dos três estados da Bacia Inferior de entrar em acordo sobre o compartilhamento de água previsto no CRC gerou um impasse que rendeu anos de controvérsias e negociações. O caso chegou à Suprema Corte dos Estados Unidos em 1952, por ação do Arizona (*Arizona versus Califórnia*). Havia apenas 123 milhões de *acre-foot*/ano de água (aproximadamente 15,166 milhões de m³ de água/ano) do rio Colorado para serem aproveitados. Dez anos depois, a Suprema Corte decretou que o Congresso, por meio da legalização do BCPA, tinha determinado o seu próprio método de alocação de água nos estados da Bacia Inferior, o qual tinha sido aplicado nos primeiros 7,5 milhões *acre-foot* da bacia (aproximadamente 9,247 milhões de m³) e, no qual, cada um havia concordado em utilizar apenas 4,4 milhões, incluindo as águas do curso principal e dos afluentes. No entanto, Arizona, Nevada e os Estados Unidos entenderam que os afluentes não deveriam ser inclusos na água a ser dividida, caracterizando-os como de uso exclusivo de cada estado.

Em 1962, o governo mexicano protestou formalmente sobre o nível de salinidade da água que chegava ao Vale do México. Foi reconstituído o Comitê dos 14, formado por dois especialistas em água de cada estado da bacia do rio Colorado indicados por seus respectivos governadores. Este Comitê tinha como objetivo estudar e comunicar o problema ao Departamento de Estado e à *International Boundary and Water Commission*.¹¹

Em 1964, o decreto para alocação de água nos estados das bacias Inferior e Superior foi assinado. Distribuiu os primeiros 7,5 milhões *acre-foot* das águas do curso principal do rio Colorado (aproximadamente 9,247 milhões de m³) entre os três estados da Bacia Inferior: Arizona com 2,8, Califórnia com 4,0 e Nevada com 3,0. Qualquer excedente seria distribuído igualmente entre Califórnia e Arizona, a não ser que Nevada tivesse ganho o direito a 5% do excesso previsto para o Arizona. Em 1968, a Suprema Corte decidiu, por meio do CRBA, que a alocação de escassez ficaria a cargo da Secretaria do Interior, que deveria utilizar o *Present Perfect Rights* (PPR)¹² como referência.

Como resultado do trabalho do Comitê dos 14 e de muitos encontros e negociações, foi executada em 1973 a Minuta 242, que obrigava os Estados Unidos a manter o nível de salinidade da água desembocada no México equivalente ao utilizado no seu próprio território. Outra consequência foi o *Colorado River Basin Salinity Control Act* (CRBSCA), que, assinado em 24 de junho de 1974, consistia numa lei providenciando os esforços necessários para executar a Minuta 242 sem promover perdas permanentes de água no rio. O Comitê dos 14 autorizou também a construção de quatro projetos de controle de salinidade situados rio acima, como o Yuma *Desalting Plant* (só finalizado em 1993), e de um grande reservatório ao longo da borda sul do Yuma, para evitar que o México dragasse grandes quantidades de água superficiais e subterrâneas dos Estados Unidos por meio de um reservatório operado pelo Governo Mexicano.

O impasse sobre a alocação e o compartilhamento de águas, que transitou por cerca de 40 anos na justiça norte-americana, o caso Arizona *versus* Califórnia, teve como desfecho o *Colorado River Basin Project Act* e uma realidade muito preocupante dos recursos hídricos da bacia. A

11 Disponível em: <www.ibwc.state.gov/>.

12 Datado de 5 de junho de 1929, data de efetivação do Boulder Canyon Basin Project Act, o PPR consistia nos direitos existentes e usos prioritários.

taxa de exploração das águas subterrâneas da região sul do Arizona – que permaneciam em bom estado e que eram destinadas à irrigação e ao abastecimento urbano – já superava em três vezes a recarga natural dos aquíferos. Em algumas áreas próximas de Phoenix, o nível do lençol freático baixou em mais de 40 metros. (ALBUQUERQUE, 2005).

A preocupação com o comprometimento do desenvolvimento futuro levou a ações como a autorização de projetos de desenvolvimento relacionados à gestão hídrica na Bacia Superior, como o *Central Arizona Project* (CAP).¹³ Este projeto se propunha a aproveitar os 123 milhões de *acre-foot* de água/ano (ou 15,166 milhões de m³ de água/ano), cujo direito de uso o Estado do Arizona tinha ganho e garantir a expansão da agricultura irrigada, principal atividade econômica da região naquele período. O projeto merece destaque porque foi pensado para proporcionar transporte e conservação das facilidades necessárias para importar uma porção maior do excesso de água compartilhada pelo Estado do Arizona na sua região centro-sul. Prevê ainda estudos e a eleição de critérios para uma operação de longo prazo dos reservatórios do rio Colorado e o empreendimento de programas de recuperação de águas superficiais e subterrâneas ao longo e nas adjacências do curso principal do rio.

Na seção 301(b) do *Colorado River Basin Project Act*, a alocação de água fica garantida em tempo de escassez, definindo que a determinação da Suprema Corte, no caso *Arizona versus Califórnia* deve ser administrada em qualquer ano bastando que o secretário determine que o curso principal do rio seja insuficiente para suprir 7,5 milhões de *acre-foot*/ano de água para uso consuntivo nos estados da Bacia Inferior (ou aproximadamente 9,247 milhões de m³/ano). Determinou também que o CPA deve ser limitado de acordo com as prioridades que estabelece, garantindo a disponibilidade da água e satisfazendo os usos na Califórnia, Arizona e Nevada, não afetando as prioridades relativas nem as dos direitos de águas da Bacia Inferior. Já na seção 304(a) do mesmo documento, a utilização da água do *Central Arizona Project* fica restrita à irrigação de terras que não têm história recente de irrigação,¹⁴ com exceção das terras indígenas.

Os contratos inseridos no *Central Arizona Project* devem conter métodos de controle da expansão da água subterrânea usada para irriga-

13 Site oficial do CAP. Disponível em: <www.cap-az.com>.

14 Irrigação recente é entendida como sendo iniciada na década que antecede a formalização do *Colorado River Basin Project Act* em lei, em 30 de setembro de 1968. (ADWR, 2005).

ção. O *Colorado River Basin Project Act* deve ainda cumprir as exigências do *Mexican Water Treaty*, tendo-se tornado uma obrigação na argumentação de qualquer projeto apresentado ao Congresso, o que é muito relevante devido à escassez de água na bacia do Colorado, em especial no Estado do Arizona.

O CAP consistia na aplicação da relação custo-benefício sobre o uso racional da água e na determinação de uma taxa de 35 dólares por *acre-foot* (ou por, aproximadamente, 1,233m³) a ser paga pelos usuários até o ano de 2015. No entanto, o próprio projeto foi motivo de impasses e conflitos. Estudiosos e pesquisadores dividem-se entre a sua viabilidade. Para Albuquerque (2005), a inviabilidade reside no fato de que o valor máximo racional a ser pago pela utilização dos recursos hídricos da região depende de condicionantes econômicos, como o entendimento de valor marginal de produtividade,¹⁵ e conclui que:

[...] o valor máximo racional a ser pago pela população por “acre-foot” por ano era de 22,83 dólares considerando que o projeto seja postergado até 2015 e utilizando uma taxa de desconto de 8%. O custo estimado do projeto em 1972 era de 35 dólares por “acre-foot” por ano. Duas considerações são importantes nesta conclusão. Em primeiro lugar, os únicos beneficiários deste investimento seriam os proprietários ou arrendatários de fazendas irrigadas que dependem totalmente ou em grande parte da água subterrânea (uso conjugal). Em segundo lugar, o valor da água para a população cresce à medida que o projeto é postergado no tempo. (ALBUQUERQUE, 2005, p. 6).

Por fim, em 8 de junho de 1970, foram adotados, pela Secretaria do Interior, os critérios de gestão de longo prazo para os reservatórios localizados na bacia do rio Colorado, desenvolvidos em parceria com os estados componentes da bacia.

15 “Recordamos que qualquer ‘commodity’ ou serviço é valiosa (útil) em relação a satisfação do desejo de uma pessoa. O desejo diminui com o aumento de quantidade, ou seja, tem utilidade marginal decrescente sendo aplicável para água, energia e bens de consumo em geral. A água como fator de produção (mix) tem produtividade marginal decrescente – diminui lucros. O valor marginal de produtividade – adiciona e subtrai do processo na margem – sendo somente racional o pagamento de uma unidade a mais pelo valor marginal.” (ALBUQUERQUE, 2005, p. 6).

Apesar da hierarquização dos direitos de uso e do estabelecimento do mercado de águas no Estado do Arizona, os conflitos permanecem e são agravados pelo crescimento da agricultura e das cidades. Enquanto os fazendeiros agarram-se às antigas reivindicações de utilização de água subterrânea para garantir a agricultura irrigada, as cidades apostam na redução das áreas irrigadas para agricultura e defendem a renegociação destes direitos, propondo que, em alguns anos, estes sejam convertidos para uso municipal e industrial. Para “resolvê-los”, a ADWR está realizando a quantificação da alocação de águas destinadas às reservas indígenas, mas este é um processo demorado. Por enquanto, os índios têm prioridade de uso, tornando incerta a quantidade de água disponível para os demais usuários.

As ações posteriores de regulação e gestão dos recursos hídricos na bacia do rio Colorado seguem, em geral, as determinações ocorridas nesse período. Já os processos de negociação evoluem com a emergência de evitar níveis mais acentuados de escassez e de manter relativamente equilibrada a relação oferta e demanda de água. Como em outros países, tendem a tornar-se processos cada vez mais públicos e participativos.

1.2 Oriente Médio

O caso do Oriente Médio é um pouco diferente. Apesar de também estar relacionado à grande deficiência hídrica e ao clima da região, a má distribuição da água entre as populações é a principal fonte de conflitos.

Localizado entre zonas climáticas tropical e subtropical em oposição à zona mediterrânea, o Oriente Médio constitui-se na confluência de três continentes: Europa, Ásia e África. Sua delimitação não é hegemônica e, em alguns países, confunde-se com a do chamado Oriente Próximo. Para efeitos de pesquisa, foram considerados seus aspectos geográficos e geopolíticos. Assim, definem-se, como território geográfico do Oriente Médio, os seguintes países da Ásia: Afeganistão, Arábia Saudita, Barein, Catar, Chipre, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã, Síria e Turquia. Do ponto de vista geopolítico, considera-se ainda como Oriente Médio o norte africano, devido à grande influência dos países árabes e islâmicos ali localizados, destacando-se desde o Egito (África/Ásia) até Marrocos, Argélia, Líbia e Tunísia.¹⁶ (ver Figura 3).

16 Foi utilizada como referência, a delimitação apresentada pela Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: <<http://www.uel.br/projetos/geografiadoorientel/>>.

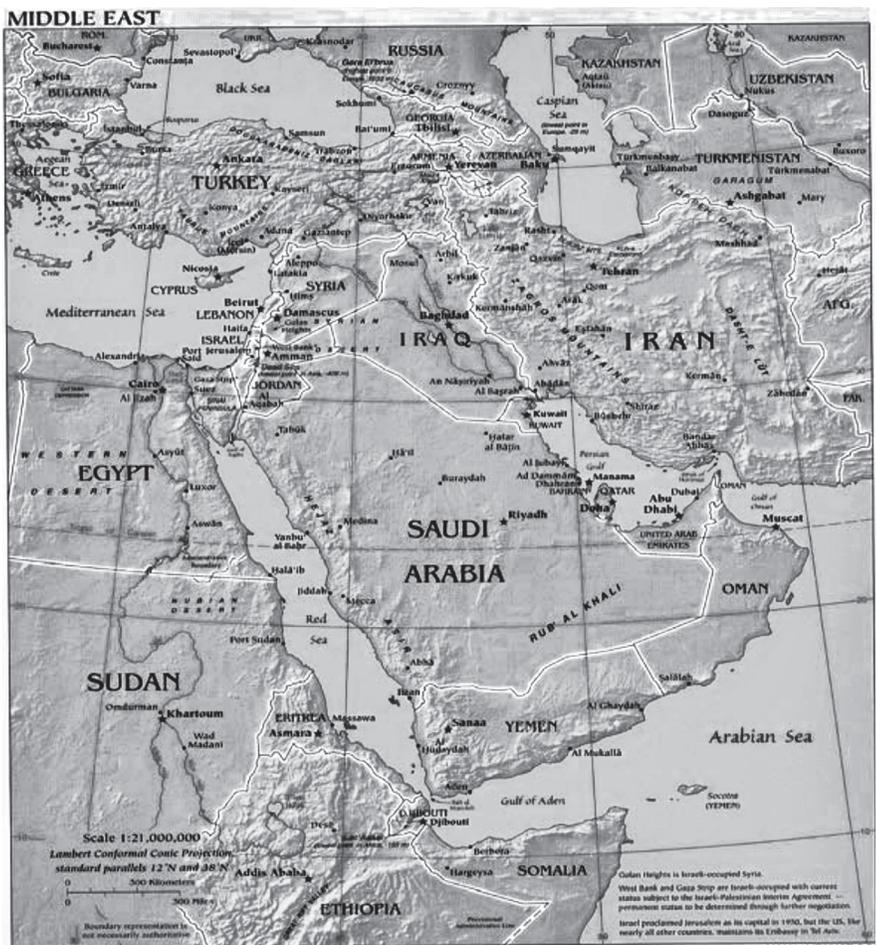


Figura 3 – Oriente Médio

Fonte: Disponível em: <www.yemenincanada.ca/images/middle_east_map.jpg>.

Os países do Oriente Médio contam com um marco inicial de criticidade e escassez dos recursos hídricos: a década de 1950. Marcada pelas grandes construções hidráulicas, a preocupação da época era suprir as necessidades de água para a agricultura irrigada, para a produção de energia elétrica e para fornecimento às populações das cidades e do campo. (MUTIN, 2000). Essa década precedeu a percepção da água como um bem econômico raro e da incapacidade crônica de gestão de uso e de conflitos

entre usuários, em especial nos períodos de seca e pobreza devastadoras, intensificada pelo desordenamento dos crescimentos urbano e populacional.

A maior parte do território do Oriente Médio tem um aporte pluviométrico médio de 600mm/ano, à exceção das regiões litorâneas, onde as chuvas chegam a somar 1.000mm/ano. É na grande maioria de áreas interiores que se concentra a escassez de água. Com média anual entre 100mm e 400mm, algumas regiões desérticas apresentam médias inferiores de chuva. Os países árabes são um bom exemplo. O deserto do Saara é quase totalmente composto por países árabes e, à exceção da Líbia, todos os Estados contêm grandes extensões de terras desérticas, num total de, aproximadamente, 7 milhões de km². Os índices pluviométricos anuais são quase nulos, com 111mm na cidade do Kuat, 82 em Riyad, 25 em Jedda, 39 em Aden, 22 no Caire e 60 em Touggourt, na Argélia. (MUTIN, 2000).

Apesar de o índice pluviométrico e da pressão atmosférica serem graves, não compõem, por si só, o quadro de escassez no Oriente Médio. As altas temperaturas combinadas com as amplitudes e a aridez no interior destes países são impressionantes, promovendo elevados índices de evapotranspiração, que ultrapassam os índices pluviométricos e geram déficit hídrico. Temperaturas máximas de até 50°C em Bagdad e mínimas de -8° no Saara são comuns e convivem com elevados graus de insolação anual. (MUTIN, 2000). Neste cenário, a aridez torna-se ameaça constante e condiciona a vida nas zonas desérticas.

A utilização das águas superficiais nestas regiões é tradicionalmente voltada para o uso ótimo, mas ainda assim, insuficiente para suprir as novas necessidades humanas. Como dito anteriormente, na década de 1950, um período de políticas direcionadas para o desenvolvimento da agricultura irrigada promoveu a difusão das grandes obras hidráulicas que surgiram como solução para os problemas de captação. No entanto, os altos índices de evaporação e de aterramento significaram grandes perdas hídricas para as barragens no Oriente Médio. No Marrocos, as perdas anuais são de, aproximadamente, 54 milhões de m³ de água/ano, cerca de 2% de água/ano da sua principal barragem, a Mohamed V. (MUTIN, 2000). Além das barragens, as agências gestoras de rios perenes de grande extensão, como o Nilo, que cortam os desertos são a solução de algumas regiões do Oriente Médio.

Como lidar com a irregularidade e a insuficiência das águas das chuvas somadas às necessidades de subsistência das populações locais, bem como com a poluição e com o crescimento da agricultura irrigada e das cidades? Como sobreviver às limitações naturais de água da chuva e superficial? Como evitar conflitos pelo uso da água? As respostas podem estar no uso da água subterrânea. Os lençóis freáticos e os grandes aquíferos são há muito explorados. A exemplo do Arizona, sua gestão é vital para o controle dos conflitos pelo direito ao uso de água em regiões de escassez. A capacidade de reposição da água é muitas vezes desconsiderada, potencializando conflitos no futuro.

As situações de conflito no Oriente Médio estão fortalecidas na complexidade de um cenário de escassez hídrica sem precedentes. Para Collette (1992), a chamada “guerra pela água” constitui-se ameaça real em fevereiro de 1991, quando foi inaugurado o complexo de barragens Atatürk, na Turquia. Composto por 22 obras, que irrigariam um total de 1,7 milhão de hectares e produziriam 27 milhares de kw/h, provocou grande polêmica. Resultado de um acordo assinado entre Turquia e Síria em 1987, o qual garantia a saída de 500m³ do Eufrates para a Síria. Em 1989, iniciaram-se as construções do complexo e a Síria foi tomada por movimentos que difundiam ideias terroristas de que não seria respeitada a vazão mínima a ser liberada para o País, mobilizando a população a se revoltar contra a obra. A resposta turca foi imediata, enviando sua artilharia para impedir a revolta. Os conflitos pelos direitos de uso da água eram agora diretos e armados.

A Síria, que passava por longas estiagens, vivia situação muito delicada. Os especialistas hídricos internacionais faziam estimativas de que o aporte hídrico de manutenção do Eufrates deveria aumentar no decorrer dos anos devido às novas necessidades que surgiam, mesmo considerando a água oriunda da barragem al-Thawra, construída em 1975.

O litígio turco-sírio pesa ainda sobre a insatisfação de Damasco, capital da Síria, já que o governo de Ancara, capital da Turquia, avisou que evitaria completamente a utilização da água do rio Eufrates sob um pretexto oficialmente técnico, se a Síria independente e marxista não utilizasse mais a água como arma.

Para Collette (1992), além da política turca de recursos hídricos, outros fatores também influenciaram o impasse na região, como os pro-

jetos de engenharia da Síria, as grandes necessidades hídricas do Iraque, em decorrência da guerra em janeiro e fevereiro de 1991, e a complicada relação entre Iran, Jordânia e Líbano em torno da bacia dos rios Tigre e Eufrates.

A incerteza quanto à capacidade de suprir a demanda real de água num futuro próximo levou à ameaça de um conflito armado entre Síria e Iraque. Os generais de Bagdá temiam que a mudança no aporte de água liberado resultasse na diminuição de produção de alimentos no seu território, mas o embate foi apenas verbal.

As disputas pela posse do direito de uso da água estavam cada vez mais sérias no Oriente Médio e foram agravadas pela Intifada¹⁷ palestina e pela Guerra do Golfo,¹⁸ tornando-se objetivo de políticos, militares e diplomatas. Segundo Collette (1992, p. 91), “a próxima guerra a acontecer no Oriente Médio será pela água.”¹⁹ Para Collette (1992), a exploração indiscriminada da água continuou nos anos seguintes e produziu grandes ameaças e conflitos, tais como a ameaça constante aos lençóis freáticos, o esgotamento do rio Litani, no Líbano, e a grande perda de água dos vales do Tigre e Eufrates devido às inúmeras barragens privadas, que resultam numa ameaça ao nível do rio Jordão.

Para caracterizar os conflitos gerados pela escassez e pela má gestão dos recursos hídricos em que o compartilhamento ou a transposição de águas desponta como uma “solução”, toma-se o caso da bacia do rio Jordão.

17 Intifada simboliza os movimentos de defesa da Palestina e de seu povo contra os atos de opressão de Israel. Politicamente, a palavra intifada, de origem arábica, simboliza a opressão da ocupação de Israel e o sofrimento do povo palestino com ela. Disponível em: <http://64.233.161.104/search?q=cache:MKi_dDI6KckJ:www.nzmuslim.net/article33.html+Intifada+word&hl=pt-BRA>.

18 A Guerra do Golfo foi um conflito militar em torno do petróleo, ocorrido entre 2 de agosto de 1990 a 27 de fevereiro de 1991, e que resultou em milhares de mortos e U\$ 8,5 bilhões perdidos pelo Kuwait com a queda na produção petrolífera, além do desastre ecológico provocado pelo incêndio de poços de petróleo e o despejo de óleo no golfo. O conflito teve início quando o Iraque invadiu o Kuwait para garantir o acesso e a produção de petróleo no Golfo Pérsico. Arábia Saudita, Egito e Liga Árabe tentam mediar o conflito, mas fracassaram. Em 6 de agosto, a Organização das Nações Unidas (ONU) impõe boicote econômico ao Iraque. A guerra torna-se uma medição de forças entre Estados Unidos e Iraque que promete a criação do Estado Palestino. A ONU autoriza o ataque e, em 16 de janeiro, os Estados Unidos lideram uma invasão ao país iniciando o bombardeio a Bagdá. Disponível em: <<http://geocities.yahoo.com.br/vinicrashbr/historia/geral/guerradogolfo.htm>>.

19 Declaração de um conselheiro do Primeiro Ministro israelense, Yizhak Shamir.

Bacia do Rio Jordão: Israel

O vale do rio Jordão (ver Figura 4) deságua no Mar Morto. As suas porções leste e sul classificam-se entre semiáridas e áridas, registrando média pluviométrica que varia entre 50 a 250 mm/ano. São ainda mais secas que a região de Phoenix onde se encontra o rio Colorado.²⁰ (CIVIC, 2005). As áreas mais afetadas pela escassez hídrica são Israel, Jordânia, Cisjordânia e Faixa de Gaza. A oferta de água estimada em cada um destes territórios é inferior à demanda. Israel tem a maior utilização de água, sendo um pouco maior que a da Jordânia, estimada em 2 bilhões m³/ano. Já na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, a estimativa chega apenas a 20 milhões m³/ano. Como resultado, a bacia do rio Jordão conta com a menor taxa de água potável *per capita* no mundo.²¹ (CIVIC, 2005). Atualmente, o fornecimento de água de Israel, dos territórios ocupados e da Jordânia, assim como a sobrevivência de israelenses, palestinos e judeus soviéticos²² configuram situação de risco e ameaça constante de conflitos.

Nas últimas décadas do século XX, o controle e a repartição equitativa das águas do Jordão geraram dezenas de planos, projetos, acordos e tratados, mas os conflitos permaneceram. O caráter nacionalista, unilateral e insustentável do gerenciamento do rio é resultado dos conflitos políticos regionais. Ele gerou programas de desenvolvimento de recursos hídricos também unilaterais e influenciados pelas práticas culturais e religiosas locais dos países isolados. As ações legais assumem a mesma diversidade e, desde 1948, incluem ainda os princípios internacionais de alocação e utilização. (CIVIC, 2005).

A “negociação” destes conflitos está inserida num contexto de políticas e mecanismos de gestão concebidos em e para uma sociedade muito particular e múltipla, bastante diversa da realidade ocidental. Muitas vezes, resulta em impasses armados de origem religiosa. Faz-se necessário observar a formação histórica, política e religiosa destes povos e regiões, para compreender a natureza e dinâmica dos conflitos.

20 Para mais detalhes, ver Civic (2005).

21 Relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Disponível em: <www.fao.org>.

22 Em geral, são imigrantes em busca de água oriundos da Europa após a Segunda Guerra Mundial.



Figura 4 – Vale do Rio Jordão

Fonte: Disponível em: <www.glowa-jordan-river.de/Design/Bilder/Maps/jr_mapl.gif>.

Em 1948, Israel torna-se independente em meio a conflitos sérios sobre o uso e alocação dos recursos hídricos. Inicia o período, ainda sem término, de conflitos armados entre Israel e seus vizinhos árabes, que lutam pela criação de um Estado palestino. No mesmo ano, a ONU nomeia um mediador para traçar fronteiras entre o Estado Hebreu e os países que o circundam e para elaborar um regime de colaboração hidrológica. Israel, Jordânia, Síria, Egito, ONU e Estados Unidos participaram com propostas para essas negociações, mas a incompatibilidade entre a perspectiva regional e os planos internacionais trouxe impasses políticos graves. Para que as propostas adquirissem viés regional, seria necessário que a Liga Árabe aceitasse Israel como um Estado legítimo, o que não aconteceu. O planejamento nunca foi efetivado.

Nos anos que se seguem, não há concordância entre os Estados da bacia do Jordão sobre como fazer um planejamento regional de desenvolvimento ou de alocação de água. Em 1953, é assinado o Plano Johnston, tratado que determinava a partilha das águas do rio Jordão entre Israel, Jordânia, Líbano e Síria, definindo as alocações que caberiam a cada país. O plano tornou-se guia informal para Israel e Jordânia em alguns pontos referentes à distribuição e alocação, mas o caráter de informalidade e a total autonomia destinada aos países para gerenciar suas águas promoveram muitos conflitos.

O Plano Johnston assimilou as propostas da Liga Árabe e de Israel, e incorporou princípios emergentes do direito internacional, aplicando considerações equitativas referentes à utilização benéfica existente e às necessidades previstas para o futuro. Ele atribuiu a maior parcela da água da bacia à Jordânia, seguida de Israel, com uma parcela muito menor para a Síria, e a menor quantidade para o Líbano. Ele dava a cada Estado a autoridade exclusiva para decidir onde e como utilizar a parte que lhe cabia da água. (CIVIC, 2005, p. 3).

Como o Plano Johnston era um instrumento provisório e informal de gerenciamento das águas do rio Jordão, cada Estado iniciou o seu próprio plano de desenvolvimento. No entanto, ao tentar corresponder às

necessidades domésticas imediatas e à expansão econômica local, a exploração excessiva era permitida na maioria dos casos, inclusive quando se tratava de recursos compartilhados. A insegurança era inquestionável. A região, que viveu em clima de guerra, sofreu várias violações do cessar-fogo entre 1951 e 1967 devido aos impasses hídricos. Israel, que apresentava grande crescimento populacional com a emigração de judeus europeus no período posterior à Segunda Guerra Mundial, criou, sob as orientações do Plano Johnston, o Emissário Nacional de Água para gerenciar as águas do Jordão e garantir a sua distribuição à população sulista israelense e do deserto de Negev. A organização institucional e o plano de desenvolvimento dos recursos hídricos israelenses eram muito mais avançados que nos Estados vizinhos. O plano previa a manutenção da irrigação em todo o país, provocando reação imediata. Em 1964, Síria e Jordânia iniciaram a construção de uma represa para desviar água da bacia e desestruturar o plano de Israel, estremecendo ainda mais as relações entre os países da bacia.

A disputa pelos recursos hídricos na região e a luta pela formação do Estado palestino impuseram, definitivamente, conflitos armados. Em 1967, Israel reage à construção dos dois países e ao fechamento do estreito de Tiran. eclode a Guerra dos Seis Dias,²³ numa disputa, dentre outros fatores políticos, para conquistar o direito de controlar o rio Jordão na extensão que vai do lago Tiberíades ao Mar Morto, bem como os lençóis freáticos da Cisjordânia.

Como resultado desta guerra, Israel bombardeou a represa e ocupou um vasto território, tornando-se ainda mais inseguro e instável. Travada entre Israel e o grupo formado por Jordânia, Egito e Síria, a Guerra dos Seis Dias deixou mais de 19 mil mortos²⁴ e uma grande transforma-

23 Em 1956, o Egito nacionalizou o Canal de Suez, na península de Sinai. Tropas britânicas e francesas invadiram o canal a favor de Israel e só a intervenção soviética e norte-americana os obrigou a se retirarem. Em abril de 1967, os sírios estavam prontos para bombardear colônias israelenses em Golã. A reação israelense foi imediata. O Egito, Jordânia e Iraque assinaram pacto militar e Israel atacou bases militares egípcias por dois dias. A frente formada reage bombardeando Israel. A ONU negociou um cessar-fogo com a Jordânia, mas Israel já conquistara grande território antes de assinar o armistício com o Egito e de entrar em vigor o cessar-fogo com a Síria. Em 1967, Israel começa a guerra dos seis dias, conforme informações apresentadas no site oficial do governo israelense. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,837751.00.html>>.

24 GUERRA dos seis dias. Disponível em: <<http://militarypower.com.br/frame4-warSixDays.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2005

ção na geografia da região que até hoje é motivo de conflitos. Os rios Yarmouk e Jordão passaram a ser quase que completamente controlados de forma direta por Israel. Foram concluídos ainda o Emissário Nacional da Água e os grandes projetos de irrigação israelenses. A reação veio nos anos seguintes.

Na década de 1970, grupos terroristas, como o Hamas e o Hizbollah, começaram a destacar-se na política do Oriente Médio. De acordo com Israel, são financiados pelo Líbano, Irã e Síria e lutam contra a hegemonia israelense, atacando o seu território e fugindo para os países vizinhos. Inicialmente refugiados na Jordânia, os terroristas foram expulsos e passaram a recorrer ao Líbano. Os ataques ao norte israelense continuaram e Israel invadiu o Líbano. Somente em 1979, Israel e Egito assinam um acordo de paz, o Acordo de Camp David,²⁵ inaugurando a reestruturação das relações entre Israel e os países árabes envolvidos na Guerra dos Seis Dias.

Em 1991, as reservas já eram insuficientes para garantir o suprimento das demandas de água em Israel, havendo 10% de déficit hídrico no ano anterior. (COLLETTE, 1992). A disputa pelo uso da água na bacia é grave e vários são os fatores que contribuem para o cenário de escassez e má gestão dos recursos hídricos na região. Os padrões nacionalistas de utilização de água, intensificados pelas reivindicações territoriais, constituem talvez um dos mais sérios entraves para a gestão. A ideia de que o lago Tiberíades *faire fleurir le désert*²⁶ é um bom exemplo. Essa crença alimenta a prática da irrigação irrestrita e provoca o esvaziamento acelerado do rio, mas toda a política de gestão está pontuada por fatores equivalentes e nada pode ser feito, mesmo sabendo-se que, em poucos anos, a escassez atingirá níveis críticos. A gestão dos recursos hídricos do rio, apesar de contar com algum progresso nos últimos anos, na forma de medidas de cooperação, alocação justa e utilização equitativa, não é suficiente para superar as dificuldades ligadas ao crescimento urbano e a outras formas de desgaste dos ecossistemas naturais. Há ameaças aos recursos hídricos do ecossistema: drenagem de pântanos para a agricultura e para a construção civil, poluição da água doce pelas indústrias e pelo esgoto

25 Para maiores informações ver no site. Disponível em: <http://www.tau.ac.il/~reinhardt/books_ME/Camp_David_Negotiations.html>.

26 "Faz florir o deserto." (COLLETTE, 1992, p. 92).

doméstico não-tratado, e contaminação de fontes e lagos por fertilizantes e pesticidas. (CIVIC, 2005).

Argumentos contraditórios ou não comprovados a respeito da posse ou do direito de uso das águas do Jordão pelos países da região configuram, por si só, problemas políticos muito sérios. Segundo os especialistas palestinos, Israel se atribui o direito sobre 80% da água disponível nos lençóis freáticos da Cisjordânia, quando deve ter direito a apenas 40% deles.

Os impasses relacionados ao direito de uso das águas são intensificados pela formação de um novo centro urbano próximo à Jerusalém e de pequenas unidades agrícolas, formadas por colônias judias, aumentando o consumo de água da bacia do rio Jordão. Ainda em 1991, as negociações de paz ganham força com a Conferência de Paz realizada em Madri, na Espanha.

Num cenário de reestruturação do diálogo e da autoridade dos países, Iasser Arafat retorna para a Palestina depois de 27 anos de exílio e reinicia um processo de luta por um Estado palestino autônomo, formando a Autoridade Nacional Palestina²⁷ em Gaza. Em 29 de agosto de 1992, mais um acordo é assinado, agora transferindo à Autoridade Palestina a responsabilidade pelos serviços sociais, fiscalização, saúde e turismo na Cisjordânia.

Tendo como base a Conferência de Madri, realizada em 13 de setembro de 1993, é assinado o Acordo de Paz de Oslo entre o então primeiro-ministro israelense, Yitzak Rabin, e o líder palestino, Iasser Arafat, da Organização pela Libertação da Palestina (OLP), após seis meses de negociações secretas. Segundo o Acordo, o controle da Margem Ocidental e da Faixa de Gaza seria dos palestinos. Este foi o primeiro passo efetivo para o processo de paz discutido entre Israel e a Autoridade Palestina, mas o seu caráter transitório precisa ser ratificado. Apesar de ter influenciado diretamente as relações oficiais entre Israel e Jordânia, a população jordaniana, em especial os grupos islâmicos, não concordam com a paz, devido ao processo lento ou mesmo estagnado de cumprimento do Acordo de Oslo. (PETER, 2005).

²⁷ Com capital em Ramalá, capital do atual governo, a Autoridade Nacional Palestina governa 3,5 milhões de habitantes (2002) entre Cisjordânia, Faixa de Gaza e Jerusalém Oriental, 90% vivendo em zona urbana. Para maiores informações ver o site. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/doma/palestina.htm>>.

Também, em 1993, Israel e Jordânia ratificaram a intenção de compartilhar pacificamente as águas do Jordão, por meio do Acordo de Cooperação para a Proteção Ambiental e para a Conservação da Natureza, conhecido como Acordo Ambiental. No mesmo período, acordos para tratar questões de desenvolvimento foram assinados²⁸ e o ano seguinte foi bastante movimentado por negociações. É assinado o Tratado de Paz entre Israel e Jordânia para orientar o compartilhamento das águas do Mar da Galileia, do rio Jordão e do Yarmouk. O tratado previa a formação de um Comitê Conjunto sobre a Água para atuar efetivamente no combate à escassez hídrica. Funcionaria na implementação do Programa de Ação e no gerenciamento da distribuição, da qualidade da água, das transferências de informação e do uso compartilhado de dados.

Em 1995, houve dois momentos importantes no processo de negociação dos conflitos políticos. O primeiro, a assinatura de um novo acordo sobre a autonomia da Cisjordânia, o Oslo 2; assinado em 28 de setembro de 1995, tinha caráter interino. O segundo, a retirada israelense de Jenin, Kalkiliya, Tulkarem, Naplusa, Ramalá e Belém, entre 13 de novembro e 21 de dezembro.

Apesar de os conflitos na região de Israel serem, em geral, compreendidos no mundo ocidental como simplesmente religiosos, a questão ambiental e da escassez dos recursos hídricos gerou impasses locais, regionais e internacionais de grande relevância para a organização social e histórica de seu povo e território.

O ano de 1996 foi marcado pela eleição presidencial da Autoridade Palestina, vencendo Arafat. Quatro meses depois, houve a abertura formal das negociações de um acordo de paz entre os países em conflito. Em outubro, dando início à mediação do presidente dos Estados Unidos no processo de paz, foi realizada uma reunião entre Arafat, Benjamin Netanyahu e o rei Hussein. Israel, Jordânia e Autoridade Nacional Palestina assinam a Declaração de Princípios para Cooperação, ou Declaração de Princípios para a Cooperação entre os Principais Signatários sobre as Questões Referentes à Água e Águas Novas e Adicionais. A Declaração foi resultado do Grupo de Trabalho Multilateral sobre Recursos Hídricos criado em 1992 como ação do processo de paz no Oriente Médio e que, em 1994, criou o Projeto de Bancos de Dados Sobre a Água, para promover o

28 Acordo entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) sobre a Faixa de Gaza e a Área de Jericó e Acordo Provisório sobre a Cisjordânia e a Faixa de Gaza.

gerenciamento regional por meio da consolidação, do compartilhamento de dados e da padronização de técnicas de coleta. No entanto, todas as decisões sobre a gestão do rio Jordão permaneciam sob forte influência política, dependendo das negociações de paz entre os países da bacia.

O ano de 1997 começou com um acordo entre Arafat e Netanyahu, mas as negociações foram suspensas por sete meses e, em 06 de outubro, as conversas de paz são retomadas, resultando, em dezembro, na aceitação de Israel em promover retirada parcial na Cisjordânia.

O processo de negociação de paz permaneceu a passos lentos e a intervenção internacional ganhava espaço nas discussões. Em 1998, é assinado o Acordo de *Wye Plantation*²⁹ que resulta na transferência da autoridade civil de 21% da Cisjordânia aos palestinos.

Apesar dos acordos bilaterais, a escassez de água em Israel atingiu níveis muito preocupantes em 1999, implicando o não cumprimento da transferência prevista para aquele ano pelo Tratado e num corte de 25% da água destinada ao uso agrícola doméstico. Mais uma vez, percebe-se a íntima relação entre a gestão do rio Jordão e os conflitos políticos e armados da região. Só em 25 de agosto de ano seguinte, israelenses e palestinos chegam a um acordo sobre o período de retirada militar da Cisjordânia e assinam uma versão negociada do Acordo de *Wye Plantation*. Os laços de confiança começam a se consolidar entre os dois Estados e, em novembro, iniciam-se as discussões sobre o estatuto oficial da Cisjordânia e da Faixa de Gaza.

Como as iniciativas de negociação são insuficientes e as relações permanecem estremecidas e difíceis entre os dois Estados, em fevereiro de 2000, a OLP anuncia a proclamação do Estado palestino independente para o mesmo ano. Mais uma vez, os Estados Unidos são mediadores e promovem um encontro, que resulta na transferência aos palestinos do controle total sobre 6,1% da Cisjordânia, ou seja, de 40% da região. Em dois meses, Arafat declara novamente a proclamação do Estado palestino independente, que recusa a proposta norte-americana de organizar uma cúpula trilateral em julho para discutir a situação. A postura de Israel é

29 Entre 15 e 23 de outubro de 1998, o então presidente norte-americano, Bill Clinton, media novas negociações, resultando no Acordo de *Wye Plantation*, estabelecendo dois pontos cruciais: uma nova retirada militar das tropas israelenses do território da Cisjordânia e a libertação de 750 prisioneiros palestinos sob custódia israelense.

irredutível. O Conselho Central da OLP marca a proclamação para 13 de setembro de 2000.

O impasse parece diminuir depois das eleições de fevereiro de 2001, quando Ariel Sharon vence Ehud Barak e se torna primeiro-ministro, prometendo retomar as negociações de paz após o término da Intifada iniciada em 28 de setembro. Nos meses seguintes, as ações terroristas palestinas ganham força à revelia do líder Yasser Arafat que propõe a Israel um comunicado conjunto de cessar-fogo. Mas os impactos dos ataques seguidos e com grande número de vítimas levou Israel a reagir com milícia.

Vários foram os conflitos e tentativas de negociação desde então. Todas fracassaram. No dia 20 de fevereiro de 2005, o governo de Israel aprovou um plano de retirada da Faixa de Gaza e de parte da Cisjordânia proposto pelo premiê Ariel Sharon, com 17 votos a favor e apenas cinco contra. O principal argumento para justificar a proposta é a segurança do futuro Estado. Segundo o plano, a desocupação de 21 assentamentos na Faixa de Gaza e de quatro na Cisjordânia aconteceria a partir de julho de 2005, deslocando cerca de 8,5 mil colonos judeus. Eram quatro fases a serem aprovadas individualmente pelo gabinete israelense.

Apesar da decisão tomada, o orçamento de 2005 não contribui para a operação que envolveria milhares de soldados e policiais israelenses, segundo o ministro da Defesa de Israel, Shaul Mofaz.³⁰

Por fim, na bacia do rio Jordão, tem-se um cenário de conflitos armados fortemente marcados pelo caráter político, mas em muito intensificados e até iniciados pela disputa pelo uso das águas. A gestão hídrica no rio Jordão permanece como pano de fundo para a discussão política e perde muito espaço de desenvolvimento em políticas públicas no meio do conflito regional.

Cabe, agora, observar o contexto brasileiro de conflitos em torno do uso dos recursos hídricos, a fim de compreender como as experiências internacionais podem ou não servir de referencial analítico nacional.

30 Disponível em: <<http://noticias.correioweb.com.br/ultimas.htm?codigo=2630733>>.

Capítulo 2

OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DA GESTÃO DE ÁGUAS NO BRASIL

A escassez dos recursos hídricos é uma realidade, antes de tudo, mundial. No Brasil, um país de dimensões continentais, grandes variações climáticas diferem as regiões e até mesmo os estados entre si. Há desde regiões que sofrem com enchentes anuais, às excessivamente secas ou úmidas, e até mesmo regiões secas que sofrem grandes ciclos de estiagens e apresentam parte de seu território em processo de desertificação. Este último é o caso da Região Nordeste, ícone da escassez de água no país.

O Nordeste ocupa um total de 1.219.021,50km², formado por nove estados,³¹ o equivalente a aproximadamente um quinto da superfície total do Brasil. A região é a que mais sofre com a escassez de recursos hídricos no país, com boa parte de seu território inserido no Polígono das Secas³²

31 Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe.

32 A Lei nº 1.348, de fevereiro de 1951, em seu Art. 1º, estabeleceu que a poligonal que limita a área dos estados sujeitos aos efeitos das secas, terá por vértices: na orla do Atlântico, as cidades de João Pessoa, Natal, Fortaleza e o ponto limite entre os Estados do Ceará e Piauí na foz do rio São João da Praia; embocadura do Longá, no Parnaíba (BRASIL. LEI Nº 1.348, 2012), e seguindo pela margem direita deste, a aflúncia do Uruçui Preto cujo curso acompanha até as nascentes; a cidade de Gilbués, no Piauí; a cidade de Barras no Estado da Bahia; e pela linha atual, as cidades de Pirapora, Bocaiúva, Salinas e Rio Pardo de Minas, no Estado de Minas Gerais; cidades de Vista Nova, Poções e Amargosa, no Estado da Bahia; cidades de Tobias Barreto e Canhoba, no Estado de Sergipe; cidade de Gravatá, no Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://sigserver.sudene.gov.br/isapi/sig/Conceitos_poligono.html>. Para efeitos de pesquisa, será considerada a área conhecida como Polígono das Secas, de 1989.

e classificada como Semiárido brasileiro.³³ Criado pela Lei nº175, de 7 de janeiro de 1936, o polígono, atualmente, abrange uma área de 1.084.348,2 km², correspondendo a 1.348 municípios distribuídos pelos Estados do Piauí (214), Ceará (180), Rio Grande do Norte (161), Paraíba (223), Pernambuco (145), Alagoas (51), Sergipe (32), Bahia (256) e Minas Gerais (86)³⁴ (ver Figura 5). Pela legislação, representa a área sujeita a repetidas e longas estiagens e que, portanto, demanda intervenção pública frequente. Na história nordestina, vários foram os momentos de calamidade que chocaram o mundo pela ausência da água e de força política capaz de sanar ou mesmo de minimizar os impactos das secas.³⁵

O primeiro registro de ocorrência de seca no Nordeste data de 1552, ainda em documentos portugueses, nos quais menciona-se um período de quatro ou cinco anos sem chuvas em Pernambuco. Mas, só alguns anos depois, o jesuíta Fernão Cardim desenvolve o tema com maior riqueza de detalhes, ao descrever a seca de 1583:

[...] no ano de 1583 houve tão grande seca e esterilidade nesta província (cousa rara e desacostumada, porque é terra de contínuas chuvas) que os engenhos d'água não moeram muito tempo. As fazendas de canaviais e mandioca muitas se secaram, por onde houve grande fome, principalmente no sertão de Pernambuco, pelo que desceram do sertão apertados pela fome, socorrendo-se aos brancos 4 ou 5 mil índios. Porém, passado aquele trabalho da fome, os que puderam se tornaram ao sertão, exceto os que ficara em casa dos brancos ou por sua, ou sem sua vontade. (VILLA, 2000, p. 17).

33 De acordo com a Lei 7.827 de 27, de setembro de 1989, o Semiárido brasileiro abrange 86,48% dos estados da Região Nordeste (menos o Maranhão), 11,01% do Estado de Minas Gerais (região setentrional) e 2,1% do Espírito Santo (norte), ocupando uma área total de 974.752km². (BRASIL. LEI Nº 7.827, 2012). Contudo, uma Comissão Interministerial foi criada por meio da portaria nº 6, de 20 de março de 2004, para rever os critérios de delimitação do Semiárido brasileiro. Como resultado, foram absorvidos os critérios de déficit hídrico, índice de aridez e precipitação (isoieta de 800mm), de acordo com área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), por meio da Portaria Interministerial nº 1, de 9 de março de 2005, definindo uma área de 982.563,3 km². (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005a).

