

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

**PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO:  
uma análise à luz do processo de *agenda-setting***

ALBERTO DE MELLO FERREIRA

**Orientadora: Profa. Maria Rita Garcia Loureiro**

SÃO PAULO  
FEVEREIRO DE 2013

ALBERTO DE MELLO FERREIRA

**PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO:  
uma análise à luz do processo de *agenda-setting***

Dissertação apresentada para o curso de Administração Pública e Governo, Linha de Pesquisa de Transformação do Estado e Políticas Públicas, da Fundação Getúlio Vargas/São Paulo, como requisito para obtenção do título de mestrado acadêmico, orientado pela Professora-Doutora Maria Rita Garcia Loureiro.

SÃO PAULO

FEVEREIRO DE 2013

Ferreira, Alberto de Mello.

Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco: uma análise à luz do processo de agenda-setting / Alberto de Mello Ferreira - 2013.

105 f.

Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Irrigação - São Francisco, Rio, Vale. 2. Secas - Brasil, Nordeste - Aspectos políticos. 3. Transposição de águas - Política governamental. 4. Recursos hídricos - Desenvolvimento - Brasil, Nordeste. I. Loureiro, Maria Rita Garcia. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 556.18(812/813)

ALBERTO DE MELLO FERREIRA

**PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO:  
uma análise à luz do processo de *agenda setting***

Dissertação apresentada para o curso de Administração Pública e Governo, Linha de Pesquisa de Transformação do Estado e Políticas Públicas, da Fundação Getúlio Vargas/São Paulo, como requisito para obtenção do título de mestrado acadêmico, orientado pela Professora-Doutora Maria Rita Durand Loureiro.

**Data da Aprovação**

\_\_\_\_/\_\_\_\_/2013

**Banca Examinadora**

---

**Professora - Dra Maria Rita G. Loureiro  
(Orientadora)  
FGV-EAESP**

---

**Professor – Dr. Marco Antônio Teixeira  
FGV-EAESP**

---

**Professor – Dr. José Antônio G. Pinho  
UFBA**

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer primeiramente aos familiares e amigos, pelo apoio e encorajamento durante a formação. Aos meus pais, Ana e Ismael, e minha irmã Vanessa por garantirem a base para o meu esforço e acreditarem no meu sucesso. Aos meus sogros, Rosângela e Erikson, pelos bons conselhos.

Aos grandes amigos Lucas Ambrózio, Leandro Siqueira e Bruno Leal, pelos momentos de descontração e também de reflexão.

Agradeço também a Deus, sem o qual nada seria possível, por estar sempre ao meu lado, me guiando e iluminando o meu caminho.

À orientação da Professora Maria Rita Loureiro, pela disponibilidade, seriedade no trabalho e por permitir que eu pudesse desfrutar um pouco de sua ampla experiência acadêmica.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), por me possibilitar a realização de um objetivo de vida.

Ao Professor Marco Antônio Teixeira e aos demais colegas participantes da pesquisa sobre o Programa de Aceleração do Crescimento, financiada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

À Fundação Getúlio Vargas (FGV) e aos seus grandes professores que proporcionaram meu crescimento acadêmico e profissional. Agradeço à Secretária Rosa, crucial nos momentos decisivos da elaboração desta dissertação.

Aos colegas de trabalho da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, pelo suporte diário.

Aos que foram entrevistados no decorrer desta pesquisa, pelo compartilhamento de suas experiências, sem as quais a realização deste estudo não seria possível. Agradeço também ao Professor José Antônio Gomes Pinho, da Universidade Federal da Bahia, que se dispôs a participar da minha banca de defesa da dissertação.

Por fim, agradeço à Anneliese, para a qual todos os meus dias são dedicados.

## RESUMO

Quais condições permitiram que o Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco deixasse de figurar no imaginário daqueles que o defendiam, como o vinha sendo desde os idos do período imperial, e, começasse a ser efetivamente implementado somente em 2007? Responder a esta questão corresponde ao objetivo principal deste estudo. Para tal, o Projeto São Francisco, como também é conhecido, foi analisado à luz do modelo de *multiple streams*, concebido por John Kingdon (2003), orientado para a compreensão sobre como algumas questões passam a fazer parte da agenda de governo, recebendo atenção dos formuladores de políticas públicas, enquanto outras são ignoradas. Por meio do modelo de *multiple streams*, foi possível apontar os principais diagnósticos e alternativas historicamente apresentados para a região do semiárido brasileiro, frente à questão dramática das secas recorrentes. Além disso, foi estruturado o complexo jogo político da transposição, caracterizado pelo conflito entre coalizões atuantes em múltiplas arenas decisórias. A partir do mapeamento da forma como os atores políticos se apropriaram dos diagnósticos e alternativas apresentados para a região, com o intuito de impor aos demais as suas crenças sobre qual deve ser o melhor caminho para o desenvolvimento do semiárido, foram identificadas as janelas de oportunidades (policy windows) que tornaram viáveis a execução do projeto de transposição.

Palavras-chave: Transposição. Rio São Francisco. Formação da Agenda Governamental.

## **ABSTRACT**

What conditions allowed the Transposition of San Francisco Rivers Project to quit the imagination of those who advocated it, as had been gone since the Brazilian Imperial period, and started to be effectively implemented in 2007? Responding to this question is the main objective of this study. In this regard, the San Francisco Project, as it is also known, was analyzed in light of the multiple streams model, designed by John Kingdon (2003), aimed at understanding how certain issues become part of the government agenda, receiving attention of policy makers, while others are ignored. Through the model of multiple streams, it was possible to identify the main and alternative diagnoses historically presented to the Brazilian semiarid region, in the context of the dramatic issue of recurrent droughts. Moreover, the complex political game of the transposition was structured, characterized by conflict between coalitions that are active in multiple arenas of decision. From the mapping of how political agents act in the sense to appropriate diagnosis and alternatives presented for the region, in order to impose on others their beliefs about what should be the best way for the development of semiarid region, this study identified opportunities of changes (policy windows) that made feasible the implementation of the project.

Key words: Transposition. San Francisco River. Agenda-Setting.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

FIGURA 1	Demandas e o Sistema Político – David Easton (1965).....	20
FIGURA 2	Modelo de Agenda Setting.....	22

### QUADROS

QUADRO 1	Formação Bruta de Capital Fixo – Países em Desenvolvimento.....	13
QUADRO 2	Programa de Aceleração do Crescimento – Investimentos Previstos.....	14
QUADRO 3	Maiores Açudes do Semiárido Setentrional.....	56
QUADRO 4	Características do Projeto de Integração de Bacias.....	62
QUADRO 5	Projeto de Integração de Bacias – Custos Previstos.....	62
QUADRO 6	Projeto Atlas Nordeste – Estimativa de Custos.....	66
QUADRO 7	Transposição de Águas do Rio São Francisco - Coalizões Políticas.....	72
QUADRO 8	Projeto São Francisco - Audiências Públicas Realizadas pelo IBAMA em 2001.....	77

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
ASA	Articulação do Semiárido
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNOS	Departamento Nacional de Obras e Saneamento
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MF	Ministério da Fazenda
MIN	Ministério da Integração Nacional
MIR	Ministério da Integração Regional
MI	Ministério do Interior
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MT	Ministério dos Transportes
CC	Casa Civil
MME	Ministérios de Minas e Energia
ONU	Organização das Nações Unidas

PFL	Partido da Frente Liberal
PDS	Partido Democrático Social
DEM	Partido dos Democratas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PISF	Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional
RIMA	Relatório de Impactos Ambientais
SEPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
USBR	United States Bureau of Reclamation

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	20
2.1 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS.....	21
2.2 DEFINIÇÃO DA AGENDA.....	23
2.3 A DINÂMICA DAS ALTERNATIVAS POLÍTICAS .....	27
2.4 JANELAS POLÍTICAS.....	28
2.5 CONDICIONANTES DO CONTEXTO BRASILEIRO .....	30
3. METODOLOGIA DE PESQUISA .....	33
4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO.....	37
4.1 A Concepção do Projeto de Transposição (1981-1985) .....	40
4.2 A Retomada de 1994.....	43
5. A DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	46
5.1 PRINCIPAIS DIAGNÓSTICOS PARA A QUESTÃO DA SECA .....	48
5.1.1 <i>A escassez de água como um fenômeno natural</i> .....	48
5.1.2 <i>A escassez de água como um entrave ao desenvolvimento econômico regional</i> .....	51
5.1.3 <i>A escassez de água como resultado do modelo de ocupação do semiárido</i> .....	54
6. AS ALTERNATIVAS ELENCADAS.....	56
6.1 AS SOLUÇÕES HIDRÁULICAS.....	56
6.1.1 <i>A era da açudagem</i> .....	56
6.1.2 <i>A Transposição de Águas do Rio São Francisco</i> .....	58

6.2	ALTERNATIVAS AO PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO.....	63
6.2.1	<i>A Convivência com a Seca</i> .....	63
6.2.2	<i>Atlas do Nordeste</i> .....	65
7.	A DINÂMICA POLÍTICA DA TRANSPOSIÇÃO.....	68
7.1	AS COALIZÕES PARTICIPANTES, SUAS VISÕES E DEMANDAS .....	68
7.2	COALIZÕES, MUDANÇAS E OS PROCESSOS DE BARGANHA E NEGOCIAÇÃO.....	73
7.2.1	<i>Transposição: 1995 – 2002</i> .....	73
7.2.2	<i>Aprimoramentos no Projeto</i> .....	78
7.2.3	<i>Transposição: 2003 – 2007</i> .....	80
8.	CONCLUSÕES.....	89
9.	REFERÊNCIAS .....	93
	ANEXO I – LISTA DOS ENTREVISTADOS.....	98
	ANEXO II – MAPA COM O PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO .....	99
	ANEXO III – QUADRO INSTITUCIONAL DE GERENCIAMENTO DO PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO .....	100
	ANEXO IV – PROGRAMAS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO .....	104

## 1. INTRODUÇÃO

*Hoje, digo que os verbos acelerar, crescer e incluir vão reger o Brasil nestes próximos quatro anos. Os efeitos das mudanças têm que ser sentidos rápida e amplamente. Vamos destravar o Brasil para crescer e incluir de forma mais acelerada<sup>1</sup>.*

No início do século XXI, o verbo da moda é “destravar”. Para as autoridades públicas brasileiras, a viabilização melhoria da qualidade de vida dos brasileiros, do crescimento econômico e da capacidade de competirmos no acirrado sistema econômico internacional, no seu conjunto, têm como condicionante básico a superação de gargalos estruturais que impedem que possamos alcançar tais objetivos.

No meandro das amarras que precisam ser desatadas, um dos principais desafios consiste certamente na ampliação das taxas de investimentos no País, tanto aquelas praticadas pelo setor público quanto pelo setor privado. Entre os anos de 2000 a 2009, por exemplo, a taxa média de formação bruta de capital fixo (FBCF)<sup>2</sup> no Brasil foi de 16,9%, muito inferior àquelas promovidas em outros países em desenvolvimento, como a China e a Índia, que alcançaram taxas médias de 41,2% e 31%, respectivamente.

### QUADRO 1

#### Formação Bruta de Capital Fixo – Países em Desenvolvimento

	Brasil	Índia	China
Formação Bruta de Capital Fixo	16,9 %	31,0 %	41,2 %

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011

Ciente desta problemática, o Governo Federal decidiu lançar, em janeiro de 2007, um ambicioso conjunto de medidas de incentivo com o objetivo de

<sup>1</sup> Discurso de posse do Presidente Lula, em 01 de janeiro de 2007.

<sup>2</sup> A Formação Bruta de Capital Fixo representa a parcela do rendimento que poderá ser revertida em investimentos.

promover o crescimento econômico e a ampliação da taxa de investimentos no País. Sob o rótulo de Programa de Aceleração do Crescimento, ou simplesmente PAC, foram concebidas propostas de modificações legais e operacionais com o intuito de promover um ambiente mais atrativo para a realização de investimentos privados, tais como a desoneração de impostos para alguns setores e a ampliação do crédito por meio da criação de fundos de investimentos.