34 Resolução nº 11.135, do Conselho Deliberativo da Superintendência Nacional do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

35 Sobre as grandes secas nordestinas, há vários relatos técnicos e leigos, mas a leitura de "A Fome", de Rodolfo Teófilo (TEÓFILO, 1979) é um bom relato a ser conferido sobre os impactos da grande seca que massacrou todo o Nordeste, em especial o Estado do Ceará, entre 1877 e 1879.

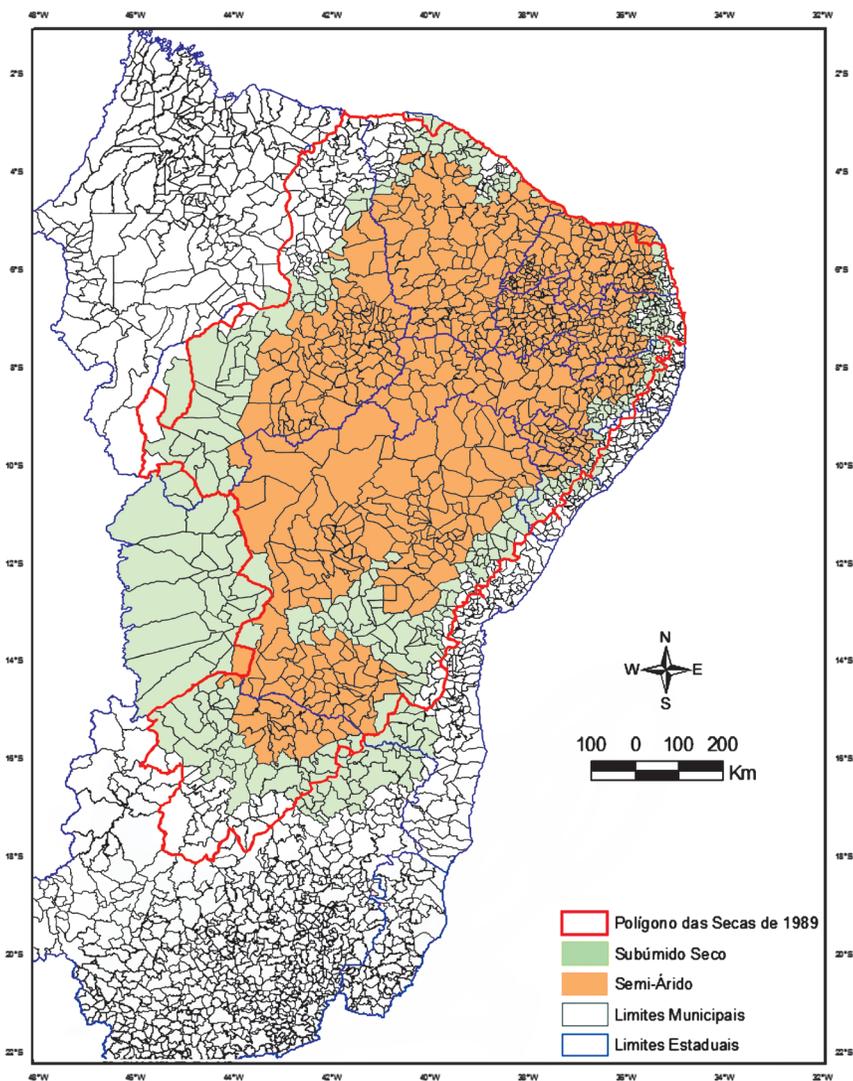


Figura 5 – Mapa do Semiárido Brasileiro e do Polígono das Secas

Fonte: Brasil. Ministério da Integração Nacional (2005b).

Apesar de a Região Nordeste ser formada por áreas de baixa densidade demográfica e degradações antrópicas, quando não há reserva de água, a seca provoca movimentos migratórios desde quando se conhece o Nordeste brasileiro. (CAMPOS; STUDART, 2001).

Vê-se que a questão da seca é inerente à própria formação histórica desta região, contribuindo para a sua conceituação muitas vezes unilateral. Portanto, o conceito de seca não é simplesmente técnico, mas histórico e, antes de tudo, social.

Villa (2000) destaca, de acordo com os séculos, as principais secas registradas na Região Nordeste. No século XVI, a primeira seca registrada data de 1583. No século XVII, há registros nos anos de 1603, 1605 a 1607, 1614, 1645, 1652 e 1692. No século XVIII, há secas de 1710 a 1711, 1721, de 1723 a 1727, de 1736 a 1737, de 1745 a 1746, de 1777 a 1778 e de 1791 a 1793. Durante o século XIX, as secas nordestinas foram extremamente cíclicas e avassaladoras para a sobrevivência da população, em especial nos anos de 1824 a 1825, 1845, de 1877 a 1879, de 1898 a 1900. Por fim, no século XX, destacaram-se as secas de 1915, de 1919 a 1920, 1932, de 1951 a 1953, 1958, 1970, de 1979 a 1984.

Fatores comumente apresentados para justificar o déficit hídrico são:

- [...] elevado potencial de perda de água por evapotranspiração, que chega a 2.500mm ao ano;
- Escassez de rios perenes, que garantam a qualidade e quantidade de água suficiente para a subsistência da população local;
- Baixo nível de aproveitamento das águas das chuvas: os reservatórios existentes são poucos e não-adaptados, tendo sido utilizada, até hoje, a tecnologia dos grandes açudes que concentram a água em amplos e espaçosos reservatórios (grandes espelhos d'água), que facilitam a evaporação;
- Armazenamento e utilização da água por processos de escoamento de pontos mais altos para o acúmulo em pontos mais baixos de terrenos. No seu deslocamento até o local do armazenamento, a água leva consigo diversos tipos de sujeiras. Na sua utilização, pessoas e animais compartilham a mesma água, naturalmente contaminada.³⁶

36 Disponível em: <<http://www.asabrazil.org.br/p1mchtm>>.

Contudo, observar registros periódicos de estiagens e levantar respostas científicas oferece uma perspectiva parcial do problema e não diz muito sobre a realidade social, cultural, política e institucional de uma região, muito menos de um país. No caso nordestino, os interesses políticos e econômicos escondidos por trás da fome e da miséria, entendida como consequência das secas, chegaram a institucionalizar a chamada “indústria da seca”, favorecida pela pobreza e má condição de vida da população.

Para compreender melhor as verdadeiras nuances da questão da água no Brasil e no Nordeste, palco do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, faz-se necessário observar a formação histórica e institucional da sociedade e das elites gestoras e políticas vinculadas a ela, bem como as leis que regem suas ações.

2.1 A Institucionalização da Questão Hídrica no Brasil

No Brasil, até o início do século XX, a economia permanecia quase exclusivamente agrícola. A utilização da água era de interesse local voltada para o abastecimento das cidades e a geração pontual de energia elétrica. Com o plantio do café em grande escala, desenvolveram-se as grandes cidades e a indústria e, conseqüentemente, a necessidade de maior geração de energia através das usinas hidrelétricas no Rio de Janeiro e em São Paulo. (REBOUÇAS; BRAGA; TNDISI, 2002).

Os conflitos que antes atingiam escalas locais começaram a incluir disputas econômicas e políticas entre municípios, estados, regiões e até países. A quem caberia coordenar estes conflitos? A que instância de poder ou regulatória caberia o arbítrio sobre a utilização das águas, até então, consideradas públicas e infinitas?

Em 1907, é apresentado ao Congresso Nacional o Código de Águas. Apesar de ser um país de histórica luta pela sobrevivência aos fenômenos da seca, somente em 1934, através de um Decreto Federal (BRASIL. DECRETO Nº 24.643, 2012), o Código é aprovado, tornando-se a legislação básica brasileira de águas. Marco regulatório imprescindível à exploração de captação de água para aproveitamento hidrelétrico e demais usos, o Código de Águas estabelece parâmetros oficiais de atuação na gestão dos recursos hídricos no país. Teve importante papel nas décadas seguintes com o crescimento da demanda por energia, em especial a partir da década de 1950, com o surgimento dos grandes polos industriais brasileiros.

Por meio do Código de Águas, de 1934, foi garantida a gratuidade na utilização de qualquer corrente ou nascente de água pública para abastecimento humano, de acordo com os regulamentos administrativos. A concessão para viabilizar a derivação das águas públicas para aplicação na agricultura, indústria e higiene, no caso de utilidade pública, é exigida, bem como a autorização nos outros casos.

À época da promulgação do Código de Águas, a economia brasileira ainda era voltada para a agricultura. Por isso, as competências sobre recursos hídricos eram afetas ao Ministério da Agricultura. O caráter energético das políticas nacionais de gestão da água era explícito e, em 1950, tornaram-se de responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, dado que a economia se voltava para a expansão do parque industrial brasileiro, momento significativo do processo de globalização da economia brasileira. Neste primeiro momento, o direito de uso da água ainda estava vinculado aos estados e municípios e apenas começavam a gerar conflitos maiores entre estas esferas. Os primeiros grandes conflitos de interesses em torno do uso dos recursos hídricos foram consequência deste período de “prosperidade econômica” e, portanto, do crescimento urbano e populacional irrefreável: de um lado, os interesses ambientais; de outro, o planejamento urbano.

Na década seguinte, os valores urbanos e a necessidade de novos aproveitamentos hidrelétricos para suprir a demanda crescente permanecem como tendência nacional e mundial, implicando os primeiros passos efetivos para o estabelecimento de uma jurisdição específica para regular a gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Não só a gestão dos recursos hídricos como toda a questão ambiental ganha espaço no contexto mundial. A partir da década de 1970, uma transformação social e político-institucional das esferas públicas do país é percebida, em especial na questão ambiental. Surgem os novos movimentos sociais³⁷ e, com eles, a busca por um novo olhar sobre o gerenciamento

37 Para Carmo Carvalho (1998), movimentos sociais são aqueles que se organizam como espaços de ação reivindicativa, recusando relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Ao trabalhar o conceito de participação social na esfera brasileira, a autora descreve os anos 1970 e 1980 como fundamentais para o seu desenvolvimento, como se apresenta hoje, e para a estruturação da cultura participativa, atualmente em expansão. De caráter reivindicativo e organizado, conquistaram “o direito de ter direitos, o direito de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade.” (CARMO CARVALHO, 1998, p. 12).

to dos recursos naturais. O próprio movimento ambientalista desponta no contexto nacional.

O ano de 1972 merece destaque devido à realização da Conferência de Estocolmo, que redefiniu diretrizes da questão ambiental mundial. No Brasil e em vários outros países, as políticas públicas ambientais, até então feitas de forma indireta, passam a ser responsabilidade de instituições ambientais específicas:

A novidade que surge após a Conferência de Estocolmo, em 1972, foi a institucionalização da problemática como foco específico de ação, diferenciando o *locus* institucional no qual a questão ambiental vinha sendo tratada, de tal forma que passou a ter uma assinatura institucional e um endereço determinados. (BURSZTYN, 2002, p. 84).

É efetivamente iniciado o processo de redefinição institucional ambiental brasileira. Bursztyn (2002) divide este processo em três fases bem definidas: antes da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), em 1973, a sua atuação, de 1973 a 1989, e após a criação do Ibama, em 1989. A primeira representa o momento anterior à Conferência de Estocolmo, quando as decisões ambientais eram tomadas por órgãos afins. No caso dos recursos hídricos, não foi diferente. As ações públicas de regulação eram executadas por meio do Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (Dnaee) e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs),³⁸ cujo enfoque não era a gestão dos recursos, mas o combate à seca no Nordeste. A segunda fase durou 16 anos e foi marcada pela aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981

38 O Dnaee foi criado em 1968, no âmbito do Ministério das Minas e Energia (MME), como órgão normativo e fiscalizador do setor. Em 1990, suas funções são absorvidas pela criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), uma autarquia federal. Já o Dnocs, inicialmente chamado Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs), foi o primeiro órgão a problematizar o Semiárido brasileiro, ainda em 1909. Ambas as instituições foram muito relevantes na questão do tratamento dos recursos hídricos nacionais, mas destaca-se, para efeitos de pesquisa, o Dnocs, pelo seu papel na questão da escassez nordestina e na constituição das políticas centralizadoras e tecnicistas. Autarquia federal desde 1963, foi fortemente marcado pela construção de obras, em especial de açudes, ficando conhecido como "a maior empreiteira da América Latina", mas dedicou-se à execução de outras obras e aos estudos de reconhecimento da área, compreendendo diversos aspectos, como geográfico, geológico, climatérico, botânico, social e econômico. (DNOCS, 2002).

(BRASIL. LEI Nº 6.938, 2012), que, ainda incipiente, representou um ponto de partida para um progressivo mandato institucional.

Percebe-se que as mudanças profundas no Estado brasileiro e na sua forma de conduzir as políticas públicas (VIOLA, 1999) só ocorrem na década de 1980, quando o processo de globalização da economia se torna acelerado e se inicia o processo de transformação da relação Estado-sociedade.

Foi exatamente nesse período que o Brasil promoveu discussões sobre a nova Constituição. Promulgada em 1988, tornou-se vértice das transformações institucionais que, somadas ao avanço do planejamento, impulsionaram a aprovação de novas legislações setoriais. Essa nova concepção política promoveu um movimento de adaptação e reordenação das elites de poder, gerando conflitos.

Na medida em que se aperfeiçoam instrumentos normativos de um setor, outros se sentem premidos a promoverem ajustes, gerando um movimento de renovação e modernização ímpar na história recente do país. Por outro lado esses movimentos trazem à tona tradicionais conflitos de interesses setoriais e de grupos oligárquicos que se inserem nessa nova dinâmica travestidos de alternativas de modernidade. Faz-se necessário, cada vez mais, discutir as diversas formas de modernidade que se apresentam, de forma a garantir a prevalência e a proteção do bem público, na promoção de novas formas de desenvolvimento que sejam menos excludentes. (PAGNOCCHESCHI, 2000, p. 52).

Foi a Constituição de 1988 que previu a participação direta da sociedade civil na gestão do bem público por meio dos institutos de democracia direta ou semidireta,³⁹ começando a surgir espaços de efetivação de conceitos como cogestão, gestão participativa e orçamento participativo, concebidos na construção diária de uma metodologia específica para efetivar o seu potencial participativo.

39 Democracia semidireta é a união da representação tradicional e as formas de participação direta, ou seja, não só o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei promovem esta democracia mas também as tribunas populares, os conselhos e quaisquer outros canais institucionais de participação popular. (BENEVIDES, 1991).

Tão importante quanto a construção destes e de inúmeros outros espaços de gestão participativa foi a construção que marca este período de forte mobilização social, de uma cultura participativa que admite, reivindica e valoriza a participação direta e o controle social por parte dos usuários e de outros segmentos interessados nas políticas públicas. (CARMO CARVALHO, 1998, p. 15).

São exatamente estas as formas de desenvolvimento menos excludentes que servem de base à política ambiental criada. Bursztyn (2002) define algumas características desta política: a) tem uma natureza transversal ou horizontal dentro de uma estrutura matricial, ficando suscetível a animosidades entre instituições com que tem interface; b) defende um processo decisório participativo, fortalecendo a democracia participativa; e c) é constituída nas três esferas governamentais (União, Estados e Municípios). Como exemplo, cite-se a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama),⁴⁰ em 1981.

A Constituição de 1988 encarregava o Poder Executivo de elaborar proposta específica de um Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos e estabelecia conceitos básicos fundamentais à proposta esperada, como a diferenciação entre bens da União e bens estaduais,⁴¹ base conceitual da gestão dos recursos hídricos a partir de então.

É nesse contexto que surgem, no Brasil, as primeiras referências a uma nova forma de gerir os recursos hídricos, uma forma descentralizada regida por “um organismo muito visível junto ao sistema político-institucional brasileiro, em geral, e sobretudo, com uma crescente e surpreendente legitimidade social” (BURSZTYN, 2002, p. 85), marca da

40 Instituído em 1981, foi regulamentado no ano seguinte e iniciou os seus trabalhos em 1984. Órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), constituiu um colegiado representativo dos mais diversos setores do governo e da sociedade envolvidos direta ou indiretamente com o meio ambiente.

41 São bens da União todos os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de domínio da União, ou que banhem mais de um estado. Podem servir de fronteira com outros países, ou se estender a território estrangeiro ou dele vir. Além deste, são considerados bens da União os terrenos marginais e as praias fluviais. Em contrapartida, são bens estaduais as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, que nascem e morrem dentro das fronteiras de um Estado. Quanto às águas em depósito, ressalvem-se, de acordo com a lei, as decorrentes de obra da União

terceira fase identificada por Bursztyn (2002). É aqui que se consolidam as estruturas públicas de gestão e que é criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que, sobrepondo-se hierarquicamente às funções do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), causou novos conflitos de poder na esfera governamental e constituiu relação de disputa entre as duas instituições.

O Brasil segue o momento mundial em que se criam e transformam mecanismos reguladores dos Estados nacionais.

O peso da dimensão ambiental no desenvolvimento e a importância das externalidades positivas (especialmente qualidade de recursos humanos) para a competitividade das nações (e regiões) aumentam a necessidade do planejamento e a presença do Estado na condução da economia e da sociedade. O Estado terá que reforçar sua atuação precisamente nas áreas em que o mercado não é eficaz como regulador espontâneo da economia numa perspectiva de médio e longo prazos, precisamente nas dimensões social e ambiental e nos segmentos estratégicos de limitada e lenta rentabilidade. (BUARQUE, 2002, p. 23).

O grande destaque na transformação destes mecanismos diz respeito ao pensar político e ao próprio conceito de Estado, que começa a ser compreendido numa perspectiva que supera a concepção weberiana (relação dominador/dominado) e que foi advogada por Castels: um Estado-rede caracterizado pelo compartilhamento da autoridade, pela capacidade negociadora, pela legitimidade, pela gestão cotidiana da tensão entre o global e o local através da participação cidadã,⁴² com destaque para a sua atuação em nível local, por meio das entidades de base.

42 Participação coletiva dos indivíduos e ou grupos sociais, desde que sejam considerados duas perguntas fundamentais: "1) quais os entraves para uma gestão coletiva e participativa, ou seja, qual é o custo da participação cidadã nos projetos, programas e ações norteadas pelos princípios da sustentabilidade? 2) a presença insistente de conflitos em torno da participação pública sempre assume contornos de um fator social puramente negativo, isto é, um fator dificultador da gestão ambiental?"

As últimas décadas do século XX são também as de consolidação da hegemonia de um Estado neoliberal, definindo uma nova forma de fazer política e influenciando profundamente a questão ambiental. Direita e esquerda se unem em nome da minimização do Estado, da livre concorrência, da diminuição dos gastos sociais, de políticas e privatização, da desigualdade como valor positivo e da manutenção da chamada “taxa natural de desemprego”. Segundo Santos (1999), o Estado é politizado, a economia é socializada e a identidade cultural nacionalizada a partir de quatro consensos principais: o consenso econômico neoliberal,⁴³ o consenso do Estado fraco, o consenso democrático liberal e o consenso do primado dos direito e dos tribunais.

O Estado neoliberal ganha cada vez mais espaço no Brasil e no mundo e promove a liberalização dos mercados. Passa a ser visto como opressivo, ineficiente e predador, despreocupa-se da soberania do poder estatal e funda um modelo de desenvolvimento baseado na propriedade privada, nas relações mercantis e no setor privado. Como resultado, uma realidade de crescimento estrutural da exclusão social.

A disparidade entre os fundamentos da política neoliberal e os da política ambiental que se inicia representam interesses conflituosos de gestão que marcarão falhas na política ambiental brasileira no futuro.

Ao considerar o encolhimento funcional do Estado e até mesmo sua retirada completa de algumas atividades e setores, somada à crise na qualidade da gestão estatal em vários setores da vida social, Drummond (2001) aponta o papel potencial do mercado como provedor alternativo da qualidade ambiental. No entanto, a perspectiva mercadológica “parece” não predominar no planejamento da política ambiental no país.

43 O Consenso de Washington é uma expressão criada por John Williamson, em 1989, para nomear a visão norte-americana sobre a condução da política econômica no mundo, em especial na América Latina. Com todos os organismos políticos e econômicos voltados para os mesmos objetivos, o consenso era entendido por Williamson como um acordo em três planos: macroeconômico (acordo entre todas as agências econômicas para impor programa de controle fiscal, implicando reformas administrativas, previdenciárias e fiscais e o corte de gastos públicos), microeconômico (desonerar o capital fiscal, aumentando a competitividade no mercado internacional, implicando a diminuição a carga social e dos salários dos trabalhadores) e um pacote de reformas estruturais institucionais para substituir o velho modelo econômico, implicando a desregulação dos mercados, a privatização, a abertura comercial, garantia do direito à propriedade, avanço dos serviços, dentre outros.). (FIORI, 2012). Para maiores detalhes, ver: Kuczynski e Williamson (2003).

Como todo o processo de repensar esta política surgiu num momento em que a questão ambiental se tornou vértice da preocupação política e econômica internacional, deve-se atentar para as influências políticas e ambientais que convergiram em todo o mundo por meio dos grandes encontros internacionais realizados com maior frequência a partir da década de 1990.

Considerando o recorte delineado por este trabalho, destacam-se, dentre as conferências ambientais internacionais de que o Brasil participou, além de Estocolmo, a “Consulta Internacional sobre Recursos Hídricos”, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ocorrida na Índia em 1990; “Estratégia para Fortalecimento Institucional do Setor de Recursos Hídricos”, PNUD, ocorrida na Holanda em 1991; “Conferência Internacional sobre Recursos Hídricos e o Meio Ambiente: Temas de Desenvolvimento para o Século 21”, ocorrida em Dublin em 1992, e que ficou conhecida como a Conferência de Dublin; e a “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (ECO-92), ocorrida em 1992 no Rio de Janeiro.⁴⁴

Em Dublin, concluiu-se que a avaliação, o desenvolvimento e o gerenciamento dos recursos hídricos deveriam ter novos enfoques em plano local, nacional e internacional, baseados nos seguintes princípios:

- a) Gerenciamento eficiente dos recursos hídricos requer uma abordagem abrangente, associando o desenvolvimento social e econômico à proteção dos ecossistemas naturais;
- b) O desenvolvimento e o gerenciamento de recursos hídricos devem ocorrer de forma participativa, envolvendo usuários, técnicos, políticos etc.;
- c) A água deve ser reconhecida como um bem econômico; e

44 No âmbito nacional, também tiveram importante papel na criação de espaços de discussão das políticas ambiental e de recursos hídricos brasileiras o “Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos” (1983), as primeiras reuniões dos Órgãos Gestores de Recursos Hídricos (1984), o mandato constitucional para criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, as contribuições da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), através da Carta de Salvador (1987), da Carta do Rio de Janeiro (1991) e da Agenda 21, que seria fortemente marcada pelo conceito de participação social.

- d) A mulher tem um papel fundamental no uso e na proteção dos recursos hídricos. (AZEVEDO; BALTAR, 2000, p. 59).

Estes fundamentos estão presentes nos alicerces da discussão brasileira sobre aproveitamento e manutenção de seus recursos hídricos. O país caminhava para a institucionalização de uma legislação específica quando sediou a ECO-92 no Rio de Janeiro. Deste evento resultou um relatório que confirmava as conclusões de Dublin sobre a necessidade de reforma do gerenciamento de recursos hídricos, e afirmou que

o gerenciamento holístico dos recursos hídricos, como um recurso finito e vulnerável, e a integração de planos e programas setoriais nas diretrizes sociais e econômicas nacionais são de grande importância às ações dos anos 90 e, além disso, o gerenciamento integrado dos recursos hídricos deve estar baseado na percepção da água como parte integrante do ecossistema, um recurso natural e um bem social e econômico. (AZEVEDO; BALTAR, 2000, p. 59).

Ao fazer referência formal à integração da natureza aos problemas humanos, sejam eles sociais ou econômicos, a ECO-92 torna-se momento ímpar na transição do movimento ambientalista de novo movimento social para movimento histórico. O seu relatório final enfatizou ainda a implementação de decisões sobre a alocação da água por meio de três pilares: o gerenciamento das demandas, os mecanismos de preços e as medidas reguladoras. Com isso, abriu espaço para a discussão da tarifação da água bruta e, conseqüentemente, absorveu nuances mercadológicas (modelo norte-americano), mesmo que este não fosse seu enfoque central. Discutiam-se iniciativas globais na direção de uma nova gestão da água como recurso-chave em um padrão de desenvolvimento sustentável.

Essa nova gestão já começa a ser pensada pontualmente em alguns estados e instituições brasileiras ainda no fim da década de 1970, mas sua sistematização efetiva é fortemente marcada pela sugestão do Banco Mundial (Bird) de estabelecer uma política nacional de recursos hídricos em novas bases, fundada na participação das populações envolvidas. Para tal, optou-se por utilizar, como referência inicial, o modelo francês de gestão de águas. (FRANÇA, 1996; GARRIDO, 2001a).

Como previsto na Constituição de 1988, em 1991, o Projeto de Lei nº 2.249/91 chegou ao Congresso Nacional. Em 1995, criou-se a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). E somente em 1997, foi promulgada a Lei nº 9.433/97, que estabelecia o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (Singerh), por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), popularmente conhecida como “Lei das Águas.”

Um olhar mais cuidadoso sobre os objetivos e as diretrizes desta lei é indispensável ao entendimento dos conflitos de poder percebidos e trabalhados posteriormente no cenário em foco: o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)

A Política Nacional de Recursos Hídricos criou o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) presidido pelo ministro do Meio Ambiente. A Secretaria de Recursos Hídricos atua como Secretaria Executiva. Apresenta cinco princípios básicos, discutidos por Garrido (2001a):

1) Adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento – é neste contexto que se faz o balanço hídrico.

No entanto, a bacia hidrográfica, segundo o seu conceito holístico, não exclui a tomada em consideração das águas subterrâneas de sua projeção vertical, tanto quanto deve incorporar as demandas e as relações com as bacias adjacentes e o restante do território da unidade federal coberto apenas parcialmente pela mesma. (GARRIDO, 2001a, p. 8).

2) Princípio dos usos múltiplos das águas – garante a todas as categorias de usuários as mesmas condições de acesso à água;

3) Princípio do reconhecimento do valor econômico da água – considerado de extrema relevância, implica o uso racional da água, pois dá condições de implementação à cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

4) Princípio da gestão descentralizada e participativa – entende-se por descentralizada a política que visa à tomada de decisões na esfera local ou regional sempre que possível.

Quanto à gestão participativa, esta constituiu um método que enseja aos usuários, à sociedade civil organizada, às Organizações Não Governamentais (ONGs) e outros agentes interessados a possibilidade de influenciar no processo da tomada de decisão sobre investimentos e outras formas de intervenção na bacia hidrográfica. (GARRIDO, 2001a, p. 9).

5) Ressalva a prioridade ao abastecimento humano e à dessedentação de animais nos momentos de escassez hídrica, de acordo com o Código de Águas.

Organizada em objetivos, diretrizes e instrumentos, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) visa, de forma resumida, garantir disponibilidade de água de boa qualidade para os diversos usos a partir da sua utilização racional e integrada, a esta e às futuras gerações, bem como a preservação e a defesa contra fenômenos hidrológicos cíclicos, como chuvas e enchentes. As diretrizes são as orientações formais para a obtenção dos objetivos, a partir da gestão sistemática dos recursos hídricos, na qual quantidade e qualidade são intrínsecas e indissociáveis.

Já os instrumentos merecem melhor detalhamento.⁴⁵ Os planos de recursos hídricos são o primeiro instrumento. Consistem num documento programático para atualizar constantemente os dados hidrográficos da região em questão, priorizando os diversos usos e disponibilidades de recursos hídricos para cada uso.

O enquadramento dos corpos d'água em classes de usos preponderantes é outro instrumento. Parte da classificação de usos preponderantes estabelecidos pelo Conama para observar os níveis de quantidade e de qualidade de água.

A outorga de direito de uso dos recursos hídricos é o instrumento que autoriza ou concede o uso da água. Regulamentada pela Agência Na-

45 A descrição a seguir está fundada nas leis de recursos hídricos. Ver Brasil. Lei nº 9433 (2012) e ANA (2001).

cional de Águas (ANA), sua requisição pode ser feita através das agências reguladoras de recursos hídricos estaduais.

Como quarto instrumento, tem-se a cobrança pelo uso da água. O valor desta cobrança é estipulado nos comitês de bacias hidrográficas (CBHs). Segundo a legislação, visa reconhecer a água enquanto bem econômico, imputando-lhe um valor monetário, a fim de exprimir o seu ideal valor ao usuário, além de tornar o seu uso mais racional e de, a partir dos recursos obtidos, financiar os programas e intervenções previstos nos planos de recursos hídricos. A concepção de cobrança de água remonta ao Código de Águas de 1934:

O Código de Águas estabelece que a concessão ou autorização deve ser feita sem prejuízo da navegação, salvo nos casos de uso para as primeiras necessidades da vida ou previstos em lei especial. Estabelece, também, que a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros. Ressalta, ainda, que os trabalhos para a salubridade das águas serão realizados à custa dos infratores que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem, e por multas que lhes forem impostas pelos regulamentos administrativos. Também esse dispositivo é visto como precursor do princípio do usuário-pagador, no que diz respeito ao uso para assimilação e transporte de poluentes. (BRASIL, 1998, p. 12).

O quinto instrumento, o sistema nacional de informações sobre recursos hídricos, corresponde à coleta, organização, crítica e difusão da base de dados relativa aos recursos hídricos. Abrange os seus diversos usos, o balanço de usuários, a sociedade civil e segmentos interessados na discussão da gestão hídrica.

A Política Nacional de Recursos Hídricos propõe a gestão compartilhada do uso da água através da instituição do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (Singerh). Para a promoção do Singerh, criou alguns organismos, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os comitês de bacia hidrográficas e as agências de água.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é gerido por um presidente (Ministro do Meio Ambiente) e por um secretário executivo (responsável pela gestão dos recursos hídricos no referido ministério). É composto por representantes de todos os ministérios e secretarias da Presidência da República que tenham atuação no gerenciamento ou no uso dos recursos hídricos, dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dos usuários e das organizações civis. Dentre as suas competências destacam-se:

I-promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários, II- arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de recursos Hídricos; [...]; VII- aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográficas e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos. (BRASIL. LEI Nº 9433, 2012).

Já os CBHs são compostos pelos representantes dos seguintes segmentos: da União (poder público federal), dos estados e do Distrito Federal (poder público estadual e distrital), bem como dos municípios que estejam fisicamente situados na área de atuação do comitê (poder público municipal), dos usuários de água dessa área e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (associações, sindicatos, federações e todas as formas de organização da sociedade civil com interesse no uso da água).

São atribuições dos CBHs: promover debates sobre recursos hídricos, articular as entidades envolvidas, arbitrar sobre os conflitos relacionados aos recursos hídricos, aprovar o plano de recursos hídricos da bacia, bem como acompanhá-lo e incrementá-lo por meio de sugestões para obtenção de metas. Destaca-se ainda a proposição ao conselho nacional e aos conselhos estaduais sobre “as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com o domínio destes” (BRASIL. LEI Nº 9433, 2012), o estabelecimento de mecanismos de cobrança e a sugestão de seus valores, assim como dos critérios e a promoção do custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

As agências de água devem agir como secretaria executiva de um ou mais CBHs, possuindo a sua mesma área de atuação. A sua criação deverá ser autorizada pelo conselho nacional ou pelos conselhos estaduais de recursos hídricos. Devem ser financeiramente viáveis a partir dos recursos obtidos com a cobrança. Têm como função administrar financeiramente os seus recursos, analisar e emitir pareceres sobre projetos e obras a serem financiadas para manter o balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos e o cadastro de usuários e efetuar a cobrança, quando delegado pelo outorgante. Além disso, são responsáveis por gerir o Sistema de Informações naquela área e podem celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para realizar as suas atribuições. Cabe às agências de águas elaborar o plano de recursos hídricos da bacia, a sua proposta orçamentária, e promover estudos necessários para a gestão daquela determinada área. Propõem ao(s) CBH(s) o enquadramento de corpos de água nas classes de uso para aprovação dos conselhos, além dos valores de cobrança, o plano de aplicação dos recursos obtidos com a cobrança e o levantamento do custo das obras.

Agência Nacional de Águas (ANA)

Somente em 1999, o então presidente Fernando Henrique Cardoso anuncia a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), autarquia federal que visa promover o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. É iniciado o processo de discussão e elaboração da nova agência e, em 7 de julho de 2000, seu projeto de criação é aprovado pelo Congresso Nacional. Transformado na Lei nº 9.984, é sancionada dez dias depois.

A Agência Nacional de Águas (ANA) é uma autarquia sob regime especial com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. É responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. A Diretoria da ANA, após aprovação da sua nomeação pelos membros do Senado Federal, tomou posse em dezembro de 2000. [...] Para garantir a descentralização, a ANA estabelecerá contratos de gestão com as agências de águas e, mais importante, serão os comitês de bacia que decidirão quando e quanto cobrar pelo uso dos

rios. Assim, tudo que poder ser resolvido localmente não será encaminhado ao governo federal.⁴⁶

De acordo com a sua promulgação, a ANA deve atuar obedecendo aos fundamentos, objetivos, diretrizes, e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Além de supervisionar, deve controlar e avaliar as ações decorrentes da Lei das Águas, normatizar implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos seus instrumentos. Cabe à ANA outorgar o uso dos recursos hídricos, fiscalizar os usos no domínio da União, elaborar estudos técnicos sobre valores de cobrança propostos pelos comitês, prestar apoio aos estados quando da criação de órgãos gestores, dentre outros. (ANA, 2001).

Dois fatores são de observância imprescindível para compreender a evolução da legislação brasileira de gestão de recursos hídricos. Primeiro, a inegável inspiração no modelo francês de gestão compartilhada, revelando mais uma vez a forte influência do contexto internacional na política ambiental brasileira. Segundo, o fato de terem-se passado quase vinte anos entre a idealização e a promulgação da legislação nacional de recursos hídricos, favorecendo o surgimento de algumas experiências estaduais anteriores a sua promulgação e que também exerceram forte influência sobre a sua concepção, gerando exemplos pontuais e diferenciados de sucessos e fracassos.

Políticas Estaduais

Apesar de se fundamentarem nos mesmos princípios internacionais de gestão participativa e descentralizada, criaram suas próprias regras de forma mais livre, resultando na aprovação de legislações estaduais de recursos hídricos diferenciadas. Esse fato acabou implicando a elaboração de uma legislação nacional mais flexível, o que permitiu a sua adaptação às disparidades culturais, geográficas, políticas, econômicas e sociais existentes entre os estados brasileiros. (PAGNOCCHECHI, 2000). Contudo, esse fato pode também implicar uma superficialidade das legislações estaduais. As Constituições Estaduais e suas leis reguladoras tratam exclusivamente de política, diretrizes e critérios de gerenciamento, mas tem

46 AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). Disponível em: <<http://www.ana.br>>. Acesso em: 2012.

impedimento institucional para legislar sobre águas. Isso significa que os estados são limitados a administrar águas sob o seu domínio a partir da legislação federal sobre águas e meio ambiente. (KETTELHUT et al., 1999).

Entre os primeiros estados a desenvolverem este tipo de gestão, destacam-se o Rio Grande do Sul e São Paulo. Em meados da década de 1970, São Paulo foi palco do início de discussões sobre a utilização múltipla dos recursos hídricos. Isso ocorreu em um conselho que reunia representantes do governo estadual, federal e vários setores interessados. Com questões importantes a serem discutidas, o conselho resultou, em 1978, na instituição do Comitê Executivo do Acordo, envolvendo o Ministério das Minas e Energia e o Governo do Estado de São Paulo. Visava, acima de tudo, obter melhorias nas condições sanitárias das bacias do Alto Tietê e Cubatão.

Já aí, a bacia hidrográfica atuava como unidade geográfica. Como essa primeira experiência atingiu resultados positivos, em 1979, foram criados um colegiado nacional, o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) e os Comitês Executivos,⁴⁷ voltados para a promoção do uso múltiplo dos recursos hídricos. Os primeiros tinham como função classificar e enquadrar os cursos d'água federal, além de realizar estudos integrados e acompanhar a utilização racional das bacias federais. Já os demais eram criados em cada bacia hidrográfica e, unindo órgãos federais e dos governos estaduais, subsidiavam os trabalhos dos CEEIBH. (ASSUNÇÃO; BURSZTYN, 2002). Os Comitês Executivos foram encarregados de estudar e acrescentar recomendações ao CEEIBH e por acompanhar a execução de estudos, projetos e trabalhos relativos ao aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos. Logo, no fim da década de 1970, já se identificava o esboço da formação de uma mentalidade questionadora por parte dos vários setores envolvidos na gestão dos recursos hídricos no Brasil.

47 A bacia do rio São Francisco foi uma das primeiras a constituir Comitê Executivo, o Comitê de Integração do Vale do São Francisco (Ceeivasf), juntamente com o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Ceivap), Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paranapanema (Ceeipema), Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Guaíba (Ceeigb), Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Iguaçu (Ceeiri), Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Jari (Ceeirj) Paranaíba (Ceeipar), Jaguari/Piracicaba (Ceeijapi), dentre outros. (BURSZTYN, 1981).

No início da década de 1980, surgiram, no Rio Grande do Sul, os Comitês dos rios Gravataí e dos Sinos. Originaram-se dos esforços de órgãos públicos e do envolvimento dos movimentos sociais locais. Seus resultados foram inegavelmente positivos para a constituição de uma legislação específica. A eles seguiram-se outros comitês e, em 1987, a concepção de gestão intermunicipal ganhou espaço com a instituição do Consórcio Santa Maria/Jucu, no Estado do Espírito Santo. Formou-se por conselhos: conselho dos prefeitos e sócios; conselho fiscal, composto por um vereador de cada município; grupo municipal de trabalho (GMT) por município-sócio, no qual estavam representadas lideranças comunitárias e técnicas ou representantes institucionais, além de um corpo técnico coordenado pela Secretaria Executiva.

Seguindo esta mesma lógica, instituiu-se, em 1989, no Estado de São Paulo, o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari, abrangendo 51 municípios de São Paulo e 4 de Minas Gerais. Começado pela iniciativa de 12 prefeituras, conta hoje com 38 municípios e 20 empresas privadas e é considerada a mais bem estruturada associação de usuários da bacias hidrográficas do Brasil.

Em 2005, de acordo com a Agência Nacional de Águas, todos os estados brasileiros e o Distrito Federal têm políticas estaduais sobre gerenciamento de recursos hídricos aprovadas entre 1991 e 2003: Acre (2003), Alagoas (1997), Amapá (2002), Amazonas (2001), Bahia (1995), Ceará (1992), Distrito Federal (2001), Espírito Santo (1998), Goiás (1997), Maranhão (1997), Mato Grosso (1997), Mato Grosso do Sul (2002), Minas Gerais (1999), Pará (2001), Paraíba (1996), Paraná (1999), Pernambuco (1997), Piauí (2000), Rio de Janeiro (1999), Rio Grande do Norte (1996), Rio Grande do Sul (1994), Rondônia (2002), Roraima (2002), Santa Catarina (1994), São Paulo (1991), Sergipe (1997), Tocantins (2002).

O impacto do caráter inovador da Lei das Águas é inquestionável: trouxe à discussão da gestão do bem público o indivíduo comum e com ele a mudança de paradigmas. Principalmente no sertão nordestino, a cultura assistencialista/patriarcal/pontual fundada em políticas federais (representadas pela atuação do Dnocs) é secular e essa lei traduz um marco na tentativa de promover a formação de indivíduos, mais do que interessados, participativos do processo de tomada de decisão. Contudo, é apenas o início legal de transformações que estão em processo de implementação. Dando ênfase a esta visão “otimista”:

A lei 9.433/97, que instituiu a política e o sistema nacional de recursos hídricos, referenciada também como lei das águas, constitui-se num marco. De significativa importância para a construção de um estilo de desenvolvimento sustentável no Brasil. A lei tem um caráter inovador que é preciso salientar. Ela institucionaliza a gestão participativa não só entre os níveis estadual e federal, mas, também, em nível de base. É uma lei que, por ser avançada, no sentido de introduzir mecanismos de democracia participativa num sistema administrativo pautado nos mecanismos da democracia representativa, apresenta muitos desafios para sua implementação. Trata-se, entretanto, de desafios que se constituem numa oportunidade de caminhar na construção de um estilo de desenvolvimento sustentável para o Brasil. (MUÑOZ, 2000, p. 13).

Com esta rápida fundamentação sobre a história das políticas de gestão de recursos hídricos no Brasil, pode-se compreender melhor os diferentes discursos envolvidos no processo de gestão da bacia do rio São Francisco e da proposta de transposição de suas águas. Para tal, faz-se necessário, inicialmente, abordar os conceitos metodológicos de análise de discurso, sua contextualização e aplicação neste trabalho, a ser realizada no capítulo seguinte.

Capítulo 3

A ANÁLISE DE DISCURSO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: O EXAME DE UMA RELAÇÃO DE PODER

O desgaste quantitativo e qualitativo dos recursos naturais torna-se evidente na segunda metade do século XX e novas políticas públicas passam a ser delineadas para a sua gestão e conservação. No Brasil, a Constituição de 1988 e a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) são exemplos deste momento. A promulgação de diversas Políticas Estaduais a partir da década de 1980 e do Programa Nacional de Habitação Rural (PNRH) em 1997 representam, de forma particular, os impactos legais na gestão dos recursos hídricos considerando as novas necessidades delineadas numa perspectiva de democratização.

Durante as décadas de 1980 e 1990, a sociedade civil organizada se mobiliza e passa a interferir no complexo jogo político que se estabelece. A cultura da participação invade o discurso governamental global e a natureza assume uma centralidade no discurso oficial da administração pública, consolidando o conceito de “ecologicamente correto.” As pressões para as transformações da relação entre Estado e sociedade civil nesta perspectiva já não são somente internas e pontuais, mas fundamentalmente externas e mundiais. É essa uma expressão dos processos de mundialização do capital que atravessam a economia, a política e a cultura, gestando novas formas do fazer político.

Encontros, organismos internacionais, organizações não governamentais (ONGs), investidores privados e públicos, os mercados nacional e internacional, todos convergem para a perspectiva da participação social, parceria e defesa de questões globais, em especial a ambiental. Neste cenário, emergem as metodologias de gestão participativa e consolida-se o discurso do desenvolvimento sustentável. Sobre estas questões, Lima (2001, p. 1) complementa:

Mais ainda, a participação cidadã no processo de formulação, tomada de decisão, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos que visem à sustentabilidade, à sua gestão coletiva, é posta como uma condição *sine qua non* para que esta seja efetiva e duradoura. (LIMA, 2001, p. 1).

É inegável que, no discurso da união e da solidariedade internacional, estão em jogo interesses distintos e contraditórios que constituem relações de poder. A expectativa de um momento de institucionalização da questão ambiental, fundada no confronto e na negociação de interesses díspares, unindo diferentes setores da sociedade na defesa de bandeiras comuns enfrenta, necessariamente, dificuldades estruturais e constitui mitos.

Bursztyn e Bursztyn (2002) elencam alguns dos mitos da institucionalização ambiental brasileira, como a participação da sociedade civil nas decisões públicas, o “esverdeamento” das políticas públicas, a definição de agendas ambientais nacionais a partir das internacionais, a perspectiva de ligação intrínseca entre social e ecológico e a crença de que o desenvolvimento sustentável é viável sem o fortalecimento das estruturas de governo. Concluem que, após a Rio-92, concebeu-se uma “utopia de solidariedade”. Na realidade, a crueldade de um mundo fundado nas disparidades econômicas não mudou de forma relevante.

Entendendo que questões ambientais são também questões sociais, como acreditar numa proposta de institucionalização da solidariedade no momento em que o Estado se exime gradativamente das responsabilidades sociais? (MICHAEL, 1989).

Se cabe à sociedade civil participar como ator no processo de formalização de políticas ambientais, como lidar com as novas relações que

se constituem? Como se preparar para adquirir poder de decisão, se o Brasil não tem tradição participativa nem conservacionista?

Ao se apropriar das necessidades e reivindicações ainda imaturas da sociedade brasileira, o Estado cede o direito à participação,⁴⁸ criando um espaço participativo teoricamente ilegítimo e exerce um poder “indireto” nas estruturas de base das políticas públicas pretensamente participativas.

Ora, se a participação é um processo infindável que busca a conquista do espaço e não se fundamenta naquele que nos é cedido, tendo na liberdade a dimensão básica da cidadania pretendida (DEMO, 1998), que discurso ambiental é esse que se institui no Brasil no fim do século XX? O que representa de fato? Mais que isso, de que forma as incongruências concebidas entre os seus diferentes atores-chave definem conflitos socioambientais?

A proposta desta parte do estudo é elucidar as características dos diversos discursos inseridos numa realidade ambiental específica: o Projeto de Integração. Para fundamentá-la, segue uma breve análise dos principais conceitos abordados, a começar pela própria teoria de análise crítica de discurso até chegar à Teoria Social de Discurso de Fairclough, metodologia utilizada neste trabalho.