Outro objetivo do Programa de Aceleração do Crescimento consistiu na ampliação do nível de investimento promovido diretamente pelo setor público. Para tal, foi concebida uma carteira de obras, previstas para serem concluídas até o ano de 2010, voltada para a provisão de recursos em três setores de infraestrutura: logística, energia e social e urbana. Na sua totalidade, as obras representavam investimentos estimados em 436 bilhões de reais.

## QUADRO 2

### Programa de Aceleração do Crescimento – Investimentos Previstos

<b>Setor</b>	<b>R\$ (bi)</b>
Logística	58,3
Energia	274,8
Infra-Estrutura Social e Urbana	170,8
Total do PAC	503,9
Orçamento Fiscal e da Seguridade	67,8
Estatais Federais e Demais Fontes	436,1

Fonte: BRASIL, 2007.

Em 2009, o Presidente Lula anunciou o início da formulação do que seria a segunda edição do PAC, que passaria a ser implementada a partir da posse da Presidente Dilma Roussef, em 2011. Para alguns analistas, o programa representa um dos pilares de um novo paradigma de desenvolvimento, baseado na redução da desigualdade da distribuição de renda e na ampliação dos investimentos públicos, com o intuito de recuperar a infraestrutura do país após um longo período de baixos investimentos (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011).

A carteira de obras do PAC foi concebida a partir da identificação de projetos considerados estratégicos para o desenvolvimento da infraestrutura

nacional, sendo que alguns “engavetados” há mais de trinta anos. Dado seu simbolismo, bem como o fato de se tornar o maior projeto financiado diretamente pelo Tesouro Nacional, certamente um dos marcos do Programa de Aceleração do Crescimento é o Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco que, a partir de 2003, passou a ser intitulado Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF).

A transposição de águas do rio São Francisco, objeto de estudo neste trabalho, tem ocupado, há muitos anos, um espaço no ideário de lideranças regionais, sendo apresentada por vários de seus defensores como uma solução definitiva para o problema recorrente das secas na região do semiárido nordestino. No início da década de 1980, foram contratados pelos técnicos do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) os primeiros estudos voltados para a elaboração do projeto de Transposição<sup>3</sup>, que culminaram na concepção de uma proposta de captação de águas no reservatório de Sobradinho, as quais seriam transportadas, por meio de canais, para bacias localizadas nos estados do Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba e Pernambuco (BRASIL, 1983).

No entanto, a proposta de desvio de parte das águas do rio São Francisco para o abastecimento de rios intermitentes localizados nestes estados remonta a uma época da história nacional muito mais longínqua, mais especificamente, a meados do século XIX, durante o período imperial. Comissões de especialistas, constituídas pelo Governo Imperial para discutir e apresentar soluções para redução dos efeitos gerados pelo fenômeno das secas para a população da região, já haviam considerado a derivação de águas do São Francisco como uma das alternativas para o semiárido (RIBEIRO, 2010).

Por seu simbolismo e por ter sobrevivido ao crivo de mais de cento e cinquenta anos da história do Brasil independente, a transposição de águas do rio São Francisco acabou se convertendo em uma rica fonte a partir do qual podem ser extraídos diversos recortes de análises, inclusive voltados para a compreensão de parte das engrenagens do sistema político brasileiro. Por exemplo, recentemente, a transposição já serviu de objeto para a análise do federalismo brasileiro (AZEVEDO, 2008), bem como para a formação de coalizões políticas em torno de políticas públicas (VIANA, 2011).

---

<sup>3</sup> Tratar dos diversas nomenclaturas atribuídas ao projeto.

Um dos ensinamentos produzidos pela transposição consiste no fato de que apenas o interesse do Presidente da República em realizar uma determinada ação não é condição suficiente para que medidas e atitudes sejam efetivamente realizadas. Após a redemocratização, a maior parte dos Presidentes eleitos pelo voto popular declarou possuir a real intenção em tirar o projeto do papel, definindo-o como prioritário. Alguns, inclusive, anunciaram o breve início das obras, sem que, na realidade, nada fosse efetivamente implementado. Como podemos explicar que o sonho do ministro Mário Andreazza<sup>4</sup> em realizar a Transposição de Águas do rio São Francisco somente começou a se converter em ação efetiva do Governo Federal, com o início da construção dos canais de concreto, após mais de trinta anos dos primórdios de sua concepção?

Em 1983, durante a formulação do Projeto de Transposição, os técnicos do DNOS receberam a visita de consultores internacionais, ligados ao Banco Mundial e, especialmente, ao *United States Bureau of Reclamation (USBR)*, organização do Governo Federal americano com ampla experiência na elaboração e implementação de projetos de transposição de águas para regiões com elevada escassez de recursos hídricos. Desde a década de 30, por exemplo, algumas áreas do estado americano da Califórnia, com índices pluviométricos inferiores àqueles registrados no semiárido brasileiro, passaram a produzir culturas agrícolas altamente competitivas após estas regiões começarem a receber águas transpostas por meio de imensos canais construídos pelo próprio *Bureau of Reclamation (USBR, 2006)*.

De forma contrastante, no Brasil do século XXI, as secas periódicas ainda geram efeitos desastrosos bem conhecidos para a população do semiárido brasileiro. As secas representam também grandes custos para o erário público, como na seca entre os anos de 1997 a 1999, quando foram necessários mais de dois bilhões de reais para as ações de combate aos efeitos da estiagem, destinados para a realização de medidas emergenciais visando ao atendimento da população afetada pela crise de escassez de água. Naquela ocasião, repetiu-se um padrão de atuação secular: as ações emergenciais, com despesas voltadas, por exemplo, para a distribuição de cestas básicas para a população e a contratação de carros pipa (ASA, 1999).

---

<sup>4</sup> Um dos principais entusiastas do projeto, Mário Andreazza foi Ministro do Interior durante o Governo do Presidente João Figueiredo (1979-1985).

A situação calamitosa provocada pelas secas tem como conseqüência uma demanda expressiva de diversos setores da população pela elaboração de soluções que possam diminuir terminantemente o sofrimento dos nordestinos durante os períodos de seca. Como já ressaltado, a demanda por soluções encontra nas experiências internacionais um conjunto de práticas bem sucedidas para a superação de problemas de escassez de água em contextos semelhantes ao vivenciado pelo semiárido. Além disso, há no discurso político, geralmente conduzido pelo chefe do Poder Executivo, um interesse na apresentação de soluções para a região.

Nesse contexto, dado tal alinhamento, o objetivo deste trabalho é compreender quais condições permitiram que o Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco deixasse de figurar no imaginário daqueles que o defendiam, como o vinha sendo desde os idos do período imperial, e, somente em 2007, passasse efetivamente a compor a agenda governamental federal, com os conseqüentes estágios iniciais de sua implementação. Tão relevante quanto entender as causas que permitiram que a transposição de águas finalmente entrasse na agenda governamental, é analisar as razões que fizeram que, por tanto tempo, a mesma não conseguisse ser alçada ao conjunto de medidas governamentais, a despeito da capacidade dos grupos de interesses em sua viabilização em pressionar o governo para que isto acontecesse.

A presente análise foi concebida à luz do prisma teórico do campo de políticas públicas, mas com concentração nos estudos de formação da agenda governamental, que possibilitam a compreensão de como determinadas questões passam a ser objeto de atenção dos formuladores de políticas públicas (KINGDON, 2003). Ainda são poucos os estudos que visam estudar a formação da agenda governamental no Brasil, com destaque para os estudos sobre a reforma administrativa no setor público (CAPELLA, 2004). Portanto, com este trabalho, pretende-se constituir um insumo para a aplicação de teoria e para posteriores avaliações de como melhorá-la.

As condições que ampliaram as chances da entrada do Projeto de Transposição na agenda governamental foram fruto de uma rara combinação entre o reconhecimento do problema das secas na região, da existência de uma alternativa disponível, e de um conjunto de eventos políticos favoráveis, e da atuação de

peessoas capazes de empenhar parte considerável de seus recursos no convencimento das autoridades públicas de que esta obra é realmente indispensável para o desenvolvimento do semiárido.

De forma oposta, a não entrada do projeto na agenda do governo provavelmente ocorreu porque não houve o alinhamento adequado entre a existência de uma solução viável, o efetivo reconhecimento do problema e o clima político favorável para sua realização. Faz-se necessário destacar que por, trás da transposição de águas do rio São Francisco, há uma real disputa a respeito de qual deve ser o diagnóstico mais adequado para o Nordeste, assim como as soluções e os projetos que devem ser priorizados. Tal estrutura será analisada no decorrer deste trabalho.

Como recorte temporal, optou-se por analisar o período de 1995, quando são iniciados os primeiros estudos que compõe a raiz do projeto que está hoje em execução, até 2007, quando as primeiras frentes de trabalho passaram a ser mobilizadas para a construção dos canais das obras. Apesar de a transposição fazer parte do imaginário das lideranças do semiárido nordestino, somente muito recentemente é que esta passou a dispor de tecnologia suficiente para ser viabilizada. Pois não havia fonte de energia próxima a ela capaz de permitir o bombeamento da água para alturas superiores a duzentos metros (BRASIL, 2004). Somente com a construção da barragem de Sobradinho e a criação da usina hidrelétrica de Sobradinho, é que este problema estaria resolvido. No entanto, a magnitude do projeto, que previa captar 15% de toda a vazão do rio São Francisco, e a indisponibilidade de recursos para o financiamento de uma obra destas proporções, impediram que, até o final do Governo Itamar Franco, a obra fosse iniciada.

Este trabalho foi subdividido em sete seções. No primeiro capítulo, foi realizada uma revisão da literatura sobre formação da agenda governamental, a partir da qual foi apresentado o modelo de *multiple streams*, de John Kingdon (2003), buscando destacar suas principais proposições. Posteriormente, será analisado como o projeto de Transposição pode ser analisado a partir de uma perspectiva de formação da agenda governamental. No capítulo posterior, foi dado destaque à metodologia de pesquisa empregada no desenvolvimento do presente trabalho.

No terceiro capítulo, buscou-se contextualizar o projeto de Transposição, com a exposição dos antecedentes históricos do projeto e sua inserção no conjunto de alternativas para o combate aos efeitos das secas na região. A quarta seção deste trabalho consiste na discussão da dinâmica da interpretação da questão da escassez de água na região do semiárido. Portanto, foi levantado o processo de constituição dos três principais diagnósticos que buscam explicar as causas da indisponibilidade do acesso à água para parte considerável da população da região. O quinto capítulo, por sua vez, apresenta o conjunto das principais alternativas concebidas no âmbito das comunidades de especialistas, visando solucionar os efeitos das secas para a região. Em primeiro lugar, foram identificadas as alternativas tradicionais, incluídas no paradigma das “soluções hidráulicas”. Em segundo plano, foi dado destaque para as soluções concebidas no contexto do paradigma de convivência com as secas, bem como para a proposta apresentada pela Agência Nacional de Águas, intitulada Atlas do Nordeste. Por fim, será apresentada a alternativa da transposição.

O sexto capítulo discute a dinâmica política relacionada à transposição. Foram mapeadas quatro principais coalizões com posicionamentos contrários ou favoráveis ao projeto de Transposição. São elas: coalizão política materialista contrária, coalizão política idealista contrária, coalizão política tecnocrática favorável e coalizão política materialista favorável (VIANA, 2011). A posição de cada uma destas coalizões depende do conjunto de crenças compartilhadas pelos seus membros a respeito de quais os problemas e as soluções mais adequadas para o semiárido. Além do mapeamento das coalizões participantes deste processo, foram mapeadas as principais janelas políticas que se abriram para o projeto ao longo do período de análise, assim como a mobilização dos empreendedores favoráveis e contrários ao projeto durante tais ocasiões. Para tanto, será realizada uma divisão do período de análise em dois momentos: 1ª fase - 1995 a 2002 e 2ª fase – 2003 a 2007.