3.1 O Discurso e a sua Análise

A conceituação de discurso é diversa, complexa e muitas vezes conflitante e sobreposta, formulada a partir de diferentes perspectivas teóricas e disciplinares. Para a linguística, há três formas de utilização de discurso. A mais comum faz referência às amostras ampliadas da linguagem falada ou escrita, mas também pode ser utilizado como referência às amostras de diálogo falado em contraste com textos escritos. Na teoria

48 Segundo Carmo Carvalho (1998, p. 31), a participação efetiva ou real se origina do processo de luta social e, quando isso não ocorre, o espaço participativo é corrompido: “Quis mostrar que a ‘participação’ social, seus espaços e instrumentos, são conquistas e construção da sociedade. Quis mostrar que as ofertas de participação provenientes do Estado decorrem fundamentalmente das pressões da sociedade. São as demandas de participação da sociedade organizada a causa de uma crescente mudança cultural que se opõe aos velhos padrões da política, clientelistas, elitistas, autoritários e corruptos, gerando uma opinião pública que enfatiza a representatividade, que exige transparência e respeitabilidade nas ações governamentais.”

e na análise social, refere-se aos diferentes modos de estruturação das áreas de conhecimento e prática social.⁴⁹

Os discursos não apenas refletem ou representam entidades e relações sociais, eles as constroem ou as 'constituem'; diferentes discursos constituem entidades-chave [...] de diferentes modos e posicionam as pessoas de diversas maneiras como sujeitos sociais [...], e são esses efeitos sociais do discurso que são focalizados na análise de discurso. Outro foco importante localiza-se na mudança histórica: como diferentes discursos se combinam em condições sociais particulares para produzir um novo e complexo discurso. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 22).

As teorias de análise de discurso surgiram no campo da linguística e migraram nas últimas décadas para outras ciências, em especial, a partir da década de 1970. A sociologia se associa à linguística para compreender os movimentos de evolução das sociedades. Utiliza-se especialmente da comunicação não-verbal por meio de uma contradição entre este tipo de comunicação e a comunicação verbal, reconhecendo uma tensão que concebe uma articulação problemática ou conflitual que pautará a discussão levantada neste trabalho e que envolve, fundamentalmente, as relações de poder delineadas nesta nova forma de comunicação.

Há duas classificações de análise de discurso a partir da natureza de sua orientação social: as abordagens não-críticas e as críticas. A principal diferença entre as duas ultrapassa a simples descrição das práticas discursivas. A análise crítica define discurso mostrando a influência direta exercida pelas relações de poder e ideologias. Apresenta "os efeitos construtivos que o discurso exerce sobre as identidades sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento e crença, nenhum dos quais é normalmente aparente para os participantes do discurso". (FAIRCLOUGH, 2001, p. 32). Para efeitos deste trabalho, serão abordadas apenas as tentativas teóricas de análise crítica.

49 São entendidas como práticas sociais as formas de atividades sociais que apresentam relativa estabilidade e que são formadas por diversos elementos, como o discurso, as ações, os sujeitos e as relações sociais, os instrumentos, objetos, o tempo e lugar, as formas de consciência e de valores. (MAGALHAES, 2005).

Mikhail Mikhailovich Bakhtin⁵⁰ foi pioneiro no quadro de críticas, na negação do objetivismo abstrato e do subjetivismo idealista, mas é nos anos 1970 que surgem as duas grandes linhas de fundamentação crítica da análise de discurso a partir do encontro de alguns ramos da tradição sociológica e marxista, com propostas de reformulação da teoria linguística: a Análise de Discurso de linha francesa (AD) e a Linguística Crítica anglo-saxônica (LC) que se tornaria posteriormente a Análise de Discurso Crítica.

Análise de Discurso Francesa (AD)

A chamada linha francesa de Análise de Discurso apresenta certa homogeneidade entre seus teóricos e tem em Michel Pêcheux⁵¹ seu principal representante. Sua proposta era desenvolver uma abordagem à análise de discurso baseada fundamentalmente no trabalho de Zellig Harris e na reelaboração de uma teoria marxista de ideologia feita por Althusser, utilizando-se também de argumentos foucaultianos, sobrepondo a análise linguística que é tratada apenas em termos semânticos.⁵² (FAIRCLOUGH, 2001).

Uma das principais contribuições do estudioso francês é o rompimento com a relação de centralidade do sujeito, focando principalmente o discurso político escrito por meio da chamada “análise automática do discurso.” Sob evidente influência da psicanálise, cria uma estrutura que percebe falhas e equívocos de linguagem e que tem como centro de reflexão a analogia da ideologia e do inconsciente. Na verdade, articula três esferas de conhecimento tecidas pela observação da subjetividade psicanalítica: o materialismo histórico, a linguística e a teoria de discurso.

Com trabalho estruturado em três fases, Pêcheux (1990a, 1990b, 1997) desenvolve a linguagem numa perspectiva da forma material de ideologia e se utiliza de três conceitos fundamentais e inter-relacionados: interdiscurso, formação discursiva e intradiscurso⁵³.

50 Ver Mikhail Mikhailovich Bakhtin (1895-1975). Disponível em: <www.pucsp.br/pos/cos/semiosfera/bakhtin.html>.

51 Ver Michel Pêcheux (1990a, 1990b, 1997).

52 Ver Uma biografia inocente e subalterna, de Louis Althusser. Disponível em: <<http://idd02n6t.eresmas.net/althusser.html>>. e Michel Foucault. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/entries/foucault/htm>>.

53 Ver Análise automática do discurso. (PÊCHEUX, 1990b).

A língua, o sujeito, a ideologia e o discurso são entendidos como estruturas diferentes das compreendidas pelo estruturalismo francês, concebendo sistemas de fronteiras abertas, heterogêneas e nem sempre estáveis, onde o sujeito perde a centralidade,⁵⁴ que permitem a observação de fatos linguísticos marginais, como o equívoco. A análise de discurso passa a trabalhar estruturas reais até então desprezadas e compreende uma abordagem do real da língua, do real do sujeito e do real da história, considerando traços de incompletude e da não sistematicidade,⁵⁵ caráter estrutural do discurso na AD, um sistema que se conhece e desvenda por meio de suas falhas. A AD tem por objetivo articular o linguístico ao sócio-histórico a partir da relação dos modos de produção social. Um modo de produção social específico é concebido como uma forma simbólica entre os diferentes modos de produção social. São as práticas simbólicas que produzem o real e ao materializar o simbólico, tem-se o discurso (ORLANDI, 2002). “Não há discurso sem sujeito e não há sujeito sem ideologia” (PÊCHEUX, 1975 apud ORLANDI, 2002, p. 17).

O sistema discursivo proposto concebe noções diferenciadas de materialidade (considerando a natureza histórica), de estabilidade (que não é entendida sempre a partir da lógica), de ordem (como a contrapartida histórico-semântica densa da organização), do acontecimento (como a não centralidade do sujeito). Oscila na chamada tensão paradoxal entre simetria e equívoco, preenchimento e furo, o todo sistematizado e não sistematizado e entre a sobredeterminação e a escolha livre.⁵⁶

Posteriormente, o discurso passou a ser concebido a partir de uma heterogeneidade constitutiva, recebendo influência do dialogismo e da intertextualidade. O interdiscurso tornou-se processo constante de reestruturação de uma formação discursiva instável e passou a constituir

54 O estruturalismo francês foi um movimento liderado por pensadores como Claude Lévi-Strauss, que entendia estrutura como uma proposta de sistema constituída por uma combinação harmoniosa dos elementos na qual a menor alteração em um deles alteraria todos os outros, estabelecendo estruturas fechadas, estáveis, homogêneas e com o sujeito como centro.

55 NA MIRA de um observatório foucaultiano do discurso. Disponível em: <http://www.discurso.ufgrs.br/impressao.php3?id_article=10>. Acesso em: 2012.

56 NA MIRA de um observatório foucaultiano do discurso. Disponível em: <http://www.discurso.ufgrs.br/impressao.php3?id_article=10>. Acesso em: 2012.

limite entre diferentes formações discursivas sob forte influência das transformações provenientes das lutas ideológicas.⁵⁷

Apesar da evolução introduzida pela AD na análise de discurso, o método desenvolvido analisa o texto “quebrado” em orações e em palavras-chave, favorecendo as relações de significado mais abstratas e não as relações sociais e as identidades e as propriedades do sentido presentes no texto. (FAIRCLOUGH, 2001).

A Linguística Crítica (LC) e a Análise Crítica de Discurso (ACD)

Em 1978, um grupo de linguistas da Grã-Bretanha desenvolve a chamada Linguística Crítica, que comete o erro oposto à AD: a análise linguística e o tratamento de textos são bem desenvolvidos, mas os conceitos de ideologia e poder, não. (FAIRCLOUGH, 2001). Foi uma tentativa de mesclar análise linguística textual e teoria social da linguagem em processos políticos e ideológicos a partir da teoria linguística sistêmica de Halliday.⁵⁸

Com influência direta da crítica marxista contemporânea, do pós-estruturalismo e do desconstrutivismo, surge contrapondo duas ideias fundamentais da teoria linguística e da sociolinguística,⁵⁹ que podem ser resumidas na seguinte afirmação: “a linguagem é como é por causa de sua função na estrutura social, e a organização dos sentidos comportamentais deve propiciar percepção de suas funções sociais.” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 47).

Com a intenção de desmistificar discursos de forte impacto social e de grande potencial de manipulação da verdade, como o político e o publicitário, o objetivo prático dos linguistas críticos é transformar o

57 Tais transformações sofreram impacto do momento político vivido na França e conceberam um discurso dialético de natureza heterogênea e contraditória. Estas transformações e a conceituação da Linguística Crítica e da Análise Crítica de Discurso influenciaram bastante as novas formas de pensar a análise de discurso desenvolvidas posteriormente, dentre elas a Teoria Social do Discurso, a ser apresentada na teoria de Norman Fairclough.

58 A partir do conceito de linguística funcional, definida por Halliday em 1973, conceitua-se a linguística instrumental que, ao focar a natureza da linguagem como um fenômeno completo, estabelece as bases epistemológicas da Linguística Crítica.

59 Enquanto a teoria linguística entende que os sistemas linguísticos são autônomos e independentes do uso da linguagem, a sociolinguística estabelece uma correlação superficial entre sociedade e linguagem.

seu conhecimento em um instrumento de mudança social. Ao considerar que linguística não é um procedimento de descoberta e que depende, e muito, do contexto detalhado do discurso,⁶⁰ a sua deficiente instrumentalização torna-se uma das maiores dificuldades de interpretação do modelo formalizado. No entanto, possui caráter inovador na perspectiva de transitividade na análise de textos falados e escritos e sua prática traduz uma instrumentalidade transformadora de modelo. (FOWLER, 2004).

São feitas críticas à LC por dar pouca ênfase aos processos de produção e interpretação de textos, ao discurso como espaço de lutas sociais e de mudanças sociais e culturais, por estabelecer relação excessivamente estreita entre linguagem e ideologia, e por priorizar monólogos escritos em detrimento do diálogo falado. (FAIRCLOUGH, 2001).

Como resposta às críticas elaboradas, Meurer (2005) propõe a intercontextualidade como ferramenta a partir de uma visão contemporânea de mundo globalizado onde diferentes atores, com diferentes identidades e em diferentes países, protagonizam diariamente situações em que diferentes contextos (religiosos, políticos, econômicos, militares e tantos outros) se sobrepõem.⁶¹

É o início da formulação da Análise Crítica de Discurso (ACD). Na verdade, a ACD é uma evolução da LC, com diferenciações tênues e muitas vezes não consideradas.⁶² Percebe a linguagem como uma forma de eventos discursivos e de prática social na qual o contexto socioteórico é fundamental. Enquanto a LC desenvolveu um método para analisar um pequeno corpo de texto, a ACD amplia a noção de texto e propõe uma teoria e um método para o estudo do discurso debatendo “questões da

60 Refere-se especialmente às circunstâncias históricas, econômicas e institucionais relevantes. (FOWLER, 2005).

61 A intercontextualidade é a condição em que dois ou mais contextos se interligam e interpenetram em uma determinada prática social. Nela, um contexto é “levado” para outro e dá-se o compartilhamento de suas características, muitas vezes, com o predomínio de um sobre o outro. Por exemplo, as economias nacionais são cada vez mais intercontextuais porque são influenciadas por economias de outras nações, compartilhando características que se originam além das fronteiras nacionais e que se estendem a outros contextos. Por fim, resulta do processo de globalização, ao mesmo tempo que o acentua. (MEURER, 2005).

62 Para alguns autores, ACD e LC têm mais que a mesma origem, representam o mesmo saber. Souza (2005a) afirma que a sistematização de ACD é apenas a necessidade de conceituação de uma teoria francesa por estudiosos estrangeiros, tornando-se “um clone teórico do desenvolvimento da AD francesa”.

vida social contemporânea como o racismo, o sexismo, o controle e a manipulação institucional, a violência, as transformações identitárias e a exclusão social”. (MAGALHÃES, 2005). Diferencia-se ainda por relacionar linguagem e poder compondo uma abordagem crítica focada especialmente para “os discursos institucional, político, de gênero social e da mídia (no sentido mais amplo) que materializam relações mais ou menos explícitas de luta e conflito.” (WODAK, 2005, p. 1).

O ano de 1991 pode ser considerado um marco referencial teórico e temporal para a afirmação da ACD.⁶³ Definiu-se o paradigma da análise crítica de discurso e seus critérios⁶⁴ de uma forma completamente nova: apesar de constituir rede de estudos sistematizada, cada estudioso desenvolveu seu próprio método de análise, segundo suas influências pessoais e a instituição que representava. Já o estreitamento com as relações de conflito, poder e controle contidas na linguagem se fortaleceu e ganhou unicidade. Os discursos foram reafirmados como ideológicos e priorizou-se o contexto nos estudos de textos falados e escritos.

Ora, se os textos são entendidos como a junção de vários argumentos e, em geral, de vários atores, a necessidade de negociar diferenças discursivas é evidente e os textos são concebidos como espaços de disputa por controle. Dessa afirmação, resulta que, além de relações de diferenças percebidas pelo discurso, o poder assume perspectiva social intrínseca à abordagem da linguagem e das questões sociais. Logo:

A linguagem classifica o poder, expressa poder, e está presente onde há disputa e desafio ao poder. O poder não surge da linguagem, mas a linguagem pode ser usada para desafiar o poder, subvertê-lo, e alterar sua distribuição a curto e longo prazo. A linguagem constitui um meio articulado com precisão para construir diferenças de poder nas estruturas sociais hierárquicas. (WODAK, 2005, p. 8).

63 Em janeiro de 1991, a Universidade de Amsterdã aproveitou a realização de um pequeno simpósio em Amsterdã para reunir importantes estudiosos da análise de discurso. Teun van Dijk, Norman Fairclough, Gunther Kress, Teo van Leeuwen e Ruth Wodak estiveram reunidos para discutir teorias e métodos de ACD e formaram uma rede de estudos e um programa de intercâmbio, o ERASMUS. Foi aí que se estabeleceu definitivamente a transição entre os dois conceitos.

64 Ver History and language: towards a social account of linguistic change. (KRESS, 1989).

Com o poder como condição central da vida social, a ACD se dedica a compreender as formas linguísticas que são utilizadas em suas expressões e manipulações. Inicialmente, os conceitos de ideologia, poder, hierarquia e gênero social, bem como de algumas variáveis sociológicas estáticas, foram considerados relevantes para a interpretação ou explicação do texto entre os diversos métodos e teorias congregados.

No entanto, o não consenso em relação aos conceitos é uma particularidade intrínseca à própria concepção da ACD. Não é, de fato, pretendido e foi posteriormente questionado pelos próprios estudiosos da rede de ACD, resultando em novas teorias de análise.

Fairclough (2001), ao comparar a AD e a ACD, afirma que ambas têm uma visão estática sobre as relações de poder, desencadeando uma supervalorização do papel da ideologia dos textos linguísticos nas relações de poder existentes e do entendimento dos textos como produtos acabados. Para o autor, esta disputa e a transformação nas relações de poder e no papel exercido pela linguagem foram mais bem percebidas apenas num segundo momento, mas permanecem pouco desenvolvidas. Identifica pouca atenção aos processos de produção e interpretação textual e às suas tensões, resultando em métodos inadequados de análise de discurso para linguagens dinâmicas em processos de mudança social e cultural.

Esta constatação, somada à observação da sistematização do discurso e da sua análise feita por Michel Foucault,⁶⁵ foi o ponto de partida de Fairclough (2001) na conceituação da Teoria Social do Discurso (TSD) que é utilizada como ferramenta analítica neste trabalho.

Teoria Social do Discurso (TSD)

Fairclough (2001) busca estabelecer limites teóricos para uma análise de discurso de prática efetiva para a ciência e para a mudança social. Apresenta sua proposta a partir de uma perspectiva socioteórica de discurso – o discurso construtivo, constitutivo e de caráter social⁶⁶ – e da

65 Observando a sistematização do discurso em Foucault e em sua proposta de análise, Fairclough (2001) percebe relevância teórica na sua conceituação de discurso e na posterior aplicação de métodos de análise. O discurso é concebido, em Foucault, com uma natureza constitutiva na qual interdiscursividade e intertextualidade estão em constante sinergia com a natureza discursiva do poder e da mudança social e a natureza política do discurso.

66 O discurso é constitutivo e social porque interfere direta ou indiretamente em todas as dimensões da estrutura social que o moldam e restringem por meio de suas próprias

concepção de texto⁶⁷ e interação. Sua tese está fundada na análise dos três aspectos básicos de todo evento discursivo: são entendidos como texto, prática discursiva e prática social. O primeiro diz respeito à análise linguística de textos, enquanto o segundo refere-se à natureza dos processos de produção e interpretação (distribuição e consumo) e o terceiro, à natureza da prática discursiva e aos seus efeitos constitutivos e construtivos.

A TSD define discurso não pelas delimitações do seu uso individual (linguistas tradicionais) ou coletivo contextualizado (sociolinguistas), mas pelo uso da linguagem como forma de prática social.⁶⁸ O discurso passa a ser um modo de ação e de representação. Estabelece-se uma relação dialética⁶⁹ entre discurso ou, simplesmente, entre prática e estrutura social, fundamental para evitar que o discurso seja considerado mero reflexo ou mesmo determinante absoluto do social. As estruturas sociais não o definem por si só e a constituição do social é, antes de tudo, um processo de prática social em todas as suas orientações (econômica, política, cultural e ideológica).

A TSD preocupa-se especialmente em estudar o discurso como prática política e ideológica, concebendo um espaço de poder e um fator delimitador da própria luta pelo poder.

O discurso como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existe relação de poder. O discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas

normas e convenções e das relações, identidades e instituições subjacentes. É construtivo porque possui dimensões identitária, relacional e ideacional. Ou seja, contribui para a constituição das identidades sociais no discurso, das relações sociais entre os participantes do discurso, indicando como são representadas e negociadas, e dos sistemas de conhecimento e crença, indicando como os textos representam o mundo e seus processos, suas entidades e relações.

67 Texto é entendido como qualquer produto escrito ou falado, mas sem perder de vista sua concepção linguística.

68 Para os linguistas tradicionais o uso da linguagem falada é uma escolha individual aleatória e tem como condicionante o desejo individual, enquanto os sociolinguistas avançam na perspectiva sistêmica, mas falham ao considerar que a linguagem varia de acordo com fatores sociais sem considerar que estes fatores podem ser, de fato, transformados por ela e por trabalhar com variáveis sociais muito superficiais. Ver Saussure (1993) e Fairclough (2001).

69 A relação dialética entre os elementos das práticas sociais representa a “interiorização” de uns por outros sem a sua redução.

relações de poder. [...] não são independentes uma da outra, pois a ideologia são os significados gerados em relações de poder como dimensão do exercício do poder e da luta pelo poder. Assim, a prática política é a categoria superior. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94).

Fairclough (2001) estabelece um prisma mais dinâmico de análise admitindo que a relação entre os elementos pode ser ou tornar-se contraditória.⁷⁰ Como podem ser descontínuos ou não, definidos ou não, significa que os limites dos elementos podem-se confundir e ser considerados sobrepostos ou adjacentes num mesmo espaço, de acordo com o contexto social no qual está inserido. A questão da gestão pública de meio ambiente no Brasil pode ser utilizada como exemplo. Várias instituições governamentais interessadas na gestão de recursos naturais unem-se na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e defendem um mesmo discurso político e ideológico de preservação e conservação. No entanto, as mesmas instituições disputam espaço para exercer determinadas funções de gestão que não estão bem definidas, como a sobreposição de funções entre Ibama e MMA no momento de institucionalização da política ambiental brasileira. (BURSZTYN, 2002). Estabelecem-se lutas para redefinir domínios e a relação entre as instituições. Os conflitos institucionais promoveram rearticulações de ordens de discurso tanto locais (de cada instituição) como societárias (da própria PNMA). São constituídos novos elementos a partir da redefinição dos limites entre os elementos antigos. No exemplo exposto, Ibama e MMA redefinem estruturas funcionais internas e transformam as relações institucionais.

Fairclough (2001) aponta que o que confere característica discursiva à prática é a forma linguística pela qual se manifesta, ou seja, os textos de linguagem falada ou escrita, sendo também considerada, por definição, uma prática social.

Como a proposta de TSD está dividida na análise do texto, da prática discursiva e da prática social, apresenta-se rapidamente a natureza desse enfoque tridimensional de forma mais detalhada indicando, posteriormente, a forma como se pretende aplicá-la neste trabalho.

70 Até então, esta relação vinha sendo tratada como necessariamente complementar pelos estudiosos.

A TSD analisa signos investidos de caráter social na combinação de significantes e significados e está organizada em vocabulário (palavra individual), gramática (frases e orações), coesão (ligação entre frases e orações) e estrutura textual (propriedades organizacionais de larga escala dos textos).

O vocabulário é entendido além do significado limitado do dicionário. Para efeitos de análise, são considerados a transformação do vocabulário ao longo do tempo, e por diferentes sujeitos, no seu contexto político e ideológico, o sentido da palavra no mesmo contexto, e a metáfora ou mesmo os conflitos entre metáforas alternativas.

Quanto à gramática, a TSD observa os significados ideacionais, interpessoais (identitários e relacionais) e textuais.

Para avaliar a coesão, utiliza-se de esquemas retóricos indicados por Foucault e observa-se a ligação entre orações, como o uso de vocabulário de campo semântico comum (como a repetição de palavras e o uso de sinônimos), o uso de conjunções, dentre outros.

Sobre a estrutura textual, refere-se aos seus aspectos de planejamento e observam-se as escolhas de combinação de elementos indicando os sistemas de conhecimento e crença e as relações e identidades sociais subentendidas no texto.

Já a análise da prática discursiva considera os fatores sociais determinantes dos discursos e o contexto onde estão inseridos. Como está direcionada aos processos de produção, distribuição e consumo textual, observa como se apresenta o produtor textual (geralmente coletivo e, muitas vezes, apresentado como indivíduo), como é distribuído (revelam sobre a intenção de atingir determinado tipo de receptor ou não) e como é consumido ou interpretado (podendo ser coletivo ou individual). A observância do contexto reduz a ambivalência da força, esclarecendo se uma oração é uma pergunta, um pedido ou uma ordem. Ressalta a interpretação da leitura e a coerência na formação ideológica do sujeito. Para Fairclough (2001), a prática discursiva é investida ideologicamente ao incorporar significações relacionadas ao poder, seja porque contribui para a sua manutenção ou para a sua reestruturação.

A dimensão da análise social do discurso presente na TSD passa pelas noções de ideologia e de poder hegemônico deixando claras as influências marxistas, de Althusser e Gramsci.

Entendo que as ideologias são significações/construções da realidade (o mundo físico, as relações sociais, as identidades sociais) que são construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 117).

O Fairclough (2001) concebe uma ideologia presente em diversos aspectos formais dos textos, nas estruturas de eventos passados, atuais e futuros, mas não obrigatória em todo tipo de discurso.

Na verdade, entende que são encontradas nas sociedades em que as relações de dominação estão fundadas em questões sociais e culturais, sendo transformadas ou mesmo transcendidas à medida que estas sociedades o são. Há, portanto, um equilíbrio entre sujeito ideológico e sujeito agente social diretamente influenciado pelas condições sociais e as relações de dominação.

O conceito de hegemonia se encaixa na TSD ao fornecer teorização aos processos de mudança discursiva e social. Assevera:

Hegemonia é liderança tanto quanto dominação nos domínios econômico, políticos, cultural e ideológico de uma sociedade. [...] É o poder sobre a sociedade como um todo de uma das classes economicamente definidas como fundamentais em aliança com outras forças sociais, mas nunca atingido senão parcial e temporariamente, como um “equilíbrio instável”. [...] É a construção de alianças e a integração muito mais do que simplesmente a dominação de classes subalternas, mediante concessões ou meios ideológicos para ganhar seu consentimento. [...] É um foco de constante luta sobre pontos de maior instabilidade entre classes e blocos para construir, manter ou romper alianças e relações de dominação/subordinação, que assume formas econômicas, políticas e ideológicas. A luta hegemônica localiza-se em uma frente ampla, que inclui as instituições da sociedade civil (educação, sindicatos,

família), com possível desigualdade entre diferentes níveis e domínios. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 122).

Esse espaço de luta hegemônica é concebido em termos de articulação, desarticulação e rearticulação que transformam a ordem do discurso e das relações sociais e assimétricas existentes. A rearticulação dos discursos consolidados pode representar aspectos contraditórios. Instituições, indivíduos, classes e grupos sociais, ao rearticularem a ordem do discurso, revelam imprudência e até mesmo má-fé ao tratar elementos heterogêneos num mesmo discurso, gerando argumentos vazios ou meramente formais, diminuindo a possibilidade de mudanças reais e enfraquecendo os movimentos sociais de base.

O caráter ideológico da hegemonia é fundamental para compreender a mudança discursiva na TSD, que pode ocorrer por meio das alterações estruturais da ordem de discurso locais (instituições) ou societárias (classes sociais). Nos últimos anos, as mudanças societárias de discurso têm sido profundamente marcadas pela “democratização do discurso” e pela “personalização sintética”.⁷¹ Um exemplo é a gestão dos recursos hídricos no Brasil e, em especial, nas bacias envolvidas com o projeto de Integração. Por meio da constituição dos CBHs e da formalização de entidades de sociedade civil oriundas do processo de negociação do projeto, constituem novos discursos fundados nos direitos de participar da gestão pública da água anteriormente inconcebíveis. Por um lado, pretende-se a diminuição das disparidades sociais (direitos de uso e de determinação das diretrizes operacionais das bacias), por outro, evidencia-se o conflito entre discursos políticos revestidos de argumentação técnica.

A TSD entende a mudança discursiva como método de transformação social e direciona sua análise nos conceitos de intertextualidade e interdiscursividade para a construção das realidades sociais e do “eu”, da própria realidade social e da relação entre discurso e mudança social nas sociedades contemporâneas, a partir dos conceitos abordados.

A intertextualidade na TSD está relacionada aos conceitos de representação do discurso, pressuposição, negação, metadiscurso e ironia.

71 Enquanto a primeira envolve a perspectiva de diminuição de assimetrias de poder entre indivíduos revestidos de poder institucional, a segunda representa “a simulação de discurso privado face a face em discurso público para audiência em massa (imprensa, rádio, televisão)”. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 129).

Os tipos de discurso se distinguem por três fatores: pelo tipo e pelo modo como o discurso é representado e pelas funções do discurso no texto representador, indicando seu *status* de prestígio e importância, dentre outros fatores. As pressuposições são proposições pré-concebidas do produtor, que estão implícitas no texto, podendo assumir caráter manipulativo.

O uso da negação nos textos representa tipos especiais de pressuposição, podendo ser negativa apenas semanticamente e não gramaticalmente. Já o metadiscurso é uma estratégia onde o produtor se distancia do próprio texto ou de algum fragmento dele para apresentar-se de forma crítica em relação a seu conteúdo. Representa controle e manipulação do discurso por meio da relação dialética entre subjetividade e discurso, muito comum em textos de crítica literária e de formas acadêmicas nas humanidades. Por fim, a ironia apresenta uma disparidade entre enunciado e significado, representando o oposto ao que foi expresso no texto. Para que seja efetivo, depende da capacidade de percepção dos interlocutores e, para efeitos de análise, do conhecimento de textos anteriores e de seu contexto anterior e atual. As principais características da intertextualidade observadas pela TSD e a serem consideradas neste trabalho estão resumidas na Figura 6:

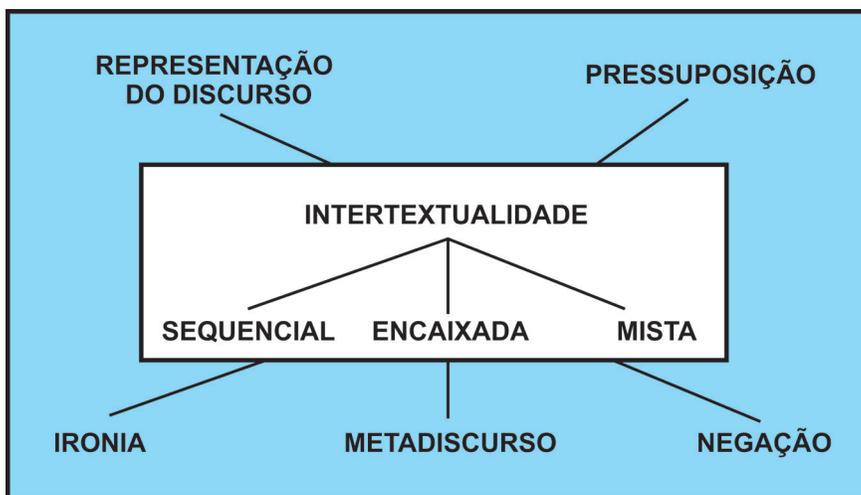


Figura 6 – Intertextualidade

Fonte: Elaboração Própria da Autora.

A interdiscursividade corresponde ao entendimento de intertextualidade constitutiva de Fairclough (2001), ou seja, é onde as ordens de discurso são mais importantes que os tipos particulares de discurso. Pode ser aplicada no nível das ordens de discurso societário e institucional, do tipo de discurso e até mesmo dos elementos que constituem o discurso. Como a combinação dos elementos na constituição dos tipos de discurso torna-se importante no discurso hegemônico, Fairclough (2001) propõe uma distinção entre os tipos de elementos, identificando-os a partir do gênero, dos tipos de atividade, do estilo e do próprio discurso.⁷² A Figura 7 resume o entendimento da TSD sobre interdiscursividade:

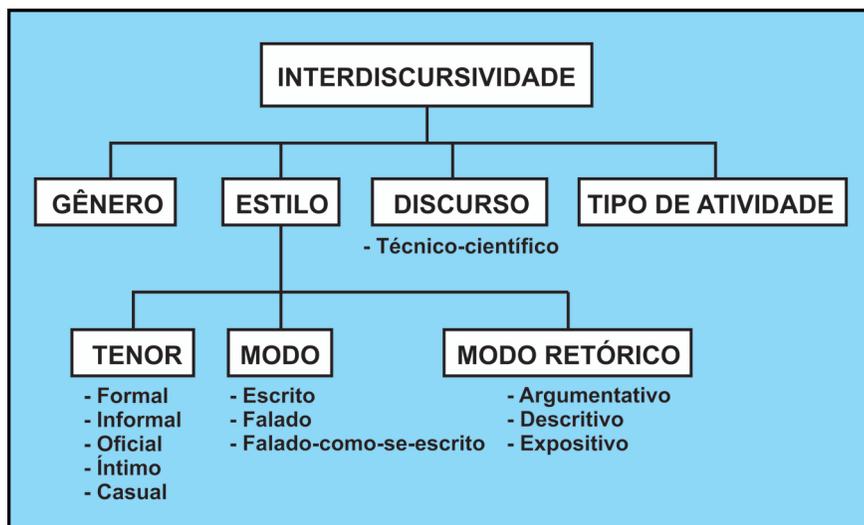


Figura 7 – Interdiscursividade

Fonte: Elaboração Própria da Autora.

A TSD prevê a observação das cadeias intertextuais para compreender a forma como as instituições e as práticas sociais são articuladas em um discurso dentro de determinada estrutura social, revelando a forma particular de distribuição deste discurso. Podem constituir relações transformacionais, mas, frequentemente, tornam-se linhas de tensão concebendo espaços de conflito. (FAIRCLOUGH, 2001).

⁷² Pode-se dizer que, na TSD, o gênero é um conjunto de convenções relativamente estável associado a um tipo de atividade socialmente aprovado (FAIRCLOUGH, 2001), enquanto o estilo é a dimensão discursiva das identidades nos textos. (MAGALHÃES, 2005).

Ora, se estas linhas de tensão contribuem para a constituição do sujeito no texto, permitem a análise do processo de transformação social por meio das práticas discursivas, objetivo maior da Teoria Social do Discurso. Resta determinar onde e como estas tensões se estabelecem e os passos necessários para analisá-las.

Diretrizes Práticas de Análise da TSD e a sua Aplicação neste Trabalho

A proposta de TSD está fundada em três itens principais – os dados, a análise e os resultados – e sua aplicação implica um olhar interdisciplinar sobre os dados.

A função maior dos dados é definir o projeto de pesquisa em análise de discurso de acordo com a disciplina que trata da mudança social e cultural observada pela TSD, como a sociologia, a ciência política e a história. Inserida na perspectiva interdisciplinar, a TSD propõe um novo prisma sobre a análise de discurso, considerando-a um método para conduzir pesquisa sobre questões que são definidas fora dela, o que deve influenciar até mesmo a seleção dos dados e a definição do *corpus* de amostras de discurso⁷³ e dos dados suplementares a serem coletados e analisados. Assim, busca determinar amostras representativas e típicas de uma prática, identificar se o *corpus* expressa, de forma consistente, a diversidade da prática e as suas mudanças, e concluir se ele inclui ponto crítico e momentos de crise a serem observados. Deve-se estruturar um modelo mental da ordem de discurso da instituição ou do domínio do que será pesquisado e dos processos de mudança que estão ocorrendo no seu contexto.

Na TSD, a proposta é analisar detalhadamente um pequeno número de amostras de discurso e o processo de análise propriamente dito é uma aplicação dos conceitos anteriormente apresentados e que sintetizam a TSD: a análise da prática discursiva, a análise dos textos e a análise da prática social. Importante ratificar que são três dimensões intrínsecas e, portanto, vão-se sobrepor na prática.⁷⁴

73 O *corpus* é entendido como aberto e pode ser alterado em resposta a questões que surgem no decorrer da análise, alterando o seu mapa preliminar por meio da obtenção de dados suplementares adquiridos com a aplicação de ferramentas como as entrevistas.

74 Para Fairclough (2001), essa sequência concebe um ciclo ao envolver uma progressão da interpretação (da prática discursiva) à descrição (do texto), que, depois, retorna à interpretação (da prática discursiva e do texto sob o prisma da prática social). O ciclo

Como a análise proposta pela TSD deve, preferencialmente, ser realizada por uma equipe e, no âmbito deste trabalho, foi realizada de forma individual, algumas adaptações foram necessárias. Optou-se pela coleta documental de dados. Após uma primeira análise destes dados, definiram-se os principais pontos de conflito a serem analisados nos referidos discursos institucionais (ver Capítulo 3): Projeto, processo de negociação, disponibilidade hídrica e gerenciamento e operação.

Em seguida, definiu-se o roteiro de entrevistas semiestruturadas realizadas com os atores-chave inseridos no Projeto de Integração, considerando os pontos críticos e os momentos de crise identificados. Só então, elaborou-se uma análise do discurso institucional a partir de vários textos, individuais e coletivos, concebendo uma visão da pesquisadora sobre os dados encontrados.

Para efeitos de pesquisa e apresentação de resultados, foram considerados os atores de acordo com a setorização existente nos CBHs: setor público, setor sociedade civil e setor usuários. Para melhor compreensão, o setor público foi subdividido em esfera federal, estadual e municipal e a esfera estadual subdividida em atores contrários e favoráveis ao projeto.

Baseada nos fundamentos teóricos expostos, a apresentação desta análise vai apontar as características-chave de acordo com seguinte roteiro:

Análise de Texto

- a. Vocabulário: sua evolução no tempo e no contexto e os seus significados para os diferentes atores;
- b. Gramática: significados ideacionais, interpessoais e textuais;
- c. Coesão: argumentos de diferentes atores, individuais ou coletivos, representando uma mesma ideia;
- d. Estruturas: indicação de sistemas de conhecimento, crença, relação e identidades sociais subtendidas no texto.

alterna o foco constantemente: ora está na particularidade da amostra para o tipo de discurso que delinea, ora para as configurações dos tipos de discurso para os quais está orientada.

Busca compreender as características básicas dos textos analisados, considerando seus contextos e sujeitos. A Figura 8 resume as questões fundamentais a serem respondidas:

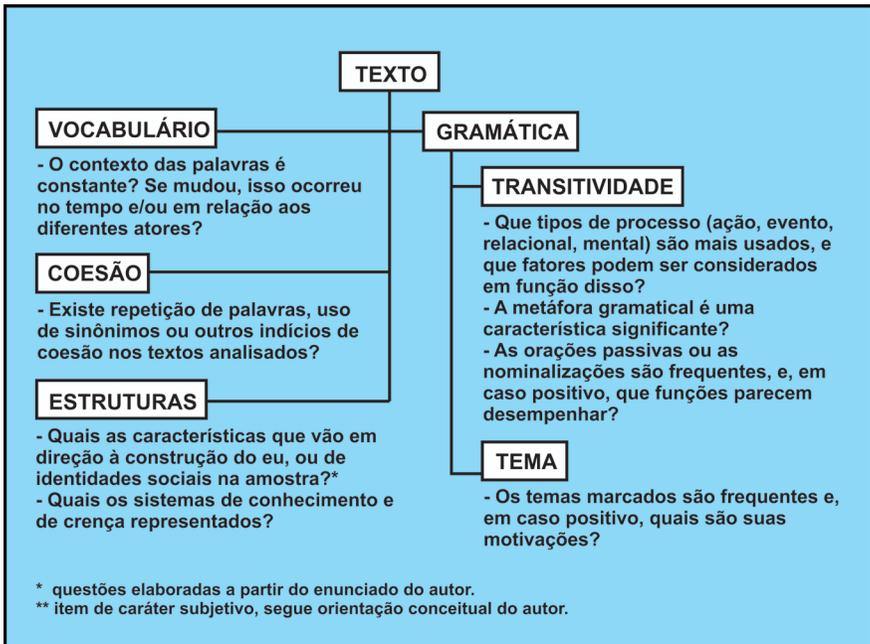


Figura 8 – Análise de Texto

Fonte: Elaboração Própria da Autora.

Análise da Prática Discursiva

- Condições da prática discursiva: produção, distribuição e consumo;
- Intertextualidade:
- Interdiscursividade:

Visa compreender o processo de transformação social presente ou não no discurso. Suas questões fundamentais estão inseridas na Figura 9:

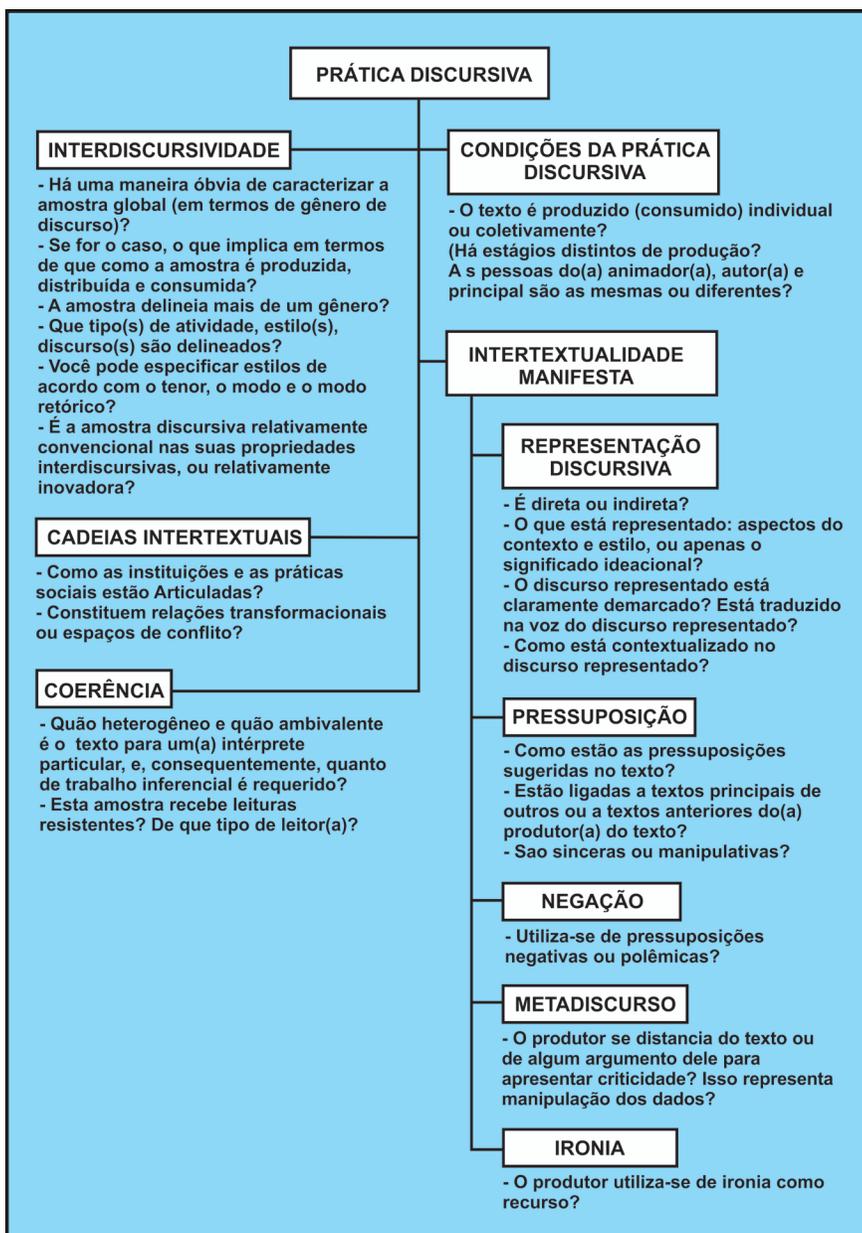


Figura 9 – Análise da Prática Discursiva

Fonte: Elaboração Própria da Autora.

Análise da Prática Social

- a. Matriz social do discurso: aspectos hegemônicos;
- b. Ordem de discurso: tipo e transformação;
- c. Efeitos ideológicos e políticos do discurso: potencial de representação do discurso e seus efeitos implícitos.

Concebe, em especial, os aspectos políticos e ideológicos do discurso. As principais questões consideradas foram (ver Figura 10):



Figura 10 – Análise da Prática Social

Fonte: Adaptado de Fairclough (2001).

Para que a apresentação seja objetiva, no Capítulo 5, serão apresentados pareceres resumidos das conclusões sobre o discurso de cada setor no qual os principais argumentos serão analisados de acordo com a estratificação acima. O objetivo é delinear e caracterizar os argumentos

fundamentais dos discursos favoráveis e contrários ao projeto, considerando suas justificativas, seus interesses e os atores sociais envolvidos direta e indiretamente.

Como a análise de discurso não é entendida como fim, mas como um meio para a construção de um entendimento analítico da dinâmica dos conflitos socioambientais identificados, a sua aplicação será de acordo com os objetivos finais deste trabalho. Assim, consideram-se outros fatores que implicam diretamente a escolha das questões de pesquisa e dos dados a serem analisados, seguindo-se uma reflexão sobre o conceito e o contexto dos conflitos socioambientais relacionados à seca e ao Projeto de Integração.

3.2 Conflitos Socioambientais, Poder e Seca no Nordeste: A Construção do Imaginário Coletivo

Os conflitos socioambientais, como comentado, são um conceito em formação. Vários são os seus enunciados encontrados na bibliografia acadêmica. É amplamente difundida a definição de conflitos socioambientais em uma perspectiva múltipla, tendo por base as diversas nuances do desenvolvimento sustentável, como entendido desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, e os seus documentos preparatórios. A orientação para resolução destes conflitos é a negociação entre os diversos atores interessados, sejam institucionais ou não.

Uma segunda vertente identifica de forma mais clara os fundamentos desse conceito inserindo-os na noção de conflitos verdes que envolvem situações de disputas por recursos naturais essenciais, como água, terra e ar. São formados pela combinação de aspectos físicos referentes aos fenômenos naturais e outros conflitos que lhes são intrínsecos, como os sociais, econômicos, históricos, nacionais, étnicos, raciais e religiosos. É exatamente essa combinação que os tornam cada vez mais complexos e um problema explosivo no fim do século XX, conferindo-lhe relevância nesta abordagem. (SCHMITZ, 1992).

O incremento da complexidade destes conflitos relaciona-se diretamente com a história e, mais especificamente, de interesse deste trabalho de pesquisa, com a relação entre as mudanças político-sociais e as deman-

das político-institucionais de organização das sociedades humanas. A ausência ou insuficiência de reformulação político-institucional capaz de gerir e sanar conflitos oriundos da evolução das sociedades promove o desequilíbrio complexo e o confrontamento de interesses e atores. Esse é o caso dos conflitos socioambientais relacionados à gestão, ou à não gestão, dos recursos hídricos, em geral, provenientes e/ou promotores da sua escassez.

Uma terceira forma de definir conflitos socioambientais é bem caracterizada por Little (2001, p. 107), que assevera:

Podemos definir os conflitos socioambientais como disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural. O conceito socioambiental engloba três dimensões básicas: o mundo biofísico e seus múltiplos ciclos naturais, o mundo humano e suas estruturas sociais, e o relacionamento dinâmico e interdependente entre estes dois mundos.

Na verdade, este conceito de conflitos socioambientais tem grande interface com aquele sistematizado por Schimtz (1992), mas Little (2001) avança na estrutura de uma tipologia própria dos conflitos socioambientais. Propõe a seguinte classificação geral: a) conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais; b) em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela ação humana e natural; e c) em torno do uso dos conhecimentos ambientais. Esta classificação pressupõe uma abordagem direcionada a uma contextualização ambiental, geográfica e histórica na qual o sistema produtivo dos grupos sociais envolvidos é sempre considerado.⁷⁵ (LITTLE, 2001).

Little (2001) acrescenta que os conflitos socioambientais representam importante campo de atuação política e apresenta cinco tipos básicos de tratamento daqueles no processo de sua resolução:

⁷⁵ Do ponto de vista ambiental, é necessário realizar um levantamento de potencialidades de degradação e de impactos ambientais, considerando o ecossistema em que se origina e as populações humanas residentes, seus interesses e necessidades, para estabelecer a relação ganhos/perdas e analisar o conflito. Do ponto de vista geográfico, é necessário definir as distintas escalas de funcionamento nas quais os conflitos socioambientais estão inseridos, estabelecendo inicialmente sua escala básica e posteriormente analisar sua rede de relações sociais e naturais. Já do ponto de vista histórico, é necessário considerar as mudanças políticas, sociais e culturais para configurar o cenário do conflito. (LITTLE, 2001).

a) Confrontação: pode ser de ordem política, econômica, física ou simbólica. Tanto pode resolver conflitos, ao torná-los explícitos, como contaminar o ambiente de diálogo;

b) Repressão: pode ocorrer por meio de ação militar, policial, ou de multas e sanções estatais. Apesar de resolver situações de grande risco e urgentes em tempo hábil, propicia abusos e arbitrariedades e é pouco democrática;

c) Manipulação política: pode representar uma alternativa de gestão ao adiar conflitos, no entanto, não os resolve;

d) Negociação/mediação: é o mais defendido no discurso político em todo o mundo, exige maturidade política e tempo para ser construído, mas, ao ser corretamente aplicado, promove a desarticulação de grandes grupos hegemônicos e abre espaço para novos usos e novas formas de gestão dos recursos naturais; e

e) Diálogo/cooperação: busca eliminar desconfiças e conciliar metas de diferentes grupos e interesses, por meio da participação voluntária e colaborativa, mas, muitas vezes, pode significar a dissolução de grupos.

Já Barbanti Jr. (2001) parte de uma conceituação proveniente dos conflitos sociais. Defende não exatamente o conceito de conflito socioambiental, mas de conflito social relacionado ao meio ambiente, por entender que a questão ambiental atravessa todos ou muitos dos conflitos sociais, tornando praticamente impossível distingui-los.

Ele propõe uma abordagem por meio da análise dos campos teóricos de análise de conflitos, socioambientais ou não, a saber:

a) Teorias com foco nas características do indivíduo: investigam as características individuais do ser humano e as suas influências em um processo de negociação. Consistem em analisar a personalidade e outros aspectos sociopsicológicos dos atores envolvidos no conflito;

b) Teorias com foco nos processos racionais/matemáticos: consistem em teorias formais que se utilizam da estatística, muito difundidas pela chamada teoria dos jogos;

c) Teorias com foco em processos estruturantes: fundamentalmente marxistas, entendem que as principais divisões sociais são origem de confli-

tos sociais e que a sua resolução se dá pela renovação das estruturas sociais. Consistem em analisar os elementos que influenciam ou condicionam a maneira pela qual as sociedades são organizadas;

d) Teorias com foco em processos sociais: fundamentalmente funcionalistas, acreditam na resolução pacífica de conflitos por meio da negociação. Consideram o conflito como um processo em si mesmo e que características individuais e estruturantes devem ser entendidas segundo os elementos da relação das partes conflitantes.

Na verdade, cada autor sistematiza de forma um pouco diferenciada o mesmo conceito. Todos convergem para a necessidade de gestão participativa e negociada dos recursos naturais para solucionar questões ambientais que têm caráter múltiplo e forte fundamentação social.

Sobre a gestão pretendida, Drummond (2001) destaca as dificuldades institucionais em deter consenso e em estabelecer acordo social sobre os usos dos recursos naturais para garantir a qualidade ambiental, priorizando as dificuldades institucionais na esfera humana sobre os obstáculos materiais oriundos das características biológicas, físicas e químicas dos recursos naturais. Este é exatamente um dos principais conflitos na questão do Projeto de Integração. Drummond (2001) contextualiza a gestão dos recursos naturais com participação dos organismos e atores da sociedade civil no momento de crise da qualidade da gestão estatal em muitos setores da vida social e de encolhimento do Estado. As transformações do Estado e o incremento da ação coletiva nesta gestão concordam com o novo papel do mercado, o qual entende como provedor alternativo potencial da qualidade ambiental esperada. Como o Brasil não foge à regra, defende a sua tese em dois argumentos. Primeiro, os recursos naturais tendem a ser definidos, consumidos e gerenciados como bens públicos, envolvendo várias formas de ação coletiva, governamental ou não.⁷⁶ Segundo, a legislação ambiental brasileira, tradicionalmente, tutela os recursos naturais ao Estado, à comunidade e/ou ao poder público, não conseguindo evitar, em muitos casos, a omissão dos órgãos responsáveis por sua implantação. Assim, cabe cada vez mais à sociedade civil mobilizar-se para influenciar o processo de gestão, e cabe ao mercado, punir o mau gestor, que, no caso dos recursos

76 Drummond (2001) elenca alguns dos pontos de congruência entre os recursos naturais e os bens públicos: ambos são difíceis de serem enquadrados como propriedade privada, têm oferta agregada de difícil especificação e consumo tipicamente coletivo, que podem gerar abusos, exigindo ação coletiva para regulação. São ainda passíveis de sofrer externalidades do mercado.

hídricos, deixa de ser aquele que extrai água de forma desordenada ou destrutiva e passa a ser aquele que está fadado à falência.

Mas, como compreender todos os mecanismos de poder inseridos nessa nova gestão que se forma? Como estabelecer relação entre a escassez hídrica, as políticas de uso restritivo e os conflitos socioambientais que se estabelecem num cenário como o do Projeto de Integração, em que o número de atores sociais e de interesses é muito grande?

A análise de discurso destes atores é apontada neste trabalho como ferramenta. Ela implica a observância de diversos fatores, como a compreensão da relação entre a ocupação dos territórios e a oferta de água, a identificação dos instrumentos e das esferas de poder envolvidos e a identificação dos conceitos periféricos de análise sociológica delineados neste processo.

Sobre as dinâmicas de ocupação e de formação de assentamentos humanos e os seus impactos a disponibilidade hídrica, deve-se considerar que os recursos hídricos delineiam ação antrópica sobre o território e que os seus usos múltiplos estabelecem interesses diferenciados que evoluíram com o crescimento das cidades e das necessidades adquiridas pelo homem ao longo do tempo, configurando espaço de luta por poder.

O conhecimento e a forma como os homens o põem em prática estabelecem uma relação de poder fundamentada na população, no território e nos recursos. Nestas práticas, cada um dos elementos tem o seu papel definido: a população é a fonte do poder, dado ter capacidade criativa e potencial de trabalho, enquanto o território é visto como produto dos atores sociais e palco das relações de poder, e os recursos são os meios relacionais que originam as práticas e estratégias dos diversos atores sociais. (RAFFESTIN, 1993 apud RODRIGUES BEZERRA, 1999).

Ter o direito de uso da água sempre foi instrumento de poder, principalmente em regiões muito secas, como o sertão nordestino. Ao inspirar conflitos e demonstração de poder, tornou-se um bem imprescindível enfatizando seu caráter político. Esse potencial promoveu e promove importantes tentativas de conviver com a escassez hídrica e de combater a miséria da população, tornando-se o argumento principal de campanhas políticas, técnicas, religiosas, humanitárias, assistencialistas etc. Configuram-se, desde os tempos de colônia até os tempos atuais, na principal preocupação política do Nordeste brasileiro.

A ideia de poder do homem sobre a natureza e os seus elementos implica não só a transformação da paisagem mas a transformação dos usos e valores dos recursos naturais pelos homens. No caso da água, essa relação chegou ao seu extremo e assumiu um caráter emocional fundado no medo da seca. No caso do Projeto de Integração, discursos contrários e favoráveis revelam que ambos utilizam-se do medo da seca, seja para justificar uma obra de tamanho porte físico e financeiro como única solução viável em médio prazo, seja para entender que tamanha obra provocaria a escassez na bacia doadora e nos recursos financeiros para obras locais. Compreender como se formou este terror é fundamental à análise dos discursos proposta neste trabalho e, portanto, deve ser mais bem detalhada nos aspectos histórico e cultural.

Como citado, a ocorrência de secas cíclicas no Nordeste brasileiro configura, desde que se tem registro, conflitos armados, pobreza, miséria, fome, morte. Muitos autores fazem referência a esta situação de risco. Constituiu-se, assim, o clima de terror e insegurança no imaginário coletivo nordestino, no qual o simbolismo social⁷⁷ e a mística da seca se consolidam através dos anos.

Como o simbolismo social da seca é imediatamente e, muitas vezes, irresponsavelmente absorvido pelas elites governantes, inúmeras ações governamentais foram tomadas para a melhoria da convivência com a seca, mas nenhuma delas foi suficientemente impactante para mudar a crença das populações do sertão nordestino de que o convívio com a seca pode ser amenizado e de que os governos estão trabalhando verdadeiramente para isso. Erros constantes são a falta de sensibilização e mobilização das populações para as ações governamentais e a falta de continuidade nas políticas e nos projetos públicos.

Sobre isso, nada mais emblemático do que a relação de desconfiança estabelecida entre governos municipais e estadual e a população cearense. Um dos estados que mais sofre com a escassez hídrica, o Ceará é hoje o único estado que implantou todos os instrumentos de gestão de recursos hídricos previstos na PNRH e é sede de órgãos como o Departamento Na-

77 Nas sociedades com divisão do trabalho, diferenciação dos papéis e integração dos atores através de mecanismos impessoais como o mercado, o simbolismo está vinculado ao processo de comunicação, responsável pelas suas variações de forma e conteúdo. Entendendo simbolismo a partir da noção de imaginário com dimensão social, tem-se a necessidade de codificá-lo para analisá-lo, reafirmando a TSD como ferramenta analítica relevante ao objeto de estudo proposto neste trabalho. (MAUSS, 1950; DURKHEIM, 1989).

cional de Obras Contra as Secas (Dnocs)⁷⁸. Foi também palco de inúmeras ações de engenharia, como a construção de grandes açudes e canais de irrigação, como o açude Castanhão e o Canal do Trabalhador. No entanto, a desconfiança está pautada exatamente na forma como estas ações foram estabelecidas, na tentativa de combate e não de convívio com o fenômeno da seca. Os erros e desmandos institucionais da chamada “indústria da seca” resultaram numa relação personificada entre governos, políticas e instituições governamentais e sociedade civil. Estabeleceu-se a confiança pessoal na figura dos técnicos e não nas instituições. Isso marca profundamente as relações sociedade civil/governo na região até hoje.

Essa relação personificada e indireta pode ser inserida mais uma vez no contexto weberiano de Estado e poder.

Tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores. (WEBER, 1999, p. 57.

Ora, se, para Weber (1999), o Estado utiliza-se de uma força coercitiva, a chamada “Mão-do-Estado”, ela seria necessariamente autorizada pela convivência dos atores envolvidos. Mas, ao tratar da legitimidade deste poder, o autor permite abordá-lo em três aspectos. Inicialmente, de acordo com a “autoridade do passado eterno” que representa hábitos e costumes enraizados na cultura popular, como o “poder tradicional” exercido pelo patriarca no passado. Em todo o Nordeste, esta forma de poder foi exercida pelas oligarquias que se revezavam no poder, destacando-se o papel dos coronéis.⁷⁹ Em seguida, pelo “carisma”, que consiste numa autoridade conquistada a partir da manifestação de possíveis dons especiais, atraindo devoção e confiança estritamente pessoais, assim como aqueles simbolizados nas figuras dos profetas e políticos.

78 Expoente deste erro de concepção, o Dnocs foi, por mais de nove décadas, o órgão responsável pela gestão da seca no Semiárido nordestino. Sua história revela atuação direcionada a obras hidráulicas e à sequência de erros operacionais que resultaram no descrédito em relação às ações governamentais na região. (DNOCS, 2002).

79 Ver Parente (1998) e Leal (1993)0.

Na gestão de águas e, em especial, do Projeto de Integração, podem-se perceber duas esferas de carisma. No setor público governamental, o carisma é normalmente exercido por técnicos de suas instituições que desenvolvem trabalhos de campo, enquanto, na sociedade civil, o papel que cabia tradicionalmente aos líderes comunitários locais começa a ser direcionado também aos técnicos das instituições não governamentais ambientais, transformando o cenário relacional entre os atores. Por fim, trabalha a “autoridade em razão da legalidade”, que representa a obediência fundamentada numa crença que valida e legitima um estatuto legal e que concebe uma “competência positiva”.

Somadas, estas características representam a dominação e a dificuldade de legitimação participativa da sociedade civil na gestão pública da água. Trabalhadas individualmente, percebe-se o papel relevante da crença religiosa e das elites oligárquicas que se revezaram no poder durante décadas. Traços marcantes da cultura nordestina, os coronéis e as igrejas, em especial a Igreja Católica,⁸⁰ são atores fundamentais para o processo em curso e serão abordados detalhadamente no próximo capítulo. Por ora, o foco permanece nos conceitos envolvidos e não nos discursos. Então, os coronéis representam o vértice da força coercitiva direta e a Igreja representa o misticismo religioso acentuado da região. Ambos implicam ações assistencialistas que respondem a interesses próprios. Aos coronéis importava a pobreza do nordestino e a sua dependência e submissão absoluta, para manter o seu poder político. À Igreja interessava a crença numa solução divina para fortalecer a fé irrestrita na instituição e, portanto, a rejeição a explicações laicas para o fenômeno da seca. Ambos, coronéis e Igreja, remetem ao simbólico para manterem-se no poder.

Se o simbolismo social ultrapassa os limites do lúdico e representa um conjunto de códigos sociais de comunicação, ele necessariamente contribui para a formação do imaginário popular coletivo. Quanto a esse imaginário, nada mais real do que a mística e a crença de que a seca não oferece possibilidade de resistência e de sobrevivência. Toda e qualquer ação governamental é entendida como pontual, eleitoral e limitada no tempo e no espaço. “O jeito é entregar a Deus”.⁸¹ Estabelecido num

80 A Igreja Católica não representa um movimento ou instituição endógena ao Nordeste brasileiro e à sua cultura, mas a sua presença na constituição histórica da região a concebe um ator definitivo nos processos sociais. Destaque-se, no âmbito da Igreja Católica, que os ramos mais tradicionais são os de maior impacto no cenário de discussão proposto por este trabalho.

81 Declaração de um membro do CBH-SF durante a sua reunião de instalação.

contexto de desconfiança da sociedade civil e de grande interferência de lideranças locais políticas e religiosas, o poder relacionado à seca e à gestão dos recursos hídricos no Nordeste brasileiro supera as barreiras do simplesmente político e econômico e se torna, acima de tudo, emocional.

Em conclusão, entende-se que os conflitos socioambientais relacionados ao Projeto de Integração do Rio São Francisco constituem disputa por poder. Eles obtêm nuances diferenciadas, à medida que os atores envolvidos são observados, podendo exercer poder de cunho social, político, econômico, religioso e, indiscutivelmente, histórico e emocional. Pode ser uma disputa entre classes, grupos sociais ou até mesmo indivíduos. Cada uma dessas nuances de poder e cada um desses atores tem ou representa uma esfera social de discurso, que pode estar legalmente instituída/reconhecida ou não. São, antes de tudo, conflitos de interesse que têm caráter social definido e estão em exercício de negociação constante por meio dos recursos disponibilizados pela PNRH, como os instrumentos e as instâncias de gestão e regulação do governo e da sociedade civil. Contudo, o campo de batalha não está simplesmente dividido entre estes dois setores. Os conflitos internos de cada setor, e até mesmo de cada instituição, compõem um cenário extremamente complexo. Na verdade, pode-se dizer que ainda engatinham na atividade de participação democrática e de negociação de conflitos.

Mas esta análise ainda não é conclusiva. Faz-se necessário observar detalhadamente o Projeto de Integração e responder: quais são, de fato os principais pontos de conflitos? Como e por que se formam? Que interesses e instituições representam? Estas e outras perguntas serão trabalhadas no capítulo seguinte, que apresenta o Projeto de Integração em linhas gerais e desenvolve os conflitos socioambientais gerados em torno da sua proposta.

Capítulo 4

CONFLITOS EM TORNO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, o Projeto de Integração, é uma proposta do governo federal brasileiro para minimizar os impactos da seca na Região Nordeste. Inicialmente concebido no ano de 1985 para transpor as águas do rio São Francisco pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), consistia apenas em estudos e sofreu diversas alterações ao longo do tempo, modificando-se até mesmo o órgão do governo federal responsável pela sua elaboração e execução. Em 1994, o Ministério da Integração Regional apresentou uma nova proposta, que gerou grande polêmica nas esferas política, científica e acadêmica. As duas propostas tinham características eleitoreiras e pouca consistência técnica e foram abandonadas. Depois, em 1997, a Secretaria Especial de Políticas Regionais (Sepre) do Conselho de Governo retomou os estudos.⁸² Por fim, em 1999, o Ministério da Integração Nacional (MI) assume o projeto e anuncia alterações no ano seguinte.

82 Eram duas as principais razões de polêmica. A proposição de venda da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), como estratégia para viabilizar economicamente o projeto, e a possível transposição do rio do Sono, em Tocantins, para compensar as perdas na bacia do São Francisco.

Em março de 2003, é anunciado o Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional, beneficiando três estados – Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba – por meio de dois eixos de interligação. Promessa de campanha do recém eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva, gerou nova e impactante polêmica, pelas suas proporções físicas e pelos seus objetivos, bem como pela complexa realidade dos diversos estados envolvidos. Imediatamente, discursos calorosos contra e a favor do projeto ganharam as ruas e conflitos políticos e sociais afloraram, transcendendo os espaços político e técnico-científico de discussão. Os interesses econômicos e políticos apareceram ao lado de discursos emocionais inflamados. Com acesso à proposta ou não, a grande maioria dos brasileiros já tinha tomado conhecimento dela, mesmo que de forma superficial, e tinha “opinião formada” sobre a questão.

Apesar da polêmica, da rápida organização e da constante investida dos agentes sociais contrários ao projeto, desde as recentes secas de 1991 a 1993 e de 1997 a 1999, o governo federal brasileiro retomou a perspectiva de transpor águas do Rio São Francisco para alguns estados da região Nordeste. Em 9 e 10 de abril de 2001, ordenou a realização de audiências públicas em Salvador e em Juazeiro, na Bahia, para discutir o projeto, mas elas foram suspensas pela Justiça Federal que acatou ação do Centro de Recursos Ambientais (CRA) da Bahia. Fundada em parecer técnico próprio, a ação foi apoiada pelos órgãos ambientais dos Estados de Minas Gerais, Alagoas e Sergipe. A oposição se organizava, realizando, em 2 e 3 de junho, o “Seminário Rio São Francisco: questão de vida ou morte”, que resultou na proposta de formação do Fórum Permanente de Defesa do São Francisco (FPDSF), que se tornaria instituição de destaque no movimento contrário ao Projeto de Integração. Dois dias depois, o governo federal publica um Decreto Lei que institui o CBH-SF e aprova um orçamento de R\$ 70 milhões para a revitalização do rio.⁸³

Como resposta, destacam-se dois atos do movimento de oposição: a Carta de Salvador, em julho, e o “Seminário 500 anos do Velho Chico”. Ambos ocorreram na Bahia, consolidando a liderança deste estado nas ações oposicionistas e instituíram o FPDSF.

83 Os recursos seriam repassados à Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco (Codevasf), à Companhia de Navegação, ao Ibama e à ANA por meio do MI.

O governo federal mobilizou os governadores interessados no processo, em uma reunião que resultou no Pacto Federativo, também conhecido como Pacto Político dos Governadores, no qual foi declarado apoio, entre outros fatores, ao Projeto de Integração. Desse pacto, nasce uma forte organização de todas as instituições governamentais federais afins à execução do Projeto de Integração. Ele tem como vertente a formação, entre junho de 2003 e dezembro de 2004, de três Grupos de Trabalho Interministeriais (GTI) para discutir o Projeto de Integração.

O primeiro GTI teve a sua criação decidida por meio do Decreto Presidencial de 11 de junho de 2003.⁸⁴ Tinha um caráter mais político e “a finalidade de analisar as propostas existentes e propor medidas para viabilizar a transposição de águas para o semi-árido nordestino.” (BRASIL. DECRETO, 2005). Coordenado pela vice-presidência da República, teve os seus membros⁸⁵ designados pelo ministro chefe da Casa Civil e se propunha a elaborar relatório técnico para apreciação da Câmara de Políticas de Infraestrutura. Terminados os trabalhos, o documento elaborado provocou a formação dos dois GTIs seguintes. O segundo GTI formado teve a sua criação decidida por meio da Portaria Interministerial nº 24, de 11 de novembro de 2004. Foi coordenado pelo Ministério da Integração (MI).⁸⁶ Tinha um viés específico para as questões de gestão do projeto, visando “definir e implementar o sistema operacional sustentável para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional [...] preparando todos os documentos necessários à viabilização técnica, econômica, legal e institucional”. (BRASIL. DECRETO DE 21 DE DEZEMBRO DE 2004, 2013).

Neste espaço de tempo, as discussões continuaram e ficaram cada vez mais acirradas. Em agosto e novembro de 2003, o Banco Mundial faz duas apresentações ao alto escalão do governo brasileiro. Rejeita a proposta de transpor águas e se propõe a conceder empréstimo de até U\$ 1 bilhão no prazo de seis anos para o que identifica como as três principais necessidades da região: distribuição de água (construção de adutoras), a

84 Decreto Presidencial não numerado, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 12 de junho de 2003.

85 Eram membros o vice-presidente da República, a Casa Civil da Presidência da República e os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente, e da Integração Nacional.

86 Eram membros MIN, MME, Chesf, MMA, ANA e a Casa Civil.

principal ação do ProÁgua Semi-Árido,⁸⁷ construção de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva e para a revitalização do rio São Francisco.⁸⁸ O governo brasileiro rejeita a ajuda. Mais uma vez, grande reação impacta a relação caótica entre instituições e atores sociais pró e contra o projeto.

Em julho de 2004, é concluído o segundo Estudo de Impacto Ambiental com o respectivo Relatório de Impacto Ambiental, o EIA-Rima,⁸⁹ numa tentativa de responder às questões apresentadas como falhas no primeiro. Listava 31 condições para que o processo de licenciamento fosse considerado viável, mas as instituições contrárias ratificaram a sua posição, não reconhecendo como legítimos o processo de licenciamento nem o projeto.

O CBH-SF estava fechando o seu Plano de Bacia. Deste processo, destacam-se três momentos: a II Plenária, em Penedo/AL, que decidiu priorizar a revitalização, sugerindo-se o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Bacia do São Francisco e do Semiárido Brasileiro, em detrimento do Projeto de Integração do governo federal. Em 29 de julho de 2004, ocorre a III Plenária do CBH-SF, em Juazeiro/BA, na qual é aprovada o Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia do Rio São Francisco. Nele, todos os pontos tratados estavam acordados, à exceção da proposta de transposição.⁹⁰ O motivo: o CBH-SF condiciona a aprovação de vazão

87 Essa proposta foi apresentada no documento “Estratégia de Recursos Hídricos para o Nordeste e o Projeto de Transposição do Rio São Francisco”.

88 Este estudo, assim como o primeiro, foi realizado por uma equipe de consultores externos ao poder público federal em financiamento do Ministério da Integração. Isto se deu pela necessidade de isenção nas análises dos dados levantados. Formaram a equipe de consultores as seguintes empresas de consultoria: Ecology and Environment do Brasil (Ecology Brasil), AGRAR, JP Meio Ambiente.

89 O ProÁgua Semiárido é um programa voltado à promoção do desenvolvimento sustentável da região e tem como principal objetivo ampliar a oferta de água de boa qualidade por meio da racionalização do seu uso. Com início em 1998, teve duas fases. Na primeira (1998-2003), houve maior ação do poder estatal e consistiu em estudos e formação de Planos Diretores de Bacia. Na segunda, com início em 2004, o foco é a implementação dos Planos e de ações prioritárias anteriormente desenvolvidos. (SCARDUA, 2003).

90 O Plano Decenal de Recursos Hídricos estimou, para os próximos dez anos, o dispêndio de cerca de R\$ 5,2 bilhões, assim distribuídos: “R\$ 4,36 bilhões para serviços e obras de saneamento ambiental, R\$ 465 milhões para sustentabilidade hídrica no Semiárido, R\$ 142 milhões para uso sustentável dos recursos hídricos e recuperação ambiental e R\$ 128 milhões para serviços e obras de recursos hídricos e uso da terra. As distribuições destes recursos poderão advir dos orçamentos estaduais e federal, da compensação hidroenergética, das concessionárias de serviço público e da cobrança pelo uso da água”. Ver: QUEM

de saída da bacia ao desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento Integrado e ao uso consuntivo da água, especificamente ao uso para abastecimento humano e animal, declarando-se mais uma vez contrário ao Projeto de Integração.⁹¹ O governo federal pediu vistas à proposta e marcou-se nova plenária para outubro, dessa vez, em Salvador.

Antes disso, em 24 de agosto de 2004, a ANA publica Nota Técnica (ver ANEXO B), garantindo haver disponibilidade hídrica para o projeto. Mais que isso, por meio da Nota Técnica, o governo federal reviu novamente a proposta e fez algumas alterações. Substitui “Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional” por “Projeto de Integração do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional” e diminui a vazão firme de água prevista, apesar de manter a estrutura física que tanto impressionava por suas dimensões. A oposição se mantém clara e cada vez mais organizada, não aceitando o que chamaram de “falácia” escondida por trás de alterações entendidas por eles como “superficiais”. Da mesma forma, o governo federal deixa explícita a sua determinação de executar a sua proposta, com orçamento já previsto para o ano de 2005. Falhara na tentativa de amenizar os ânimos da oposição ao Projeto de Integração, que o acusava de impor um projeto excessivamente grandioso, sem a devida discussão com a sociedade brasileira. Era preciso agir rápido.

Na plenária ocorrida em outubro de 2004, em Salvador, o CBH-SF aprovou o Plano de Bacia definindo 360m³/s de vazão de água retirada da bacia do rio São Francisco para uso consuntivo, pronunciando-se contrário à Nota Técnica divulgada pela ANA. No mesmo dia, o plano foi encaminhado para discussão e aprovação no CNRH, dado que as condições para aprovação da vazão proposta pelo CBH-SF conflitavam com o Projeto de Integração, formalmente rejeitado pelo CBH-SF.

A reação organizada dos atores sociais contrários ao projeto tornava-se cada vez mais forte e as discussões nas comunidades técnico-científica, política e acadêmica e na sociedade civil estavam bastante acirradas.

tem medo da transposição?. Jornal da Cidade. Disponível em: <<http://72.14.207.104/search?q=cache:J2xkQHYU7rEJ:www.mi.gov.br/saofrancisco/opiniao56.asp+outorga+S%C3%A3o+Francisco&hl=pt-BR>>. Acesso em: 5 abr. 2005.

91 A partir deste momento, todas as vezes em que o termo uso consuntivo for utilizado para caracterizar os conflitos no âmbito do Projeto de Integração, devem-se considerar apenas os usos previstos no Plano Decenal, ou seja, abastecimento humano e animal.

Amplamente questionada, a Nota Técnica seria discutida no âmbito do CNRH no momento de votação para aprovação do Projeto de Integração, em reunião marcada para ser realizada ainda em dezembro de 2004, mas que foi adiada para janeiro de 2005, por movimentação da oposição. A esta altura, toda a mídia nacional estava voltada para a discussão do projeto e os pronunciamentos políticos contra e a favor se multiplicavam rapidamente; ninguém mais poderia ignorar a questão. Os discursos políticos ganham forte impacto emocional, ora utilizando-se do medo da seca para justificar o projeto ora para vetá-lo como alternativa viável. A sociedade como um todo se mobilizava cada vez mais por meio de pronunciamento de suas instituições representativas. Como exemplo, o Ministério Público da Bahia chegou a convocar o MI, o MMA, o Ibama e a ANA para provar a necessidade de transposição, enquanto o CBH-SF aprovava o Plano de Bacia, que condicionava a três fatores a outorga necessária à retirada de água da bacia e, portanto, à implementação do projeto: cadastro dos usuários, revisão da outorga já publicada pela ANA e o pacto entre os estados para a gestão da água retirada.

Neste íterim de grandes articulações institucionais e com toda a mídia nacional voltada para a expectativa da reunião do CNRH, foi constituído, por Decreto Presidencial,⁹² o terceiro GTI, em 21 de dezembro de 2004. Coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, discutia a divulgação e a aplicação do projeto, assumindo como finalidade propor medidas e coordenar ações para sua viabilização por meio do acompanhamento de “processos e atividades desenvolvidos, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, relativos aos atos autorizativos do empreendimento de integração da bacia do Rio São Francisco ao Nordeste Setentrional e aqueles pertinentes a sua implementação.” (BRASIL. DECRETO DE 21 DE DEZEMBRO DE 2004, 2013).

Em 10 de janeiro de 2005, o Ibama publica, no “Diário Oficial da União”, a lista de oito audiências públicas, nas quais se discutem o Estudo de Impacto Ambiental e o seu respectivo relatório. Elas seriam realizadas entre 15 de janeiro e 2 de fevereiro do mesmo ano.

92 Eram membros a Casa Civil, a Secretaria Geral e a Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, bem como a Advocacia Geral da União, o MIN, o MMA e a Fundação Nacional de Saúde.

Em 17 de janeiro de 2005, ocorre a reunião do CNRH. Discute-se a Nota Técnica da ANA e o Projeto de Integração é aprovado pela maioria do Conselho, sem passar pela avaliação das Câmaras Técnicas cabíveis, devido à urgência enfatizada pelo governo federal.

A reação da oposição ao Projeto de Integração é imediata. A crise política está instalada e exposta diariamente na mídia escrita e falada de todo o país.

Dando continuidade ao processo de legitimação do Projeto de Integração, agora sob pressão ainda mais forte da sua oposição indignada com o andamento das negociações, as audiências públicas têm continuidade. Conturbadas e, em sua maioria, canceladas pela forte oposição à proposta do Projeto de Integração, as audiências públicas foram um insucesso e marcaram definitivamente as dificuldades a serem enfrentadas pelo governo federal. De um total de nove, apenas as quatro primeiras reuniões foram concluídas, conforme Quadro 1.

Percebe-se que a realização da reunião do CNRH teve grande impacto nesse insucesso.

CIDADE	ESTADO	DATA	OCORREU	NÃO OCORREU
Fortaleza	CE	15.01.2005	X	
Natal	RN	18.01.2005	X	
Sousa	PB	20.01.2005	X	
Salgueiro	PE	22.01.2005	X	
Belo Horizonte	MG	25.01.2005		X
Salvador	BA	27.01.2005		X
Aracaju	SE	31.01.2005		X
Maceió	AL	02.02.2005		X
Montes Claros	MG	11.04.2005		X

Quadro 1 – Audiências Públicas para Discussão do EIA do Projeto de Integração

Fonte: Elaboração Própria da Autora.

Na reunião, o projeto foi aprovado, mas a forma como foi gerenciada a votação foi mais uma vez motivo de severas críticas e provocou um mal-estar entre conselheiros e presentes, chegando a ser apontada como momento de quebra de legitimidade do próprio Conselho. A instabilidade, até mesmo no processo de negociação, era explícita. Percebe-se uma tendência de os conflitos em torno do projeto ganharem cada vez mais espaço não só na mídia mas também no imaginário coletivo nacional. A última instância necessária à implantação do projeto, reconhecida pelo governo federal, foi a Licença Prévia (LP) que, concedida pelo Ibama em 02 maio 2005, “encerrou” o ciclo de negociações, mesmo que apresentando condicionantes operacionais e gestacionais à proposta aprovada.

Esses e outros impasses que delineiam o cenário caótico dos conflitos socioambientais serão posteriormente detalhados por meio dos discursos institucionais a serem apresentados. Por ora, faz-se necessário apresentar os principais pontos do projeto.

4.1 A Proposta

Apresentado em março de 2003 e alterada por meio da Nota Técnica nº 429/2004/SOC, publicada pela ANA em agosto de 2004, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional:

[...] tem como meta principal a eliminação dos constrangimentos do acesso à água de boa qualidade por parcela expressiva da população brasileira. O Projeto visa o aumento da garantia de suprimento hídrico, sem o qual o desenvolvimento sustentável não se realiza. O Projeto é conceitualmente atado à utilização eficaz e racional dos recursos hídricos locais, originários das bacias dos rios intermitentes a serem beneficiadas. (BRASIL, 2012, p. 12).

Os estudos realizados consideram as disponibilidades hídricas efetivas e as demandas regionais projetadas para o ano de 2025 nas principais bacias do Nordeste Setentrional. Como parte integrante do Projeto de Integração, há o EIA-Rima, além dos Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica e do Projeto Básico supervisionados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

O Projeto de Integração justifica-se pela carência e/ou pela instabilidade hídrica comum às bacias inseridas no Nordeste Setentrional e no

Polígono das Secas. Por isso, é necessário compreender um pouco da realidade física e sociocultural das bacias doadora e receptoras.

A Bacia

Única bacia doadora no Projeto de Integração, a bacia hidrográfica do rio São Francisco, nasce na serra da Canastra, em Minas Gerais e deságua no Oceano Atlântico, na divisa entre Alagoas e Sergipe, tendo uma extensão total de 2.700km. Neste percurso, liga o Sudoeste e o Centro-Oeste com o Nordeste, banhando sete unidades da federação⁹³ e 504 municípios (aproximadamente 9% dos municípios brasileiros), sendo, por isso, chamado de “Rio da Integração Nacional”. Sua extensão de 2.700km abrange uma área de drenagem de 639.217km², subdividida em quatro trechos: o Alto São Francisco, que vai de suas cabeceiras até Pirapora, em Minas Gerais (111.804km²); o Médio, de Pirapora, onde começa o trecho navegável, até Remanso, na Bahia (339.763km²); o Submédio, de Remanso até Paulo Afonso, também na Bahia (155.637km²); e o Baixo, de Paulo Afonso até a foz (32.013km²) (ver Figura 10).

Apesar de o rio São Francisco receber água de 168 afluentes, apenas 99 são perenes. Contudo, dos 36 tributários de porte mais significativo, só 19 são perenes. A sua maior fonte de água está no Cerrado e no Estado de Minas Gerais, sendo a margem esquerda responsável por cerca de 70% do fornecimento de água, num percurso de 700km.⁹⁴ Apesar de todo o volume do rio São Francisco, a regularidade da sua vazão é garantida pela barragem de Sobradinho,⁹⁵ que vai ganhar destaque na operação do Projeto de Integração. Devido às diferenças climáticas e à extensão do rio, são registradas grandes variações pluviiais

93 O São Francisco banha sete estados, relacionados a seguir de acordo com o percentual da bacia que ocupam: Bahia (48,2%), Minas Gerais (36,8%), Pernambuco (10,9%), Alagoas (2,2%), Sergipe (1,2%), Goiás (0,5%), e Distrito Federal (0,2%). Goiás e Distrito Federal são apenas parcialmente envolvidos pela bacia. Mais informações no site. Disponível em: <www.cbhsaofrancisco.org.br>.

94 Os principais contribuintes são os da margem esquerda, rios Paracatu, Urucuia, Carinhanha, Corrente e Grande, que fornecem cerca de 70% das águas em um percurso de apenas 700km. Na margem direita, os principais tributários são os rios Paraopeba, das Velhas, Jequitaiá e Verde Grande. (Bacia do Rio São Francisco. Informações no site. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3%3Fbase%3D/agua/doce/index.html%26conteudo%3D/agua/doce/pesca_schico.html+bacia+Rio+S%C3%A3o+francisco&hl=pt-BR>.

95 Sobradinho foi pensada para garantir fluxo de água regular e contínuo à geração de energia elétrica das cinco usinas operadas pela Chesf: de Paulo Afonso, Itaparica, Moxotó, Xingó e Sobradinho.

e de evaporação no seu percurso. Isso também ajuda a constituir os argumentos contraditórios dos atores pró e contra o projeto. Enquanto as variações pluviiais médias e anuais vão de 1.900mm, na Serra da Canastra, a apenas 350mm no Semiárido nordestino, a evaporação varia de forma inversa, de 500mm/ano, na cabeceira, a 2.200mm/ano, em Petrolina, Estado de Pernambuco.⁹⁶



Figura 11 – Mapa da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

Fonte: Disponível em: <www.sfrancisco.bio.br>.

⁹⁶ Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/saofrancisco/rio/indez.asp>>.

Do ponto de vista socioeconômico, conforme apresentado pelo CBH-SF,⁹⁷ a bacia conta com aproximadamente 16,14 milhões de habitantes, dos quais 56% estão na região do Alto São Francisco. Alguns de seus índices socioeconômicos podem apresentar um retrato da bacia. A mortalidade infantil varia entre 25,66% em Minas Gerais e 64,38% em Alagoas; o PIB *per capita*, entre R\$ 2.275,00 em Alagoas e R\$ 5.239,00 em Minas Gerais; e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entre 0,823 no Alto São Francisco e 0,538 nas demais sub-bacias. O rio São Francisco comporta importante potencial de geração de energia estimado em 26.300MW, dos quais apenas 10.533MW estão instalados. Como importante suporte à atividade econômica, a irrigação de 336.200 hectares em toda a bacia corresponde a 11% da área irrigada no Brasil. Segundo *site* oficial do MI, esta área irrigada pode ser expandida para até 800 mil hectares por meio do incentivo a projetos privados, responsáveis por 55% dessa área irrigada na bacia. Alto, Médio e Baixo São Francisco concentram solos bons para a agricultura irrigada. No Alto São Francisco, destaca-se ainda a atividade industrial, em especial as indústrias de siderurgia, mineração, química, têxtil, agroindústria, papel e equipamentos industriais.

Metas e Sinergias do Projeto de Integração

As quatro metas apresentadas no Projeto de Integração delineiam sinergia entre os recursos hídricos das bacias doadora e receptoras.

O “aproveitamento eficiente da água” está fundado na expectativa de regularização dos níveis básicos dos reservatórios das bacias receptoras e prevê o melhor planejamento, aproveitamento e operação, diminuindo as perdas por evaporação. Juntamente com a “garantia de água”, ou seja, com uma melhor distribuição da água a partir dos eixos hídricos estratégicos, estabelece a primeira sinergia identificada no Projeto de Integração: o ganho de água das próprias bacias, que deixam de perder com a evaporação, e a sangria dos reservatórios locais nos anos chuvosos, otimizando a sua operação.

97 Disponível em: <<http://www.cbhsaofrancisco.org.br>>.

A melhoria da “qualidade da água” refere-se à maior permanência da umidade nas calhas fluviais, promovendo a renovação mais frequente das águas dos reservatórios, reduzindo o nível de salinidade (muito alto no Nordeste Setentrional), constituindo mais uma forma de sinergia.

Por fim, a modernização da “gestão da água” como meta propicia a indução de mecanismos de gestão nas bacias receptoras, como a cobrança e a outorga, para garantir a sustentabilidade operacional do Projeto de Integração, reduzindo desperdícios e envolvendo os usuários no processo de gestão, por meio do uso de melhores tecnologias e dos próprios CBHs.

Abrangência do Empreendimento, Justificativa, Diretrizes e Objetivos do Projeto de Integração

Envolvendo aproximadamente 400km de canais de transposição, o Projeto de Integração prevê uma retirada média de cerca de 3% de água do rio São Francisco em 2025, a partir do reservatório de Sobradinho, por meio de dois eixos ligados a açudes estratégicos das bacias receptoras: Castanhão, no rio Jaguaribe, Santa Cruz, no rio Apodi, Armando Ribeiro Gonçalves, no rio Piranhas-Açu e Boqueirão-Cabeceiras, no rio Paraíba. Estes rios foram escolhidos devido à sua posição geográfica, no limite do substrato rochoso cristalino, com áreas sedimentares aptas ao desenvolvimento agrícola, e se encontram nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, respectivamente. A partir desses açudes, adutoras deverão ser implantadas para distribuir água às regiões que mais sofrem com a escassez hídrica, beneficiando grandes centros urbanos e industriais, regiões turísticas e áreas de agricultura irrigada, além de populações do sertão e do agreste.

O Projeto de Integração apresenta a promoção da modernização econômica e do desenvolvimento sustentável do Semiárido nordestino como objetivos maiores, elencando algumas justificativas. Além de levar água às populações de regiões excessivamente secas, a otimização da quantidade e da qualidade da água, prevê a promoção da sustentabilidade ao desenvolvimento regional, assegurando

prioridade social, por atingir uma área densamente ocupada; eficiência econômica, por complementar

e aumentar a eficiência de uma expressiva infra-estrutura regional já instalada (uma opção superior a outras bacias hídricas menos abrangentes cogitadas para o Nordeste); e eficiência de gestão da água, pela redução das perdas nos açudes e, também, pela cobrança justa da água como bem econômico, que o Projeto induzirá. (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2003, p. 21).

Como o Nordeste conta apenas com 3% dos recursos hídricos disponíveis no país e mais de 70% deles encontram-se no rio São Francisco, a ideia de “fazer a água andar” neste sentido é muito antiga e, para muitos, justifica-se por si só.

De acordo com os seus objetivos, o Projeto de Integração concentra quatro diretrizes. A sua “função social e econômica” fundamental é assegurar água de qualidade, garantindo seus usos múltiplos e atividades econômicas, evitando os déficits hídricos do Nordeste Setentrional no horizonte até 2025 por meio da sustentabilidade da produção e da redução dos efeitos das secas. Já a “sustentabilidade ambiental” está centrada na utilização sustentável dos recursos hídricos e na otimização da sua inserção nos âmbitos local e regional. A “gestão eficiente dos recursos hídricos” está voltada a induzir a melhor gestão da água, por meio da cobrança pelo seu uso, reconhecendo o planejamento racional e a sinergia hídrica como objetivos latentes. Por fim, o “avanço tecnológico” concentraria as operações de viabilização da sinergia proposta, assegurando flexibilidade de bombeamento, qualidade da água e capacidade de absorção dos trechos receptores.

Eixos de Transposição

O Projeto de Integração é formado por dois grandes eixos de transposição, Eixo Norte e Eixo Leste, compostos por cinco trechos, respectivamente (ver Figura 12).