No último capítulo, foram tecidas considerações a respeito das principais conclusões deste trabalho. Também foram expostas as impressões a respeito da aplicação do modelo de múltiplos fluxos para a análise do processo de formação da agenda governamental.

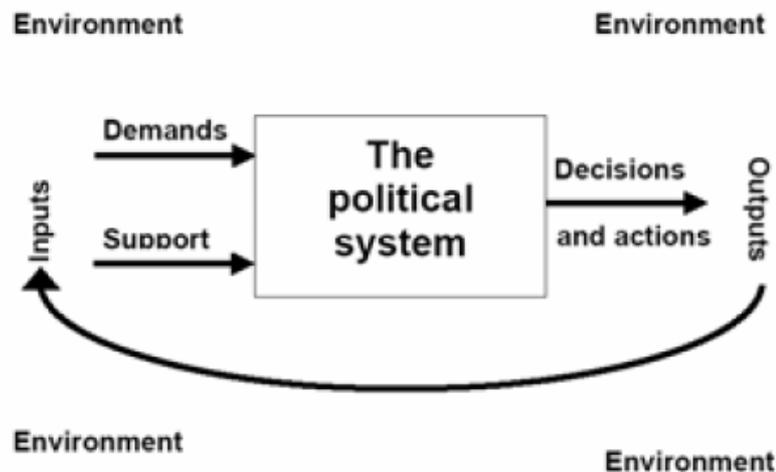
## 2. A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Há um forte consenso dentre os estudiosos de políticas públicas quanto à presença do processo de formação da agenda governamental como uma de suas principais etapas constituintes (VAN DE GRAAF E VAN DIJK, 1985; KINGDON, 2003; VIANA, 1995; COBB & ELDER, 1971, SCHEIDER & INGRAM, 1991).

Um dos fundadores do campo de políticas públicas, David Easton (1965), se preocupava com os aspectos que determinavam como demandas (inputs) originadas no seio da sociedade acessavam o sistema político, tornando-se, posteriormente, decisões políticas. Desde Easton (1965), sabe-se que a maior parte das demandas é filtrada, enquanto que a menor parte destas é convertida em ação governamental efetiva.

FIGURA 1

Demandas e o Sistema Político – David Easton (1965)



Fonte: Easton, D. (1965)

No campo de políticas públicas, de acordo com CAPELLA (2004), o conceito de *agenda-setting* foi empregado pela primeira vez por Cobb e Elder (1971), para os quais havia dois tipos de agenda: sistêmica e institucional. A agenda sistêmica constituía um conjunto de questões mais amplas, enquanto que a agenda institucional remetia a questões mais específicas. Desde então, vem se constituindo um campo de estudos voltados para a proposição de modelos de análise desta etapa do ciclo de políticas.

Um dos autores mais influentes nas discussões teóricas a respeito do processo de formação da agenda (*agenda-setting*) é o Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Michigan, John Wells Kingdon. Seu livro, intitulado *Agendas, Alternatives and Public Policies*, publicado pela primeira vez em 1984 e revisado no ano de 2003, apresenta o modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream*), uma proposta estruturada para a análise e a compreensão dos determinantes que permitem que determinados temas são alçados à agenda governamental e que, ao mesmo tempo, restringe a possibilidade para que outras questões percorram o mesmo caminho. No livro, o modelo de análise é aplicado ao estudo das políticas federais norte-americanas de transporte e saúde.

Para Kingdon, interessa saber como uma determinada questão assume relevância a ponto de chamar a atenção das autoridades governamentais e, posteriormente, passar a integrar a sua agenda de ações. A formação da agenda, ou seja, o processo de *agenda-setting*, e a elaboração do conjunto de alternativas no âmbito de determinada política pública constituem o que Kingdon denomina de “*estágios pré-decisórios de políticas públicas*” (CAPELLA, 2007).

## 2.1 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

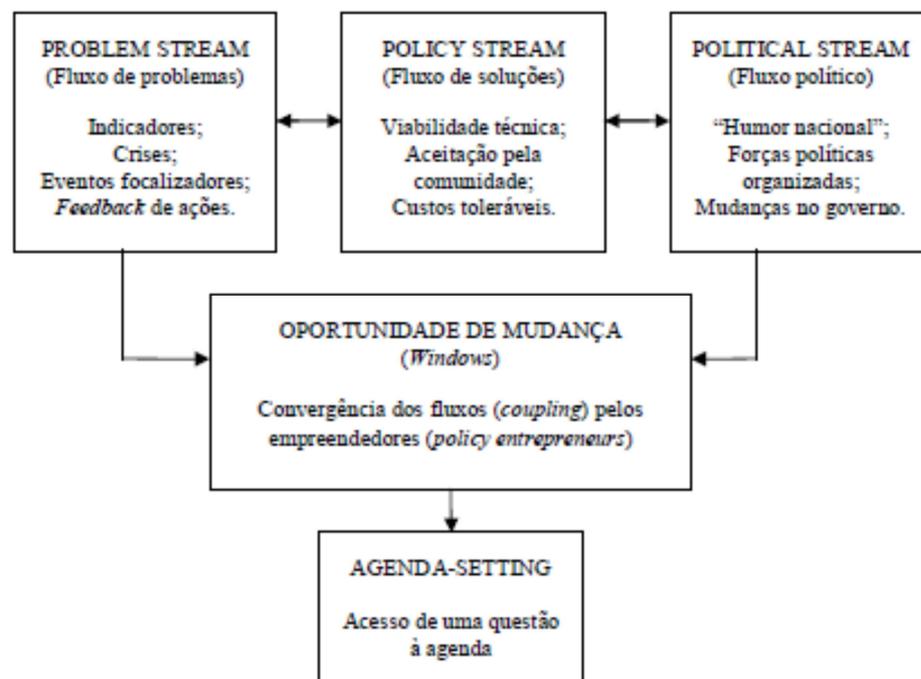
A **Agenda Governamental** corresponde a “*uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento*” (KINGDON, 2006). Dado seu número extremamente elevado de questões, é praticamente inviável que os formuladores de políticas públicas sejam capazes de atender a todas estas durante o mesmo tempo. Dessa forma, apenas uma parte dessas questões será objeto de consideração dos formuladores de políticas públicas, de forma que as demais serão descartadas ao menos naquele momento (CAPELLA, 2007). As condições que permitem que determinados assuntos passem a fazer parte da pauta de governo, assim como a exclusão de determinadas questões constituirão objeto de detalhamento no decorrer deste capítulo.

Kingdon afirma que pode haver agendas inseridas em outras agendas. As agendas podem tratar de questões extremamente amplas ou, de forma oposta, podem estar relacionadas a um conjunto específico de questões. As **Agendas Especializadas**, um subconjunto da agenda governamental, “*refletem a natureza*

setorial das políticas públicas”, podendo estar relacionadas, por exemplo, às áreas de saúde ou de meio ambiente (CAPELLA, 2007). Mesmo Agendas Especializadas podem assumir extrema relevância para determinados atores, que investem os recursos disponíveis buscando convencer os demais atores de sua visão sobre um tema. A **Agenda decisional**, por sua vez, corresponde às “questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas” (CAPELLA, 2007). Para KINGDON (2006), “a probabilidade que um item tem de se tornar prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política – estiverem ligados em um único pacote”.

FIGURA 2

## Modelo de Agenda Setting



Fonte: CAPELLA (2007)

As chances de que venha a ocorrer uma mudança na agenda governamental podem ser maiores ou menores dependendo do alinhamento entre três dinâmicas independentes. Estes processos correspondem aos fluxos de problemas (*problems streams*), fluxos de soluções (*policy streams*) e fluxos de política (*politics streams*). Como afirma Capella (2007), “as pessoas reconhecem os

*problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas, tais como campanhas eleitorais ou lobbies”.*

Os participantes e os processos envolvendo uma determinada questão são capazes de contribuir ou restringir o acesso desta à agenda governamental. A indisponibilidade de alternativas economicamente viáveis ou até mesmo a atuação de grupos políticos contrários à sua viabilização podem criar resistências para que um assunto acesse a agenda decisional. Por outro lado, uma situação de crise ou a mudança de pessoas em posições-chave no âmbito do governo são fatores que podem vir a contribuir para que uma questão alcance posição privilegiada no conjunto de prioridades governamentais ((KINGDON, 2006).

Para KINGDON (2006), o estabelecimento da agenda é determinado principalmente pelo reconhecimento do problema, pela dinâmica política e pela atuação de participantes visíveis. Por sua vez, o processo de especificação das alternativas é influenciado essencialmente pela dinâmica das políticas públicas e pela atuação dos participantes invisíveis, os quais buscam difundir as alternativas junto às comunidades de especialistas. Passemos inicialmente à discussão sobre o estabelecimento da agenda.

## 2.2 DEFINIÇÃO DA AGENDA

### **Dinâmica dos Problemas (Problems Stream)**

Partindo-se do pressuposto de que os indivíduos concentram sua atenção em alguns problemas, uma vez que não é possível observar todos, como e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental? Em primeiro lugar, cabe destacar a distinção entre as noções de situação e de problema. Para KINGDON (2006), *situações* representem condições ou fenômenos sociais percebidas pelos diversos atores de dada sociedade. Situações somente passam a ser concebidas como *problemas* quando parte destes mesmos atores avalia que estas condições possam prejudicá-los, demandando, conseqüentemente, que os formuladores de políticas públicas venham a elaborar medidas visando à superação do problema identificado. As soluções somente são convertidas em problemas

quando chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas o que pode ocorrer de três formas:

- a) Publicação de novos indicadores;
- b) Ocorrência de eventos, crises e símbolos e,
- c) Publicação do feedback das ações governamentais.

Uma elevação súbita no índice de criminalidade ou a aceleração vertiginosa das taxas de desmatamento na Amazônia Legal são exemplos de indicadores que podem levar à sensação de que algumas medidas devam ser tomadas pelas autoridades públicas responsáveis por estas políticas. O monitoramento de fenômenos sociais a partir de indicadores pode produzir informações que, dependendo de seus resultados, muito abaixo ou acima de um padrão recorrente, podem alertar os formuladores de políticas sobre eventuais necessidades de intervenção em determinada realidade.

A ocorrência de eventos, crises e símbolos pode chamar a atenção do governo para determinados assuntos durante determinado período de tempo. Grandes eventos internacionais, como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, podem contribuir para chamar a atenção para determinados assuntos, tais como a necessidade de preparação dos aeroportos e da rede hoteleira para receberem o fluxo elevado de turistas. Situações de crises, como as secas periódicas que atingem o semiárido brasileiro, também podem sensibilizar os formuladores de políticas públicas.

Por fim, o reconhecimento de um problema também pode ser originário da avaliação dos resultados alcançados a partir de determinados programas governamentais. A instituição de mecanismos de ouvidorias, por exemplo, podem ser ferramentas eficazes para demonstrar a qualidade dos serviços públicos ofertados por determinado órgãos. Relatórios institucionais podem demonstrar quais são as organizações públicas que têm recebido as piores avaliações dos cidadãos no que tange à qualidade dos serviços, podendo despertar a ação dos formuladores de políticas na condução de mudanças nas formas como estes serviços são prestados.

Para Kingdon, “o reconhecimento de um problema é um passo crítico para o estabelecimento de agendas” (KINGDON, 2006). A forma como o problema será interpretado pelos formuladores de políticas públicas pode variar profundamente e depender, por exemplo, da atuação de *policy entrepreneurs* interessados em promover uma conceituação do problema da forma mais vantajosa para eles.

*“Assim, os policy entrepreneurs – aqueles que “investem” nas políticas públicas – alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre suas concepções dos problemas, tentando fazer com que estas autoridades vejam esses problemas da mesma forma que eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam significativamente os resultados” (KINGDON, 2006).*

### **A Dinâmica Política (Politics Stream)**

A dinâmica política segue sua própria lógica de forma autônoma em relação aos fluxos dos problemas e das políticas públicas. O jogo político é um dos principais motores para a promoção ou para o bloqueio do acesso de uma determinada questão à agenda governamental (CAPELLA, 2007).

No âmbito da dinâmica política, a negociação, mais do que a persuasão, assume o papel de intermediadora da relação entre os diversos atores interessados em determinada questão (CAPELLA, 2007). Mecanismos de troca, barganha política, cessão de cargos em posições governamentais, a aprovação de medidas em troca de apoio futuro e até mesmo a utilização de ameaças são ferramentas empregadas por estes atores no intuito de fazer valer seus interesses no seio do jogo político (HAM & HILL, 1993).

De acordo com KINGDON (2006), são três os principais elementos decorrentes da dinâmica política que afetam decisivamente a agenda governamental: o “clima nacional” (*national mood*), as forças políticas organizadas (grupos de pressão) e as mudanças dentro do próprio governo.

O humor nacional é um fator muito relevante para a formatação da agenda governamental. É muito mais custoso para um grupo político, por exemplo, promover a realização de reformas visando à redução da participação estatal em algumas atividades econômicas quando há na sociedade um sentimento compartilhado de que a intervenção estatal nestes setores é estratégica para o desenvolvimento nacional. Por outro lado, quando o objetivo político de um determinado grupo político está alinhado a uma vontade nacional identificável, é mais provável que haverá suporte para que este grupo consiga inserir sua questão de interesse na agenda governamental (pg. 236).

A atuação de coalizões de interesses também pode facilitar ou reduzir drasticamente as possibilidades de que um problema seja reconhecido pelos formuladores de políticas públicas. Representantes de grupos de interesses ocupam, em algumas oportunidades, posições muito próximas ao alto escalão governamental, podendo influenciar decisivamente a entrada ou não de determinado assunto na agenda governamental. Contextos marcadamente caracterizados pela presença de conflito em torno de um assunto têm menores chances ou custos muito maiores para que este alcance um local privilegiada na agenda de governo.

A posse de um novo governante é um dos momentos mais férteis para a promoção de mudanças na pauta de assuntos governamentais prioritários. A ascensão de um presidente ao poder pode levar a novas orientações e trazer consigo um conjunto de assuntos que anteriormente não eram capazes de chamar a atenção dos formuladores de políticas. No entanto, pode também afastar ainda mais temas que não façam parte das diretrizes emanadas do novo governo (KINGDON, 2006).

Outra mudança que pode afetar a agenda governamental é a alteração de pessoas em posições na estrutura da burocracia governamental. A cessão de um cargo relevante a um membro de uma coalizão favorável a determinada orientação pode se tornar um aspecto determinante na promoção de um assunto à pauta de prioridades de um governo ou mesmo de uma agenda especializada. Outro aspecto relevante se refere às mudanças na composição das cadeiras do Congresso e de suas respectivas Comissões, as quais também podem fazer com que alguns assuntos sejam privilegiados em detrimento de outros (CAPELLA, 2007).

Por fim, cabe destacar o papel desempenhado por mudanças de competência sobre uma determinada questão como vetores de mudança ou de restrição a entrada de um problema na agenda de governo. É comum que um governante eleito queira colocar os assuntos considerados prioritários em seu programa de governo próximos das esferas superiores de decisão, de modo que possa acompanhá-los de forma mais intensa. Uma das principais estratégias para se dar destaque a um programa considerado “vitrine” consiste na criação de novas estruturas, tais como Ministérios ou Secretarias Especiais, portadoras das atribuições deste programa. São exemplos destas estratégias a instituição da Secretaria de Políticas para as Mulheres, pelo Presidente Lula, em 2003, assim como a criação da Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência, em 2008, pelo Governador de São Paulo à época, José Serra.

O contrário também é possível. É comum a extinção de um órgão que detinha status de Ministério, com a conseqüente absorção de suas atribuições por outro Ministério. Um dos possíveis efeitos de tais modificações é a diminuição da importância dos projetos até então gerenciados pelo Ministério.

## 2.3A DINÂMICA DAS ALTERNATIVAS POLÍTICAS

### **Comunidades de Especialistas**

Segundo Kingdon (2006), as alternativas consistem nas soluções concebidas para os problemas. O fluxo das alternativas é organizado no âmbito das comunidades de especialistas, compostos por acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses. As comunidades de especialistas exercem papel fundamental na formulação, especificação e delimitação das alternativas.

Diversas idéias são formuladas no âmbito das comunidades. No entanto, apenas um número restrito destas continuará existindo, pois a maior parte deverá ser descartada. Para continuarem existindo, as idéias precisam passar por um crivo, mais especificamente, por um conjunto de critérios, a saber:

- a) A viabilidade técnica da proposta, a aproximação com os valores dos membros da comunidade.
- b) A antecipação de possíveis restrições orçamentárias, a aceitabilidade do público.
- c) A aceitabilidade dos políticos (CAPELLA, 2007).

Os critérios acima destacados podem conduzir as idéias a três conseqüências principais. Em primeiro lugar, a idéia pode continuar existindo na mesma forma como foi inicialmente proposta. Em segundo plano, pode ser completamente descartada. Por fim, pode ser combinada com outras idéias e ser apresentada sob um novo rótulo. O mais comum é que uma idéia apresentada seja objeto de apreciação e crítica pela comunidade política e que passe por um processo de adaptação até que possa ser considerada adequada (CAPELLA, 2007).

### **Difusão de Alternativas (Soften-up)**

O processo de amaciamento (*soften-up*) é fundamental para a aceitação de uma alternativa por determinada comunidade de especialistas. Para tanto, possui papel determinante a atuação de empreendedores responsáveis por difundir suas idéias no âmbito dos diversos fóruns relacionados a determinados assuntos (KINGDON, 2006). É o processo de difusão que permite que os demais membros da comunidade tomem conhecimento da alternativa apresentada, possibilitando também que estes possam criticá-la e contribuir para aprimorá-la ou descartá-la.

## **2.4 JANELAS POLÍTICAS**

Como já destacado anteriormente, as três dinâmicas apresentadas trilham caminhos próprios, independentes uma das outras. No entanto, há momentos específicos em que os três fluxos se aproximam e se unem em um processo denominado janela política (*policy window*). Neste momento, “*um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas são propícias para a mudança [...] o que permite a convergência entre os fluxos e à ascensão de uma questão à agenda*” (CAPELLA, 2007).

À junção entre os três fluxos em um único pacote é atribuída a noção de *coupling*. O processo de *coupling* permite que as janelas políticas fiquem abertas por determinado período de tempo, elevando as chances para que um determinado problema consiga acessar a agenda governamental. Quando há a desarticulação entre os três fluxos, a janela política é fechada, diminuindo as possibilidades para a inserção de uma política na agenda de decisão (KINGDON, 2006).

Há situações nas quais ocorrem aproximações apenas parciais entre os fluxos, dificultando a entrada de um assunto na agenda. Um problema pode ser reconhecido, estar acompanhado de uma solução tecnicamente viável, mas contar com pouco apoio político para sua viabilização. Por outro lado, pode haver apoio político para a intervenção governamental sobre determinado problema reconhecido, mas em um contexto em que não exista uma solução viável para seu equacionamento (pg. 231)

Os motores das janelas políticas são especialmente o fluxo dos problemas e a dinâmica política relacionada a determinada questão. A ascensão de um novo governo, a mudança no clima nacional, assim como a ocorrência de crises e eventos são os principais motivadores do processo de *coupling*. Na tentativa de inserir determinado assunto na agenda de acordo com seus interesses, os *policy entrepreneurs* também exercem papel relevante ao atuarem buscando aproximar os três fluxos (pg. 238)

Para KINGDON (2006), existem janelas políticas bastante previsíveis, tais como a posse de um novo governo. No entanto, há outras janelas políticas que não podem ser premeditadas. O autor reserva um espaço para o caos como parte da explicação para a ascensão de questões para a agenda governamental, pois fenômenos imprevisíveis podem gerar ampla comoção nacional e influenciar a realização de medidas pelos formuladores de políticas públicas.

### **Policy Entrepreneurs**

Componente fundamental, sem o qual estes momentos não promovem mudanças na agenda governamental. “Os *empreendedores estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma*

*posição em troca da antecipação de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, orientados a suas metas ou solidários” (CAPELLA, 2007).*

Os empreendedores possuem um papel determinante de difusão, a partir do qual buscam acessar os diferentes fóruns sobre um tema e convencer os demais participantes destes de que a melhor solução proposta é a que está sendo apresentada pelo próprio empreendedor. Os empreendedores são capazes de providenciar a convergência entre os três fluxos, pois *“unem soluções a problemas, propostas a momentos políticos, eventos políticos a problemas”* (CAPELLA, 2007).

### **Atores Visíveis e Invisíveis**

Kingdon (2006) destaca o papel dos atores no processo de definição da agenda e elaboração das alternativas para uma determinada questão. Dependendo de suas posições, os autores possuem papéis distintos, assim como capacidades distintas de influenciar o processo de formação da agenda e da seleção das alternativas.

Os *atores visíveis*, que são aqueles mais opostos à mídia e ao público, têm maior capacidade de influenciar o processo de definição da agenda, exercendo poucos impactos sobre as alternativas. São eles: o Presidente da República, altos assessores governamentais, membros do Legislativo, partidos políticos, grupos de interesse e a mídia.

Os *atores invisíveis*, por sua vez, são mais influentes na determinação das alternativas para os temas. Para KINGDON (2006), “estes participantes formam comunidades de especialistas que agem de forma mais ou menos coordenada”. Os participantes invisíveis são formados pelos servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores, consultores, assessores parlamentares e da presidência, além de analistas de grupos de interesses.

## **2.5 CONDICIONANTES DO CONTEXTO BRASILEIRO**

Em princípio, o modelo de *multiple streams* de John Kingdon atende ao proposto neste trabalho no que diz respeito à análise do processo de formação da agenda do projeto de Transposição de Águas do rio São Francisco. No entanto,

devem ser tecidas algumas considerações que procurem adaptar o modelo teórico ora apresentado às condicionantes da realidade brasileira, especialmente no que concerne identificação das variáveis determinantes do processo político.

Em primeiro lugar, cabe destacar a influência exercida pelo carisma individual de determinado ator político como um fator que pode ser mais determinante do que as orientações políticas e ideológicas dos partidos políticos. De acordo com FREY (2000),

*“Os governos brasileiros devem ser considerados bem menos resultado da orientação ideológico-pragmática da população ou dos partidos do que uma consequência de constelações pessoais peculiares. O carisma do candidato como político singular pesa bem mais do que a orientação programática de seu partido”.*

Do ponto de vista do modelo teórico em discussão, implica considerar que as características individuais dos atores, em especial dos empreendedores de políticas públicas, suas impressões pessoais acerca de determinado problema, sua trajetória política individual, podem, no seu conjunto, constituir elemento explicativo mais relevante do que os princípios e as diretrizes de ação impostas pela organização partidária a qual este ator é vinculado.

Com especial destaque para o objeto empírico em questão, cabe ressaltar a possibilidade da formação de contextos específicos nos quais a obediência partidária também possa estar subjugada a outros critérios mais imediatos, como é o caso da vinculação dos atores políticos participantes do processo de negociação do projeto de Transposição de Águas aos seus Estados de origem. Neste contexto, é mais provável que determinado representante político assumira uma posição quanto ao Projeto de Transposição a depender de seu Estado de origem, ou seja, se situado uma área hipoteticamente beneficiada ou prejudicada pelo Projeto de Transposição. Também nesta condição, a obediência ao programa político partidário assume uma função secundária.

A instabilidade dos atores nos cargos, com constantes mudanças de posições, é outra condição que, mesmo sendo prevista pelo modelo teórico de formação da agenda, deve ser enfatizada como um relevante irradiador de

mudanças no âmbito da administração pública. A mudança de posições dos atores está vinculada ao emprego de espaços nas burocracias governamentais como margem de manobra para a garantia de apoio parlamentar, em um contexto no qual se demonstra necessária a formação de governos de coalizão (FREY, 2000). Para os fins deste trabalho, cabe considerar que as constantes mudanças nas posições podem levar à ascensão de empreendedores políticos favoráveis ou contrários a um determinado projeto, acelerando, e tornando mais instável, conseqüentemente, a entrada ou saída de assuntos da agenda governamental.