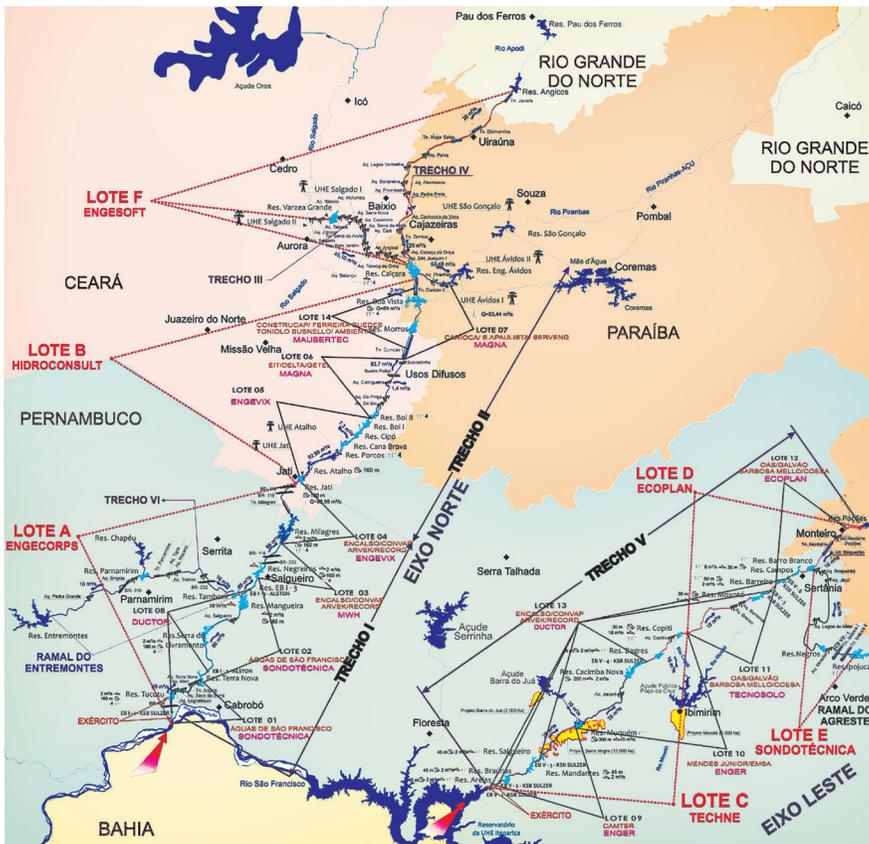


Figura 12 – Os Dois Canais do Projeto de Integração

Fonte: Disponível em: <http://www.mi.gov.br/image/image_gallery?uuid=f18eecac-aafe-4f4c-9c4e-a2f9684b886b&groupId=66920&t=1336136084302>.

Eixo Norte

O Eixo Norte começa a captação no reservatório de Sobradinho e a montante da Ilha Assunção, próximo a Cabrobó, em Pernambuco. Percorre basicamente Pernambuco, passa por Salgueiro e termina em Jati, no Ceará.

O “trecho I” percorre aproximadamente 143km de canais. Nele, estão localizadas as principais estações de bombeamento do Projeto de Integração, já que os desníveis chegam a 165m. Por ser o primeiro, transfere água para todos os outros trechos. É também chamado de trecho

comum. Em seguida, está o “trecho II”. Começa no reservatório de Jati, passa pelos reservatórios de Atalho e Quixabinha e termina no reservatório projetado de Cuncas. A sua principal função é atender a bacia do rio Piranhas, na Paraíba, que continua com o nome de Açu no Rio Grande do Norte. Estabelece passagem para os trechos III e IV. Funciona por gravidade e também corresponde às demandas do rio Salgado, no Ceará.

Já o “trecho III” tem início no reservatório de Cuncas e se desenvolve no espigão entre os Estados do Ceará e Paraíba até as proximidades de Santa Helena, onde haverá derivação para o trecho IV. Daí, dirige-se ao rio Salgado e, depois, ao reservatório projetado de Caio Prado, ambos no Ceará. Em seguida, adota o percurso natural do Caio Prado e, no caso de vazões mais elevadas, corre até o rio Salgado, desaguando próximo à cidade de Icó e, só então, abastecendo o rio Jaguaribe. Assim como o trecho II, funciona por gravidade.

O “trecho IV”, último a funcionar por gravidade, tem início no reservatório de Santa Helena e corre em direção ao Rio Grande do Norte, para abastecer a bacia do rio Apodi. Abastece também as demandas do percurso que separa Paraíba e Rio Grande do Norte. As suas obras compreendem a finalização do açude público de Angicos, de onde segue pelo leito natural do rio Apodi e, nos casos de grandes vazões transpostas, também por canal até o açude Pau-dos-ferros.

O último trecho do Eixo Norte é o “trecho VI”, que tem início no reservatório de Mangueira (trecho I), em Pernambuco, atendendo a bacia do rio Brígida e as demandas do percurso. Percorre o Estado de Pernambuco até os açudes de Chapéu e Entremontes. Conta também com uma estação de bombeamento para elevação da água em aproximadamente 13m para viabilizar a transferência de água.

Eixo Leste

O Eixo Leste, formado apenas pelo trecho V, tem início no reservatório de Itaparica, no rio São Francisco, e vai até o rio Molungu, próximo à cidade de Monteiro, na Paraíba. Enfrenta desníveis de aproximadamente 300m e, portanto, compreende cinco estações de bombeamento. Tem como objetivo estender as demandas das bacias do rio Paraíba, na Paraíba, e atender

também os rios Moxotó e Ipojuca,⁹⁸ em Pernambuco, a partir de derivações no reservatório Copiti, a montante do açude público Poço da Cruz.

A Operação do Sistema

A proposta é bombear uma vazão firme de 26,4m³/s de água transposta, por meio dos eixos estratégicos, para que a vazão média seja de 65m³/s no decorrer dos anos, até 2025. Essa estimativa se dá porque a vazão máxima permitida será de 120m³/s. Para viabilizar e garantir essa operação, foram estabelecidas duas condições: deverá ser constatado o excedente no reservatório da Usina Hidrelétrica de Sobradinho (UHE-Sobradinho) e a demanda nas bacias receptoras deverá ser muito alta devido ao fenômeno da seca. Nestes casos, cabe ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), em parceria com a ANA, autorizar o órgão operador do Projeto de Integração (possivelmente a Chesf) a liberar uma vazão superior à média.

Em anos regulares, o sistema utilizará a vazão firme e, em anos úmidos, será utilizada a capacidade endógena das bacias receptoras, limitando-se a bombear pequena vazão para ser utilizada pelas comunidades interioranas situadas ao longo dos canais e dos rios e riachos receptores.

De acordo com o Projeto de Integração, deve-se manter o nível dos reservatórios, para evitar a evaporação em anos de seca em que se costuma reter água para garantir os anos seguintes, flexibilizando e otimizando a operação do sistema sem impactar a geração de energia. O Projeto de Integração reconhece apenas um pequeno impacto sobre a geração do Sistema Elétrico Nacional Interligado e inferior a 2% da geração de energia elétrica local, a ser compensado pelas fontes alternativas de energia a serem viabilizadas pelo setor energético.

Disponibilidade Hídrica: Oferta e Demanda no Horizonte de 2025

Sobre a disponibilidade hídrica da bacia doadora em relação a cada uma das bacias receptoras, dois documentos apresentam dados pertinentes: a proposta de 2003 e a Nota Técnica divulgada pela ANA em 2004.

⁹⁸ Para que o rio Ipojuca seja atendido pelo projeto, o Estado de Pernambuco deverá construir um canal de abastecimento.

De acordo com a primeira, o ciclo de construção de açudes no Nordeste já não é mais uma solução para a questão da seca na região. O motivo é que, após o término dos açudes em construção, vão restar pouquíssimos locais onde poderiam ter viabilidade econômica e de ganho hídrico real. Considera que, em médio prazo, as demandas deverão aumentar devido ao crescimento populacional, a melhoria no sistema de abastecimento doméstico urbano, o crescimento industrial e do turismo e o desenvolvimento de novos perímetros irrigados em fase de planejamento ou de implantação. Apresenta também um levantamento de disponibilidade hídrica projetada para os anos de 2010 e 2025 nas bacias receptoras, representando a relação oferta e demanda estimada, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Oferta e Demanda de Recursos Hídricos nas Bacias Doadora e Receptoras

Bacias	Oferta (m³/s)	Demanda (m³/s)		Déficit (m³/s)		Vazão média bombeada (m³/s) (3)	Vazão gerada pela Sinergia dos Reservatórios (m³/s)	Vazão Máxima Bombeada (m³/s)
		2010	2025	2010 (2)	2025	2025	2025	(m³/s)
Eixo Norte								
Bacias Receptoras	57,22	62,11	118,44	7,47	61,22	37,50	23,72	89
Sub-bacia do Rio São Francisco	2,10	5,35	9,00	3,25	6,90	6,60	0,30	10
Total	59,32	67,46	127,44	10,72	68,12	44,10	24,01	99
Eixo Leste								
Bacias Receptoras (1)	16,75	23,01	28,37	6,51	11,62	11,62	0,00	18
Sub-bacia do Rio São Francisco	1,15	5,52	8,63	4,37	7,48	7,48	0,00	10
Total	17,90	28,53	37,00	10,88	19,10	19,10	0,00	28
Bacias Receptoras (1)	73,97	85,12	146,81	13,98	72,84	49,12	23,72	107
Sub-bacia do Rio São Francisco	3,25	10,87	17,63	7,62	14,38	14,08	0,30	20
Total	77,22	95,99	164,44	21,60	87,22	63,20	24,02	127

(1) Incluindo as demandas e ofertas do Agreste Pernambucano e Recife.

(2) O déficit não é obtido pela diferença entre a oferta e a demanda, pois não há transferência de água entre bacias receptoras.

(3) A vazão média bombeada em 2010 foi estimada em 20(m³/s), sendo 7,5V para a Bacia do São Francisco e 12,5V para as outras bacias receptoras.

Fonte: Brasil. Ministério da Integração Nacional (2003, p. 30).

A partir da análise desses dados, o projeto define que, descontadas as sinergias proporcionadas pelo projeto nos açudes receptores, a vazão média necessária a ser bombeada no rio São Francisco será de 20m³/s em 2010 e de 63,2m³/s em 2025.

A Nota Técnica da ANA traz algumas alterações, já referenciadas, quanto à vazão a ser retirada e analisa a disponibilidade hídrica para o Projeto de Integração, tendo em conta as necessidades de consumo urbano, industrial e de irrigação (intensiva e difusa) no mesmo horizonte. Considera a vazão firme disponibilizada pelo reservatório da UHE de Sobradinho, dado que a captação se inicia após a hidrelétrica. A exemplo do projeto de 2003, foram realizadas simulações em função do nível de armazenamento-meta do reservatório, variando entre 90 e 99%, de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2 – Demandas Hídricas segundo o Volume Armazenado no Reservatório da UHE de Sobradinho

Demandas	Situação do volume armazenado em Sobradinho	
	Volume < meta	Volume > meta
Vazão prioritária do Projeto	26,40 m ³ /s	26,4 m ³ /s
Vazão remanescente do Projeto	0,00 m ³ /s	87,90 m ³ /s
Vazão referente a outros usos da bacia	262,12 m ³ /s	262,15 m ³ /s

Fonte: ANA (2004, p. 3).

Na Tabela 2, considera-se a vazão firme disponibilizada pelo reservatório da UHE Sobradinho igual a 1.825,00m³/s, a demanda hídrica da bacia igual a 262,15m³/s e a vazão mínima a jusante igual a 1.300,00m³/s.⁹⁹ Como o Projeto prevê uma média anual ao longo dos anos de 65m³/s de água transposta, esta demanda estaria totalmente garantida.

Prazos e Custos

O Projeto de Integração está previsto para ser finalizado num prazo de dois anos, de acordo com o cronograma divulgado pelo Ministério da

⁹⁹ A demanda hídrica foi estabelecida a partir da demanda hídrica anual concentrada no reservatório de Sobradinho, ações operativas utilizadas pelo setor elétrico e a vazão média mensal a jusante, a partir das restrições do setor elétrico. (ANA, 2004).

Integração Nacional (ver ANEXO C). O processo de licitação já teve início e o ministro Ciro Gomes anunciou o início das obras para julho de 2005.

A obra tem custo estimado de R\$ 4,5 bilhões. O cronograma prevê a desapropriação de áreas para a construção dos dois eixos de transposição e o reassentamento das populações deslocadas, a própria construção dos eixos e a implantação de programas ambientais.

Após compreender os principais pontos técnicos e de conflitos do Projeto de Integração, pode-se empreender o reconhecimento dos principais atores institucionais. No próximo capítulo, por meio da análise de seus discursos, trabalha-se o impasse entre atores favoráveis e contrários, além da formação dos processos sociais envolvidos, ou seja, os interesses muitas vezes não explícitos e as transformações sociais resultantes desta situação de conflito.

Capítulo 5

ANÁLISE DE DISCURSO DOS ATORES

Considerando os atores sociais envolvidos no Projeto de Integração, propõe-se a sua apresentação para análise a partir de estratificação setorial feita pela PNRH, por meio dos CBHs: setores público federal, estadual e municipal, setor sociedade civil e setor usuários. Cada um desses setores será apresentado por meio dos discursos das principais instituições que os constituem. Para selecionar tais instituições, foram utilizados três critérios: a) representatividade e/ou atuação dessas instituições; b) acesso a documentos técnicos, artigos científicos e de mídia e de pronunciamentos dos seus dirigentes; c) realização de entrevista semiestruturada com seus representantes para conferir informações obtidas.

Propõe-se a apresentar inicialmente cada um dos principais atores e, em seguida, apresentar os seus discursos, de acordo com os quatro principais pontos de conflito levantados no processo de pesquisa:

- Projeto – justificativa e urgência de implantação, beneficiários, prazos e custos, principais interesses sociais, econômicos e políticos envolvidos;
- Processo de negociação – representatividade das instituições envolvidas e legitimidade dos processos de planejamento (Plano Decenal da Bacia, Pacto das Águas), outorga (Nota Técnica da ANA e outorgas preventivas anteriores) e de licenciamento (EIA-Rima e audiências públicas);

- Disponibilidade hídrica – capacidade de suporte de liberação da bacia doadora, levantamento hídrico das bacias receptoras;
- Gerenciamento e operação – capacidade de gestão e de operação das instituições reguladoras das bacias receptoras; potencial e necessidade de investimento dos estados receptores.

5.1 Setor Poder Público Federal

Formado pelas instituições do governo federal brasileiro, tem como destaque a Presidência da República, três Ministérios: da Integração Nacional (MI), do Meio Ambiente (MMA) e das Minas e Energia (MME). Idealizador e proponente do Projeto de Integração, o setor poder público federal se fortaleceu e criou certa unicidade de discurso a partir do Governo Lula e da decisão de priorizar o Projeto de Integração.

Presidência da República desponta como vértice ao propiciar instâncias de discussão entre as suas instituições envolvidas por meio do Pacto dos Governadores e dos Grupos de Trabalho Interministeriais. Como o seu representante maior, o próprio presidente assume a dianteira na defesa do projeto, afirmando “a necessidade de levar água a mais de 12 milhões de nordestinos”, a “inexistência de alternativas ao problema da seca no Nordeste Setentrional em médio prazo” e a “urgência de ações do governo federal”. Combate as críticas recebidas, classificando a oposição de elitista e fazendo referência às suas origens, num discurso extremamente político e pouco técnico:

Vocês já começam a ver críticas em alguns meios de comunicação porque o Brasil é assim: toda vez que pobre começa a ter um minuto de ascensão, aparecem os de cima e começam a fazer crítica. Para eles, pobre tem que ser pobre a vida inteira. [...] Deus não elege um pernambucano de Caetés todo ano pra presidente da República. Não elege um metalúrgico todo ano. Eu sei da minha responsabilidade, não apenas com o país. A minha responsabilidade é com minha história, com minha origem, com os meus companheiros que me fizeram nascer na política.¹⁰⁰

100 LULA acusa os ricos pelas críticas. Correio Braziliense, 26 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.serhid.m.gov.br/detalhe.asp?IdPublicacao=4364>>. Acesso em: 26 jan. 2005.

Neste exemplo, percebe-se o caráter político-emocional escolhido pelo presidente e pelo alto escalão do governo federal para defender a sua posição. No entanto, cabe ao ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, o maior número de pronunciamentos sobre a proposta. Extremamente articulado e com amplo domínio das cifras e dos aspectos históricos, com muita facilidade, torna-se o grande defensor setorial do Projeto de Integração, transitando entre argumentos políticos e técnicos:

Falta água no Nordeste seco. No padrão da ONU já está chegando perto do crítico. E o São Francisco, de Sobradinho abaixo, que é onde a captação acontecerá, tem uma vazão de 2.850m³/s. Toda a água que se usa na bacia, hoje, soma 91m³/s. E nós estamos falando de retirar um por cento dessa vazão para garantir o abastecimento humano e de mais um por cento para os outros itens. Isso se Sobradinho estiver com água sobrando. Então, hoje estamos seguros de que, para a falta d'água, a natureza desenhou uma alternativa que não compromete nenhuma das questões hoje postas em realidade ou em potencial¹⁰¹

Neste setor, destacam-se os documentos oficiais na justificativa do Projeto de Integração e da urgência de sua realização do ponto de vista técnico:

Os estudos de Inserção Regional realizados para avaliação da oportunidade de realizar a Transposição de Águas do Rio São Francisco mostraram, cabalmente, que, ainda que se conquiste a curto prazo uma gestão eficaz dos recursos hídricos locais e se realize sua potencialização através da construção de poços e açudes – considerando que o ciclo da açudagem na área receptora estará praticamente esgotado a curto prazo –, haverá déficit hídrico na região de influência do Projeto, antes do ano 2010; em algumas sub-bacias ele já é efetivo, como antes referido. (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2003, p. 51).

101 TRANSPOSIÇÃO do São Francisco deve começar em março. A Tarde, Salvador, 21 nov. 2004. Caderno Política.

Mais que o próprio Projeto de Integração, o EIA-Rima¹⁰² defende a sua realização entendendo que os impactos ambientais são passíveis de revisão e direcionamento. Considera ainda as bacias doadora e receptoras como área de influência indireta,¹⁰³ na qual os impactos ambientais são baixos já que

as tomadas de água estão todas abaixo de Sobradinho não causando impactos relevantes. O máximo que pode haver, e que está considerado, é a perda de arrecadação de ICMS pela Bahia e de alguns recursos com geração de energia. Mas pode-se dizer que são perdas secundárias e de baixo impacto para os estados doadores. . (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2004b).

Segundo João Urbano Cagnin, coordenador técnico do projeto no âmbito do MI, as características estruturantes da nova proposta do governo federal preveem, além da captação de água, a revitalização do rio e a promoção do desenvolvimento sustentável da região. Isso faz com que o seu custo valha a pena. Ele faz uma comparação entre os custos de ações emergenciais contra a seca e os custos do Projeto de Integração:

Na última grande seca foram gastos cerca de R\$ 2,2 bilhões em atendimentos emergenciais. O custo total do Projeto São Francisco, que beneficiará permanentemente um grande número de brasileiros, será de R\$ 4,5 bilhões, pouco mais do que o dobro do montante gasto para o socorro de última hora.¹⁰⁴

102 Apesar de elaborado por equipe de consultoria especializada e não por um órgão do setor poder público federal, seus resultados serviram como argumento estratégico do setor, sendo utilizado como referência por todos os órgãos federais envolvidos com o Projeto de Integração.

103 São identificadas três áreas distintas em relação ao diagnóstico ambiental: “a área de influência indireta (AII), com a qual se relacionam processos físicos, bióticos e sociais em abrangência regional com efeitos secundários; a área de influência direta (AID), onde se dão os efeitos primários das inter-relações espaço físico/biótico/social e empreendimento; a área de influência afetada (ADA), corresponde, territorialmente, ao espaço de intervenção física do empreendimento (obras).” (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2005, p. 9).

104 PROJETO vai vender 12 milhões. Tribuna do Norte, 24 jan. 2005.

Além disso, o MI declara que as críticas ao projeto fundadas na observância de experiências em outros países,¹⁰⁵ considerando os seus períodos de discussão e implantação e os conflitos gerados, não se justificam:

O projeto chegou a um ponto de equilíbrio de estudo delicado, cuidadoso, austero e respeitoso de todas as críticas bem intencionadas. É categoricamente possível afirmar que o projeto é o mais seguro de integração de bacias e transposição de águas de todas as experiências mundiais.¹⁰⁶

O posicionamento das instituições federais, apesar de quase sempre coesos, apresentam discordâncias do ponto de vista político, em especial na Câmara dos Deputados,¹⁰⁷ onde as lideranças estaduais vivenciam conflitos de interesses. Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Transposição das Águas do Rio São Francisco, vários representantes de instituições governamentais foram convocados a prestar esclarecimentos sobre o Projeto de Integração. O próprio diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental do Ibama foi ouvido. Em entrevista pessoal, reproduziu a sua participação. Foi interpelado por 10 deputados federais e rebatido apenas por representantes dos Estados de Sergipe e Bahia. Afirmou que o Ibama entende o projeto como uma proposta de desenvolvimento regional e não, simplesmente, de transposição de água, dado que, mesmo sendo comprovada a inexistência de fonte segura de abastecimento hídrico na região Nordeste, “não houve nenhuma urgência do ponto de vista ambiental e nenhuma grande seca prevista”. A justificativa para o Projeto de Integração, afirmou, seria muito mais de caráter político, não cabendo à instituição participar das etapas do processo de negociação por ser planejador da PNRH, mas um órgão executivo com função de análise: “Nós não avaliamos o empreendimento do ponto de

105 O maior defensor dessa crítica é o governador de Sergipe, João Alves. Em vários momentos, compara as condições e as consequências dos projetos realizados no rio Colorado, nos EUA, no rio Nilo, no Egito, e no rio Amarelo, na China.

106 TRANSPOSIÇÃO do Rio São Francisco (I). Disponível em: <www.seia.ba.gov.br/moticias.cfm?idnoticia=1961>. Acesso em: 4 abr. 2005.

107 Para efeitos de pesquisa, os órgãos legislativos foram inseridos na análise dos discursos setoriais, ficando a Câmara dos Deputados caracterizada como um ator do setor poder público federal.

vista da conveniência nem da oportunidade, e o Projeto de Integração é ambientalmente viável.”¹⁰⁸

A ideia de promoção de desenvolvimento regional pode ser percebida em algumas instituições do setor. Elas não representam uma resistência à proposta, mas uma crítica ao discurso do governo federal. Segundo João Paulo Maranhão Aguiar, assessor da presidência da Chesf, provável operador do sistema de transposição, “é desonestidade” do governo federal defender a transposição para matar a sede do Semiárido e afirmar que os canais e bombas só entrarão em operação máxima quando o Sobradinho chegar a 94% de seu nível. “O governo tem de dizer que pretende usar a água do São Francisco para criar polos de desenvolvimento regional baseados na agricultura irrigada, semelhante a Petrolina.”¹⁰⁹

Ainda sobre o processo de negociação, Luiz Felipe Kunz destaca, quanto às audiências públicas, que “não foi um processo que possa ser desconstruído por frágil”, dado que, nas quatro que foram realizadas, a discussão foi séria e relevante e contou com grande participação da sociedade civil. A opção da oposição de boicotar as demais audiências marcadas seria uma tentativa de enfraquecer politicamente o órgão e o processo de licenciamento, o que ocorreu em três momentos estratégicos distintos:

Primeiro, ninguém (nenhum estado) pedia a realização das audiências públicas, à exceção de Minas Gerais, cabendo ao próprio IBAMA seguir a diretriz de 2000, época do primeiro Projeto, quando havia marcado por iniciativa própria as audiências. Depois, tentou-se impedir na justiça a realização daquelas programadas por meio do questionamento do EIA (dezembro de 2004) utilizando-se de argumentos pouco fundamentados. Finalmente, como nenhuma das estratégias anteriores foi efetiva, houve a tentativa de impedir a sua realização à força para frear o licenciamento criando uma falsa idéia de que seria ilegítimo. Ora, do ponto de vista do IBAMA, todas as etapas do processo de licenciamento foram realizadas e, se ao invés de participar e apresentar queixas formais e

108 Comunicação verbal realizada por Luiz Felipe Kunz Júnior, diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental. (DILIQ) do IBAMA.

109 O PREÇO da megalomania. Estado de Minas, Belo Horizonte, 28 nov. 2004. Nacional.

fundamentadas contra o Projeto e o Eia-Rima a oposição preferiu boicotá-la, essa é uma ação política que envolve interesses particulares dos estados doadores e de uma sociedade civil manipulada.¹¹⁰

Ao identificar os objetivos do boicote liderado pelos estados opositores e ao reconhecer a legitimidade no ato de ser contra, Nilvo Silva, ex-diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental do Ibama, relaciona-os à reivindicação da revitalização do rio São Francisco:

Ser contra é absolutamente legítimo. O que não é aceitável é o que ocorre aqui em Sergipe, onde ser contra significa ser contra o debate à força. [...] Em qualquer eventualidade de uma autorização do IBAMA para a obra, certamente ela estará vinculada ao compromisso formal do governo em revitalizar o rio.¹¹¹

Apesar de haver eco nas demais instituições do governo federal pesquisadas e nas entrevistas com os seus representantes, há um impasse sobre o momento exato de implantação da revitalização. Antes do Projeto de Integração, como quer a oposição, ou concomitante a ele, como quer o governo federal, gera declarações como a do ministro Ciro Gomes: “Colocar a revitalização antes da transposição é um ato de malícia. A água está faltando é hoje.”¹¹²

Entre algumas opiniões divergentes no setor, encontra-se até mesmo uma autocrítica referente ao processo de negociação por parte de técnicos envolvidos no seu direcionamento. Para Rosana Garjulli, gerente de Apoio aos Comitês da ANA, a falha neste processo é bem anterior e remonta até mesmo à execução do Plano Decenal de Bacia: “Não se trata de ser a favor ou contra, se trata de manobrar a informação.”¹¹³ Explica que o Plano de Bacia foi realizado em seis meses, simplesmente porque

110 Comunicação verbal realizada por Luiz Felipe Kunz Júnior, diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental.

111 PROJETO de transposição prevê assentamentos: direito de opinar. Gazeta Mercantil, 1 fev. 2005. Caderno Nacional.

112 TRANSPOSIÇÃO do Rio São Francisco. Disponível em: <www.seia.gov.br/noticias.cfm?idnoticia=1962>. Acesso em: 4 abr. 2005.

113 Comunicação verbal realizada por Rosana Garjulli, gerente de Apoio aos Comitês.

havia urgência de se posicionar quanto ao projeto. Segundo Rosana, o processo de negociação e construção desse Plano foi bastante discutido e teve a participação de muitos representantes por meio das Câmaras Técnicas e dos Grupos de Trabalho criados, que envolveram cerca de 120 pessoas cada. Mas a grande maioria das decisões e observações não foi incorporada na proposta final do plano.

A pressa e a necessidade de ordenar tantas demandas levou a ANA, em concordância com os representantes do CBH, a formar uma Comissão de Consultores (externos), que, em um mês, se reuniu a portas fechadas e finalizou o plano. Para Rosana, o que aconteceu foi que a ANA usou tudo que já tinha produzido, formou comissões e orientou um planejamento participativo, mas falhou na negociação. Teve para tanto a convivência da própria Comissão Técnica de Planejamento do CBH-SF, que foi tendenciosa. Em outras palavras, até quem era contra queria logo a finalização do plano para fortalecer o CBH e entrar efetivamente na briga, resultando na “quebra do processo de negociação desde o início, onde a tecnocracia da ANA, apesar de ter os seus argumentos, não respeitou a negociação como argumento básico, fortalecendo o discurso político da oposição.”¹¹⁴

Essa visão pode ser a mais coerente do ponto de vista sociológico e indicar férteis linhas analíticas, mas representa minoria no governo federal. É um ponto de vista pessoal e não institucional. Os avanços na negociação são inegáveis, apesar das falhas. De forma geral, o setor defende o sucesso do processo de negociação. Nas palavras de Pedro Brito, coordenador-geral do projeto no MI:

No passado, esse projeto foi mal conduzido politicamente. Foi pouco negociado, ao contrário do que está acontecendo hoje. Está havendo uma ampla negociação, inclusive com o comitê de Bacia do São Francisco. Várias sugestões do Comitê foram incorporadas. Há transparência e uma disposição de ouvir e negociar com todos os interessados.¹¹⁵

114 TRANSPOSIÇÃO do Rio São Francisco. Disponível em: <www.seia.gov.br/noticias.cfm?idnoticia=1962>. Acesso em: 4 abr. 2005.

115 PROJETO atual é pé no chão. Diário do Nordeste, 21 fev. 2005.

Como a negociação está pautada, além dos interesses políticos, na disputa técnica de haver ou não disponibilidade de água para transpor e na necessidade hídrica real das bacias receptoras, os discursos favoráveis e contrários ao projeto perpassam este tema e é determinada por fatores como a dominialidade.

De um lado, os estados contrários ao Projeto de Integração afirmam que, por serem Minas Gerais e Bahia responsáveis por aproximadamente 80% do aporte de água que chega à barragem de Sobradinho, podem fazer uso indiscriminado dessas águas, chegando a comprometer a viabilização do Projeto de Integração. De outro, o governo federal responde:

Este é um argumento de retórica. De fato, Minas e Bahia são responsáveis por este grande percentual de água, mas o uso dessas águas é regulamentado pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. Eu costumo dizer que o Brasil tem sorte por Minas Gerais ser um estado conservador e entender que, por ser provedor das principais nascentes brasileiras, regulamentou o uso interno e as outorgas estaduais em até 30%. Já a Bahia, em até 50%. Se os estados quisessem, em retaliação ao governo federal, fazer utilização maior dessas águas, seus conselhos estaduais poderiam fazer nova regulamentação, mas teriam dois impedimentos reais. Primeiro, não teriam condições físicas de barrar tamanha quantidade de água, nem de fazer uso de toda ela. Depois, a ANA, fundamentada no artigo 17 do decreto que a regulamenta,¹¹⁶ teria prerrogativa legal para intervir, mesmo em águas estaduais. Portanto, não passa de uma forma de pressionar e impressionar os setores não técnicos. Não existe a menor possibilidade de ser efetivado e a ANA não se preocupa com essa possibilidade apesar de pretender negociar as vazões estaduais. Nesse caso, essa negociação já foi proposta, mas não foi aceita nem mesmo para discussão

116 Decreto nº 3.692, de 19/12/2000 (BRASIL. DECRETO Nº 3.692, 2012). “Observado o disposto no art. 4º da Lei nº 9.433, de 1997, a ANA exercerá ação reguladora em corpos de água de domínio da União, inclusive mediante a definição de requisitos de vazão mínima e de concentração máxima de poluentes na transição de corpos de água de domínio Estadual para os de domínio Federal.” (BRASIL. LEI Nº 9.433, 2012).

porque os estados opositores não querem perder a sua unicidade.¹¹⁷

O Plano Decenal de Bacia aprova o uso de até 360m³/s para usos consuntivos prioritários (abastecimento humano e animal). A ANA já teria outorgado o uso de 325m³/s, conflitando com a necessidade mínima de operação do projeto. Isso constitui o principal argumento técnico da oposição. Sobre isso, o superintendente de Outorga e Cobrança afirma:

As outorgas preventivas têm tempo hábil, até a finalização da etapa de construção do Projeto, para serem revistas. Além disso, o uso real de águas outorgadas, hoje, é de aproximadamente 91m³/s, o que significa que teríamos, de imediato, 269m³/s disponíveis quando a vazão fixa do projeto é de apenas 26,4m³/s, obtendo média de 65m³/s ao longo dos anos no horizonte de 2025 e vazão máxima de 120m³/s exclusivamente em anos de excedente do Sobradinho. Do ponto de vista técnico, isso não há como ser refutado.¹¹⁸ Mais uma vez, percebe-se o caráter heterogêneo e muitas vezes dúbio do discurso setorial. São argumentos fundamentalmente técnicos, utilizados de forma política e enfraquecendo-se, muitas vezes, por isso. Quando o presidente da república ou o ministro da integração preconizam levar água a 12 milhões de brasileiros, simplesmente desprezam aquilo que está contido em vários pontos do próprio Projeto de Integração: o aumento da capacidade de irrigação e produção de energia, o que não são usos aprovados pelo Plano Decenal.

Tem-se, portanto, um discurso de duas faces no setor público federal: o estritamente técnico, das instituições técnicas envolvidas, e o intencionalmente político – Presidência da República e ministros –, promovendo espaços de questionamento e conflito. Aparentemente uno, do prisma da análise de discurso apresenta aspectos contraditórios relevantes a este trabalho.

117 Comunicação verbal realizada por Francisco Lopes Viana, superintendente de Outorga e Cobrança (SOC) da ANA.

118 Comunicação verbal realizada por Francisco Lopes Viana, superintendente de Outorga e Cobrança (SOC) da ANA.

Análise de Discurso do Setor Poder Público Federal

Uma análise dos textos levantados e resumidamente apresentados acima revela um vocabulário também heterogêneo, mas, no qual, a repetição de palavras é constante no tempo e no espaço (vazão, demanda, processos, negociação...), simbolizando uma diferenciação de interesses, mas uma mesma origem textual. Os significados são diferenciados para os diferentes atores. Enquanto, para o sertanejo, a água representa esperança e sobrevivência, medo e poder, para os técnicos representa aspecto de necessidade em médio prazo. Para os políticos, tem o aspecto de poder político e barganha. Gramaticalmente, os técnicos utilizam-se de previsões estatísticas, enquanto os políticos lançam mão de metáforas e argumentos do senso comum. Representa dois sistemas de conhecimento de crença distintos, apesar de defenderem, em diferentes instâncias, uma mesma ideia (enquanto o presidente da república usa “retirantes e populações carentes de recursos hídricos em curto prazo e médio” para designar os nordestinos beneficiados, as instituições técnicas usam “beneficiários diretos e indiretos”). Ou seja, são estratégias distintas de fortalecimento de um mesmo texto.

Há ainda o uso frequente de nominalizações, na tentativa de tornar aspectos técnicos mais compreensíveis pelo grande público, seja num processo de divulgação das informações técnico-científicas, seja nos palanques e nas declarações políticas em que o público-alvo é a sociedade civil em geral. Sobre a coesão, há indícios de unicidade em argumentações técnicas com repetição de palavras e uso de sinônimos (“vazão” e “saída d’água”, “captação” e “retirada”, “abastecimento humano e animal” e “uso consuntivo”), mas também há a representação de interesses díspares, construindo duas identidades distintas. Contudo, apesar da dubiedade do discurso textual, permanece uno ao fazer referência, essencialmente, aos argumentos técnicos, mesmo que politicamente manipulados, em alguns momentos.

Quanto à prática discursiva, identifica-se um processo de transformação social ao considerar a capacidade de mobilização do discurso (fortalecimento e integração das instituições governamentais para um mesmo objetivo). Fundamentalmente técnico, o discurso é produzido sob dois aspectos: a demanda histórica (vem sendo discutida há mais de 10 anos e foi pensada pela primeira vez ainda nos tempos do Império brasileiro) e a vontade política (identificação do presidente da república com

a proposta e com seu potencial eleitoral). A distribuição e o consumo do texto, ou dos textos, segue a mesma lógica: busca a validação de diferentes atores sociais. Não tem aspectos estritamente inovadores, mas a sua interdiscursividade, apesar de mista, revela um discurso técnico-científico hegemônico, apresentando diferentes características de tenor, transitando entre formal-oficial (declarações na Câmara dos Deputados ou mesmo em algumas entrevistas e documentos oficiais) e informal-casual (discursos inflamados e passionais, quando o presidente da república se apresenta como “um nordestino que conheceu a sede e a fome de perto”). É múltiplo também nos modos retóricos utilizados, apresentando-se prioritariamente de forma argumentativa, mas contendo muitos aspectos descritivos e expositivos relevantes. Apresenta cadeias intertextuais significativas para o processo de transformação social, pelo potencial de articulação das instituições governamentais relacionadas à gestão hídrica e ambiental em prol de um mesmo objetivo, construindo uma relação de troca perceptível ao envolver, ou permitir-se envolver, as instituições não-governamentais e a sociedade civil na mesma discussão.

Sobre a coerência do discurso setorial, há uma heterogeneidade. Ela se explica pela diversidade de instituições (produtores) e de atores sociais e políticos envolvidos (intérpretes particulares), diversidade essa que não a ameaça, apenas torna-a mais complexa. Existem leituras resistentes ao próprio discurso externo (ver discurso de setores contrários) e interno (pontuais; ver entrevista com Rosana Garjulli), que também são fortemente influenciadas por argumentos políticos, determinando a natureza dos conflitos socioambientais formados.

De representação discursiva direta, o discurso do setor estabelece um contexto temporal, técnico e político, demarcando claramente um estilo próprio: uma linguagem fundamentalmente técnica para tratar aspectos políticos, numa tentativa de conquistar a confiança dos atores sociais e políticos envolvidos na questão. Ao utilizar-se de pressuposições cientificamente apresentadas, o produtor distancia-se do próprio discurso, legitimando argumentações teoricamente isentas e sinceras. Contudo, o enfraquecimento do processo de negociação desponta como ponto fraco desta postura do produtor, gerando polêmica sobre a veracidade das informações apresentadas e sobre o caráter manipulativo dos dados (crítica ao Eia-Rima e à capacidade de responder tais suspeitas).

Do ponto de vista da prática social, há um discurso hegemônico que articula instituições e saberes políticos, científicos e sociais. Envolve, além das instituições governamentais, estruturas sociais como as instituições legislativas. Ele concebe a constituição de espaços de organização da sociedade civil, como o próprio CBH-SF, o CNRH e as audiências públicas, mas a forma como estes espaços é gerida deve ser observada, reconhecendo falhas ou armas de manipulação dos dados.

A constituição do CNRH, com mais de 50% de composição estatal, e o processo de formação de CBHs, ainda recentes e extremamente dependentes da tutela do Estado brasileiro, são exemplos, mas também podem ser usados de forma favorável ao Projeto de Integração. Deve-se observar que a própria polemização de uma decisão técnica do governo federal revela, no mínimo, a ruptura com uma história de decisões políticas e técnicas tomadas sem qualquer tipo de consulta social e que o incentivo e incremento da institucionalização da capacidade reivindicatória da sociedade civil organizada são igualmente inovadores. Os conflitos socioambientais gerados, neste caso, representam uma prática social relacionada às ordens do discurso, imprimindo mudanças reais e em construção. Em outras palavras, o discurso setorial analisado tem efeitos ideológicos e políticos delineados e facilmente identificados nas amostras utilizadas.

5.2 Setor Poder Público Estadual

Formado pelas instituições dos governos estaduais envolvidos diretamente e indiretamente com o Projeto de Integração, esse setor foi dividido, para fins de análise, entre estados favoráveis e contrários.

5.2.1 Setor Público Estadual: Estados favoráveis

Os estados favoráveis à implantação do Projeto de Integração considerados são os receptores e apresentam, em geral, coesão de postura e de discurso.¹¹⁹ Oficialmente, tem-se uma grande unicidade de posições favoráveis das comunidades sociais, técnicas, acadêmicas e políticas envolvidas. A necessidade de transpor é uma ideia antiga e é normalmente entendida e defendida como a única opção para garantir a estabilidade hídrica desses estados num futuro próximo.

119 Alguns atores políticos e acadêmicos posicionam-se contra o Projeto de Integração, por causa de interesses muito pontuais.

Já do ponto de vista da articulação política, têm-se dois momentos. Por um lado, houve a defesa incondicional do Projeto de Integração e a organização de Comitês de Defesa do Projeto de Integração, nas Assembleias Legislativas de alguns estados. Apesar de a sociedade civil não estar mobilizada para a questão, o medo da seca e de suas consequências faz com que comunidades científica, política e social engajadas ratifiquem as justificativas apresentadas pelo governo federal, utilizando-se do discurso da urgência e da necessidade para explicar ações aceleradas como a aprovação da Nota Técnica da ANA no CNRH sem a observância das Câmaras Técnicas:

O projeto vai levar água a 13 municípios cearenses, favorecendo aproximadamente 4 milhões de habitantes, mas, se ninguém usa de muita articulação, teria passado mais de dois anos nas Câmaras Técnicas. Poderia ser mais discutido, mas não iria sair, por medida protelatória. O Governo Federal não passou por cima dos ritos de discussão, mas teve mesmo que atropelar um pouco para que as coisas acontecessem.¹²⁰

Por outro lado, a articulação política deficiente revela estados acomodados com a posição de beneficiários, sem praticar esforços significativos para esta ação, tratada como bandeira federal. Essa tutela cedida ao Estado tem raízes históricas e fundamentação política.

No Ceará, por exemplo, o governador Lúcio Alcântara (PSDB), coloca-se oficialmente a favor do Projeto de Integração, qualificando a resistência como “miopia política e miopia humana, falta de solidariedade”.¹²¹ Apresenta o Ceará como “o estado melhor preparado para receber as águas transpostas devido à conclusão do Canal de Integração”.¹²² No entanto, entende que o sucesso imediato do Projeto de Integração pode significar a impossibilidade de reeleição de seu partido, dado ser Cid Gomes (PPS), o irmão do ministro Ciro Gomes (ex-prefeito de Fortaleza e ex-governador do Ceará), o provável candidato que irá enfrentar nas

120 Comunicação verbal realizada por Edinaldo Ximenes Rodrigues, secretário de Recursos Hídricos do Ceará (SRH).

121 PROJETO vai gerar revolução no semiárido, diz ministro. Diário do Nordeste, 14 set. 2004. Caderno Negócios.

122 PROJETO vai gerar revolução no semiárido, diz ministro. Diário do Nordeste, 14 set. 2004. Caderno Negócios.

urnas. Assim como o governador cearense, cada estado do setor tem suas particularidades políticas e, em alguns casos, isso pode representar pouco empenho na ação necessária para receber o Projeto de Integração.

Nos demais estados receptores, as dificuldades de articulação política e mobilização da sociedade são ainda maiores. Apesar de haver um movimento neste sentido também na Paraíba, onde o governador Cássio Cunha Lima anunciou intenção de conquistar o apoio político dos governadores dos demais estados componentes do Nordeste Setentrional, em especial os receptores.

Trata-se de uma questão crucial para a região, que não pode ser minada por polêmicas dispensáveis. [...] É imperioso, como já ressaltou o ministro Ciro Gomes (Integração Nacional), que fique claro que o projeto – proposto pelo Governo Federal e que tem estados beneficiados como parceiros – prevê a revitalização do rio São Francisco e o aproveitamento parcial de suas águas, sem comprometimento de sua bacia hidrográfica.¹²³

No Rio Grande do Norte, o secretário de Recursos Hídricos reconhece que a mobilização

Podia ter sido feita há mais tempo. Aqui é o Comitê de Defesa do Projeto na Assembléia Legislativa quem mobiliza os prefeitos. A SERHID fez trabalho de mobilização em parceria com a Paraíba durante o marco regulatório do Comitê Federal do Piranhas-Açu, principal rio favorecido pelo Projeto de Integração. Já para mobilizar os secretários, ocorreram reuniões na Paraíba, no Ceará e no Piauí onde o Projeto de Integração foi apresentado e discutido. Poderia dizer que os quatro estados têm discutido sempre juntos, mas que o Ceará, a Paraíba e o Rio Grande do Norte são os que deram maior ênfase a este processo.¹²⁴

123 GOVERNADOR da Paraíba diz que buscará apoio de outros estados para integração do São Francisco. Agência Brasil, [2005]. Disponível em: <<http://www.serhid.rn.goc.br/detalhe.asp?ldpublicacao=4330>>. Acesso em: 28 mar. 2005.

124 Comunicação verbal realizada por Josémar de Azevedo, secretário de Estado dos Recursos Hídricos (SERHID–RN).

Essa articulação deficiente revela mais que um conflito interno de interesses. Ela promove o questionamento sobre as reais condições de operação do Projeto de Integração nos estados receptores tanto do ponto de vista institucional quanto financeiro.

As instituições gestoras precisam ter condições de implantar os instrumentos de gestão (como a cobrança) e ter condições de operar as águas transpostas nos referidos estados, considerando a sua distribuição e tratamento. Contudo, apenas o Ceará conta com todos esses instrumentos implantados conforme Mapa 8 abaixo.



Figura 12 – Consolidação dos Instrumentos de Gestão de Água no Brasil

Fonte: IBAM(2004).

Como a mobilização dos receptores é recente, há muita desconfiança sobre a sua capacidade real de operação. Do ponto de vista financeiro, sabe-se que cabe aos estados entrar com uma contrapartida operacional. Ou seja, o governo federal implanta, mas os estados mantêm o empreendimento. Sobre isso, muito foi dito entre os opositores e pouco pelos estados receptores. Há disparidades de informação sobre o valor real desse investimento, que, assim como as vazões exatas destinadas a cada estado e retiradas de cada canal, ainda não foram definidas pelo Minis-

tério da Integração. A expectativa é iniciar as obras e definir estas vazões e valores conjuntamente com os estados interessados. De acordo com o coordenador do Projeto no MI, Pedro Brito, os estudos mostram um custo aproximado de R\$ 0,11 por m³/s, representando cerca de R\$ 20 milhões/ano para a manutenção por cada estado.¹²⁵ O que os estados favoráveis afirmam é que essa capacidade operacional terá tempo útil para ser “estruturada” e/ou “fortalecida”, contando com o apoio inicial do governo federal até a finalização total das obras, dado que nem mesmo a empresa operadora está definida ainda. Nas palavras do secretário cearense em entrevista:

A CHESF, provável operadora, deverá criar uma empresa para operar, ainda em discussão. Então, até o Projeto estar totalmente acabado, o governo federal deverá ajudar na manutenção dos estados receptores e como não acredito que as obras terminem em dois anos, teremos tempo para definir as demandas de vazão para cada estado e o investimento de manutenção em parceria com a empresa operadora.¹²⁶

Para o secretário, admitir esta dependência inicial não representa tutela estatal, mas o reconhecimento de um comodismo dos estados receptores que iniciam esforços tardios, mas que têm tempo hábil para superar o atraso. Explica que, assim como o Ceará, hoje, adquiriu “capacidade de gestão inquestionável, transformando suas bacias, que não tinham nenhum rio perene e hoje contam com mais de 2.500km perenizados em alguns anos”,¹²⁷ os demais estados receptores podem se reordenar.