Por fim, faz-se necessário demonstrar as dificuldades para adequação do modelo de *agenda-setting* no que tange à classificação dos atores entre visíveis e invisíveis, ou seja, quanto à concentração da participação estanque dos atores nas atividades de formulação das alternativas ou de influência política e sobre o reconhecimento de determinado problema. Levando em consideração o caso empírico do Projeto de Transposição, é mais provável que a atuação dos atores políticos e da burocracia governamental venha a extrapolar seus papéis, irrompendo a classificação binária (ator visível ou invisível) proposta por Kingdon (2006).

Dada esta questão, optou-se por classificar a atuação dos atores em coalizões, considerando-se que houve a ação articulada dentre estes conforme suas crenças quanto aos princípios que devem orientar as ações estratégicas do Governo Federal no âmbito do projeto de Transposição de Águas do rio São Francisco. Para tanto, foi utilizada a classificação promovida por VIANA (2011), que estabeleceu a participação dos atores no âmbito do Projeto de Transposição sob a forma de quatro coalizões: coalizão política materialista favorável, coalizão tecnocrática favorável, coalizão política materialista contrária e coalizão política idealista contrária.

### 3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Como suscitado anteriormente, compõe objetivo deste trabalho a compreensão das condições que permitiram que o Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco deixasse de figurar no imaginário daqueles que o defendiam, como o vinha sendo desde os idos do período imperial, e passasse também ao campo de medidas efetivas do Governo Federal, com os conseqüentes estágios iniciais de sua implementação.

Para tanto, propôs-se a realização de um estudo de caso único, capaz de reconstruir alguns dos eventos recentes relacionados ao projeto, com o intuito de construir uma resposta para a questão colocada (BENNET & ELMAN, 2006). Nesse contexto, foi realizado um recorte temporal que considerou os desdobramentos relacionados ao Projeto São Francisco durante o período que se inicia com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e se encerra nos primeiros meses do ano de 2007, quando são dados os primeiros passos na construção dos canais da transposição, tornando-a praticamente irreversível. A partir de 1995, tem início uma revisão considerável da primeira proposta elaborada ainda no início da década de 80, durante o Governo do Presidente João Figueiredo, que consistirá nas bases para a implementação do projeto atual.

A despeito de a transposição fazer parte do imaginário das lideranças do semiárido nordestino, somente muito recentemente é que esta passou a dispor de tecnologia suficiente para ser viabilizada. Somente com a construção da barragem de Sobradinho e a criação da usina hidrelétrica de Sobradinho, é que este problema estaria resolvido. No entanto, a magnitude do projeto, que previa captar 15% de toada a vazão do rio São Francisco, e a indisponibilidade de recursos para o financiamento de uma obra destas proporções, impediram que, até o final do Governo Itamar Franco, a obra fosse iniciada (BRASIL, 2004).

O Projeto de Transposição, por sua vez, será analisado à luz do modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por John Kingdon, o qual procura explicitar como *alguns temas são priorizados nas agendas governamentais enquanto outros, por sua vez, são negligenciados* (KINGDON, 2006). Portanto, a inclusão deste projeto na agenda governamental provavelmente ocorreu quando se constituiu uma oportunidade de mudança (*policy window*), gerada a partir do alinhamento entre três

fluxos (*coupling*), a saber, o reconhecimento de um problema pelas autoridades governamentais, a disponibilidade de uma solução para este e a existência de um clima político favorável para que alguma medida fosse efetivamente realizada. De forma oposta, os períodos nos quais a Transposição não foi alçada à agenda-setting também podem ser analisados por meio deste mesmo modelo. Há situações nas quais não ocorre uma junção completa dos fluxos, impedindo com que um tema tenha acesso à agenda-setting.

Para a definição da estrutura geral de organização do trabalho, serviu de inspiração a condução de estudo semelhante sobre o processo de formação da agenda governamental da reforma do Estado (CAPELLA, 2004). Para organizar a condução desta pesquisa, foram definidos cinco objetivos específicos, estruturados a partir dos conceitos básicos propostos pelo modelo de múltiplos fluxos:

- a. Constituir uma narrativa histórica sobre a Transposição de Águas do rio São Francisco.
- b. Mapear como é definido o elo causal entre o fenômeno das secas periódicas e as condições de vida da população na região do semiárido.
- c. Identificar quais foram as alternativas concebidas pelas comunidades de especialistas.
- d. Compreender a dinâmica política que influenciou o projeto de Transposição, com a identificação dos principais atores participantes desse processo, com destaque para o papel dos empreendedores de políticas.
- e. Identificar as principais oportunidades de mudanças (*policy windows*) relacionadas ao projeto.

No que diz respeito à dinâmica dos problemas (*problem stream*), buscou-se compreender quais os mecanismos causais são concebidos para explicar como as dificuldades relacionadas ao acesso à água estão condicionadas pelo fenômeno recorrente das secas. Para tanto, foram levantados um conjunto de registros documentais necessários para a organização dos principais diagnósticos para a região, tais como: documentos técnicos, normas, estudos, dentre outros, produzidos por entidades públicas; manifestos, análises e outros documentos elaborados pelos demais atores, bibliografia e demais referências a respeito da transposição;

discursos dos principais atores no legislativo, participantes da discussão sobre a transposição; leis, decretos, deliberações, decisões e demais instrumentos normativos relacionados à transposição.

O mesmo percurso foi percorrido na análise das principais alternativas elencadas para o problema das secas. Procuramos demonstrar como estas soluções estiveram localizadas no tempo, bem como os grupos específicos que as formularam, com destaque para o papel dos empreendedores políticos na tentativa de convencimento das autoridades quanto à necessidade da viabilização das propostas apresentadas.

A análise documental permitiu orientar a construção de respostas para os três primeiros objetivos específicos:

- a. Constituir uma narrativa histórica sobre a Transposição de Águas do rio São Francisco.
- b. Mapear como é definido o elo causal entre o fenômeno das secas periódicas e as condições de vida da população na região do semiárido.
- c. Identificar quais foram as alternativas concebidas pelas comunidades de especialistas.

Quanto à análise da dinâmica política que envolveu o projeto de Transposição, bem como das oportunidades de mudanças que ocorreram no período considerado nesta pesquisa, além da pesquisa documental, foram realizadas entrevistas com atores que participaram dos principais processos relacionados ao caso em estudo. O conjunto de entrevistas realizadas está disponível no Anexo I.

Com base em roteiros semi-estruturados, foram entrevistados alguns dos principais atores envolvidos na Transposição, inseridos na estrutura governamental (ministérios e agências), nos sistemas representativos e de controle, em órgãos de deliberação e coordenação (comitês de bacias e conselhos deliberativos), assim como em movimentos da sociedade civil organizada. Os dados levantados permitiram a constituição de um quadro geral contendo os principais atores participantes do projeto de transposição de águas do rio São Francisco, seus papéis

e posicionamento a respeito do projeto. As entrevistas, no seu conjunto, aliadas à análise documental, permitiram a construção de respostas para os demais objetivos:

- a. Compreender a dinâmica política que influenciou o projeto de Transposição, com a identificação dos principais atores participantes desse processo, com destaque para o papel dos empreendedores de políticas.
- b. Identificar as principais oportunidades de mudanças (*policy windows*) relacionadas ao projeto.

## 4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO

A idéia da transposição de parte das águas da bacia do Rio São Francisco como medida de combate aos efeitos da seca é uma idéia tão antiga quanto o próprio problema da escassez da água no semiárido nordestino brasileiro. Desde os tempos do Governo Imperial, durante o século XIX, até os dias atuais, o desvio de parte das águas do São Francisco vem sendo cogitado por lideranças das regiões afetadas pelas secas como uma das alternativas, ou até mesmo a como principal solução para amenizar os efeitos devastadores da insuficiência de água para a vida da população sertaneja.

Um dos primeiros registros a respeito do Projeto de Transposição remete a uma iniciativa do intendente de Crato, Marco Antonio Macedo. No ano de 1847, o intendente informou à Corte Imperial sobre os efeitos da seca para a região, recomendando o desvio de águas do rio São Francisco como a solução para o problema em questão (RIBEIRO, 2010).

A seca que teve início em 1845 levou a uma mudança de paradigma nas formas de intervenção estatal para o combate às secas. Segundo SILVA (2006), a seca de 1845 havia deixado *“marcas profundas na economia nordestina, determinando as primeiras medidas do governo e o aparecimento de documentos oficiais sobre o assunto”*. O mesmo autor continua afirmando que, na década seguinte,

*“o Governo Imperial tomou uma decisão relevante, que aponta para mudanças na forma de intervenção estatal na área das secas com a criação de uma Comissão Científica para estudar a realidade do Nordeste seco e propor soluções para o enfrentamento das problemáticas” (SILVA, 2006).*

Uma vez encerrada o período crítico das secas, os trabalhos desta primeira comissão foram arquivados (VIANA, 2011). Em 1877, uma das secas de grandes proporções atingiu novamente o Nordeste, matando mais de 500 mil pessoas e obrigando outros milhares a migrarem das áreas afetadas para buscarem oportunidades em outras regiões. Em resposta, o Imperador D. Pedro II convocou a

criação de uma nova comissão, a qual seria responsável pela elaboração de novos estudos destinados a proposição de soluções para a seca. No ano seguinte, conforme RIBEIRO (2010), esta Comissão apresentaria um relatório recomendando as seguintes ações:

- a) Construção de ferrovias, o único meio de transporte terrestre na época.
- b) A construção de 30 açudes, tendo cada um a capacidade de acumular um milhão de metros cúbicos de água.
- c) Instalação de estações meteorológicas nos quatro estados mais secos.
- d) *A construção de um canal para ligar o São Francisco ao rio Jaguaribe.*

Este período marcou o início de um processo no qual a construção de açudes representaria a principal solução empregada para os problemas da seca na região. Para RIBEIRO (2010), a partir daquele momento estaríamos entrando na “Civilização do Açude”, que perduraria durante todo o século XX. O primeiro grande açude público, o açude Cedro, seria inaugurado somente em 1906.

Em 1909, foi dado um relevante passo no reconhecimento do problema da seca na região do semiárido. Inspirado na experiência do United States Bureau of Reclamation (USBR), foi criada a Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS), que passaria a ser responsável por formular e conduzir políticas para as regiões afetadas pela escassez de água. Três anos depois de sua criação, o IOCS concluiu seus primeiros estudos preliminares sobre a região, propondo uma série de medidas para o combate às secas, dentre as quais a transposição (SILVA, 2006). No entanto, a proposta gerou críticas de estudiosos contrários ao projeto, inclusive no próprio IOCS. Em 1913, em uma palestra no Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, o engenheiro Arrojado Lisboa, diretor do Instituto, fez severas críticas à transposição:

*“Em virtude de um princípio elementar de irrigação, não se pode pensar em transportar um rio à distância para fins agrícolas alheios, antes de se satisfazer às necessidades ribeirinhas. Seria absurdo roubar à terra mais seca do país a garantia única do seu futuro, fazendo um rio perene galgar montanhas para lançar, a mais de 200 km de sertão*

*ressequido, em uma região que delas não precisa, as sobras minguadas que se subtraíssem às grandes infiltrações e evaporações do trajeto” (PESSOA & GALINDO, 1989).*

Nesse momento, a solução hidráulica baseada na construção de açudes já se firmava como hegemônica. Em 1920, o Presidente Epitácio Pessoa converteu o IOCS na Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS). Durante o Governo Vargas, foi criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e o IFOCS, por sua vez, foi convertido em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), mantendo esta nomenclatura até os dias atuais. No ano de 1948, foi criada a Comissão do Vale do São Francisco, que se tornaria, em 1974, na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF).

No ano de 1953, o Dr. José Américo de Almeida retoma as discussões sobre a transposição, recomendando ao DNOCS o deslocamento do rio São Francisco através da construção de um canal ligando Sobradinho ao rio Moxotó. Em 1958, a revista “o Cruzeiro” publicou um artigo sobre a transposição, reacendendo a discussão junto à bancada nordestina (VIANA, 2011).

A opção pelo modelo de construção de açudes fez com que, no início dos anos 80, o Brasil dispusesse da capacidade de armazenar até 12 bilhões de metros cúbicos de água em seus reservatórios localizados na região do Semiárido (RIBEIRO, 2010). Atualmente, este valor é superior a 20 bilhões de metros cúbicos de água, equivalente a mais de 20% da quantidade de água que percorre em média o rio São Francisco ao longo de cada ano (NASCIMENTO & CAGNIN, 2010).

No entanto, conforme relatam aqueles autores favoráveis à viabilização do Projeto de Transposição de Águas, considerando-se o modelo de gestão de águas dos açudes, pautado pela operação conservadora da distribuição de suas águas, apenas uma pequena parte deste quantitativo, em torno de 3,5 bilhões de metros cúbicos de água anuais, pode ser empregada para as diversas atividades dos residentes na região do Semiárido Setentrional. O modelo de açudes seria insuficiente para atender a demanda por água projetada para a região para o ano de 2025, estimada em 5,5 bilhões de metros cúbicos de água, daí decorrendo a justificativa para a consecução de soluções hidráulicas externas, tais como a

transposição de águas de outras bacias hidrográficas (NASCIMENTO & CAGNIN, 2010).

#### 4.1 A Concepção do Projeto de Transposição (1981-1985)

Por mais que o imaginário que cerca o desvio de águas do rio São Francisco para as regiões menos favorecidas do semiárido nordestino tenha origem nos idos do regime imperial, a existência de condições reais para a viabilização da transposição de águas tem uma história muito mais recente. A tecnologia necessária para que grandes volumes de água pudessem ser transportados por centenas de quilômetros, tendo que superar, no caminho, elevações territoriais superiores a trezentos metros de altura, somente passou a estar disponível a partir do início da década de 1980 (BRASIL, 2004).

No início de 1981, Mario Andreazza, Ministro do Interior durante o governo do Presidente João Figueiredo (1979-1985), anunciou a publicação de um edital de licitação visando a contratação de estudos para a elaboração de um projeto voltado para a perenização de rios no Nordeste. Para tal, seria realizada uma análise de viabilidade para o desvio de um percentual das águas do rio São Francisco para os estados do semiárido nordestino mais afetados pelas secas (FOLHA DE SÃO PAULO, 1981).

Entidade autárquica vinculada ao Ministério do Interior, o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) assumiu então a responsabilidade pela condução dos estudos referentes à transposição de águas do rio São Francisco. Até sua extinção, em 1990, os técnicos do DNOS permaneceriam como o principal lócus voltado para a formulação de estudos referentes ao projeto. Por mais que tenham ocorrido mudanças significativas quando comparadas ao projeto atual de transposição com aquele concebido durante a década de 80, pode-se observar que ao menos uma parte do legado dos trabalhos desenvolvidos pelo DNOS, principalmente alguns aspectos técnicos da proposta original, continua presente na proposta atual.

No período de 1981 a 1985, além das empresas contratadas para a elaboração do projeto, cabe destacar o apoio prestado ao DNOS por consultores americanos ligados ao *United States Bureau of Reclamation* (USBR). Buscava-se

aproveitar a longa experiência destes na bem-sucedida construção de mais de 3.000 quilômetros de canais de transposição de águas nos Estados Unidos, em territórios com índices pluviométricos ainda inferiores àqueles observados na região do Polígono das Secas. Nesse processo inicial, também houve o acompanhamento de técnicos do Banco Mundial, do qual se cogitava a participação no financiamento de uma parte das despesas das obras de construção dos canais (USBR, 2006).

Em sua primeira formatação pelo DNOS, sob o título de Transposição das Águas do São Francisco e Tocantins para o Semi-Árido Nordeste, o projeto de transposição possuía um objetivo muito claro: *“dinamizar a economia do semiárido nordestino através da habilitação hidroagrícola intensiva de terras consideradas de alto potencial”* (BRASIL, 1983). Para tal, seriam deslocados aproximadamente 330 m<sup>3</sup>/s das águas do rio São Francisco para abastecer as Bacias dos rios Salgado, Jaguaribe, Piranhas e Apodi.

Com a transposição, esperava-se a viabilização da ampliação de uma superfície agrícola irrigada superior a 850.000 hectares, acompanhado da geração de milhares de empregos e da considerável redução dos efeitos das estiagens na região, com a perenização de seus principais rios. A um custo total estimado em US\$ 2,2 bilhões de dólares, a água empregada no projeto seria captada em Cabrobó e conduzida por um canal adutor até as regiões beneficiadas localizadas nos Estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco, Ceará e Paraíba. Ademais, seriam construídos canais complementares ao sistema adutor principal, indispensáveis para se efetivar a distribuição da água junto aos quatro estados. Considerando todas suas fases, o projeto demoraria longos quarenta anos para ser plenamente concluído (BRASIL, 1983).

A transposição de 330m<sup>3</sup>/s equivaleria a aproximadamente 15% do montante da vazão do rio São Francisco. Nestas proporções, somente a transposição consumiria praticamente todo o limite de água do São Francisco atualmente disponível para os diversos tipos de usos outorgados pelo Comitê de Bacia do rio. Cabe destacar também que, ao final da primeira etapa do projeto, o consumo de energia previsto na sua operação, em torno de 465 MW/ano, reduziria o equivalente a 5% de toda a energia gerada pelas hidrelétricas instaladas atualmente no rio São Francisco, gerenciadas pela CHESF.

De acordo com um relatório elaborado por técnicos do extinto Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), a proposta da transposição foi concebida de forma individual pelo DNOS, sem contar com a contribuição de outros participantes. Resultou disto o fato de que a primeira versão do projeto elaborado pelo DNOS não levou em consideração os demais usos das águas do Rio São Francisco. Tampouco fez parte de um plano de desenvolvimento para a região, buscando estipular os impactos sociais, econômicos e ambientais da inserção de um projeto dessa magnitude na região do semiárido (BRASIL, 1983). Neste relatório do DNAEE, o planejamento global para a região era considerado como uma premissa básica para a viabilização do projeto. Com relação ao setor de energia, por exemplo, indagava o relatório:

*“E se forem efetivadas, também, as transposições Preto-Gurguéia, Sobradinho-Piauí-Canindé, Sobradinho-Pontal-Graças e São Francisco-Itapicuru-Vaza Barris, havendo ao mesmo uma intensificação da irrigação na própria bacia do São Francisco, como ficaria o sistema elétrico do Nordeste? (BRASIL, 1983)”.*

Desde sua concepção, o projeto de transposição tem sido alvo de polêmicas, tanto por seus custos elevados quanto pelos impactos ambientais de uma obra de tal porte. Independentemente destas críticas, o objetivo de viabilizar a Transposição de Águas do Rio São Francisco permaneceu fazendo parte dos planos do Ministro Mario Andreazza. Ambicionando disputar a eleição para a Presidência da República por meio do Partido Democrático Social (PDS), o Coronel Mário Andreazza detinha na transposição de águas do São Francisco sua principal plataforma política para caso fosse eleito, daí seu interesse pela continuidade da condução dos estudos (VIANA, 2011). À frente do Ministério dos Transportes, durante os anos de 1967 a 1974, Andreazza já possuía experiência na condução de projetos de engenharia de grande porte, tendo inaugurado algumas das principais obras do país no período militar, tais como a Ponte Rio-Niterói e a Transamazônica.

No entanto, a derrota nas prévias do partido para Paulo Maluf abortou os planos de Andreazza de concorrer à presidência. A derrota política do maior

entusiasta do projeto, aliada ao montante de recursos previstos para sua viabilização, da ordem de US\$ 2 bilhões de dólares, previsto para ser concluído em um período extremamente longo de quarenta anos, levaram ao conseqüente abandono do projeto. Com a saída de Andreazza da direção do Ministério do Interior, o projeto propagado como a redenção do povo nordestino seria novamente arquivado (VIANA, 2011).

#### 4.2A Retomada de 1994

O projeto de transposição seria revivido somente em 1994, durante o último ano do governo do Presidente Itamar Franco (1992-1994). Atribui-se a decisão do Presidente Itamar Franco em anunciar o Projeto de Transposição ao movimento coordenado de grupos políticos interessados na reativação do projeto (VIANA, 2011). Naquele mesmo ano, Itamar havia recebido um manifesto intitulado Carta de Fortaleza, que demandava o início imediato das obras da transposição, nos mesmos moldes do projeto que havia sido desenvolvido durante o governo do Presidente João Figueiredo.

*“Pode-se atribuir a retomada do projeto à pressão de grupos políticos e empresariais consolidada no documento “Carta de Fortaleza” entregue em um cenário de forte seca na região. [...] A elaboração da “Carta de Fortaleza” foi coordenada pelo Instituto Tancredo Neves, ligado ao Partido da Frente Liberal, atualmente denominado Partido dos Democratas. O então presidente do Instituto era o Deputado Federal Marcondes Gadelha. Em entrevista, este informou que o projeto foi discutido em audiência na cidade de Sousa-PB, em que estavam presentes o candidato presidencial Luís Inácio Lula da Silva e o Governador de Sergipe João Alves (VIANA, 2011)”*

Conforme relato do ex-deputado federal Marcondes Gadelha, resgatou-se junto ao Banco Mundial o conteúdo do projeto elaborado durante a década de 1980, com o intuito de que fosse dada continuidade a este. A Carta de Fortaleza foi

assinada por representantes de empresários, trabalhadores, políticos, técnicos, estudantes e líderes comunitários, residentes ou ligados às regiões beneficiadas pelo projeto de transposição (VIANA, 2011).

Cedendo às demandas desta coalizão, Itamar decidiu nomear, em 08 de abril de 1994, o Deputado Federal Aluizio Alves para o cargo de Ministro da Integração Regional. Com berço político no estado do Rio Grande do Norte, um dos que seriam beneficiados pela transposição de águas, Alves foi uma das principais lideranças do movimento favorável à viabilização da obra. Imediatamente após sua posse, anunciou o breve início das obras e o término da primeira etapa da transposição ainda no ano de 1994. Foram poucas as modificações apresentadas ao projeto, pois se previa, após o término das obras, que quase 300 m<sup>3</sup>/s de água seriam deslocados do rio São Francisco para os estados beneficiados, o que seria providenciado a um custo de US\$ 2 bilhões, um valor semelhante aquele em proposto em 1985.

Com o anúncio referente ao iminente início das obras de construção dos canais, o Ministério da Integração Regional encaminhou ao IBAMA, órgão responsável pela análise ambiental do projeto, um pedido objetivando seu licenciamento, etapa imediatamente anterior ao início de sua execução. Naquela oportunidade, foi elaborado pelo órgão ambiental um termo de referência que apresentaria as condições mínimas para a elaboração do estudo de impacto ambiental do projeto de transposição (BRASIL, 2005).

No entanto, quatro meses após o anúncio, o próprio Ministro Aluizio Alves confirmou um novo arquivamento do projeto. De acordo com Alves, a vazão estipulada estaria muito acima do que poderia ser efetivamente absorvido em termos de projeto de irrigação pela região do semiárido. Deveria ser iniciada a condução de novos estudos que propusessem um projeto de transposição com um porte menor do que aquele inicialmente previsto (FOLHA DE SÃO PAULO, 1994).