Diferentemente do governo federal, que insiste no discurso político de “levar água a quem tem sede”, os estados receptores assumem claramente a intenção de desenvolvimento econômico da região e de aproveitamento de água para irrigação da agricultura. Uso indireto previsto no próprio Projeto de Integração como ganho de sinergia e de desenvolvimento sustentável, o incremento da agricultura irrigada constitui uma das principais críticas da oposição, que, encabeçada por alguns estados e pelo CBH-SF, exige o cumprimento do Plano Decenal da Bacia

125 PROJETO atual é pé no chão. Diário do Nordeste, 21 fev. 2005.

126 Comunicação verbal realizada por Edinaldo Ximenes Rodrigues, secretário de Recursos Hídricos do Ceará (SRH).

127 PROJETO atual é pé no chão. Diário do Nordeste, 21 fev. 2005.

do São Francisco e, portanto, da utilização exclusiva da água transposta para usos consuntivos. O impasse se configura, assim, na forma de discurso; a impropriedade do Projeto de Integração, conforme entendida pela oposição, não está exatamente nos aspectos técnicos, mas nos seus objetivos finais e nos seus beneficiários reais. Essa é a forma mais sensata de perceber tamanha articulação da oposição.

Enquanto governo federal e estados opositores brigam entre si, os estados receptores permanecem pouco ativos na discussão e planejam ações econômicas fundadas nos dados técnicos da proposta. Segundo os textos analisados, estes atores defendem que, com o Projeto de Integração, os ganhos superam aqueles relativos simplesmente ao abastecimento humano porque estabilizam reservatórios, diminuindo perdas por evaporação e a retenção de água por insegurança quanto aos anos futuros. Ao proporcionar estabilidade, permitem outros usos, como a irrigação, trazendo o desenvolvimento sustentável à região do Semiárido beneficiada com o ganho indireto por meio da chamada sinergia.

Na realidade, a carcinocultura e a fruticultura são os grandes beneficiários. A água da transposição vai permitir que seja liberada água para estes projetos. Isso ocorre porque há um aumento da disponibilidade hídrica para 70% com os ganhos da sinergia, não configurando o objetivo inicial do projeto, que permaneceria sendo garantir água para abastecimento humano. Este seria um uso indireto.¹²⁸

A ideia de desenvolvimento regional está presente em outros estados. Para o secretário de recursos hídricos cearense, Edinaldo Ximenes Rodrigues, as águas do rio São Francisco servirão para desenvolver o Vale do Jaguaribe e a sua agricultura irrigada. Isto porque estima-se que, em seis anos, o sistema atual entrará em colapso pelo surgimento de novas demandas de água e como “qualquer empresário que queira se instalar vai querer uma garantia de água por 20 anos”,¹²⁹ o setor entende

128 Comunicação verbal realizada por Josemá de Azevedo, secretário de Estado dos Recursos Hídricos (SERHID-RN).

129 CEARÁ nega dependência. Diário de Pernambuco, 23 nov. 2004. Coluna Brasil.

que o Projeto de Integração surge como alternativa de desenvolvimento. Em entrevista pessoal para este trabalho, complementa: “Como é que você vai separar essa utilização? Qual o problema de usar essa água para trazer o desenvolvimento sustentável para o Nordeste?”

O conflito com a oposição, que só agora começa a impactar efetivamente nos estados receptores, é entendido pelo setor como resultado da falta de compensação para os estados doadores. Mais uma vez remetendo à entrevista realizada com o secretário potiguar: “Quanto aos dados técnicos que eles (oposição) apresentam, são falsos. O mesmo acontece com a questão da disponibilidade hídrica. É uma forma de pressão para receber compensação.”

Os estados receptores enfrentam dificuldades de apoio até mesmo no seu interior, por falta de informação e por medo da seca, bem como por desconfiança da sua população, acostumada a obras mal empreendidas (Dnocs). Esta oposição interna é ainda fraca porque, na verdade, os cidadãos a serem beneficiados conhecem pouco o Projeto de Integração. A reação a isso acaba por utilizar-se também dos argumentos mais emocionais, no entanto, de forma muito mais restrita e apenas em algumas instâncias.

Análise de Discurso do Setor Poder Público Estadual: Estados Favoráveis

Numa análise do discurso desse setor, percebe-se um vocabulário semelhante ao do governo federal, mas muito mais despreocupado com o discurso político, apesar de produtor e consumidor estarem fisicamente mais próximos. A análise textual permite perceber um discurso muito mais técnico-científico e economicamente preocupado. O mesmo ocorre com o vocabulário utilizado. Isso define, por si só, um discurso um pouco menos manipulativo que o do governo federal, possivelmente, porque a resistência que recebe é bem menor ou praticamente inexistente nas fronteiras estaduais, permanecendo ainda muito concentrado nas comunidades técnicas e acadêmicas. O discurso do setor tem duas funções básicas: convencer e operar o projeto. O representante deste discurso no setor analisado (instituições dos governos estaduais e Assembleias Legislativas), que, na verdade é coletivo, apresenta-se com o prestígio em fase de recuperação na maioria dos estados receptores, por causa de condições históricas de má gestão pú-

blica dos recursos naturais no Nordeste brasileiro,¹³⁰ mas com importância política inquestionada. As palavras têm sentidos claros e a dificuldade de interpretá-las, em alguns casos, deve-se à utilização política de termos técnicos pouco conhecidos pelo senso comum, tais como vazão e evapotranspiração. No entanto, o que poderia ser negativo representa um ganho do ponto de vista sociolinguístico.

A proximidade entre produtor e consumidor e as instâncias de gestão de recursos hídricos já consolidadas ou em consolidação, em especial os CBHs, favorecem o entendimento das questões envolvidas porque constroem entendimentos mais simples e uma linguagem própria e fundem aspectos da língua social cotidiana e a técnico-científica sem perdas de significado. Esse uso, cada vez mais frequente, representa um empoderamento dos atores sociais envolvidos direta e indiretamente com o tema e que se tornam cada vez mais aptos a compreender e acompanhar o processo de gestão pretendido. Os principais difusores do discurso observado fora da comunidade científica e política são exatamente os CBHs e os técnicos de recursos hídricos, que se tornam intermediários neste processo de entendimento sociolinguístico e permitem a absorção de significações sociais simples. Tem-se, portanto, a construção de uma linguagem técnica mais social e, assim, de uma gramática com significados interpessoais, textuais e ideacionais coletivos.

Como o discurso ainda permanece pouco difundido na sociedade civil, não há um processo de transformação social amplo diretamente vinculado ao Projeto de Integração, mas há um potencial de transformação.¹³¹ Os diferentes atores são coesos em torno de um objetivo maior, que é tornar viável e cada vez menos sofrido o convívio com a seca e com as suas consequências. A construção de uma identidade social está subentendida na observação das relações e dos sistemas de conhecimento e crenças (tradicionais, religiosos, técnico-científicos e políticos) envolvidos e que, apesar de distintos e de corresponderem inicialmente a interesses também díspares, tornam-se unos. Esses sistemas de conheci-

130 O Estado do Ceará desponta como exceção porque as suas ações, desde a década de 1980, na gestão específica dos recursos hídricos, com a aprovação da Legislação Estadual, em 1992, e a implantação da Cogerh, 1993, e dos CBHs já conquistaram um *status* de maior confiança junto à sociedade civil, tornando-se exemplo de gestão seguido em todo o país.

131 Mais uma vez, destaque-se que as transformações sociais e o empoderamento dos atores sociais relativos à gestão participativa, em alguns estados, é anterior à proposta de integração das bacias.

mento e crença definem a abordagem dos principais temas identificados. Estes se repetem de acordo com as questões de conflito, reforçando as identidades sociais locais (uso frequente de palavras como nordestino, sertanejo e retirante criam este elo de identificação). A caracterização política e social do vocabulário técnico-científico recorre frequentemente a orações passivas para representar necessidades identificadas e ações já empreendidas, bem como de metáforas gramaticais para identificar aquelas que devem ser priorizadas em curto, médio e longo prazos.

Tem-se, então, uma prática discursiva profundamente marcada pela proximidade produtor-consumidor e pela origem institucional do produtor e do distribuidor.¹³² O consumo dos textos analisados também é diverso. Entre artigos de jornal, entrevistas pessoais e documentos oficiais, a linguagem utilizada muda um pouco porque muda o público-alvo, mas a ideia é sempre a mesma: transpor para superar limites físico-climáticos. Tem-se, portanto, uma interdiscursividade claramente mista, na qual o peso dos sistemas de conhecimento e crença locais é muito maior que no poder público federal.¹³³

O discurso tem gênero e estilo bem definidos e, de modo principalmente falado e escrito, utiliza-se de estilo retórico variável. Quanto ao tenor, predominam o formal e o oficial, dado o discurso ser prioritariamente produzido por instituições oficiais de pesquisa e pela classe política. Delineia cadeias intertextuais fortalecidas pelo sistema de gestão pública dos recursos hídricos, utilizando-se de sua infraestrutura para estabelecer troca com as práticas sociais. Coerente com os interesses políticos dos estados, o discurso representa aspectos contextuais (Nordeste) de significados ideacionais (carência de recursos hídricos, transposição) e as suas pressuposições e os seus argumentos são, muitas vezes, manipulativos e irônicos (“Eu não vou mentir que se fosse baiano eu poderia até não estar contra o projeto, mas estaria pleiteando recursos para revitalização e outros projetos no meu estado”¹³⁴).

132 Mesmo destacando o papel de novas instâncias institucionais de distribuição, como os CBHs e as universidades, deve-se lembrar que ambas têm origem na iniciativa do poder público e, em geral, constroem relação de dependência com organismos governamentais.

133 Para tornar-se legítimo, o discurso tem, antes de tudo, que corresponder às expectativas básicas desses sistemas. Por não fazê-lo sempre, ocorre a resistência de alguns movimentos sociais e religiosos.

134 Comunicação verbal realizada por Edinaldo Ximenes Rodrigues, secretário de Recursos Hídricos do Ceará.

Do ponto de vista da prática social, o discurso setorial utiliza-se de estruturas sociais e hegemônicas e o seu principal desafio é reconstruir e fortalecer ou mesmo criar relação de confiança entre as instituições governamentais e a sociedade civil. Ao envolver instituições governamentais e instâncias de gestão participativa da sociedade civil, no mínimo, se preocupam com a legitimação social.

5.2.2 Setor Poder Público Estadual: Estados contrários

Este setor é formado pelas instituições governamentais dos estados que se declararam contrários ao projeto. Textos falados e escritos dos Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas e Minas Gerais foram analisados e serão brevemente apresentados a seguir, para viabilizar a compreensão da análise empreendida.

Estes quatro estados posicionam-se contra o Projeto de Integração, por vários fatores, dentre eles por seus objetivos reais, ou seja, o entendimento de uso econômico das águas:

O problema não é tirar 50 ou 60 metros do curso da água, mas tirar essa água pra quê? Como está o projeto, voltado para levar água a 500 quilômetros de projetos de irrigação, não vejo economia nenhuma. [...] É preciso dar andamento a dezenas de obras, não apenas de irrigação, mas de adutoras e outras intervenções voltadas para o abastecimento de água de muitas populações que estão às margens do São Francisco, o que é a principal razão para a objeção ao projeto.¹³⁵

Argumentam que este uso define a agricultura irrigada como a real beneficiária do projeto sem que haja uma análise de custo e viabilidade operacional satisfatória.

Sobre a irrigação, há unanimidade no setor. Em todos os textos, escritos e falados, é constante a referência ao caráter estritamente econômico dos interesses envolvidos.

135 Declaração do governador da Bahia, Paulo Souto, durante reunião do CBH-SF, para definir parecer definitivo sobre o projeto, ocorrida em Salvador (BA), dia 27/10/2004. Ver Souto reafirma ser contra transposição. Diário Oficial, ano 89, n. 18.688, 27 out. 2004.

70% da água transposta será utilizada para irrigação, enquanto 10% irá para a carcinocultura e somente o restante para os usos consuntivos de fato. Como justificar e aceitar esta proposta? Levar água para as comunidades carentes, como vem sendo dito pelo governo federal, é uma falácia, porque, dos canais de transposição, são necessárias adutoras para puxar a água, e não serão feitas adutoras em pequenas comunidades. Por isso somos contra.¹³⁶

Outro fator de resistência é o não reconhecimento da urgência do projeto. Para alguns, o governo federal estaria mal assessorado, mas, na maioria dos textos analisados, credita-se um interesse eleitoreiro na obra por parte do presidente Lula. Isso justificou a grande mobilização institucional gerada nesta esfera, já que “toda a esfera federal está envolvida no processo e o papel do MMA foi apenas de responder às necessidades do MI, e não o de discutir o processo como deveria ser”.¹³⁷

“Eu diria que a comunidade que estuda o rio, que estuda o Nordeste sem buscar dividendos políticos eleitoreiros imediatos, todos se manifestam contra a transposição”, segundo o deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA), líder do Partido na Câmara dos Deputados, já foi presidente da Chesf.¹³⁸

“Tudo está sendo feito rápido demais, para coincidir com as eleições brasileiras”, de acordo com João Alves, governador de Sergipe, durante debate promovido pela OAB, em 02 de maio de 2005.¹³⁹

Mais que insatisfação e barganha por recursos para os próprios estados, como é compreendida a argumentação pelas instituições do governo federal, a oposição ao projeto apresenta argumentos técnicos contrários à realização da obra, como a questão da vazão máxima estar condicionada

136 Comunicação verbal realizada por José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG) e Presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão.

137 Comunicação verbal realizada por José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG) e presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão.

138 PROJETO é apenas ilusão para população nordestina. A Tarde, 29 nov. 2004.

139 CIRO Gomes ouve poucas e boas. Correio Braziliense, 3 abr. 2005.

ao nível do reservatório de Sobradinho. Para Teresa Muricy, a série histórica precisa ser observada com mais cuidado:

A cada 10 ou 15 anos ocorre um deplecionamento grande no Sobradinho, baixando o volume em até 6 metros da cota mínima. Em 2001, há apenas 4 anos, o reservatório chegou à cota mínima (12 metros). Para quê um projeto tão grande para só tirar água de vez em quando?¹⁴⁰

Esse é o argumento central do discurso da maioria dos atores de oposição ao Projeto de Integração, mas não revela, por si só, uma verdade incondicional. Na verdade, a questão do nível de Sobradinho está vinculada a outra, muito mais relevante: a ética de discurso. É inquestionável o grande intervalo de tempo que se estabelece entre anos de cheias no Sobradinho. Por trás do argumento sobre a viabilidade e coerência de investimento numa obra tão grande e nessas condições, há o verdadeiro motivo de impasse: a falta de confiança nas instituições do governo federal. Do ponto de vista da oposição, elas possivelmente utilizarão vazão maior que a anunciada, acarretando sérios problemas ambientais. Além disso, se os ganhos são mesmo a estabilização dos reservatórios e os usos secundários das águas (com a sinergia prevista no projeto), significa dizer que a proposta está voltada, de fato, para o desenvolvimento de alguns setores econômicos, como defende a oposição, e não para o abastecimento de 12 milhões de nordestinos sedentos, como repete incansavelmente o governo federal. Logo, o conflito se configura essencialmente no âmbito do discurso institucional do setor poder público federal. Indagados sobre esta questão, todos os representantes dos governos estaduais de oposição confirmaram essa impressão, denominando como má fé e estratégia política o uso de falsos beneficiários.

Sobre os aspectos técnicos de oposição, o setor poder público estadual (estados contrários) adotou como base de argumentação o parecer técnico do Centro de Recursos Ambientais (CRA) da Bahia,¹⁴¹ o qual indica pontos não contemplados no Eia-Rima do projeto.

140 Comunicação verbal realizada por Teresa Muricy, diretora de Estudos e Desenvolvimento Ambiental (Dired) do Centro de Recursos Ambientais da Bahia (CRA).

141 Parecer Técnico Dirco nº1.028/2004. O CRA é uma autarquia vinculada à Semarh/BA.

O Eia-Rima é um estudo mentiroso e superficial. Dos onze aspectos levantados pelo CRA, nove não foram contemplados. Além de não avaliar os impactos na bacia doadora, classificando-a de Área de Influência Indireta (AII), diz, por exemplo, que há todo um procedimento de participação e sensibilização das terras indígenas, apesar de entender que não passa por estas terras diretamente. Mas o parecer do CRA prova que sim, que o Projeto passa por estas terras e, pior, que os índios pouco ou nada sabem sobre ele.¹⁴²

Este setor levanta discussão sobre vários aspectos além da urgência, especialmente a necessidade hídrica das bacias receptoras e a disponibilidade de doação da bacia do São Francisco. Declara-se contrário ao Eixo Norte, mas favorável ao Eixo Leste. Enquanto reconhece a necessidade hídrica, no médio prazo, no Eixo Leste, entende que, nos estados do Eixo Norte, o que falta é capacidade de distribuição, já que utilizam apenas de 12 a 15% da água disponível. “Ninguém é radical. Somos contra o Eixo Norte porque os dados mostram que não falta água. O que falta é a distribuição de água para as áreas mais carentes.”¹⁴³

Ao não concordar com os cálculos apresentados pelo Eia-Rima sobre disponibilidade hídrica das bacias receptoras, o Parecer do CRA aponta que o seu condicionamento à vazão da foz foi considerado de forma a confundir intencionalmente “Disponibilidade Hídrica Total” com “Vazão Disponível” e que “Dizer que a transposição comprometerá apenas 3,5% da vazão disponível é um erro.” (CRA, 2004, p. 11). Por fim, questiona o cálculo do balanço hídrico apresentado pelo Ibama e a Nota Técnica da ANA: “Assim, deve ser solicitado um balanço hídrico do rio São Francisco, que detalhe melhor as vazões retiradas, considerando a variabilidade mensal destas demandas e as outorgas já concedidas em toda bacia” (CRA, 2004, p. 29).

Soma-se a estes argumentos a reivindicação de ações direcionadas à falta de água as margens do próprio São Francisco.

142 Comunicação verbal realizada por Teresa Muricy, diretora de Estudos e Desenvolvimento Ambiental (Dired) do Centro de Recursos Ambientais da Bahia (CRA).

143 Comunicação verbal realizada por Manfredo Cardoso, diretor-geral da Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia e vice-presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão.

Este ponto acentua a equivocada prioridade do projeto. É legítimo que esta região queira se desenvolver, mas é absolutamente inadmissível que cidadãos brasileiros que vivem próximos à calha do Rio São Francisco [...] e aos reservatórios já existentes no próprio Nordeste Setentrional fiquem sem água nas suas casas, atendidos por carros-pipa, enquanto milhares de dólares serão gastos para criar camarão e irrigar flores com água do rio, a mais de 400km de distância.¹⁴⁴

Como resposta, o governo federal decretou que 2,5km das terras de margem do rio são de utilidade pública e interesse social para desapropriação e assentamento rural. Imediatamente os estados opositores reclamam do que seria uma incongruência, dado que, “só no Eixo Norte, significa mais 10 milhões de habitantes e cerca de 310 mil hectares irrigados, comprometendo o volume de vazão final da água transposta.”¹⁴⁵

Sobre o custo do Projeto de Integração e a declaração do governo federal de que o valor investido na região semiárida, nas últimas secas, é superior ao previsto no orçamento do projeto, os atores deste setor protestam acusando mais um argumento de má fé do governo federal:

Os técnicos dizem que não sabem porque fica-se contra se só nas duas últimas secas se gastou mais que o custo do Projeto em ações de socorro ao semiárido. Na verdade, utiliza-se de um custo referente a todo o semiárido quando o projeto corresponde a menos de 15% dessa área.¹⁴⁶

O Parecer do CRA questiona o Eia-Rima também no que toca à viabilidade econômica, questionando a sua análise fundada no abastecimen-

144 José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG). Pronunciamento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre Transposição das Águas do Rio São Francisco.

145 Comunicação verbal realizada por Manfredo Cardoso, diretor-geral da Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia e vice-presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão. Destaque-se que, segundo o governo federal, dos 310 mil hectares, apenas 50 mil teriam vocação direta para a agricultura irrigada.

146 Comunicação verbal realizada por José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG).

to humano e industrial. O parecer afirma que o Eia-Rima não apresenta avaliação detalhada dos quantitativos de investimentos, operação e manutenção do sistema, dos retornos financeiros dos subsídios. (CRA, 2004).

Inicialmente, os dois estados mais mobilizados na oposição ao projeto, Bahia e Minas Gerais, estão unidos na oposição, mas eles têm interesses iniciais um pouco distintos. De acordo com os setores favoráveis ao projeto, essa diferenciação pode ser vista claramente. Enquanto a Bahia busca recursos para obras no estado, Minas Gerais se preocupa com o sentimento de posse de águas bastante evidente.

Não tem sentido iniciar novas obras de interligação de bacias antes de concluir outros projetos que estão paralisados, como os do Salitre, na região de Juazeiro, e Baixio de Irecê, no Norte da Bahia. [...] Ainda há muito o que fazer no semiárido do próprio São Francisco antes de pensar em interligação das bacias.¹⁴⁷ Minas Gerais tem mais de 75% das águas que vão sair para o Projeto e por isso deveria pactuar sobre a vazão na divisa com a Bahia antes da sua aprovação já que, por lei, os estados podem fazer uso de até 80% de suas águas. A quebra do Pacto Federativo precisa ser revista. É preciso negociar mais.¹⁴⁸

Na verdade, a Bahia tem dois projetos como principais reivindicações: a Revitalização do São Francisco e as obras no Salitre. A proposta de revitalização ganha destaque e consonância com os demais estados opositores e com as organizações da sociedade civil organizada, em especial, o CBH-SF (ver setor sociedade civil organizada). “Revitalização não tem nada a ver com transposição e não pode ser usada como moeda de troca. O governo federal joga isso na mídia de má fé.”¹⁴⁹

147 Segundo as palavras de Jorge Khoury, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia, publicadas no artigo: BATALHA pela transposição. Correio Braziliense, 11 set. 2004.

148 Comunicação verbal realizada por José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG) e Presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão.

149 Comunicação verbal realizada por Manfredo Cardoso, diretor geral da Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia e vice-presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão.

Já Minas Gerais tem, no seu secretário de Meio Ambiente, José Carlos Carvalho, o seu principal interlocutor. Ele concentra seu discurso na necessidade de reestruturar o Pacto Federativo, ou seja, no processo de negociação, representando o discurso da maioria opositora. Segundo o secretário mineiro, além de definir a alocação setorial da água entre usuários, é inevitável estabelecer a sua distribuição espacial entre os estados. Ele considera que o papel do CBH-SF é ser o responsável legal pela negociação e pelas determinações do Plano Decenal da Bacia, mas isso vem sendo ignorado na prática. Segundo José Carlos, essa postura é uma imposição do governo federal e compromete a segurança hídrica a jusante. Para ele, esta postura poderia ainda significar

[...] a transformação do modelo sistêmico de gestão de recursos hídricos “colegiado e participativo” num modelo caótico, no qual o federalismo cooperativo e a solidariedade institucional tendem a ser substituídos pela competição e pela disputa, principalmente nos casos de regiões hidrológicas nas quais as bacias hidrográficas afluentes estão, por força de mandamento constitucional, submetidas à dominialidade dos respectivos estados federados, investidos de poder outorgantes do direito real de uso nas bacias hidrográficas de seu domínio.¹⁵⁰

Sobre a dominialidade, muito tem sido discutido e reivindicado no setor, mas com pouco efeito sobre as declarações e ações do governo federal e dos estados favoráveis. A questão remete às nascentes de água do São Francisco, que estão aproximadamente 73% em Minas Gerais e cerca de 20% no Estado da Bahia. Como os estados podem, em tese, consumir até 80% de suas águas, juntos, os dois estados são responsáveis por mais de 70% das águas da bacia. Segundo os dois secretários de meio ambiente estaduais, estes seriam o momento e a razão da urgência de construção do Pacto Federativo, cabendo uma maior negociação para garantir a vazão necessária para Sobradinho e para a operação do projeto, ou seja, um pacto efetivo de alocação de água, coordenado pelo CBH-SF.

150 José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG). Pronunciamento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre Transposição das Águas do Rio São Francisco.

O primeiro passo do Pacto foi a definição da vazões de transposição, alocável e dos reservatórios de Três Marias e Sobradinho. Ela foi realizada com sucesso no âmbito do Plano Decenal da Bacia. Já o segundo seria a definição da distribuição espacial por estados e o governo, mas ele foi atropelado pela decisão do CNRH.¹⁵¹

Destaque-se que, apesar de afirmar repetidas vezes sobre a necessidade de realização do Pacto Federativo ou Pacto das Águas, o setor foi relutante à proposta apresentada pelo governo federal por meio da ANA, por entender que discutir essas vazões agora poderia enfraquecer o discurso de oposição ao Projeto de Integração. Esta é uma estratégia política não-explicita no discurso, mas confirmada por representantes setoriais no momento de realização de entrevistas pessoais.

Apesar de reconhecer o Plano Decenal como legítimo, independente da rapidez com que foi elaborado, o discurso de oposição dos quatro estados não faz o mesmo com as instituições governamentais envolvidas na gestão do projeto. Sobre o CNRH, identifica-se uma insatisfação generalizada no setor com a sua composição (dos 56 membros, 29 são representantes do governo federal) e com a reunião para apreciação da Nota Técnica da ANA em janeiro de 2005:

O CNRH não foi convocado como instância recursal, para rever a decisão do CBH-SF, mas para apresentar o Projeto de Integração e votar a Nota Técnica. Nos modelos de gestão colegiada e participativa, ninguém pode ter maioria absoluta porque isso anula o princípio da negociação.¹⁵²

Esse conflito ultrapassou os limites da reunião. Como previsto, a aprovação da Nota Técnica que garantiu a outorga necessária ao Projeto de Integração ocorreu e representou a aprovação do próprio projeto, dando continuidade ao processo de licenciamento. Em resposta, a opo-

151 Comunicação verbal realizada por José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG).

152 Comunicação verbal realizada por José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG).

sição mobilizou-se junto à justiça e aos organismos da sociedade civil para impedir a realização das audiências públicas previstas, entendendo-as como “mais uma manobra de falsa legitimação do projeto. Realizar é legitimar que houve participação no processo de tomada de decisão e isso não é verdadeiro.”¹⁵³

O principal impasse continuou a ser a questão da outorga, da dominialidade das águas e do Pacto Federativo. Defendida pelo governo federal, a outorga não é reconhecida pelos estados contrários, pois entendem não ter havido negociação suficiente em torno das outorgas já autorizadas pela ANA, o que compromete a vazão garantida na Nota Técnica em questão.

De fato, existem atualmente cerca de 325m³/s já outorgados, restando apenas 35m³/s, de acordo com a disponibilidade liberada para uso externo pelo Plano Decenal de Bacia. Para o setor, nas palavras de Manoel Cardoso em entrevista pessoal: “Isso é um absurdo e dizer que teremos tempo e condições de renegociar todas as outorgas liberadas é mais absurdo ainda!” Mais uma vez, a quebra do processo de negociação desponta como o principal fator de conflito entre setores.

As Assembleias Legislativas dos quatro estados opositores tiveram destaque na organização das forças políticas de oposição ao projeto. Realizando reuniões, publicando manifestos e organizando campanhas e ações públicas, promovem a interface com as instituições da sociedade civil, em especial as ambientais e educacionais.

“Eles querem aprovar o projeto contrário à vontade do povo, do estado e dos Comitês de Bacia. Estávamos praticamente de braços cruzados. Nossa proposta é sair agora para a ação e fazer com que, ao menos, o governo federal reexamine a sua proposta.”¹⁵⁴

Alagoas e Sergipe compraram a briga um pouco depois, mas Sergipe destaca-se hoje, na figura de seu governador, João Alves, como forte opositor ao projeto. Sua participação na reunião da Ordem dos Advogados

153 Comunicação verbal realizada por Manoel Cardoso, diretor geral da Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia e vice-presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão.

154 De acordo com as palavras do deputado João Bonfim, presidente da Comissão Especial do Rio São Francisco na Assembleia Legislativa da Bahia, publicadas no artigo: NÃO à transposição. Correio da Bahia, 27 nov. 2004. Aqui Salvador.

do Brasil (OAB) sobre o projeto e em alguns debates públicos e entrevistas mostram argumentos técnicos e políticos decididos e proativos. Em manifesto publicado pela Assembleia Legislativa de Alagoas, pode-se resumir a postura e as razões dos dois estados na discussão:

Vítima, juntamente com o Estado de Sergipe, dos dramáticos impactos socioambientais causados pelos barramentos exigidos pelo sistema hidrelétrico na região do Baixo São Francisco, o Estado de Alagoas, que nada recebeu, em termos compensatórios, pelo assoreamento do rio, erosão de suas margens, decadência de suas cidades ribeirinhas, morte de suas várzeas, diminuição drástica de sua biodiversidade, desaparecimento de sua pesca, perda de navegabilidade e retração de culturas agrícolas, não assistirá de braços cruzados que uma nova onda de megaimpactos negativos inviabilize geopoliticamente o seu futuro, considerando-se que, literalmente, quase a metade dos seus municípios está na área da Bacia Hidrográfica do São Francisco. Alagoas não aceita a Transposição! Não aceita que sua segurança hídrica futura seja posta em risco por um projeto cujo arranjo institucional não está claro e cujos efeitos desencadearão inevitavelmente uma enorme balbúrdia no sistema de outorgas da bacia hidrográfica.¹⁵⁵

Percebe-se, mais uma vez, que o caráter político e institucionalizado do discurso de oposição segue o mesmo padrão que o discurso favorável: ora técnico, ora político, ora emocional. Quanto ao último aspecto, é impresso pelo envolvimento direto das questões culturais, que, refutadas por alguns, são claramente assumidas por outros e constantemente percebidas na análise dos textos: “Eu confesso que tento ser cada vez menos emocional, mas é impossível.”¹⁵⁶

155 MANIFESTO do Poder Legislativo de Alagoas: Alagoas não aceita a transposição!: revitalização já!. Disponível em: <www.cbhsaofrancisco.org.br/Download/Arquivo%20Publicados/Boletim/2005/55-05.htm>. Acesso em: 2012.

156 Comunicação verbal realizada por Manfredo Cardoso, diretor geral da Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia e vice-presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão.

Além do impasse sobre a disponibilidade hídrica da bacia do São Francisco e dos conflitos de interesses sobre o uso tanto das águas transpostas quanto das verbas destinadas, é muito questionada a capacidade de gerenciamento e operação do Projeto de Integração após a conclusão das obras. Caberia aos estados receptores manter financeira e fisicamente a obra, mas a capacidade institucional e a mobilização de recursos ainda é muito reduzida.

Ciro diz que papel do governo federal é construir os canais e que os demais investimentos devem vir dos estados, mas isso não foi amplamente negociado. Nenhum dos estados receptores está preparado para gerir o Projeto de Integração principalmente sem financiamento maciço de organismos internacionais.¹⁵⁷

E ainda: “por que um projeto desse não tem financiamento de nenhum organismo internacional?”¹⁵⁸

A falta de financiamento de organismos internacionais, em especial do Banco Mundial (BIRD), parceiro do governo brasileiro em muitos projetos ambientais e sociais, também gerou polêmica e conflito. O veto dá-se, segundo documento oficial do Banco, “devido às restrições fiscais”. Ele aponta alguns dos impasses a serem mais bem focados pelo Projeto de Integração:

Interesses conflitantes entre dez estados e diferentes setores usuários, direitos de uso da água ainda não claramente definidos; necessidade de uma negociação política adequada; o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) do projeto não está completamente discutido e aceito entre os órgãos ambientais, organizações não governamentais (ONGs) e sociedade.¹⁵⁹

157 Comunicação verbal realizada por José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG).

158 Comunicação verbal realizada por Teresa Muricy, diretora de Estudos e Desenvolvimento Ambiental (Dired) do Centro de Recursos Ambientais da Bahia (CRA).

159 BANCO defende uso de fontes de água já existentes. Correio Braziliense, 2 fev. 2005. Caderno Brasil.

Apesar de fazer referência a uma versão anterior do Projeto de Integração, não houve pronunciamento mais recente de apoio a ele pelo BIRD. Isso ratifica o discurso de oposição de que tecnicamente o Projeto de Integração é inviável,¹⁶⁰ já que compromete o fortalecimento e, muitas vezes, a criação de infraestrutura institucional e política para operar o projeto nos estados receptores.

Análise de Discurso do Setor Público Estadual: Estados Contrários

A partir da análise dos textos brevemente discutidos, configura-se um discurso homogêneo de oposição. O contexto das palavras é constante, apesar de envolver vários estados e, portanto, vários atores. Isso se dá porque as motivações do discurso são muito semelhantes, fundando-se em aspectos políticos e técnicos, em sua maioria. Essa homogeneidade faz uso de repetição constante de palavras e expressões, revelando um discurso hegemônico, ou seja, que se sobrepõe às distinções entre os reprodutores ou atores sociais, estabelecendo coesão de ideias. A busca pela construção de identidades sociais na amostra fica evidente quando se pretende estabelecer um único conceito central de oposição, mas os diferentes problemas e interesses de cada estado e instituição promovem uma identidade social com diferenciações. Na verdade, a hegemonia e a coesão de argumentos ainda são entendidas como coincidências e não como identidade. A troca entre as instituições e as articulações reveladas nos textos têm forte caráter político, tornando-se susceptíveis à instabilidade no médio prazo. Isso se justifica pela característica dos compromissos políticos no país, os quais são sempre fundados não em ideias e ideais, mas em personalidades e interesses imediatos.

Contudo, o tema gerador dos conflitos e dos textos tem forte aspecto histórico-social. Apesar de se reconhecer a necessidade de observar um período maior de textos produzidos para concluir sobre as reais transformações sociais, e não institucionais, resultantes, credita-se ao setor certa transitoriedade entre ideia e movimentações sociais, redefi-

160 As observações constam de uma carta oficial e confidencial encaminhada pelo BIRD ao governo brasileiro sobre apreciação do Projeto de Transposição, em 2001. Elas foram posteriormente reiteradas numa apresentação oficial em 2003. Contudo, alterações posteriores foram feitas ao Projeto de Integração e devem ser consideradas, para efeitos de pesquisa, bem como as observações contidas no próprio EIA.

nindo o agrupamento social de pequenos grupos nos diferentes estados. Infere-se importante papel de liderança exercido no primeiro momento do conflito, quando a discussão do Projeto de Integração, ainda restrito a gabinetes políticos e de gerências técnicas, ganha espaço em setores da sociedade civil, mobilizando atores externos e internos. Os significados são geralmente passíveis de uma distinção em duas classes, de acordo com as diferenças sociais preestabelecidas entre os produtores e reprodutores: política e social. Ambas são perpassadas pela tecnicidade, transitando cada vez mais entre as esferas de instituições governamentais dos diferentes estados.

Gramaticalmente, o discurso ganha aspectos oficiais e oficiosos, quando o vocabulário institucional de abordagem dos conflitos é difundido com certo sucesso. É mérito deste setor possuir mais que coerência entre alguns vocabulários e ideias, mas entre produtores e receptores, que, vivendo diferentes momentos de desenvolvimento e estabilidade política e tecnológica, interna e externa, constituem um grupo hegemônico e unido, não apresentando rixas internas. Esta característica possivelmente poderá mudar quando for dado início ao processo de discussão de vazão hídrica a ser retirada e destinada a cada estado.

A metáfora é constantemente utilizada, quando os textos estão direcionados a setores e entidades exteriores, como aqueles destinados a mobilizar instituições da sociedade civil e indivíduos usuários, em particular. Ou seja, os sistemas de conhecimento e crença envolvidos determinam a natureza do texto, mas a nuance política é, sem dúvida, muito forte em todas as amostras observadas. Estes sistemas podem ser formais e informais, culturais e até mesmo particulares ou emocionais. Na verdade, a dimensão assumida pelo conflito favorece o envolvimento pessoal dos produtores textuais, numa atitude muitas vezes passional. No entanto, esta característica não sobrepõe a capacidade analítica do setor e dos textos produzidos.

A interdiscursividade constituída é a de um discurso no qual, apesar de transitar em diferentes instâncias e por meio de textos propositalmente produzidos de formas diferenciadas, predominam os textos formais. O caráter político desses textos, no entanto, estabelece ligação direta com trechos informais, casuais, e pode chegar à contextualização de foro íntimo em algumas entrevistas. Entre textos falados e escritos, aqueles falados-como-se-escritos e vice-versa também são identificados com certa frequência. Eles têm gênero e estilo bem delineados.

A prática discursiva revela uma proximidade entre produtor e consumidor estabelecida pelos meios formais de discussão do tema. A ideia central que é difundida não é exatamente ser contra, e sim ser a favor de outros projetos de maior interesse para os estados.

Sob o prisma da prática social, o discurso dos estados contrários visa à constituição de uma rede coesa de oposição por meio da criação e do fortalecimento de fóruns de discussão e, especialmente, de infraestrutura física e textos técnicos de análise do Projeto de Integração. Produtor dos principais documentos técnicos de todos os setores identificados como oposição, o discurso desse setor é responsável pela manutenção e divulgação, em larga escala, dessas ideias. No discurso analisado, percebe-se a constituição de boas redes de relacionamento com instituições da sociedade civil organizada e a concepção de um só discurso de oposição, apesar dos diversos interesses envolvidos. Sua capacidade de articulação é potencial e real, apresentando, assim como o setor estados favoráveis, efeitos ideológicos e políticos delineados e facilmente identificados nas amostras utilizadas.

5.3 Setores Poder Público Municipal, Sociedade Civil e Usuários

Formado pelos municípios diretamente afetados pelo projeto, o setor Poder Público Municipal se divide, a exemplo dos estados, entre favoráveis e contrários. Mas há uma diferença fundamental. Todos os municípios por onde os canais de transposição vão passar firmaram concordância junto ao Ibama. Esse documento consta do processo de licenciamento. Há ainda outros municípios que serão favorecidos, ou seja, os localizados nas bacias receptoras. Os demais pouco ou nada se pronunciam. A sua principal forma de expressão é o CBH-SF, no qual a insatisfação com o Projeto de Integração é praticamente unânime.

De forma bastante resumida, pode-se dizer que os municípios cortados pelo projeto são influenciados pelos ganhos adicionais que ele traz, como verbas para urbanização, conforme denúncia da oposição. Por outro lado, os municípios favorecidos e favoráveis mantêm-se silenciosos e pouco ou nada contribuem para a discussão, salvo algumas exceções.

Por esse motivo, não se pretende ignorar os favoráveis, mas a análise de discurso deste trabalho estará direcionada para os contrários, por meio do exemplo do discurso do CBH-SF.

O setor Sociedade Civil é um dos mais organizados em torno da questão e extremamente ativo na oposição ao Projeto de Integração. Comporta as organizações da sociedade civil, como os Comitês e Subcomitês de bacia, as ONGs nacionais e internacionais, os movimentos sociais e religiosos (em especial a Igreja Católica) e as associações de classe. O Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco é o principal expoente do setor e concentra ainda as expressões dos discursos dos setores Usuários e Poder Público Municipal, justificando a sua análise conjunta.

Grande produtor de textos formais e oficiais (documentos internos, atas de reuniões, documentos técnicos preliminares para elaboração do Plano Decenal, o próprio plano, manifestos, cartas e declarações e pronunciamentos de seus dirigentes), o CBH-SF terá o seu discurso analisado também por meio de textos informais, como declarações, entrevistas e trechos de conversas informais dos atores sociais envolvidos.

Declarando-se contra o projeto atual e não contra a discussão de um novo projeto de transposição mais coerente com o processo de negociação necessário e com as condições de vazão previstas no Plano Decenal de Bacia, o CBH-SF constrói um discurso político intercalando, em muitos momentos, argumentações que revelam interesses políticos, econômicos, sociais e até mesmo emotivos, a exemplo do setor Poder Público Federal.

Sobre a justificativa do projeto, a principal resistência está no campo político. O CBH-SF concentra representantes de todos os estados da bacia, em especial aqueles já diretamente atingidos, que se sentem lesados com a falta de compensação financeira para a retirada de água – fato poucas vezes citado abertamente – e o que chamam de desrespeito às determinações do Comitê.

Constantes declarações oficiais de representantes do governo federal que insinuam apoio e aprovação do CBH-SF ao projeto têm provocado indignação em todo o setor e a publicação de notas públicas de esclarecimento:

Diante das constantes manifestações do Ministro
Ciro Gomes, envolvendo o nome e as decisões do
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
e a utilização do Plano de Recursos Hídricos da Bacia

para justificar a realização do projeto de transposição, torna-se necessário:

- Contraditar as suas afirmativas e insinuações de que o Comitê aprovou o projeto de transposição defendido pelo Governo Federal.
- Declarar que tais afirmações transmitem à Nação Brasileira a falsa idéia de que o projeto conta com o apoio do Comitê, o que significa desacreditar esse organismo junto à sociedade civil, usuários e poderes públicos da bacia.¹⁶¹

De acordo com o presidente do CBH-SF, José Carlos Carvalho,

o Projeto só veio à tona para a opinião pública porque foi condicionado pelo CBH-SF à vazão e ao uso externo, mobilizando toda a sociedade civil. Dizer que aprovamos a proposta tal qual foi apresentada uma inverdade e um desrespeito às pessoas e instituições que o compõem.¹⁶²

Revela-se, assim, a preocupação com a formação de uma identidade da bacia e com a instituição como a sua principal representante, importante fator de reivindicação.

A unicidade do discurso setorial é constantemente ratificada em textos de instituições da sociedade civil, que não o CBH-SF. Em maio de 2005, foi realizado o Encontro de Organizações Populares, Movimentos Sociais e ONGs do Sub-Médio São Francisco, ocorrido no Estado da Bahia, com a presença de 56 entidades da sociedade civil contrárias ao projeto e favoráveis à revitalização imediata do rio.¹⁶³ Como resultado, foi divulgada a Carta “São Francisco Vivo – Terra, Água, Rio e Povo!”:

161 Nota Pública e esclarecimento do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco. Divulgada em 12 de abril de 2005.

162 Comunicação verbal realizada por José Carlos Carvalho, secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG) e presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão.

163 Encontro realizado nos dias 5 a 7 de maio de 2005, na localidade de Carnaíba do Sertão, Juazeiro, Bahia, contou com a presença de 84 pessoas, entre camponeses, pescadores, militantes e assessores políticos, representantes de associações, colônias, sindicatos, pastorais e ONGs de toda a bacia.

Reafirmamos, mais convictos do que nunca, a nossa posição contrária ao fantasioso Projeto de Transposição de águas do Rio São Francisco, à qual se soma nossa mais profunda decepção e indignação com a forma autoritária com que o Governo Federal vem impondo esse projeto, desrespeitando o Comitê da Bacia, atropelando a sociedade civil organizada, enganando o povo com propagandas falaciosas e revitalização insuficiente. Repudiamos a irresponsabilidade e subserviência dos órgãos públicos envolvidos, em especial o IBAMA, que concedeu recentemente a Licença Prévia para o projeto. Não assistiremos impassíveis a mais este descalabro! (ARTICULAÇÃO POPULAR..., 2005, p. 3).

Mais uma vez, tem-se o não reconhecimento de urgência, a denúncia da quebra do processo de negociação, o questionamento da disponibilidade hídrica e dos reais beneficiários como principais argumentos de oposição.

Outro importante membro do setor no CBH-SF é o Fórum Permanente de Defesa do São Francisco (FPDSF). Com dezenas de entidades em seu quadro, realizou um seminário para avaliação do Projeto de Integração com a presença de mais de 300 pessoas.¹⁶⁴ Novamente, resultou uma carta, a qual assevera:

Contextualizando o debate na realidade e nas perspectivas de sustentabilidade político-econômica e sócio-ambiental da região, concluímos que o projeto de transposição, ao contrário do discurso oficial, segue a velha lógica da “indústria da seca”, mais manipulando que do que efetivamente encarando. [...] Sob o discurso populista de levar água para saciar a sede dos pobres do Nordeste Setentrional [...] o governo esconde a intenção de transpor para irrigar, favorecendo a fruticultura de exportação, insustentável [...] dependente de altos subsídios públicos, descomprometida com as condições dignas de trabalho nas empresas e com a preservação do meio-ambiente. (FDPSF, 2004).

164 Realizado nos dias 24 e 25 de outubro de 2004 em Salvador, Bahia, o Seminário “Rio São Francisco: Perspectivas de Vida Sustentável”, foi organizado pela parceria FPDSF e Ministério Público da Bahia, resultando na “Carta Revitalização sem Transposição”.

Da análise dos textos e do uso de argumentos de cunho histórico-social, como a referência à indústria da seca, utilizado tanto por setores favoráveis quanto contrários ao projeto, percebe-se, em especial neste setor, a formalização do que é entendido como filosofia da seca. Dantas Filho,¹⁶⁵ representante dos usuários¹⁶⁶ e da agricultura de sequeiro no CBH-SF, defende que há uma indução de demanda de água no Semiárido, devido aos projetos de agricultura irrigada. Afirma que a transposição das águas apenas reforça essa “filosofia da água”. Para o agricultor, as médias pluviométricas e as reservas hídricas não são tão baixas, mas mal administradas. Faz-se necessário, no seu entender, incentivar a “filosofia da seca”, ou seja, compreender o clima da região e desenvolver atividades econômicas compatíveis com ele.

A dimensão do projeto e dos investimentos necessários também é um argumento encontrado com frequência. “O projeto é econômica, social e ambientalmente insustentável. A avaliação custo-benefício é extremamente discrepante.”¹⁶⁷ A análise do investimento está diretamente relacionada à capacidade hídrica da bacia doadora. Sobre isso, Yvonildes Medeiros, professora de Planejamento de Recursos Hídricos da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e coordenadora da Câmara Técnica de Planos, Programas e Projetos do CBH-SF, afirma que, ao condicionar a liberação máxima da vazão prevista ao percentual de 94% do reservatório de Sobradinho, tem-se uma incongruência em termos de custo-benefício: “Isso aconteceu este ano, mas há doze este fato não se repete. Não tem sentido fazer um investimento desta natureza nestas condições.”¹⁶⁸

A questão da disponibilidade hídrica vem sendo discutida com base no documento do CRA e dos estudos de algumas instituições da sociedade civil, unânimes em afirmar que o problema não é falta de água nas bacias receptoras, e sim falta de uma boa gestão dos reservatórios locais. João Abner Guimarães, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

165 Mais que um simples agricultor, Manuel Dantas Villar Filho, conhecido por Manuelito, é engenheiro hidráulico com especialização em semiárido e saneamento e com ampla experiência na gestão pública dos recursos hídricos no estado de Pernambuco. Ver: TRANSPOSIÇÃO do São Francisco: resistência, especialistas reprovam projeto. Correio Braziliense, 25 nov. 2004. Caderno Brasil.

166 O setor de usuários, apesar de se pronunciar no CBH-SF, não tem muita articulação política e os seus interesses são individuais, muitas vezes com posição indefinida.

167 Carolina Medeiros, membro do FPDSF e da Comissão de Meio Ambiente da OAB. Ver: NÃO à transposição. Correio da Bahia, 27 nov. 2004. Caderno Aqui Salvador.

168 NÃO à transposição. Correio da Bahia, 27 nov. 2004. Caderno Aqui Salvador.

(UFRN), afirma que não há necessidade hídrica nas bacias receptoras e que “se fizerem a transposição, dez anos depois vamos continuar vendo gente precisando de caminhão-pipa para não morrer de sede.”¹⁶⁹ Sobre a bacia receptora, também há consenso em torno da vazão ecológica mal dimensionada pelo Projeto de Integração e pelo Eia-Rima e da necessidade de revitalização: “O Rio São Francisco não precisa de transposição, mas de socorro. [...] Antes de resolver o problema de gente de longe, tem que pensar nos que estão mais próximos.”¹⁷⁰ Segundo Apolo Heringer, coordenador do Projeto Manuelzão, hoje os açudes públicos e particulares da Região Nordeste acumulam cerca de 30 milhões de m³ de água e a transposição levaria para a mesma área apenas o equivalente a 6% deste volume.¹⁷¹

O processo de urbanização crescente em cada uma das sub-bacias revela outro fator de conflito e de reivindicação da oposição. Enquanto se pensa em tirar água da bacia para promover o desenvolvimento do Semi-árido nordestino, a expectativa é de que a demanda interna para abastecimento urbano aumente, diminuindo a capacidade de liberação de água num futuro próximo. De acordo com os dados da Tabela 3, percebe-se esta característica claramente.

Tabela 3 – Relação entre População Urbana e Rural nas Sub-bacias do Rio São Francisco no Ano de 2004

SUB-BACIA	POPULAÇÃO (hab)			URBANIZAÇÃO (%)
	URBANA	RURAL	TOTAL	
Alto	6.461.510	269.230	6.730.740	96
Médio	2.814.511	2.302.782	5.117.293	55
Submédio	1.375.230	1.080.538	2.455.768	56
Baixo	901.713	938.518	1.840.231	49
Total	11.552.964	4.591.068	16.144.032	77

Fonte: Brasil. Ministério do Meio Ambiente (2004).

169 LUTA para evitar transposição. Correio Braziliense, 30 nov. 2004. Caderno Brasil.

170 Ubaldo Dias, representante do setor Usuário no CBH-SF. Ver: NÃO à transposição. Correio da Bahia, 27 nov. 2004. Aqui Salvador.

171 Ver site da Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA). Importante representante do setor, apresenta uma série de artigos sobre o Projeto de Interligação. Disponível em: <www.amda.org.br>

Para o presidente da seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) da Bahia, Dailton Oliveira, o projeto, sem ser antecedido pela revitalização do rio e de investimentos sociais, “chega às raias da irresponsabilidade”; e acrescenta: “O governo lança um projeto megalômano como esse tão-somente para beneficiar empresas que ficarão encarregadas dos projetos de ligação e construtoras que vão lucrar muito com as obras”.¹⁷² Utilizando-se de formas argumentativas distintas, mas revelando a mesma indignação, o cacique Neguinho Truká, da tribo Truká, representante da Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoiname) no CBH-SF, defende: “O governo fala em levar água para 12 milhões de pessoas, mas não explica que a maior parte ficará para os latifundiários. Se fosse para abastecimento humano ele optaria por poços e cisternas, que têm um custo bem mais barato.”¹⁷³

A ideia de construir cisternas e de investir em ações mais direcionadas às pequenas localidades na região é a bandeira da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que também considera absurda obra deste porte. A região Nordeste é profundamente marcada pela religiosidade e ao elaborar texto para a Campanha da Fraternidade 2005, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)¹⁷⁴ influenciou boa parte das populações locais. Chegou a elaborar relatório na tentativa de derrubar o “mito da escassez de água no Nordeste” ao comparar os índices regionais com aqueles determinados pela ONU. Para Roberto Malvezzi, presidente da CPT, “A transposição irá custar bilhões. Com R\$1.000,00 construímos uma cisterna para abastecer uma família.”¹⁷⁵

A Articulação do Semiárido (ASA) é uma das instituições de maior expressão no setor e, conseqüentemente, no CBH-SF. Ligada à Cáritas, é

172 A TRANSPOSIÇÃO do São Francisco III. Disponível em: <<http://www.seia.ba.gov.br/noticias.cfm?idnoticia=1944>>. Acesso em: 29 mar. 2005.

173 A tribo Truká está localizada a cerca de 30km de onde partirá o Eixo Norte, mas não é entendido pelo Eia-Rima como Área de Influência Direta (AID), apesar de haver ações do governo federal previstas para o território. Ver: ÍNDIOS vão recorrer à ONU. Correio Braziliense, 24 mar. 2005. Caderno Brasil.

174 A CNBB visa apenas ao Programa de Mil Cisternas e também discorda do Projeto, mas a Igreja Católica não forma um braço homogêneo do setor e várias personalidades como o ex-cardeal arcebispo de Fortaleza, Dom Aluísio Lorscheider, declaram-se abertamente favoráveis ao Projeto de Integração.

175 PROJETO não acaba com a seca, diz CPT – Comissão ataca obra e defende criação de cisternas. Folha de São Paulo, 28 set. 2004. Caderno Brasil.

integrada por cerca de 800 ONGs. Defende que a transposição, além de ser cara e de não resolver o problema da região e das populações realmente carentes, pode criar a sensação de que levará água às comunidades remotas. Diz que este é o principal aspecto negativo a ser rebatido. Mais uma vez, o discurso de levar água a 12 milhões de nordestinos é confrontado.

Dentre as associações de classe, destaca-se a Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), que, favorável ao projeto, defende que sejam implementadas ações integradas e pontuais para as comunidades que não serão diretamente favorecidas e para aquelas que serão afetadas pela construção dos canais. A sua postura é crítica, mas pouco contribui para a discussão em termo de produção de textos.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, apresentado pelo governo federal como proposta maior de desenvolvimento para a Região Nordeste (e no qual insere-se o Projeto de Integração), é bastante criticado no setor. É entendido por entidades importantes, como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg), como frágil. Para o seu representante, Eduardo Ramos, a solução para a região é a efetivação da reforma agrária, promessa de campanha do presidente Lula.¹⁷⁶

A oposição considera o projeto não uma ação prioritária, mas uma possível etapa posterior de um plano de revitalização e desenvolvimento de todo o Semiárido. Da forma como vem sendo gerenciado, é entendido como uma imposição, baseado em interesses eleitoreiros: “O que a gente está sentindo é que falta transparência dentro do processo. Parece que tem uma pressa em ser realizado o processo de transposição.”¹⁷⁷ Sobre a notícia de prioridade dada pelo governo federal ao início das obras com licitação prevista para julho, Anivaldo Miranda, secretário executivo do CBH-SF e Membro da ONG Movimento Pela Vida (Movida), resume a insatisfação setorial:

Recebemos com imensa decepção porque verificamos que, neste caso do Projeto da Transposição das Águas do Rio São Francisco, o presidente da República age

176 Ver: CRÍTICAS ao projeto. Disponível em: <http://www.amda.org.br/interna_inf_amb_hoje_conteudo.asp?Pag=8#>. Acesso em: 23 mar. 2005.

177 Ramon Risério, diretor executivo do Instituto Grande Sertão, de Montes Claros. Ver: PARECE que tem muita pressa. Disponível em: <http://72.14.207.104/search?q=cache:w8c_cpkXygJ:www.vermelho.org.br/diario/2005/0413/0413_ibama.asp+outorga+S%C3%A3o+Francisco&hl=pt-BR>. Acesso em: 10 mar. 2005.

como um político em campanha e não como um estadista, como todos nós gostaríamos que fizesse.¹⁷⁸

Para Teresa Muricy, “o presidente sabe exatamente o que faz e não está simplesmente mal assessorado. O seu discurso representa, de fato, uma estratégia de reeleição”.¹⁷⁹

A negociação é incapaz de articular todos os setores envolvidos, pondera o então secretário executivo do CBH-SF, Luiz Carlos Fontes. Ele segue a lógica da quebra do Pacto Federativo e imprime a necessidade do envolvimento parlamentar: “O Comitê entende que diante do conflito federativo instalado, a decisão não deveria caber ao poder Executivo, mas sim ao Congresso Nacional”.¹⁸⁰

Muito é dito sobre o processo de negociação no setor, enfatizando a legitimidade do Plano Decenal de Bacia e do CBH-SF. Se a realização do plano foi rápida, foi porque poderia ser e porque teria interesses imediatos.¹⁸¹ Da mesma forma, é constante o questionamento sobre a legitimidade das instituições envolvidas.

O CNRH e todo o Sistema Nacional de Recursos Hídricos foi enfraquecido e desmoralizado depois da reunião de janeiro deste ano para aprovar a Nota Técnica da ANA. De fato, o processo de negociação se quebrou, a legitimidade das instituições federais tornou-se questionável e a forma como o projeto vem sendo imposto foi, definitivamente, exposto à sociedade. A discussão tinha que ter passado pelas Câmaras Técnicas; não havia justificativa para este atropelo.¹⁸²

178 Entrevista exclusiva a Anivaldo Miranda. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php?action=ler&id=19818>>.

179 Comunicação verbal realizada por Teresa Muricy, diretora de Estudos e Desenvolvimento Ambiental (Dired) do Centro de Recursos Ambientais da Bahia (CRA).

180 TRANSPOSIÇÃO e o futuro do Comitê da Bacia do Rio São Francisco. Disponível em: <<http://www.cbhsaofrancisco.org.br/Download/transposicao/Artigos/luiz%20carlos%2023-05.htm>>. Acesso em: 23 maio 2005.

181 Ver a declaração de José Carlos Carvalho, no setor Estados Contrários. Carvalho é secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (Semarh/MG) e foi presidente do CBH-SF durante a 1ª. Gestão.

182 Comunicação verbal realizada por Yvonildes Medeiros, professora de Planejamento de RH da UFBA e coordenadora da Câmara Técnica de Planos, Programas e Projetos do CBH-SF.

A reação indignada à reunião do CNRH está bem representada no discurso do secretário executivo do CBH-SF:

Apesar de o circo estar formado e de, infelizmente, a reunião do CNRH ser um jogo de cartas marcadas, pois a grande maioria é do governo federal e está sendo pressionada a votar a favor do projeto, sem questioná-lo, sem sequer analisá-lo, os que defendem o rio São Francisco estarão presentes, lutando até o último momento.¹⁸³

Mais uma vez, Anivaldo Miranda resume bem o sentimento de indignação do setor.

Refere-se à elaboração e aprovação do que intitulou de “precária Nota Técnica” pelo CNRH, instrumento para forçá-lo “a atropelar, a toque de caixa, o CBH-SF” e para “subverter” a construção democrática do SNRH, “rasgando a Lei e a Constituição”. Isso foi seguido pelo processo de licenciamento ambiental, dos “estudos unilaterais e das audiências públicas vexaminosas”.

Em resumo, o que se viu foi uma ofensiva autoritária, completamente destoante da democracia que queremos aprofundar no Brasil e que tem nos Comitês de Bacia Hidrográfica um maravilhoso embrião para a futura gestão compartilhada das águas. É o tal negócio: arrotar democracia, qualquer um arrotta. Mas praticá-la é difícil. Exige aprendizado, modéstia e consciência cívica avançada.¹⁸⁴

Sobre as audiências públicas, todos os entrevistados, formal e informalmente, afirmam que foram boicotadas para não legitimar o processo de licenciamento. Sobre a outorga preventiva do Projeto de Integração,

183 Luiz Carlos da Silveira, secretário executivo do CBH-SF. Ver: DESTINO do Velho Chico é incerto. A Tarde, 29 nov. 2004.

184 Secretário executivo do CBH-SF e membro da ONG Movimento Pela Vida (Movida). Ver: Entrevista exclusiva – Anivaldo Miranda. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php?action=ler&id=19818>>.

o CBH-SF chegou a se reunir e decidir, em plenária, encaminhar à ANA um pedido de revisão a partir do parecer de suas Câmaras Técnicas, que a consideraram irregular, exigindo ainda informações sobre os estudos do Certificado Cetoh e o seu acompanhamento pela Câmara Técnica de Outorga e Cobrança (CTOC).

Por fim, sobre a capacidade de gerenciamento e operação dos estados receptores, novamente o discurso do setor Estados Contrários é referência, repetindo-se os argumentos de que eles não têm infraestrutura institucional nem potencial de investimento para gerir o projeto após a conclusão das obras:

Além de não precisarem de água, os estados receptores não estão se mobilizando para receber o projeto do ponto de vista financeiro. Já do ponto de vista operacional, apenas alguns, como o Ceará, apresentam infraestrutura, mas, mesmo assim, está enfrentando problemas políticos internos e essa estrutura, ao que parece, anda se enfraquecendo a cada dia.¹⁸⁵

Análise de Discurso dos Setores Poder Público Municipal, Sociedade Civil e Usuários

Este é o setor mais heterogêneo observado neste trabalho. Ao compreender grande número de atores, instituições e interesses, revela diferentes níveis de representatividade social. Apesar da complexidade de sua constituição, tem discurso setorial focado numa ideia central fundamental: não à transposição; sim à revitalização.

Para defender uma mesma ideia, vários textos distintos são constituídos. O que o distingue dos demais setores analisados é que o fator determinante dessa distinção entre os significados dos textos não é o receptor, mas o produtor textual. Assim, aspectos políticos, técnicos, sociais, religiosos, econômicos e culturais, coletivos e individuais se revezam numa harmonia prodigiosa. Apesar de, em alguns momentos, parecer difícil estabelecer esta harmonia entre todas as representações sociais

185 Comunicação verbal realizada por Yvonildes Medeiros, professora de Planejamento de RH da UFBA e coordenadora da Câmara Técnica de Planos, Programas e Projetos do CBH-SF.

e institucionais inseridas, é o setor que melhor consegue negociar as suas tomadas de decisão. Essa característica é latente, mas ainda tutelada. Esta tutela, inicialmente exercida pelo poder público, aos poucos foi passando para algumas instituições da sociedade civil e, no âmbito dos conflitos socioambientais delineados pelo Projeto de Integração, hoje é exercida pelo CBH-SF e pela sua capacidade de mobilização e liderança. Neste caso em especial, o CBH produz textos fortes contra o poder público, mas a sua ligação intrínseca ao setor não pode ser desconsiderada, tendo recebido bastante apoio de indivíduos representantes deste setor, insatisfeitos com o encaminhamento dado pelo governo federal ao projeto.

Os significados seguem a mesma lógica de distinção entre diferentes atores e instituições (por exemplo, Pacto Federativo não tem o mesmo significado para o presidente do CBH-SF, para um pescador e para um presidente de associação de classe). No entanto, um novo vocabulário vem sendo construído entre os representantes de todos os setores de oposição, intercalando momentos de profunda objetividade técnica e outros de grande subjetividade cultural, com o predomínio da primeira. Assim, o uso de sinônimos também é frequente e revela certa coesão setorial. A construção de uma identidade é perceptível na grande maioria dos textos. É um dos principais objetivos do setor. A sua preocupação em consolidar-se e em criar unicidade é tanta que aspectos de provável conflito interno, como as vazões estaduais, sequer são discutidos, intenção clara e assumida pelos dirigentes institucionais entrevistados.

O discurso analisado tem representação discursiva direta, fortemente marcada pelo aspecto temporal e histórico. Os textos analisados têm estilos próprios e articulados entre os diversos sistemas de conhecimento identificados no setor. Essa capacidade de articulação e mobilização confere ao setor, em especial ao CBH-SF e a algumas instituições, uma versatilidade rapidamente adquirida e internalizada pela grande maioria dos indivíduos e instituições setoriais. Revela também capacidade de dominação sobre pequenos grupos internos e de certa manipulação política de informações, assim como ocorre nos demais setores. Essa característica se dá exatamente pela combinação de fatores políticos e histórico-emocionais envolvidos na questão.

Os seus textos, muitas vezes provocadores, são alertas de transformação social, revelados por meio de uma interdiscursividade mista e com-

plexa. O discurso desse setor é múltiplo em todas as características de análise do texto. Vai do casual-informal ao formal, utilizando-se de formas retóricas ora argumentativas ora descritivas ou expositivas.

A prática social é, portanto, articulada e transformadora. O desenvolvimento e o fortalecimento dos espaços de discussão, bem como a difusão de ideias e ideais coesos, são méritos do setor. Se os demais setores utilizam-se do que chamamos de armas para manipulação de dados e de processos, como as audiências públicas, o mesmo ocorre na sociedade civil organizada, onde a descoberta da força da coletividade surpreende até mesmo instituições e representantes do governo federal tradicionalmente acostumados à apatia da sociedade frente às decisões públicas. Se o caráter de envolvimento emocional pode ser uma falha em alguns momentos, em geral, torna-se a grande força do discurso e das ações setoriais. A identificação com o tema de discussão agrega e mantém unidos rivais políticos locais, instituições historicamente concorrentes, indivíduos social e culturalmente diferentes e saberes historicamente entendidos como contrários. Logo, apresenta mudanças sociais efetivas e em construção.

Finalizada a análise de discurso dos setores envolvidos no Projeto de Integração, pergunta-se: como se compreender as relações entre os atores institucionais e os conflitos socioambientais nos processos decisório e de negociação?

5.4 Conflitos nos Processos Decisório e de Negociação: A Relação entre Atores e Conflitos Socioambientais

A análise de discurso permite uma observação mais profunda das relações sociais delineadas em torno dos conflitos socioambientais oriundos do Projeto de Integração. Ao desenvolvê-la, são revelados aspectos fundamentais e particulares, como a participação e a representatividade dos atores institucionais identificados nos processos decisório e de negociação. Mas, afinal, como entender a relação entre atores e conflitos socioambientais?

Na busca por respostas, adota-se como ferramenta inicial a caracterização dos conflitos socioambientais referentes ao Projeto de Integração. Concentrando a discussão naqueles aqui identificados e trabalhados, tem-se que a sua natureza é complexa e que corresponde, de fato, aos autores anteriormente referenciados (ver Capítulo 2).

Do ponto de vista do tratamento e das tentativas de resolução, pode-se dizer que os conflitos socioambientais percebidos no Projeto de Integração correspondem aos quatro primeiros tipos previstos por Little (2001). A “confrontação” direta é percebida ao se formarem claramente os discursos favorável e contrário, estabelecendo articulações e mecanismos próprios de expressão. A “manipulação política” e a “repressão” são defendidas principalmente pelos setores opostos ao projeto como características da gestão do governo federal, mas também podem ser encontradas em ações coletivas e individuais de algumas de suas próprias instituições. No primeiro caso, destaca-se a pouca transparência inicial dos dados técnicos oficiais e, posteriormente, a realização da reunião do CNRH para aprovação da Nota Técnica da ANA sem que as Câmaras Técnicas fossem consultadas, o que criou um clima explícito de repressão aos argumentos contrários. No segundo, dois momentos merecem ser destacados. Primeiro, a divulgação massiva de declarações, manifestos e notas de esclarecimento, nos quais se percebe a intenção de manipular a opinião pública como forma de barganha política e de repressão da implantação do Projeto de Integração, entendida como equivocada e precoce pelas instituições setoriais, em especial, pelo CBH-SF. Depois, a negação da legitimidade do processo de licenciamento por meio de articulações políticas, como a ação organizada para impedir a realização das audiências públicas. Em ambos os casos, a legitimidade das ações é discutida e rebatida pelo setor concorrente, estabelecendo conflito direto entre os atores institucionais e, muitas vezes, individuais.

A “negociação/mediação”, fundamento estruturante da PNRH, também é percebida desde o momento de formação do CBH-SF e da realização de seu Plano Decenal de Recursos Hídricos, para conferir espaço de negociação aos diversos setores interessados no Projeto de Integração. Por fim, apenas o “diálogo cooperação” permanece sem ser exatamente exercido no sistema analisado. Apesar de ser o objetivo final da PNRH, ainda é percebido como ideal e não como real. Falta maturação dos processos sociais de empoderamento dos atores institucionais para que possa ser efetivamente posto em prática, mas deve-se considerar que no curto espaço de tempo desde a institucionalização nacional da questão da água no Brasil, os primeiros passos neste caminho já foram dados.

Sobre a análise dos campos teóricos de conflitos apresentada por Barbanti Jr. (2001), tem-se que há predominância das teorias com foco

em processos sociais, ou seja, fundadas na negociação como mecanismos de resolução. No entanto, deve-se considerar que, apesar de sociais, envolvem ainda questões técnicas e interesses pessoais. Isso justifica o enquadramento do projeto de Integração, também, às demais teorias apresentadas pelo autor.

Do ponto de vista da gestão propriamente dita, a avaliação de Drummond (2001) torna-se contundente. A confluência do momento de inserção da gestão dos recursos naturais de forma participativa e do encolhimento do Estado delinea os processos sociais e políticos envolvidos na questão do projeto, direcionando-os à disputa cada vez mais acirrada por poder.

Portanto, a definição de conflitos socioambientais inseridos no Projeto de Integração é, de fato, complexa. Compreendê-la sob um só prisma conceitual apenas restringiria a análise de um conjunto de processos sociais extremamente dinâmico. De forma conclusiva, apresenta-se uma definição diferente das anteriormente citadas e que resume o entendimento final deste trabalho:

Segundo Simmel, a sociedade contemporânea é formada num eixo de tensões em que seus atores disputam interesses e valores intrínsecos à própria sociedade. Estas tensões desencadeiam conflitos que têm um importante papel social em “solucionar dualismos divergentes”. Desta forma, os conflitos são meios pelos quais os atores sociais dirimem os seus interesses divergentes ou pontos de vistas antagônicos, possibilitando que a sociedade alcance certa unicidade. (NASCIMENTO, 2001, p. 94).

Proposta a configuração dos conflitos a partir da análise dos discursos institucionais identificados, tem-se ainda que considerar o momento de constituição desses discursos, os seus principais interesses e a sua real capacidade de articulação e transformação social.

Ideia antiga e constantemente transformada nos últimos governos federais, foi no Governo Lula que a proposta de transpor águas da bacia do São Francisco para desenvolver o Nordeste Setentrional ganhou maior dimensão e impacto, com versão final em 2004. A discussão ga-

nhou força, instituiu argumentos e dividiu a sociedade brasileira entre favoráveis e contrários.

Torna-se imperativo compreender a natureza dos seus argumentos, confrontá-los e observá-los pela ótica dos conflitos socioambientais. Para tal, utilizou-se a setorização comum às políticas nacional e estaduais de gestão dos recursos hídricos e tomaram-se como base os discursos não individuais, mas representativos das principais instituições envolvidas. A setorização da análise dos discursos surgiu como uma fértil classificação, encontrando subdivisões (favoráveis e contrárias) dentro de um mesmo setor.

Fundamentalmente técnicos e políticos, os discursos são profundamente marcados pela eficiente prática de participação e negociação, percebida neste trabalho como principal fator de conflito a ser observado. Contudo, somente por haver um exercício participativo embrionário, em especial por meio do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, que permitiu que se formassem os conflitos. Caso contrário, a discussão não teria saído da esfera pública governamental.

Este movimento, ainda inicial, de participação aceita diversas alternativas prováveis de futuro, mas indica grandes deficiências nos processos sociais em curto e médio prazos. A setorização é uma tentativa de ordenar os interesses particulares, mas as dificuldades de constituição das instituições representativas, bem como da sua legitimação nos processos decisório e de negociação, são ainda determinantes à formação de conflitos socioambientais no âmbito do Projeto de Integração. O projeto surge como demanda organizativa e de empoderamento “imediate” dessas instituições, centralizando a discussão e promovendo grande polêmica e articulação. Tudo isso é inquestionável. Mas como superar a fragilidade desse fortalecimento institucional “instantâneo”?

A análise dos discursos permite perceber aspectos interessantes a esse respeito. Ordenada de acordo com os pontos-chave de formação de conflitos socioambientais, revela um quadro de instabilidade em que as incertezas são muito mais relevantes que as certezas. A justificativa do Projeto de Integração é o primeiro foco de conflito. Apesar do consenso sobre a urgência de ações que se antecipem à situação de crise crônica na Região Nordeste, o Projeto de Integração nem sempre é entendido como a melhor solução e, em torno dele, surge o conflito de argumentos técnico-científicos e de senso comum. A urgência perde-se sob interesses

políticos, econômicos e sociais. O posicionamento dos atores institucionais muitas vezes é definido sem que a representatividade dos interesses coletivos esteja garantida. Neste sentido, percebem-se claramente algumas diferenças entre os setores. Enquanto as instituições representativas das bacias receptoras apresentam pouco ou nenhum envolvimento com a questão, as instituições representativas contrárias ao projeto são as grandes responsáveis pela polemização da questão, apresentando capacidade organizativa e de articulação social e política em curto espaço de tempo. A explicação para esta postura diferenciada é histórica.

Entendido como mais uma ação do governo federal, o Projeto de Integração não representou, de imediato, a necessidade de articulação social e política dos estados das bacias receptoras. Foi inicialmente “recebido” como responsabilidade exclusiva do governo federal e, portanto, reproduziu as relações de tutela que tradicionalmente se configuraram no tocante às ações de antecipação e de combate à seca na região Nordeste. O descrédito nas ações e nas instituições governamentais proponentes também foi construído historicamente, favorecendo ainda mais a desarticulação inicial desses estados e definindo uma mobilização pontual das suas instituições representativas. Causou até mesmo o pouco conhecimento do Projeto de Integração, de suas propostas e consequências para a região.

Atualmente, tem-se nestes estados uma mobilização crescente das instituições representativas, governamentais e não-governamentais, em especial aquelas vinculadas diretamente à gestão hídrica dos governos estaduais e aos CBHs. O fim do processo de licenciamento do Projeto de Integração marcou esta transformação, mas é ainda insuficiente do ponto de vista da articulação política. Nestes estados, os interesses econômicos no projeto não são “maquiados” em discursos políticos inflamados, bem como no setor poder público governo federal. Ao contrário, são defendidos como legítimos, revelando uma articulação prioritária das lideranças econômicas e o pouco envolvimento das camadas sociais de base. Neste quadro de articulação ainda deficiente, ocorre uma relação de baixo impacto entre atores locais e conflitos.

O quadro oposto configurou-se nos estados da bacia doadora. Instituições da sociedade civil lideradas pelo CBH-SF logo perceberam o potencial político do Projeto de Integração. Por meio de alianças com lideranças políticas locais e estaduais, formaram um forte bloco de resistência interestadual. Esta aliança acontece desde o início do processo de discus-

são do Projeto de Integração. Foi determinante a presença de lideranças políticas de grande peso nacional e declarado interesse na oposição à proposta, no momento de formação do CBH-SF.

Os motivos que levaram a esta mobilização rápida e eficiente foram discutidos anteriormente, mas pode-se dizer que há dois pontos estruturais. Primeiro, os interesses políticos e econômicos estaduais. Depois, a preocupação ambiental e o questionamento da forma como o processo de negociação vem sendo construído. O empoderamento real das instituições representativas não pode ser desprezado, mas deve ser observado com restrições. A aliança entre instituições governamentais e não governamentais é uma prática em construção no país e ainda não está totalmente consolidada.

O impasse em torno dos beneficiários também desponta como manobra política de discurso. Mais uma vez, a questão não é se o Projeto vai ou não beneficiar 12 milhões de nordestinos, mas a não admissão do seu caráter fortemente econômico. Como dito, a necessidade de argumentação política e apelativa do governo federal implica a perda de legitimidade de seu discurso e apenas fortalece os setores resistentes ao Projeto de Integração. Estratégia comum aos dois lados, favoráveis e contrários, define o caráter fundamentalmente político dos processos de negociação e tomada de decisão.

Quanto aos prazos e custos, novamente há disparidade entre dados técnicos e argumentos apresentados pelos setores envolvidos. Contudo, eles estão longe de ser o principal impasse identificado. O que se discute de fato não é nem a urgência de ações públicas de antecipação para a resolução da seca no Nordeste nem o custo financeiro que elas poderiam ter, mas a viabilidade institucional de realização imediata do Projeto de Integração para garantir um processo de negociação efetivo. Tipificados os atores em relação aos aspectos primeiros do projeto, há uma postura parecida em relação aos demais pontos de conflito.

O aspecto de disponibilidade hídrica é, de longe, o mais debatido entre defensores e opositores ao Projeto de Integração. Dados técnicos de instituições respeitadas se contradizem. A preocupação não é apenas com o potencial de doação da bacia do Rio São Francisco, mas ainda com a compensação ambiental. Pelo fato de o Eia-Rima considerar a bacia doa-

dora como área de influência indireta, a compensação nesta área não é prevista pelo projeto.

Esta compensação ambiental é entendida pelos setores de oposição ao Projeto de Integração como um direito dos estados da bacia doadora. Este argumento tem grande potencial para articular atores economicamente ativos e transcende a preocupação ambiental com os recursos hídricos da bacia. Apesar da legitimidade da “reivindicação subentendida”, dado não ser alarmada como *slogan* da campanha dos setores contrários ao projeto, a crítica ao viés econômico do Projeto de Integração por parte desses setores se revela, tal qual intitula o discurso federal, uma falácia. Mais uma vez, o discurso e o não discurso refletem interesses políticos e econômicos de desenvolvimento regional e constituem conflitos socioambientais entre os diferentes atores.

O mesmo impasse se dá com a demanda real das bacias receptoras. Informações técnicas díspares são apresentadas pelos dois lados. Para os setores de oposição, se o projeto pode considerar a capacidade de sinergia entre os reservatórios após a implantação do sistema de canais de transposição, o mesmo deve ser feito antes para conceber a real disponibilidade hídrica dos reservatórios das bacias receptoras, a qual entende ser muito superior à apresentada pelos organismos oficiais de gestão hídrica locais e nacionais.

Os mesmos dados são apresentados de forma conflitante quando distintos fatores são inseridos, tais como marco temporal e ação política local. A discussão política utiliza-se de informações técnicas para argumentar a favor e contra o Projeto de Integração. De um lado, argumenta-se que há disponibilidade hídrica na bacia doadora e que, se há degradação ambiental avançada nas nascentes e margens do rio São Francisco, isso se dá por histórico descaso político dos seus estados componentes. Por esta ótica, é de responsabilidade deles uma maior ação de recuperação e as bacias receptoras do Nordeste Setentrional, que muito fizeram com a construção de reservatórios e com a implantação de medidas de gestão, racionamento e tratamento da água local, não podem ser prejudicadas por isso. De outro lado, afirma-se que o que falta nas bacias do Eixo Norte do Projeto de Integração não é água, mas gerenciamento efetivo dos reservatórios existentes.¹⁸⁶ O consenso torna-se inimaginável.

186 Esta discussão demanda um maior aprofundamento. Nem o suporte financeiro e operacional do governo federal para ações de tratamento, preservação e revitalização da

Ainda sobre a questão da disponibilidade hídrica na constituição dos conflitos socioambientais e das relações sociais, tem-se a discussão sobre a outorga preventiva do Projeto de Integração e as demais outorgas cedidas pela ANA para a utilização das águas da bacia do São Francisco. A única forma fértil de compreender este aspecto é considerá-lo parte do processo de negociação e tomada de decisão, constituindo condição primeira para execução do projeto. A legitimidade dessas outorgas deve ser construída e cabe ao processo de negociação, às instituições de gestão da bacia e aos estados envolvidos fiscalizar e garantir que sejam respeitadas dentro dos parâmetros de revisão previstos pelo Ibama. O Pacto Federativo de uso e alocação das águas a serem transpostas deve ser finalizado e fortalecido entre os estados considerando a capacidade de gestão das instituições envolvidas.

A capacidade de gerenciamento e operação do projeto pelos estados receptores é outro fator determinante de conflito e revela preocupante fator de limitação para a sua implantação. Apesar de a conclusão das obras não ser imediata,¹⁸⁷ possibilitando a criação de instituições reguladoras e gestoras e o seu fortalecimento, o pouco movimento neste sentido revela grande possibilidade de que a tutela do governo federal seja mantida após a sua finalização. Deve-se cobrar a ação imediata de planejamento conjunto. Este é o maior desafio do projeto e supera, em muito, o esforço para construção dos canais de transposição. Implica um comprometimento dos governos estaduais atuais e futuros com o projeto e não pode ser considerado como algo garantido. Pode-se afirmar que o processo de negociação foi, de fato, o principal ponto falho do projeto, tornando-se crucial para o seu fortalecimento e legitimização, não só do ponto de vista técnico mas também da perspectiva de todos os processos sociais direta e indiretamente envolvidos, em especial, da tomada de decisão representativa e coletivamente construída junto aos atores institucionais envolvidos.

Dos aspectos analisados, infere-se também que as instituições representativas da sociedade civil, apesar de ainda estarem em fase de constituição e consolidação, já apresentam certa capacidade institucional de

bacia do rio São Francisco no passado, nem a capacidade operacional dos reservatórios das bacias receptoras foram suficientemente explorados neste trabalho, constituindo relevante sugestão de estudo posterior.

187 Prevista inicialmente para julho de 2007, de acordo com o cronograma físico-financeiro do Projeto de Integração (ver ANEXO C), é entendida como improvável por todos os setores envolvidos.

definir condições para negociação. Contudo, este potencial ainda precisa ser muito desenvolvido para superar a tutela exercida durante décadas de políticas públicas não participativas pelas instituições governamentais federais nos estados nordestinos. Destaque-se a surpreendente capacidade de articulação e de mobilização dessas instituições, que, tendo como representante maior, no âmbito do projeto, o CBH-SF, souberam associar-se aos poderes estaduais contrários e difundir ações de protesto de grande repercussão nacional. Apesar de o unir forças bastante heterogêneas em defesa de uma ideia comum ser muito positivo, esse fator pode significar confluência de interesses políticos e econômicos que não os da maioria de seus membros, bem como de forças políticas já constituídas na região. Essa incerteza pode significar, em alguns casos, certa dúvida quanto à representatividade e legitimação da entidade.

Já as instituições do poder público federal, principal produtor de textos de defesa do projeto, esforçam-se para adaptar-se e reagir às pressões de negociação, historicamente pouco relevantes. Momentos dessa negociação revelam atropelos de funções e de processos por parte do governo federal para aprovar e legitimar o projeto, que, em geral, são de responsabilidade de órgãos governamentais voltados ao discurso tecnocêntrico. Essa caracterização, contudo, não pode ser aceita como conclusiva em nenhum dos dois casos. Tanto o setor sociedade civil quanto o setor público federal (expoentes dos discursos antagônicos) está-se iniciando no processo de tomada de decisão coletiva.

Os processos de planejamento do Projeto de Integração, no entanto, apesar de serem questionados (de um lado, o Ibama diz que percorreu todos as etapas previstas; de outro, a sociedade civil diz que não foi ouvida de fato), apresentam resultados positivos. Tanto o Plano de Bacia como a outorga e o Licenciamento Ambiental estão em concordância com os objetivos do projeto. A fragilidade desses processos está, novamente, na negociação tardia e muitas vezes tendenciosa dos dados que podem comprometer a veracidade das decisões tomadas, mas não os torna necessariamente ilegítimos.¹⁸⁸

O não consenso é entendido como positivo, mas é indiscutível a necessidade de maior articulação entre os atores em todas as instâncias (des-

188 Aspectos importantes sobre esta questão foram apresentados no decorrer do trabalho, consistindo em outra fértil sugestão para estudos posteriores.

de as camadas de base até a escolha de representantes setoriais, locais e regionais). Os atores sociais e as instituições envolvidas não estão legitimados e consolidados em totalidade, mas o processo de negociação cresce.

O exercício participativo teve início. A evolução dos conflitos socioambientais, conceito fundamental trabalhado neste livro, é entendido como uma tendência irreversível devido ao fortalecimento das instituições representativas da sociedade civil. Entendido como positivo, este fortalecimento deve, no entanto, ser trabalhado no sentido de estabelecer fóruns legítimos, consolidados e constantes de negociação, tomada de decisão e resolução dos conflitos socioambientais.

Conclusão

Os recursos hídricos no Brasil e no mundo foram fortemente marcados por uma concepção secular equivocada quanto à sua capacidade de renovação e ao seu custo, levando à sua exploração desregulada e predatória. Entendidos inicialmente como infinitos e públicos, atualmente, a discrepância entre a sua oferta e demanda revela outra realidade: além de finitos, têm valor político, econômico e social. Essa mudança de paradigma implica grandes transformações nas políticas internacionais e nacional de gestão dos recursos hídricos e que respondem à necessidade fundamental de gerenciar escassez e conflitos de uso.

Nas últimas décadas do século XX, o perfil das ações públicas de gestão da água vem-se transformando em modelos participativos de gestão. Em todo o mundo, cada país desenvolveu ou desenvolve políticas setoriais específicas. As experiências internacionais mostram que as dificuldades de gerir os conflitos socioambientais em situações de escassez e de transposição de águas envolvem aspectos políticos e econômicos em diversas esferas. No caso do rio Colorado, os impasses entre os estados norte-americanos, bem como entre os EUA e o México, envolveram litígios jurídicos de longo prazo e uma diversidade de atores e de legislações locais que tornam o contexto ainda mais complexo que o brasileiro. Contudo, em vários momentos, pode-se estabelecer uma correspondência com a proposta nacional. A dificuldade de negociação entre estados (relutância do Arizona), e os objetivos iniciais (agricultura irrigada e geração de energia) aproximam as duas experiências. Mais que mera coincidência, remetem às

necessidades do mundo contemporâneo e ao esgotamento dos recursos hídricos, em geral mal administrados durante séculos em todo o mundo.

O mesmo ocorre na experiência do rio Jordão. Envolvendo conflitos políticos armados, assume um caráter mais agressivo, mas também corresponde aos choques entre os interesses econômicos de irrigação e geração de energia. Logo, transpor águas, além de ser um processo demorado e necessariamente construído com negociação política, leva a conflitos socioambientais graves e, muitas vezes, sem resolução pacífica.

Apesar de ser um país de grandes reservas hídricas, no Brasil, há disparidades regionais profundas na sua distribuição. No Nordeste brasileiro, a escassez de água promove conflitos históricos de graves consequências para as sociedades locais, desde os tempos do império. Fator preocupante, faz-se refletir nas ações públicas, nacionais e locais, tomadas no decorrer do tempo e na tentativa de institucionalização da questão hídrica como necessária e urgente para a manutenção da vida na região.

Ainda na década de 1930, foi promulgada a primeira legislação específica para a gestão de águas no Brasil, o Código de Águas, que introduziu a problemática da água na agenda ambiental e política nacional. Pouco impactante do ponto de vista operacional, o Código de Águas foi base para a Política Nacional de Recursos Hídricos, lei 9433/97, que representou a determinação do governo brasileiro em implantar modelo de gestão participativa e descentralizada da água.

Os caminhos incertos da democracia no Brasil, em meio a uma forte cultura autoritária, clientelista e assistencialista, geraram uma tendência à passividade, expressa em posturas e atitudes de um segmento expressivo da população brasileira. A falta de tradição participativa da sociedade civil brasileira na tomada de decisão pública reflete uma cultura privatizante e constitui profunda desigualdade social. Público e privado se confundem na defesa de interesses e a maioria dos brasileiros não se percebe como sujeito ativo da vida pública. (TELLES, 1999). Esta característica, muito presente em todo o país, mas fortemente determinante na Região Nordeste, implicou profundos desafios à gestão pretendida.

O quadro de escassez hídrica nordestina representa perdas ambientais, sociais e políticas de grande porte. Usos indiscriminados e má distribuição de água despontam como os principais motivos da sua crítica-

de. Centenas de pequenos, médios e grandes açudes foram construídos na região como tentativa de solução, mas a dificuldade de armazenamento, aproveitamento e distribuição foram determinantes. De fato, a história revela que a carência de políticas públicas efetivas de gestão delinea um cenário cada vez mais preocupante. A política de construção de açudes, apesar de mantida, é entendida como insuficiente pelo governo federal, que aponta a proposta de transpor águas de outra bacia como solução definitiva.

Surge o Projeto de Transposição do Rio São Francisco, posteriormente alterado e chamado Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional, e com ele uma grande polêmica ganha espaço nas classes política, técnico-científica e social. A quem interessaria a integração? A quem beneficiaria? A relação custo-benefício nos aspectos ambiental, político, econômico e social é positiva? Seria o projeto, de fato, a solução para o problema da seca no Nordeste?

O que se percebe hoje, no Brasil, é a movimentação inicial dos setores da sociedade civil, das comunidades científicas e acadêmicas, das lideranças locais, estaduais e federais comuns a este processo. Considerar o Projeto de Integração solução imediata e final seria, portanto, absurdo. A natureza do projeto é conflituosa por definição. Ele tem o mérito de transformar, mais que discursos, as relações sociais estruturantes. É, antes de tudo, uma possibilidade de exercício participativo relevante à construção da democracia representativa brasileira e da inserção da sociedade como ator social e político dos processos de negociação e tomada de decisão. A disputa pelo direito ao uso da água se reafirma como legítima, assim como a sua natureza de instrumento efetivo de poder. (WEBER, 1999; RAFFESTIN, 1993).

Observando ainda os contextos internacional e nacional nos aspectos político, econômico, ambiental e social, a pergunta central do trabalho não foi se o Projeto de Integração seria ou não realizado, mas como se estabelece a dinâmica da relação entre atores institucionais e conflitos socioambientais.

Os principais conflitos socioambientais identificados e analisados foram trabalhados em quatro grandes grupos. Sobre o “projeto” foram analisados as suas justificativa e a urgência de sua implantação, os beneficiários, os prazos e custos. Foram também levantados os principais interesses sociais, econômicos e políticos envolvidos. Quanto ao “processo de nego-

ciação”, a representatividade das instituições envolvidas e a legitimidade dos processos de planejamento, outorga e licenciamento. A “disponibilidade hídrica” foi avaliada observando a capacidade de suporte de liberação da bacia doadora e o levantamento hídrico das bacias receptoras. Já os conflitos em torno do “gerenciamento e operação” enfocaram prioritariamente as bacias receptoras, considerando a capacidade de gestão e de operação das suas instituições reguladoras, bem como a sua resposta às necessidades de investimento financeiro.

O Projeto de Integração, além de polêmico e determinante de uma série de conflitos socioambientais, institui argumentos e discursos que dividem a sociedade brasileira. A setorização da análise dos discursos surgiu como uma fértil classificação para a metodologia de análise de discurso, permitindo encontrar subdivisões (favoráveis e contrárias) dentro de um mesmo setor.