Algumas das principais lideranças favoráveis ao Projeto de Transposição, como os deputados Aluizio Alves e Cícero Lucena<sup>5</sup>, depositavam confiança na possibilidade de que o presidente recentemente eleito, Fernando Henrique Cardoso, declararia apoio ao projeto, dando continuidade aos trabalhos previamente desenvolvidos durante o governo do Presidente Itamar Franco. No entanto, com a

---

<sup>5</sup> Concluindo mandato de Governador da Paraíba, Lucena foi convidado por Fernando Henrique Cardoso para dirigir a Secretaria Especial de Políticas Regionais.

posse de FHC, a prioridade passaria a ser a revitalização do rio São Francisco (VIANA, 2011). Os desdobramentos deste processo serão discutidos mais adiante, no capítulo sobre a dinâmica política do Projeto de Transposição.

## 5. A DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

É indiscutível o fato de que a seca, imortalizada por Graciliano Ramos em *Vidas Secas*, converteu-se em um dos principais símbolos da história do Brasil. A temática da seca sempre esteve presente em nosso cotidiano, seja em discursos políticos, telenovelas, filmes ou mesmo em jornais. Mais recentemente, também tem se destacado no âmbito das redes sociais, por meio de blogs, registros em vídeos, sítios virtuais de organizações mobilizadas para a questão e de jornais eletrônicos.

Nos termos da literatura de agenda-setting, pode-se afirmar que há muito tempo a seca deixou de ser uma questão (*issue*) para ser reconhecida como um problema (*problem*), pois desde os idos do período imperial se considera que um conjunto de ações deve ser realizado para a amenização desta condição.

Outra evidência acerca da antiguidade do reconhecimento do problema da seca no semiárido consiste no amplo processo de institucionalização pela qual este tema passou no interior da estrutura governamental. A partir da década de 50 do século XIX, foram criadas diretamente pelo Imperador as primeiras comissões voltadas para a discussão do tema, cujo objetivo centrava-se na elaboração de alternativas para a redução dos efeitos da seca na região do semiárido (SILVA, 2006).

As causas e os efeitos das secas também foram intensivamente estudados. De acordo com estudo conduzido pela Agência Nacional de Águas (ANA), as secas estão relacionadas à combinação de um conjunto de causas naturais, a saber:

- a) Precipitação média anual inferior a 700 mm, delimitando regiões com baixa precipitação relativa.
- b) Índice de aridez inferior a 0,35 (valor central da faixa de classificação da região semiárida), indicando as regiões mais críticas no balanço precipitação – evapotranspiração.
- c) Ausência de sistemas aquíferos sedimentares, que representam potencial fonte de suprimento e de segurança hídrica para o abastecimento humano.

- d) Ausência de rios perenes com elevado porte ou grande capilaridade, que também significariam fator de segurança hídrica (BRASIL, 2005).

Os indicadores também são elementos que contribuem para o reconhecimento do problema das estiagens no semiárido brasileiro. Estima-se, por exemplo, que na grande seca de 1877, morreram mais de 500 mil pessoas afetadas por doenças e pela seca, equivalente a 5% de toda a população nacional (VIANA, 2011). Para muitas famílias destas regiões, a principal alternativa consiste na emigração em especial para os grandes centros urbanos, do Nordeste e das demais regiões do país. De acordo com o Censo elaborado pelo IBGE, em 2000, o saldo bruto da emigração no Nordeste apontava que a região havia perdido mais de 750 mil pessoas ao longo das últimas décadas<sup>6</sup>.

Dados adicionais sobre a realidade socioeconômica também permitem estimar as dificuldades vivenciadas na região do Polígono das Secas. De acordo com a ANA, em 2000, os municípios localizados da região Nordeste, somados àqueles das bacias do São Francisco, Jequitinhonha, Pardo e Macuri, no Estado de Minas Gerais, possuíam IDH médio de 0,634, muito abaixo do Índice de Desenvolvimento Humano nacional, estimado em 0,769. As secas também têm gerado extensos prejuízos econômicos para a região (BRASIL, 2005).

O fato de que o fenômeno das secas tenha atingido o status de um símbolo nacional, deveu-se, na verdade, ao principal efeito catalisador do reconhecimento do problema, no caso, a situação de crise gerada durante a ocorrência deste fenômeno temporário. Tanto é que, ao longo de quase dois séculos desde a Independência, constituiu-se como padrão a condição de que as principais medidas apresentadas pelos diferentes governos foram concebidas em contextos de elevada pressão, quando a crise da seca já havia gerado resultados desastrosos para a região afetada. Outro fator que incorpora a importância das crises recorrentes para o reconhecimento do problema da seca é o consecutivo arquivamento das soluções levantadas ou mesmo a inoperância quando o pior da crise foi superado.

Contudo, mesmo que nenhuma solução efetiva tenha sido gerada, as situações de crise deixaram como legado um processo de institucionalização do problema junto à estrutura da administração. Um dos passos mais relevantes na direção do reconhecimento do problema foi a criação da Inspeção de Obras Contra

---

<sup>6</sup> Mesmo que esta tendência tenha diminuído nos últimos anos, o fluxo principal continua a ser na direção Nordeste-Sudeste.

as Secas (IOCS), no ano de 1909. As raízes do IOCS perduraram até a atualidade, por meio do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), vinculado ao Ministério da Integração Nacional. O DNOCS se converteu em dos principais redutos de concentração de conhecimentos sobre o Nordeste brasileiro, em especial, sobre o fenômeno das secas. Além do DNOCS, merece destaque a criação da Companhia do Vale do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF) e da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Estas três organizações públicas foram instituídas em contextos específicos, marcando diferentes visões em distintas épocas sobre quais deveriam ser os focos de ação para a região. A consequência lógica desta afirmação é a de que existem diversas formas de se encarar o problema das secas, as quais, inclusive, não ficaram imunes ao passar dos anos, pois foram sendo modificadas juntamente com eles. A relevância disto está na proposição de KINGDON (2006), de que a forma como o problema é reconhecido influenciará quais ações devem ser implementadas. Em seqüência, serão apresentados os principais diagnósticos elaborados acerca do fenômeno das secas para a região.

## 5.1 PRINCIPAIS DIAGNÓSTICOS PARA A QUESTÃO DA SECA

### 5.1.1 *A escassez de água como um fenômeno natural*

As graves crises proporcionadas pelas secas recorrentes no semiárido nordestino foram responsáveis pela geração dos primeiros estudos voltados para a compreensão e apresentação de soluções para a superação do problema. Uma das mais graves de todas elas, a seca de 1877, levou à criação de uma comissão, no ano seguinte, responsável por elaborar propostas para a região (RIBEIRO, 2010).

O resultado destes primeiros estudos concebia a escassez de água como um fenômeno quase que exclusivamente ligado a aspectos naturais, relacionados estes às condições de precipitação, dos tipos de solo e da formação de ventos da região. Havia uma crença na capacidade humana de, a partir do conhecimento científico, elaborar medidas capazes de remediar esta situação. Nestes termos, a solução principal consistiria na elaboração de estratégias voltadas para o aumento

da capacidade de acumulação de água, inclusive a partir do transporte de água de outras fontes, como do rio São Francisco, por exemplo (SILVA, 2006; VIANA, 2011).

A tese da escassez de água sobreviveu a mais de uma centena de anos de história, logicamente, com uma roupagem atualizada pelo século de discussões e de avanços científicos. O avanço tecnológico permitiu a evolução dos estudos sobre a disponibilidade de água na região, por meio de estudos pluviométricos, assim como pelo avanço do conhecimento sobre os solos da região e da sua capacidade de armazenamento de água. Atualmente, simulações matemáticas permitem estimar com precisão a quantidade média de água por habitante geralmente disponível para a região, assim como o período médio de ocorrência de secas e de sua duração esperada.

Foi possível constatar que a tese da escassez de água como um problema para a região do semiárido nordestino vem sendo tratada como um dos argumentos dos atores favoráveis à transposição de águas desde que o primeiro projeto foi elaborado pelo Ministério do Interior, por meio do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), em 1983. Frequentemente, procura-se demonstrar que toda a quantidade de água produzida pela própria região não é suficiente para atender a população do semiárido.

*“A escassez de água no Nordeste, na região do Polígono das Secas, é consequência não tanto dos totais pluviométricos médios anuais, em torno de 600 a 800 mm, quanto da irregularidade da precipitação, da intensa evapotranspiração e das características do substrato cristalino, com capacidade efêmera de armazenamento” (BRASIL, 1983).*

Em suma, argumenta-se que as condições naturais regionais impedem que haja disponibilidade constante de água para atender à população do semiárido. Com a estiagem, a maior parte dos rios da região seca completamente, sendo o São Francisco a principal exceção. De acordo com um relatório elaborado pelo Ministério da Integração Nacional, mesmo que se tenha uma noção prévia do ciclo das secas, é impossível se estimar quais regiões serão mais afetadas quando da sua ocorrência.

*“Na opinião unânime dos vários pesquisadores, apesar da sofisticação dos modelos de previsão, ainda não é possível, com antecedência segura, dizer se no Nordeste haverá ou não uma seca (fenômenos caóticos). Essa incerteza já é suficiente para justificar um projeto da envergadura da transposição de águas do rio São Francisco” (BRASIL, 2001).*

Dado este quadro, as soluções convencionalmente apresentadas consistem no aumento da capacidade de acumulação de água, assim como pela busca de água em outras fontes para além daquelas já existentes (VIANA, 2011). No entanto, o diagnóstico mais recente quanto à escassez de água na região do semiárido trata das restrições quanto à primeira solução, voltada para a acumulação de água. No relatório síntese do projeto de transposição, apresentado em 2001 pelo Ministério da Integração Nacional, destacou-se o esgotamento do modelo de açudagem, construído ao longo dos últimos cento e cinquenta anos, com a redução significativa do número de investimentos em novos açudes considerados viáveis (BRASIL, 2001).

Além disso, tem-se questionado a capacidade do modelo de açudagem quanto à sua eficiência operacional. Dada a imprevisibilidade das secas, a gestão dos reservatórios é realizada de forma conservadora, retendo-se parte das águas para quando as secas chegarem. Contudo, essa estratégia de retenção da água faz com que parte considerável dos recursos hídricos acumulados seja perdida devido ao intenso processo de evaporação que afeta os reservatórios. O resultado da combinação destes dois fatores, no caso, a inviabilidade de construção de novos açudes e as ineficiências operacionais do modelo, têm levantado preocupações acerca da capacidade dos açudes em atender as demandas da região nos próximos anos.

Ademais, outro aspecto estrutural vivenciado pela região e que afeta o diagnóstico da escassez de água típico desta é o recente processo de urbanização pelo qual o semiárido brasileiro vem sendo afetado nas últimas décadas. Tal transformação, acompanhada das restrições do modelo de açudagem, acena para o risco de desabastecimento dos municípios localizados na região semiárida, e

mesmo das áreas metropolitanas, com o comprometimento da garantia para a população dos suprimentos hídricos demandados.

### **5.1.2 A escassez de água como um entrave ao desenvolvimento econômico regional**

A partir da década de 1930, começa a emergir um novo paradigma de desenvolvimento para o semiárido brasileiro, crítico ao padrão de atuação até então dominante na região. A organização de novos grupos sociais, com destaque para as ligas camponesas, sindicatos rurais, acompanhados estes da Igreja Católica e de intelectuais, permitiu a denúncia das condições degradantes às quais os trabalhadores das áreas agrícolas eram expostos (VIANA, 2011).

Começou a ser concebido um consenso entre os pesquisadores de que *“apenas o armazenamento de água não geraria melhores condições de vida na região”* (pg. 64). A cada seca, os efeitos da estiagem afetavam de forma extremamente aguda principalmente a população mais carente de recursos, o que elevava a demanda para que fossem tomadas medidas visando reverter esta situação. A explicação para o sofrimento acentuado causado pelas secas estava na estrutura socioeconômica da região, de forma que as secas apenas acentuavam essa condição.

Em meados do século XX, a região do Nordeste passava por uma grave crise econômica, atingindo a pecuária e a produção de algodão, principais atividades da região. Além disso, o processo acelerado de desenvolvimento das regiões Sudeste e Sul do país escancaravam as diferenças sociais existentes entre os diferentes territórios nacionais. A situação de crise, agravada ainda mais pelas secas periódicas, aumentava a pressão de grupos organizados que demandavam com urgência do Governo Federal um projeto de desenvolvimento para a região (SILVA, 2006).