A realidade complexa de atores institucionais, argumentos e interesses teceu caminhos interessantes de análise. Conclui-se que os conflitos socioambientais gerados pela proposta do Projeto de Integração são, antes de tudo, o reflexo de uma mobilidade social e de empoderamento de instituições representativas que se iniciam. Os impasses entre os diferentes atores analisados incrementam a atividade política e social no país e a efetivação de uma política inovadora do ponto de vista da gestão compartilhada, a PNRH. Atores sociais e políticos dão os primeiros passos num processo de tomada de decisão conjunta.

Poucas vezes se percebeu tamanha polêmica em torno de um projeto do governo federal. Há motivos para isso. Os interesses particulares e coletivos ganham nova proporção no contexto do Projeto de Integração porque envolvem aspectos de caráter técnico, político e emocional cada vez mais presentes na realidade nacional.

Diversas situações de conflito foram descritas e analisadas neste texto, mas todas elas revelam uma realidade fundamental: os conflitos gerados pelo Projeto de Integração são de caráter predominantemente político. Os argumentos, pronunciados ou subentendidos na análise dos discursos setoriais deixam clara a natureza política dos conflitos. A dinâmica entre os atores institucionais e os conflitos socioambientais mostram o mesmo. Além de discutir com argumentos técnicos, históricos, econô-

micos, sociais, particulares e emocionais, defendem-se interesses políticos com argumentos místicos.

Configurado entre o discurso da manutenção da identidade e da integridade territorial da bacia e o do desenvolvimento para os estados receptores do Nordeste Setentrional, o grande impasse está fortalecido pela falha da negociação e, muitas vezes, pela sua ausência, como forma de protesto (caso do boicote às audiências públicas marcadas para discutir o EIA do projeto), sendo este o foco conclusivo deste trabalho. De forma conclusiva, além de a quebra do processo de negociação ser fator determinante na formação dos conflitos socioambientais identificados, é insuficiente para geri-los.

O não consenso entre setores contrários e favoráveis torna-se preocupante. Ora, se não há consenso sobre dados técnicos e matemáticos, como negociar demandas sociais e políticas? Algo está errado desde o princípio. Urge o repensar deste processo.

Fundamental para a concertação dos atores institucionais envolvidos, este repensar consistiria, em essência, numa autocrítica da capacidade de gestão do projeto de Integração por parte do governo federal, pelo menos de sua gestão imediata. Esta conclusão remete à urgência de implantação do projeto, importante fator de conflitos socioambientais e já referenciada nesta conclusão. Indiferente ao questionamento da legitimidade do projeto, conclui-se que, ao promover um “atropelo” dos mecanismos de gestão previstos para gerenciar propostas no âmbito da PNRH, o governo federal assume postura centralizadora e autoritária.

O quadro atual revela o caráter incipiente dessa discussão e da prática social e política transformadora das relações institucionais, mas deve ser considerada a instabilidade política dos estados das bacias doadora e receptoras, bem como do governo federal.

O momento político atual traz grandes questionamentos sobre o futuro cada vez mais incerto do Projeto de Integração. Proposta e símbolo do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a falta de força política, a instabilidade e a crescente rejeição da população às propostas deste governo podem incrementar o movimento de oposição ao projeto. Apesar de constantemente reafirmado pelos representantes das institui-

ções do governo federal, o caráter prioritário que tinha, até então, está fortemente ameaçado.

O momento é, definitivamente, de parar e redefinir metas e meios.

Apesar da dinâmica fortemente condicionada por fatores políticos e pela instabilidade com que estes fatores se apresentam no cenário atual, o Projeto de Integração é, antes de tudo, um exercício participativo de grande impacto para a sociedade brasileira.

Por fim, e mais uma vez ratificando o caráter positivo dos conflitos socioambientais delineados, conclui-se que a discussão do Projeto de Integração, seja ele finalizado ou não, imprimiu transformações sociais e o empoderamento efetivo de instituições de base representativas, constituindo relevante momento da história da gestão dos recursos hídricos nacionais.

Referências

ABRH. **Política e sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos**. São Paulo, 1997.

ADWR. **Colorado river management**. [S.l.], [20--]. Disponível em: <<http://www.water.az.gov/adwr/content/Publications/files/colorivmgt.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2005.

ALBUQUERQUE, F. G. de. Mudanças estruturais na economia como instrumentos de gestão de demanda e como política de uso racional de recursos hídricos. Brasília, DF: Universidade Católica de Brasília, 2005. Disponível em: <www.aguabolivia.org/situacionaguaX/IIIEncAguas/contenido/trabajos_naranja/TC-073.hym>. Acessado em: 17 jan. 2005.

ANA. **Apresentação para a reunião nº XXX do Conselho Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília, DF, 2005.

_____. **Legislação básica**. Brasília, DF, 2001.

_____. **Nota técnica nº 492/2004/SOC**. Brasília, DF, 2004. Mimeografado.

ANEEL. **Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos**. Brasília, DF, 2001.

ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. Tradução Sérgio Bath. 4. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1993.

ARTICULAÇÃO popular da Bacia Hidrográfica do São Francisco. In: ENCONTRO NACIONAL. CARTA DA LAPA: MUTIRÃO PELA VIDA DO RIO SÃO FRANCISCO, 2005, Bom Jesus. **Anais...** Bom Jesus: [s.n.], 2005.

ASSUNÇÃO, F. N. A.; BURSZTYN, M. A. A. Conflitos pelo uso dos recursos hídricos. In: THEODORO, S. (Org.). **Conflitos pelo uso sustentável dos recursos naturais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

AZEVEDO, L. G. T. de; BALTAR, A. M. Nota técnica sobre a atuação do Banco Mundial no gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. In: BRASÍLIA. Secretaria de Recursos Hídricos. **Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da lei de águas de 1997**. Brasília, DF, 2000. p. 58-70.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros: primeira parte**. Brasília, DF, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: áreas de cooperação com o Banco Mundial**. Brasília, DF, 2003.

BARBANTI JR., O. Conflitos socioambientais: teorias e práticas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 1., 2001, Indaiatuba. **Anais...** São Paulo, 2001.

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BILSKI, R. **Can planning replace politics?: the Israeli experience**. London: Martinus Nijhoff Publishers, 1980.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico de sociologia**. Tradução Maria Letícia Guedes Alcofforado e Durval Ártico. São Paulo: Ática, 1993.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRANCO, C. L. **Decisões públicas colegiadas: a experiência do Conselho Nacional do Meio Ambiente**. 2001. 100 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Gráfica do Senado, 1989.

BRASIL. Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a instalação, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3692.htm>. Acesso em: 2012.

BRASIL. Decreto de 21 de dezembro de 2004. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=240279>>. Acesso em: 2013.

BRASIL. Decreto nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 2012.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/dec193424643.pdf>>. Acesso em: 2012.

BRASIL. Decreto de 11 de junho de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para analisar e elaborar proposta para a transposição de águas para o semi-árido nordestino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jun. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9899.htm>. Acesso em: 25 abr. 2005.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 2012.

BRASIL. Lei nº 1.348, de 10 de fevereiro de 1951. Dispõe sobre a revisão dos limites da área do polígono das secas. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1348-10-fevereiro-1951-361925-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 2012.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 set. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827.htm>. Acesso em: 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **O gerenciamento dos recursos hídricos e o mercado de águas**. Brasília, DF: Editor Augustin A. Millar, 1994.

_____. **Portaria Interministerial n.1, de 9 de março de 2005**. Brasília, DF, 2005a.

_____. **Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**: Relatório de Impacto Ambiental: RIMA. Brasília, DF, 2004.

_____. **Projeto de transposição de águas do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional**: relatório-síntese. Brasília, DF, 2003.

_____. **Relatório final do grupo de trabalho interministerial para redelimitação do Semi-árido nordestino e do polígono das secas**. Brasília, DF, 2005b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Água**: o desafio para o próximo milênio. Brasília, DF, 2001.

_____. **Parecer nº 031/2005 COLIC/CGLIC/DILIQ/IBAMA**: análise do EIA/RIMA do Projeto de Integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional. Brasília, DF, 2005b. Mimeografado.

_____. **Projeto de gerenciamento integrado das atividades desenvolvidas em terra na bacia do rio São Francisco**: programa de ações estratégicas para o gerenciamento integrado da bacia do rio São Francisco e da sua zona costeira: PAE:GEF São Francisco: relatório final. Brasília, DF: TDA Desenho & Arte Ltda., 2004a.

_____. **Recursos hídricos no Brasil**. Brasília, DF, 1998.

_____. **Recursos hídricos**: conjunto de normas legais. 3. ed. Brasília, DF, 2004b.

_____. **Secas no Nordeste do Brasil:** origens, causas e soluções. [S.l.], [19--]. Mimeografado.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco:** diagnóstico da bacia. Brasília, DF, 2004.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável:** metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. Rio-92: balanço de uma década. **Tecbahia**, Salvador, v. 17, n. 1, 2002.

BURSZTYN, M. A.; OLIVEIRA, S. Conservação e utilização racional dos recursos hídricos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 1, n. 1, nov. 1983.

_____. **Gestão ambiental:** instrumentos e práticas. Brasília, DF: MMA, 1994.

BURSZTYN, M. Introdução à crítica da razão desestatizante. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 49, n. 1, p. 141-163, jan./mar. 1998.

_____. Novas institucionalidades e gestão do meio ambiente. In: FELDMAN, F. (Ed.). **Rio + 10:** uma década de transformações. Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente, 2002. 220 p. p. 84-91.

_____. Políticas públicas para o desenvolvimento (sustentável). In: BURSZTYN, M. (Org.). **A difícil sustentabilidade.** Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 59-76.

CAMPOS, J. N. B.; STUDART, T. M. C. Secas no Nordeste do Brasil: origens, causa e soluções. In: DIÁLOGO INTERAMERICANO DE GERENCIAMENTO DE ÁGUAS, 4., 2001, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2001.

CARMO CARVALHO, M. C. A. **A participação social no Brasil hoje.** São Paulo: Pólis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, 1998. (Papers, n. 2).

CARNEIRO, P. R. F. **Dos pântanos à escassez:** uso da água e conflito na baixada dos Goytacazes. São Paulo: Annablume, 2003.

CARVALHO, A. M. P. de. Globalização e ajuste brasileiro: um desafio analítico no horizonte contemporâneo. In: SEMANA DA PEDAGOGIA UNIFOR, 8., 1998, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 1998. Mimeografado.

CARTA São Francisco vivo: terra, água, rio e povo!. In: ENCONTRO DE ORGANIZAÇÕES POPULARES, MOVIMENTOS SOCIAIS E ONGS DO SUB-MÉDIO SÃO FRANCISCO, 2005, Juazeiro. **Anais...** Juazeiro, 2005.

CBHSF. **Apresentação para a reunião nº XXX do Conselho Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília, DF, 2005.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CIVIC, M. A. A escassez de água na bacia do rio Jordão. **Revista Eletrônica Questões Globais**, v. 4, mar. 1999. Disponível em: <<http://usinfo.org/usia/usinfo.state.gov/journal/itgic/0399/ijgp/ij039905.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2005.

COGERH. **O caminho das águas**: informações básicas sobre o gerenciamento dos recursos hídricos. 2. ed. Fortaleza, 1997.

COLLETTE, J.-P. L'eu au Proche-Orient: une situation explosive. In: _____. **Les conflits verts**: la détérioration de l'environnement, source de tensions majeures. Bruxelles: GRIP, 1992. (Collection GRIP Informations, n. 22).

CRA. **Parecer técnico DIRCO nº1.028/2004**. Salvador, 2004.

CROZIER, M. **Estado moderno, estado modesto**: estratégia para uma outra mudança. Tradução de J. M. Villar de Queiroz. Brasília, DF: FUNCEP, 1989.

DAGNINO, E. Qual cidadania?. **Jornal da ABONG 17**, São Paulo, nov. 1996.

DAI, T. **River basin network model with integration of water quantity and quality**. Fort Collins: Colorado State University, 1996. (Degree of Master Science).

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988.

DRUMMOND, J. A. Conceitos básicos para a análise de situações de conflito em torno dos recursos naturais. In: BURSZTYN, M. (Org.). **A difícil sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

DURKHEIM, É. **As formas elementares da vida religiosa**. Tradução Joaquim Pereira Neto. São Paulo: Paulinas, 1989.

ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE TRANSFERÊNCIA DE ÁGUA ENTRE GRANDES BACIAS HIDROGRÁFICAS; WORKSHOP SOBRE A TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO, 2004, Recife. **Relatório das Discussões...** Recife: SBPC, 2004.

ESCOBAR, A. Whose knowledge, whose nature?: biodiversity, conservation, and the political ecology of social movements. **Journal of Political Ecology**, v. 5, 1998.

ESTEVES, J. P. Poder, código e comunicação. **Revista de Comunicação e Linguagens**, Lisboa, n. 17/18, 1993. Disponível em: <<http://ubista.ubi.pt/omum/esteves-pissarra-poder-codigo.htm>>. Acesso em: 7 mar. 2005.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

NA MIRA de um observatório foucaultiano do discurso. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL MICHEL FOUCAULT: PERSPECTIVAS. 2004, Florianópolis. **Anais....** Florianópolis, 2004. 1 CD ROM. Disponível em: <http://www.discurso.ufrgs.br/article.php3?id_article=10>. Acesso em: 23 fev 2012.

FIORI, J. L. **O consenso de Washington**. [S.l.], [200-]. Palestra. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/textos/consenso_w.htm>. Acesso em: 6 fev. 2005.

FOWLER, R. Sobre a linguística crítica. **Revista Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v. 4, 2004. Número especial. Disponível em: <<http://www3.unisul.br/paginas/ensino/pos/linguagem/0403/09.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2005.

FPDSF. Carta revitalização sem transposição. In: SEMINÁRIO RIO SÃO FRANCISCO: PERSPECTIVAS DE VIDA SUSTENTÁVEL, 2004, Salvador. **Anais...** Salvador, 2004.

FRANÇA. Departamento Internacional da Água. **A organização da gestão da água na França**. Paris: JFD, 1996.

FREITAS, M. A. V. de (Org.). **O estado das águas no Brasil**. Brasília, DF: ANEEL, 1999. 344 p.

GALINDO, O. (Org.). **Transposição do rio São Francisco**: a dimensão socioeconômica. Recife: FUNDAJ, 1989.

GARJULLI, R. et al. **A gestão participativa dos recursos hídricos**: a experiência do Ceará. Fortaleza, 1998.

GARRIDO, R. J. S. Comentários do Secretário de Recursos Hídricos sobre os aspectos institucionais do setor. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional de Recursos Hídricos**: legislação. Brasília, DF, 2001a, p.7-12.

_____. Programa Nacional de Recursos Hídricos. São Paulo: Ministério do Meio Ambiente, 2001b.

GIANICHINI, A. et al. **Cenários para 2050**. Não paginado. Paper (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - CDS, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002. Mimeografado.

GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica**: da antecipação à acção. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.

GOUVEIA, C. A. M. **Análise crítica do discurso**: enquadramento histórico. [S.l.], [2005]. Disponível em: <http://leffa.pro.br/textos/anal_critica_discurso.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2005.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito de águas**: disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2001.

GUIMARÃES, A. **As políticas do Banco Mundial de participação e interação com a sociedade civil**. Porto Alegre: Banco Mundial, 1999. Mimeografado.

HALES, D. F. Água doce: as necessidades futuras do mundo serão atendidas?. **Revista Eletrônica Questões Globais**, v. 4, mar. 1999. Disponível em: <<http://usinfo.org/usia/usinfo.state.gov/journal/ijgp/ij039904.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2005.

HINRICHSEN, D.; ROBEY, B.; UPADHYAYA, U. D., Rumo a uma evolução azul: questões globais: águas ameaçadas. **Revista Eletrônica da Agência de Divulgação dos Estados Unidos**, v. 4, n. 1, p. 18-22, 1998. Disponível em: <<http://usinfo.org/usia.usinfo.state.gov/journal/itgie/0399/ijgp/ij3911.htm>>. Acesso em: 2013.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

JODELET, D. **Les représentations sociales**. Paris: PUF, ano. p. 31-61.

JOHNSOM, R. M. F.; LOPES, P. D. (Org.). **Projeto marca d'água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: caderno 1: retratos 3X4 das bacias pesquisadas**. Brasília, DF: Finatec, 2003.

JOVCHELOVITH, S. **Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

KEMPER, K. E. **O custo da água gratuita: alocação e uso dos recursos hídricos no Vale do Curu, Ceará, Nordeste brasileiro**. 1997. Tese (Doutorado em Recursos Hídricos e Meio Ambiente) - Associação Brasileira dos Recursos Hídricos, 1997.

KETTELHUT, J. T. S. et al. Experiências de gestão descentralizada de recursos hídricos. In: ANEEL. **O estado das águas do Brasil**. Brasília, DF, 1999.

KRESS, G. History and language: towards a social account of linguistic change. **Journal of Pragmatics**, v. 13, p. 445-466. 1989.

KUCZYNSKI, P.; WILLIAMSON, J. (Org.). **Depois do Consenso de Washington: crescimento e reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2003.

LACOSTE, Y. Os geógrafos universitários e o espectro da geopolítica. In: _____. **A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1997.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 6. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

LIMA, R. B. de. A constituição do fato moral em Durkheim: coerção, desejo e racionalidade no ambientalismo. **Revista Brasileira de Pós-Graduação UNB**, Brasília, DF, n. 1, p. 15-92, 1997.

_____. O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre gerir e gestar. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 4., 2001, Belém. **Anais...** Belém: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2001.

_____. **Quando a racionalidade falha**: o dilema do prisioneiro como metáfora da questão ambiental. 2002. Não paginado. Paper (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - CDS, Universidade de Brasília, DF, 2002. Mimeografado.

LIPSET, S. M. **Consenso e conflito**. Lisboa: Gradiva, 1985.

LITTLE, E. P. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN. **A difícil sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 107-122.

MACROPLAN. **Cinco cenários para o Brasil 2001-2003**. [S.l.: s.n.], [20--]. Disponível em: <<http://www.macroplan.com.br>>. Acesso em: 26 maio 2003.

MAGALHÃES, I. Teoria crítica do discurso e texto. **Revista Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v. 4, 2004. Número especial. Disponível em: <<http://www3.unisul.br/paginas/ensino/pos/linguagem/0403/05.htm>>. Acesso em: 21 abr. 2005.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

MARTINS, P. H. N. **O regionalismo e o nacional no imaginário desenvolvimentista brasileiro**: da nostalgia oligárquica ao fim do Nordeste. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, [20--]. Apostila utilizada na Disciplina de História do Nordeste da UFC.

MARTINS, R. Cultura nordestina em debate: um ensaio preliminar. In: CONGRESSO SOBRE O NORDESTE BRASILEIRO, 1974, Racine. **Anais...** Wisconsin: [s.n.], 1974.

MAUSS, M. Essai sur le don. In: _____. **Sociology et anthropology**. Paris: PUF, 1950.

MENEZES, T. Produzindo um território protegido: novas formas de delimitação de fronteira e regulação de conflitos a partir dos usos da legislação ambiental em três municípios da Zona da Mata de Pernambuco. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 22; FÓRUM DE

PESQUISA 3: CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2000, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 2000.

MEURER, J. L. Ampliando a noção de contexto na linguística sistêmico-funcional e na análise crítica de discurso. **Revista Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v. 4, 2004. Número especial. Disponível em: <http://www3.unisul.br/paginas/ensino/pos/linguagem/0403/06.htm#_ftnref1>. Acesso em: 5 abr. 2005.

MONTICELLI, J. J. (Coord.). **Organismos de bacias hidrográficas**. Rio de Janeiro: Semands, 2002.

MOTA, J. A. **O valor da natureza**: economia e política dos recursos naturais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MUÑOZ, H. R. (Org.). **Interfaces da gestão de recursos hídricos**: desafios da lei de águas de 1997. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.

MUTIN, G. **L'eau dans le monde arabe**. Paris: Elipses Édition, 2000.

NASCIMENTO, E. P. do. **Ética, cidadania e políticas públicas**. Brasília, DF: [s.n.], 2002. Mimeografado.

NINIS, A. B. **Recursos hídricos e sociedade**: conflitos socioambientais, crise paradigmática e desenvolvimento municipal. 2003. Monografia (Especialização em Resolução de Conflitos) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2003.

OIEAU, SOGREAH CONSULTANTS, CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA S.A. **Elaboração dos estudos de análise, revisão, consolidação e desenvolvimento do SIGERH**: 2º relatório. Fortaleza, 2002.

ORLANDI, E. P. **Análise do discurso**: princípios e procedimentos. 4. ed. Campinas: Pontes, 2002, p. 15-55.

PAGNOCCHESCHI, B. A política nacional de recursos hídricos no cenário da integração das políticas públicas. In: MUÑOZ, H. R. (Org.). **Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da lei de águas de 1997**. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000. p. 31-57.

PARENTE, F. J. C. **Do círculo ao centro industrial: conservadorismo e modernidade das elites cearenses**. 1998. 214 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciências Políticas São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

PEARSON, R. P. Administrando a escassez de água no estilo do sudoeste. **Revista Eletrônica Questões Globais**, v. 4, mar. 1999. Disponível em: <http://www.usinfo.org/usia/usinfo.sate.gov/journals/itgie/0399/ijgp/ij039907.htm>. Acesso em: 7 jan. 2005.

PÊCHEUX, Michel. Análise automática do discurso. In: GADET, F.; HAK, T. (Org.). **Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux**. Tradução de Orlandi, E. Campinas: UNICAMP, 1990a, p. 61-161

_____. **O discurso: estrutura ou acontecimento**. Traduzido por Eni Pulcinelli Orlandi. Campinas: Pontes, 1990b.

_____. **Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio**. Traduzido por Eni Pulcinelli Orlandi et al. 3. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

PEREIRA, P. A. P. **Crítica à concepção da política social como direito de cidadania**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1991. (Textos para debate, n. 1).

PETER, P. **1994**: tratado de paz entre Israel e Jordânia. [S.l.: s.n.], [20--]. Disponível em: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,314103.00.html>. Acesso em: 15 fev. 2005.

PRZEWORSKI, A. A falácia neoliberal. **Lua Nova Revista de Cultura Política**, n. 28/29. p. 209-225, 1993.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REBOUÇAS, A. C. **O uso inteligente da água**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TNDISI, J. G. (Org.). **Águas doces no Brasil**. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

REBOUÇAS, A. C. Água na região Nordeste: desperdício e escassez. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, jan./abr. 1997.

RODRIGUES BEZERRA, H. E. R. **A gestão dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Curu**. 1999. 191 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 1999.

RODRIGUES, C. R.; GARJULLI, R.; ALVES, U. P. **O caminho das águas**: informações básicas sobre o gerenciamento dos recursos hídricos. 2. ed. Fortaleza; COGERH, 1997.

ROSA, A. N. da. **Conflitos gerados pela produção de energia**. 2003. Monografia (Especialização em Resolução de Conflitos Socioambientais) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, DF, 2003.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: _____. **O estudo da política**: temas selecionados. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998. p. 231-258.

SALES, C. A. J. **A cidadania pelas águas**: a participação dos usuários na gestão do açude Acarape do Meio. 2001. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2001.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: _____. **Os sentidos da democracia**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SAUSSURE, F. **Curso de linguística general**. Buenos Aires: Editorial Planeta-Agostini, 1993.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. 237 f. Tese (Doutorado em) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2003.

SCHERER-WARREN, I. Cidadania e participação em políticas sociais. In: _____. **Cidadania sem fronteiras**: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: _____. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SCHIMITZ, M. Les conflits verts: aperçu general sur la menace de l'an 2000. In: GRIP. **Les conflits verts: la détérioration de l'environnement, source de tensions majeures**. Bruxelles, 1992. (Collection GRIP-informations, n. 22).

SECRETARIA NACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS (Brasil). **Agenda 21**. Brasília, DF, 1998.

SILVA, D. D. da; PRUSKI, F. F. SILVA, D. D. da; PRUSKI, F. F. **Os comitês de bacia hidrográfica como instrumento para a adequada gestão dos recursos hídricos: sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1997.

SOUZA, S. A. F. Análise crítica do discurso e análise do discurso francesa: ensino de leitura em língua inglesa e análise do discurso: ponderações e propostas. **Revista Intertextos**, Manaus, v. 2, n. 1/2, 2000. Disponível em: <<http://www.elton.com.br/artigos/adeleitura.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2005a.

_____. Ensino de leitura em língua inglesa e análise do discurso: ponderações e propostas. **Revista Intertextos**, Manaus, v. 2, n. 1/2, 2000. Disponível em: <<http://www.elton.com.br/artigos/adeleitura.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2005b.

TEIXEIRA, D. M. S. **A origem dos conflitos ambientais através da consulta pública no processo de avaliação de impacto ambiental**. 1996. Dissertação (Doutorado em Ciências Aplicadas ao Ambiente) - Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro, Aveiro, 1996.

TELLES, V. L. Sociedade civil e espaços públicos: os caminhos incertos da cidadania no Brasil atual. In: _____. **Direitos sociais: afinal de que se trata?**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TEÓFILO, R. **A fome: violação**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1979.

THAME, A. C. M. (Org.). **Comitês de bacias hidrográficas: uma revolução conceitual**. São Paulo: IQUAL Editora, 2002.

TUCCI, C.; HESPANHOL, I.; CORDEIRO NETTO, O. **Cenários da gestão da água no Brasil**: uma contribuição para a “Visão Mundial da Água”. [S.l.], [19--]. Mimeografado.

TUNDISI, J. G. **Água no século XXI**: enfrentando a escassez. São Paulo: RIMA, 2003. 248 p.

VIEIRA, P. F.; WEBER, J. **Gestão dos recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 1997.

VILLA, M. A. **Vida e morte no sertão**: história das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX. São Paulo: Ática, 2000.

VIOLA, E. A globalização ambiental no Brasil, 1990-98. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37., 1999, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 1999.

VIOLA, E.; MAINWARING, S. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. J. (Org.). **Uma evolução no cotidiano**: os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1999. Segunda parte: a política como vocação.

WODAK, R. Do que trata a ACD: um resumo de sua história, conceitos importantes e seus desenvolvimentos. **Revista Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v. 4, 2004. Número especial. Disponível em: <<http://www3.unisul.br/paginas/ensino/pos/linguagem/0403/10.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2005.

APÊNDICE

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

O Projeto:

- O projeto é apresentado à sociedade como única solução imediata para a questão hídrica no Nordeste Setentrional em médio prazo e, por isso, se faz urgente. Como você avalia esta afirmativa?
- Do ponto de vista financeiro, ele é viável?
- Do ponto de vista social, a população brasileira está pronta para aceitar e apoiar esta obra?
- Do ponto de vista ambiental, quais os seus principais impactos?
- Na sua opinião, por que o projeto é uma opção há tantos anos e nunca foi realizado?
- Quem são os principais beneficiários do projeto e por quê?
- Sobre a viabilidade operacional em termos de prazos e custos, como você avalia a proposta de integração de bacias?
- Quais os principais interesses sociais, econômicos e políticos envolvidos na proposta?
- Como você entende as mudanças sofridas nas várias versões do Projeto?

Atores Institucionais:

- Quais as principais instituições envolvidas no projeto?
- Quem está a favor e quem está contra e por quê?
- O que dizer da sua capacidade representativa nas esferas de tomada de decisão?
- Avaliá-las do ponto de vista do discurso dos setores previstos na lei 9.433/97 (usuários, sociedade civil, órgãos da administração pública estadual, federal e municipal) é uma proposta válida para compreender a dinâmica das relações que se estabelecem em torno do projeto?
- Existe unicidade e coerência de discurso (pró e contra) entre os atores institucionais de cada setor? Por quê?

- Pode-se dizer que a discussão em torno do projeto trouxe empoderamento às instituições envolvidas? Por quê?
- Qual o papel do CBH–São Francisco no cenário atual? E em 2025?

Conflitos:

- Quais os principais conflitos gerados pelo Projeto?
- Você percebe solução para eles?
- Os mecanismos de resolução de conflitos presentes na estrutura da PNRH são suficientes para amenizar os conflitos (Conselhos Nacional, Estaduais e os próprios CBHs)?
- A mobilização dos grupos contrários à aprovação do projeto e o cancelamento da maioria das Consultas Públicas programadas representa, de fato, a opinião da maioria dos interessados no projeto?

Processo de Negociação:

- Quais os principais instrumentos de avaliação (planejamento, outorga e licenciamento) do projeto?
- Em sua opinião, são conclusivos e legítimos? Por quê?
- Pode-se dizer que houve um processo de negociação satisfatório em torno do projeto? Por quê?
- “O Governo Federal detém o poder de decisão sobre a aprovação e a realização do projeto”. Você concorda com essa afirmação? Por quê?

Disponibilidade Hídrica

- Há dados conflitantes sobre a capacidade de doação do Rio São Francisco e a deficiência hídrica das bacias receptoras. Como você avalia esta questão?
- A nota técnica divulgada pela ANA em setembro de 2004 representa mudanças significativas para o Projeto?

Gerenciamento e Operação

- Pode-se afirmar que há capacidade de gerenciamento e operação do projeto em médio e longo prazos?
- Quais as reais demandas para isto?

ANEXO

ANEXO A

LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	DATA DA ENTREVISTA
João Urbano Cagnin	Ministério da Integração Nacional (MI)	Coordenador Técnico do Projeto de Integração e Chefe de Gabinete	01.06.2004
Francisco Lopes Viana	Agência Nacional de Águas (ANA)	Superintendente da Superintendência de Outorga e Cobrança (SOC)	21.01.2005 e 24, 25.03.2005
Rosana Garjulli	Agência Nacional de Águas (ANA)	Gerente da Superintendência de Apoio aos Comitês (SAC)	04.03.2005
Teresa Muricy	Centro de Recursos Ambientais da Bahia (CRA)	Diretora de Estudos e Desenvolvimento Ambiental (DIREDA)	10.03.2005
Yvonilde Dantas Pinto Medeiros	Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Professora de Planejamento de Recursos Hídricos	14.03.2005
José Carlos Carvalho	Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBH- SF)	Coordenadora da Câmara Técnica de Planos, Programas e Projetos (1ª. Gestão)	
	Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SEMARH/BA)	Secretário	21.03.2005
Luis Felipe Kunz Junior	Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBH- SF)	Presidente (1ª. Gestão)	
	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Diretor de Licenciamento e Qualidade Ambiental (DILIQ)	23.03.2005
Manfredo Cardoso	Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia	Diretor geral	28.03.2005
Edinardo Ximenes Rodrigues	Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBH- SF)	Suplente do cargo de Vice- presidência (1ª. Gestão)	
	Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (SRH/CE)	Secretário	30.03.2005
Josemá de Azevedo	Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos (SERHID/RN)	Secretário	30.03.2005

ANEXO B – Nota Técnica nº 492/2004/SOC



Nota Técnica n.º 492/2004/SOC

Em 23 de setembro de 2004.

Ao Senhor Superintendente de Outorga e Cobrança

Assunto: Análise de disponibilidade hídrica para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

Processo n.º 02501.000006/2001-51

1. APRESENTAÇÃO

Esta Nota Técnica apresenta a análise de disponibilidade hídrica para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. O Projeto prevê duas captações (Eixos Norte e Eixo Leste) localizadas a jusante da barragem da usina hidrelétrica - UHE Sobradinho para atendimento a demandas hídricas situadas nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, referentes ao consumo urbano, industrial e irrigação (intensiva e difusa), até o horizonte de 2025.

A captação do Eixo Norte será implantada no Município de Cabrobró (PE), na calha do rio São Francisco, enquanto que a do Eixo Leste será implantada no Município de Floresta (PE), às margens do reservatório da UHE Itaparica. As vazões captadas deverão complementar as ofertas hídricas locais existentes, aumentando a garantia no fornecimento de água e a racionalidade na utilização de açudes situados nos Estados receptores. A Tabela 1 apresenta algumas características do referido Projeto.

Tabela 1. Características do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

Município/UF (Captação 1 – Eixo Norte)	Cabrobró/PE
Município/UF (Captação 2 – Eixo Leste)	Floresta/PE
Manancial de captação	Rio São Francisco
Finalidade	Usos múltiplos (urbano, indústria, irrigação, entre outros)
Vazão máxima de captação (Eixo Norte)	99,00 m³/s
Vazão máxima de captação (Eixo Leste)	28,00 m³/s
Coordenadas geográficas do ponto de captação (Eixo Norte)	08° 32' 43,32" de Latitude Sul, 39° 27' 19,86" de Longitude Oeste.
Coordenadas geográficas do ponto de captação (Eixo Leste)	08° 48' 34,72" de Latitude Sul, 38° 24' 23,62" de Longitude Oeste.

Nesta Nota Técnica foram analisadas possíveis condições de atendimento às demandas hídricas do Projeto, baseadas no armazenamento no reservatório da UHE Sobradinho e no atendimento a demandas prioritárias (uso urbano) da região de influência do Projeto.



2. METODOLOGIA DE ANÁLISE

A metodologia adotada para a presente análise de disponibilidade hídrica consistiu na execução de simulações do sistema hídrico da bacia do rio São Francisco em diversas condições de bombeamento das vazões requeridas pelo Projeto em fim de plano, no cenário previsto para o ano de 2025, empregando-se o aplicativo computacional Acquanet (USP, 2004)¹, que utiliza um modelo de rede de fluxo na análise do atendimento a demandas hídricas. Essas simulações partiram das seguintes premissas:

- O sistema hídrico da bacia do rio São Francisco pode ser representado por seus componentes principais, os reservatórios das UHEs Três Marias, Queimado e Sobradinho;
- A demanda hídrica para outros usos da bacia pode ser caracterizada pelo consumo médio anual, de 262,15 m³/s². Para fins de avaliação da disponibilidade hídrica, pode-se considerar essa demanda hídrica totalmente concentrada no reservatório da UHE Sobradinho;
- A demanda hídrica requerida pelo Projeto pode ser caracterizada pela soma das parcelas, que resultam na vazão média anual de 65 m³/s:
 - vazão média diária de 26,40 m³/s, referente ao consumo humano e a ser mantida todo o tempo;
 - vazão média diária de 87,90 m³/s, referente a outros usos da água e a ser bombeada eventualmente;
- Quando operando à capacidade máxima, a soma das duas parcelas referentes à demanda hídrica do Projeto resultará na vazão média diária de 114,30 m³/s, referente à utilização da capacidade de bombeamento de 127,00 m³/s durante 21,6 horas por dia e todos os dias do mês;
- A vazão média mensal mínima a ser mantida a jusante do reservatório da UHE Sobradinho é de 1.300,00 m³/s, referente à atual restrição operativa utilizada pelo setor elétrico;
- As vazões firmes dos reservatórios das UHEs Três Marias, Queimado e Sobradinho são de 513,00 m³/s, 34,20 m³/s e 1825,00 m³/s³. A vazão firme do reservatório corresponde à vazão máxima que pode ser retirada, ao longo de dado período de tempo, sem que ocorra falha no suprimento ou esvaziamento do reservatório.

Adicionalmente, foram utilizados os seguintes parâmetros nas simulações:

- Período de simulação de janeiro de 1931 a dezembro de 2003;
- Vazões naturais médias mensais e evaporações líquidas dos reservatórios obtidas pelo ONS⁴
- Curvas cota-área-volume dos reservatórios obtidas no SIPOT⁵.

¹ USP (2004). Acquanet – Modelo para Alocação de Água em Sistemas Complexos de Recursos Hídricos. Manual do Usuário. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP.

² ANA (2004a). Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – Versão Preliminar – Resumo Executivo e Estudo Técnico de Apoio ao PRHSF nº16. ANA/GEF/PNUMA/OEA. Brasília, DF. 174 p.

³ ANA (2004b). Estudo Técnico – Disponibilidade Hídrica do Sistema Formado pelos Reservatórios Três Marias e Sobradinho na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco para Fins de Alocação de Água. Brasília, DF. 62 p.

⁴ ONS (2003). Estudo de Revisão das Séries de Vazões Naturais Afluentes aos Principais Aproveitamentos Hidrelétricos do Sistema Interligado Nacional – SIN. Brasília, DF.

⁵ ELETROBRAS (2004). Sistema de Informações sobre o Potencial Hidrelétrico Brasileiro. Centrais Elétricas Brasileiras.

E:\Nota Técnica 4 - Disponibilidade hídrica - Integração de bacias - SF (set-2004) (1).doc



A Figura 1 apresenta o arranjo simplificado do sistema simulado, compreendendo os reservatórios das UHEs mencionadas, as principais demandas e a captação pretendida pelo Projeto.

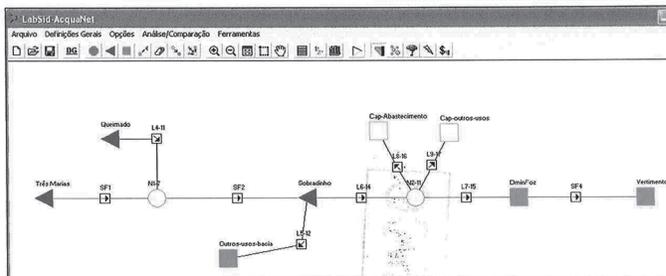


Figura 1 – Representação topológica do sistema simulado.

Para determinação das vazões disponíveis para bombeamento, considerando-se as duas parcelas da demanda hídrica do Projeto, o sistema foi simulado com diferentes demandas operando em função do nível de armazenamento meta do reservatório da UHE Sobradinho, variando entre 90 e 99%, como mostra Tabela 3. Para que o sistema operasse em sua capacidade máxima, foi adicionada uma demanda de passagem a jusante das captações do Projeto, com valor equivalente à vazão firme subtraída das demandas a montante. Assim, determinou-se, em cada nível a vazão firme máxima que pode ser mantida como vazão remanescente a jusante do Projeto. O comportamento do sistema foi avaliado em função das falhas no atendimento às demandas hídricas em cada situação de bombeamento.

Tabela 3. Demandas hídricas segundo o volume armazenado no reservatório da UHE Sobradinho.

Demandas	Situação do volume armazenado em Sobradinho	
	Volume < meta	Volume > meta
Vazão prioritária do Projeto	26,40 m³/s	26,4 m³/s
Vazão remanescente do Projeto	0,00 m³/s	87,90 m³/s
Vazão referente a outros usos na bacia	262,15 m³/s	262,15 m³/s

3. RESULTADOS

Um balanço hídrico simplificado preliminar do sistema hídrico, apresentado na equação 1, considerando-se a vazão firme disponibilizada pelo reservatório da UHE Sobradinho (1.825,00 m³/s), a demanda hídrica da bacia de 262,15 m³/s e a vazão mínima a jusante de 1.300,00 m³/s, mostra que existirá, em 2025, uma vazão a ser utilizada de 262,85 m³/s, superior e suficiente para o atendimento à vazão média anual de 65,00 m³/s requerida pelo Projeto. Entretanto, esquemas diferenciados de bombeamento podem ser adotados, de modo a racionalizar o uso das águas da bacia do rio São Francisco e induzir gerenciamento de recursos hídricos nas bacias receptoras. Para verificação da adequação desses esquemas, foram efetuadas outras simulações do sistema hídrico.



$$Q_{\text{firme}} - Q_{\text{bacia}} - Q_{\text{min}} = Q_{\text{saldo}} > Q_{\text{proj}} \quad (1)$$

$$1825,00 - 262,15 - 1.300,00 = 262,85 > 65,00$$

Em que:

Q_{firme} = Vazão firme disponibilizada pelo reservatório da UHE Sobradinho;

Q_{bacia} = Demanda hídrica da bacia em 2025;

Q_{min} = Vazão mínima a jusante;

Q_{saldo} = Vazão a ser utilizada em 2025;

Q_{proj} = Vazão requerida pelo Projeto em 2025.

Para cada nível de armazenamento do reservatório da UHE Sobradinho, foram determinadas a vazão média anual prioritária do Projeto ($Q_{\text{prioritária}}$), a vazão média anual excedente requerida pelo Projeto ($Q_{\text{excedente}}$), resultante do bombeamento da vazão de 87,90 m³/s em alguns períodos de tempo e a vazão média anual total disponível para o Projeto (Q_{total}), como mostra a Tabela 4 e a Figura 2. Em todas as simulações, todas as demandas hídricas foram atendidas plenamente, não verificando-se falhas.

Tabela 4 – Disponibilidade de vazões para bombeamento segundo o volume armazenado no reservatório da UHE Sobradinho.

% Volume máx.	$Q_{\text{prioritária}}$ (m³/s)	$Q_{\text{excedente}}$ (m³/s)	Q_{total} (m³/s)
99	26,4	29,10	55,50
98	26,4	31,71	58,11
97	26,4	33,41	59,81
96	26,4	35,92	62,32
95	26,4	37,43	63,83
94	26,4	39,33	65,73
93	26,4	40,74	67,14

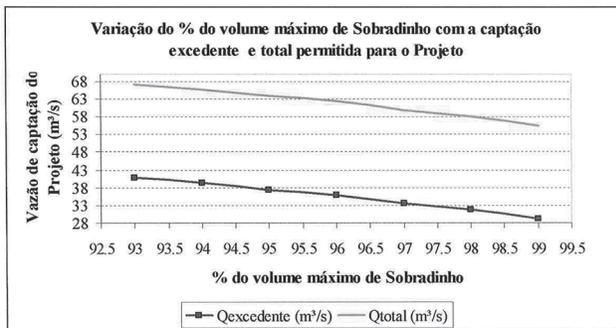


Figura 2 – Vazão média anual excedente e total requerida pelo Projeto em função dos níveis de armazenamento do reservatório da UHE Sobradinho.



As Figuras 5 e 6 ilustram o comportamento nos volumes armazenados no reservatório da UHE Sobradinho e das vazões remanescentes a jusante do Projeto ao longo de todo o período de simulação e nos últimos dez anos, respectivamente, para a situação em que a capacidade máxima de bombeamento (114,3 m³/s) é restrita a níveis de armazenamento superiores a 94%.

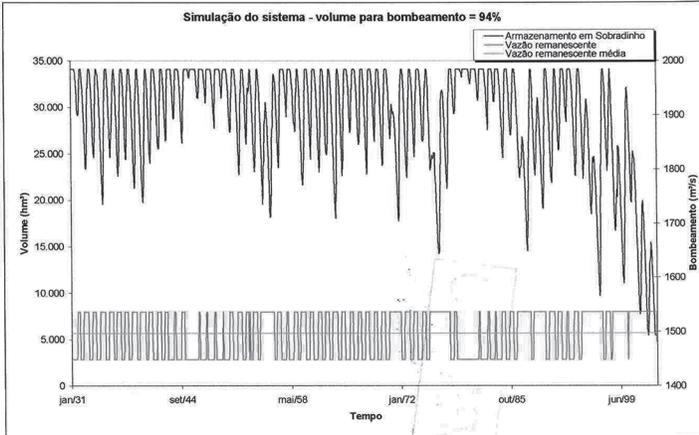


Figura 5 – Volumes armazenados no reservatório da UHE Sobradinho e vazões remanescentes a jusante do Projeto ao longo de todo o período de simulação.

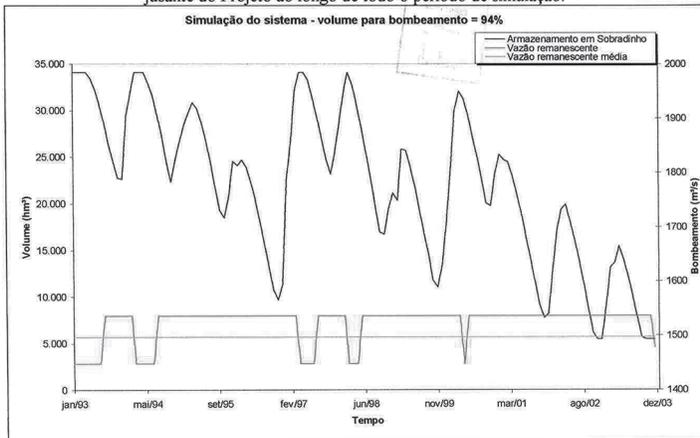


Figura 6 – Volumes armazenados no reservatório da UHE Sobradinho e vazões remanescentes a jusante do Projeto nos últimos dez anos.



4. CONCLUSÃO

A presente análise permite concluir que há disponibilidade hídrica para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

Ressalta-se que não foram considerados nas simulações hidrológicas os volumes de espera praticados pela CHESF na UHE Sobradinho. Quando considerados, há a previsão de que aumentará a frequência de captação das vazões extras.

Atenciosamente,


LUCIANO MENESES CARDOSO DA SILVA
Especialista em Recursos Hídricos


ALAN VAZ LOPES
Especialista em Recursos Hídricos

De acordo,


FRANCISCO LOPES VIANA
Superintendente de Outorga e Cobrança

De acordo,


JERSON KELMAN
Diretor-Presidente da ANA