Em resposta, foi criado em 1958, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), dirigido por Celso Furtado, com o objetivo de propor um modelo de desenvolvimento regional. Dentre suas principais proposições, o GTDN apresentou a ideia da criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

*“Como resultado, em 1959, foi criada a SUDENE, para coordenar a implementação das políticas e dos programas de desenvolvimento do Nordeste, articulando a atuação dos demais órgãos governamentais na região. Trata-se de uma resposta do Governo Federal às pressões vindas de diversos setores do Nordeste, criticando as desigualdades de tratamento regional. A pressão era fruto tanto da emergência de novos atores na política regional, como das Ligas Camponesas e dos sindicatos rurais e urbanos, quando da mobilização de parte da elite política e intelectual local, promovida pela Igreja Católica, em busca de um novo tratamento para a região” (SILVA, 2006).*

Para a SUDENE, o desenvolvimento do Nordeste somente seria possível caso houvesse um processo de dinamização industrial da região, em substituição ao modelo agrário-exportador. Para o semiárido, havia um diagnóstico claro a respeito do problema das secas, as quais poderiam ser explicadas pela estrutura econômica regional, baseada na produção de subsistência, amplamente afetada pelos períodos de estiagem. De acordo com VIANA (2011), as soluções necessárias para amenizar os efeitos da seca para a região eram: redistribuição de terras, incorporação da agricultura irrigada, incentivo à migração para reduzir a pressão sobre os recursos naturais, dentre outras.

Algumas das propostas de revisão do padrão de desenvolvimento para o Nordeste, proposto pela SUDENE, com destaque para a redistribuição de terras, não avançaram devido ao posicionamento contrário de lideranças locais alicerçadas no sistema de produção vigente. A partir do período do regime militar, o diagnóstico apresentado para a região foi distorcido, com o aproveitamento de parte das soluções apresentadas em benefícios de uma parte minoritária da população local (SILVA, 2006). No âmbito da produção agropecuária, o modelo de modernização proposta, baseado na agricultura irrigada, beneficiou apenas os grandes e médios produtores. O modelo de produção por meio da irrigação foi eficaz apenas para

àqueles produtores com acesso à tecnologias e ao crédito para financiamento dos investimentos necessários para viabilizar a produção.

No início da década de 80, quando a transposição passou a ser cogitada novamente, o diagnóstico dos técnicos do DNOS que participaram da sua elaboração buscava reforçar a visão de que a região do semiárido deveria passar por um processo de modernização agrícola, com o desenvolvimento da agricultura irrigada. Neste contexto, a disponibilidade de água é vista como condição fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico.

O diagnóstico de que a região do semiárido depende da alternativa da agricultura irrigada para se desenvolver ainda está presente na opinião de participantes do processo de elaboração do projeto de transposição mais atual. Segundo estes, por mais que a disponibilidade de água para o consumo humano e animal tenha ocupado espaço incondicional e prioritário dentre os objetivos de quaisquer projetos para a região, somente a garantia de água para estas atividades não é condição suficiente para que o semiárido possa alcançar um nível adequado de desenvolvimento econômico. Estes atores apostam na agricultura irrigada como a melhor estratégia para o sucesso da região, pois a consideram o modelo ideal para o desenvolvimento de regiões semiáridas.

*“O Banco Mundial, por exemplo, elaborou em 2003 um relatório preliminar reservado, denominado “Impacto Social da Irrigação no Semiárido Brasileiro”, que identificou uma geração de empregos elevada no setor, a um custo unitário por emprego de 8 a 10 vezes menor do que em outros setores da economia. Verificou que a agricultura irrigada teve papel fundamental na redução da pobreza nas áreas do Semiárido onde foi implementada, promovendo, inclusive, o aperfeiçoamento dos serviços de saúde, educação e lazer, além de gerar atividades econômicas conexas nas cidades (NASCIMENTO & CAGNIN, 2010)”.*

No contexto acima descrito, não se nega que realmente exista água para o abastecimento humano e a dos animais da região, como vem sendo destacados

por críticos da chamada solução hidráulica. No entanto, questiona-se a existência de água em condição suficiente para o atendimento da demanda de desenvolvimento econômico baseado na agricultura irrigada. Nos modelos de sucesso, a quantidade geralmente consumida com a agricultura costuma atingir a taxa de 70% de todo o consumo, o que demandaria a existência de fontes suficientes para sua viabilidade (pg. 70).

### **5.1.3 A escassez de água como resultado do modelo de ocupação do semiárido**

O terceiro diagnóstico para a região do semiárido se insere no paradigma da *convivência com as secas*. Trata-se de uma proposta que visa superar o modelo tradicional que deposita na escassez de água a explicação para o subdesenvolvimento e a pobreza na região. Na verdade, a origem dos problemas sociais, dentre os quais a fome, deve ser encontrada na estrutura socioeconômica, na concentração de renda, na estrutura fundiária, na expropriação dos trabalhadores e na utilização da terra para a agricultura de exportação (SILVA, 2006). Nesse contexto, *“a fome e a miséria de algumas regiões distantes fazem parte do custo social de um progresso que a humanidade inteira paga para que o desenvolvimento econômico avance no pequeno número de regiões dominantes política e economicamente”* (pg. 108).

A tese da convivência foi concebida a partir dos anos 30, por estudiosos do semiárido brasileiro, com destaque para Djacir Menezes, Josué de Castro e Guimarães Duque (SILVA, 2006). Estes autores criticavam o pressuposto presente nos primeiros estudos sobre a região, o qual, por meio da ciência, considerava que o ser humano seria capaz de adaptar as condições ambientais locais de acordo com suas necessidades. Em contrapartida, é apresentada outra perspectiva baseada na concepção de um modelo de ocupação para a região na qual o homem se adapte às características locais.

No âmbito da convivência com as secas, assume-se que a vida é viável no semiárido, mesmo considerando suas condições extraordinárias. O principal problema da região não repousa especialmente na falta de água, mas na estrutura socioeconômica que se estruturou ao longo dos anos no semiárido, cujas mazelas

se fazem mais notáveis durante os efeitos da irregularidade da distribuição das chuvas durante o período de estiagem. De acordo com SILVA (2006), a convivência com a seca consiste em uma proposta de introdução de um modelo de desenvolvimento sustentável, com o aporte de uma nova visão para a região, do ponto de vista das dimensões cultural, econômica, social, política e ambiental.

*“A convivência é uma proposta cultural, que visa contextualizar saberes e práticas (tecnológicas, econômicas e políticas) apropriados à semi-aridez, reconhecendo a heterogeneidade de suas manifestações sub-regionais, considerando também as compreensões imaginárias da população local sobre esse espaço, suas problemáticas e alternativas de solução, que foram sendo construídas e desconstruídas ao longo da história de sua ocupação” (SILVA, 2006).*

As crises de escassez de água no decorrer das secas periódicas levaram a busca por soluções alternativas que permitissem a redução dos efeitos das estiagens principalmente para as famílias mais pobres da região. Nesse contexto, com ampla liderança de representantes da Igreja Católica e de organizações da sociedade civil, foram desenvolvidas iniciativas bem sucedidas no que tange à redução das consequências drásticas das secas, amparadas estas nos moldes conceituais do recomendado pelo modelo de convivência com as secas.

Com o decorrer do tempo, o modelo de convivência com as secas passou a dialogar com outros paradigmas políticos mais recentes, com destaque para o paradigma do desenvolvimento sustentável, ressoando de maneira ainda mais significativa junto a diversos movimentos sociais localizados no semiárido. Atualmente, o principalmente movimento organizado amparado nos princípios da convivência com as secas tem sido a Articulação para o Semiárido (ASA), instituída em 1999. Criada a partir da criação do documento intitulado Declaração do Semiárido, esta associação já conta com a participação de mais de mil organizações da sociedade civil.

## 6. AS ALTERNATIVAS ELENCADAS

### 6.1 AS SOLUÇÕES HIDRÁULICAS

#### 6.1.1 A era da açudagem

“Deixamos a Civilização do Couro e entramos na Civilização do Açude”, destaca RIBEIRO (2010). Nos últimos cento e cinquenta anos, a principal alternativa apresentada para a escassez de água no semiárido consistiu na construção de açudes, públicos e privados, com o objetivo de promover a acumulação de água na região, e garantir a oferta de recursos hídricos durante períodos de estiagem.

A concepção dos primeiros açudes teve início ainda durante o período imperial. Em 1856, uma comissão criada pelo Imperador propôs um conjunto de medidas para a região, dando amplo destaque para a prática da açudagem. No entanto, o primeiro grande açude público do semiárido, o Açude Orós, somente foi inaugurado no período republicano, no início do século XX.

QUADRO 3

Maiores Açudes do Semiárido Setentrional

Açude	Volume (m <sup>3</sup> )	Estado
Castanhão	6.700.000.000	Ceará
Orós	2.500.000.000	Ceará
A. R. Gonçalves	2.400.000.000	Rio Grande do Norte
Banabuiú	1.700.000.000	Ceará
Coremas-M. Água	1.400.000.000	Paraíba
Araras	1.000.000.000	Ceará
Epitácio Pessoa	536.000.000	Paraíba
Poço da Cruz	504.000.000	Pernambuco
Serrinhas	500.000.000	Ceará
Pedra Branca	425.000.000	Paraíba

Fonte: ALVES FILHO (2010) - Adaptado

O modelo de solução hídrica baseado na açudagem competiu com a proposta de transposição de águas do rio São Francisco. Os açudes foram defendidos pelo presidente do IOCS, o engenheiro Arrojado Lisboa, em 1913, que considerava a transposição como um projeto inviável (RIBEIRO, 2010). O modelo hídrico baseado na construção de açudes também favorecia a produção pecuária, em especial, as grandes propriedades particulares (SILVA, 2006).

Criado em 1909, o IOCS se constituiu como o órgão público responsável pela construção dos açudes públicos. Até o ano de 1994, já havia sido construídos quase 300 açudes, os quais, somados, representam uma capacidade de acúmulo de água por volta de 17 bilhões de metros cúbicos (RIBEIRO, 2010). No entanto, o sistema de açudagem não era capaz de atender a demanda da população difusa do semiárido, especialmente durante o período das estiagens. Durante as crises geradas pelas secas, institucionalizou-se um padrão de atuação governamental baseado na realização de ações emergenciais, as quais eram organizadas principalmente para a construção de pequenas barragens, a contratação de pessoas em frentes de trabalho, a disponibilização de carros pipa e, inclusive, para o incentivo à emigração (SILVA, 2006).

A partir de 1945, o Departamento Nacional de Obras de Combate às Secas (DNOCS) passa por uma reorientação de suas atribuições. Visando contribuir com o processo de modernização da produção agrícola no Nordeste brasileiro, a construção de açudes é destinada principalmente para atender as demandas da agricultura irrigada e da pecuária (SILVA, 2006). No entanto, a modernização somente foi possível dentre os grandes produtores agrícolas, que possuíam acesso ao crédito e conhecimento técnico para a implantação de modernos sistemas de irrigação. Em contrapartida, os pequenos produtores mantiveram um modelo arcaico de produção voltado para a subsistência (PESSOA & GALINDO, 1989).

A seca do início dos anos 80 e a conseqüente crise pela qual a região do semiárido passou naquele período serviram para comprovar a insuficiência do modelo de açudagem para a diminuição dos efeitos das estiagens nas áreas do Polígono das Secas. Por mais que tenha sido inaugurado no início da década de 2000 o maior açude do mundo, o açude Castanhão, tem havido um destaque para o fato de que o modelo de açudagem tenha encontrado o limite de viabilidade de construção de reservatórios na região do semiárido (BRASIL, 2004).

A partir de 2001, os estudos relacionados à transposição do rio São Francisco começam a apontar o esgotamento do modelo de construção de açudes, pois todo o potencial hídrico para sua viabilização já havia sido consumido.

### **6.1.2 A Transposição de Águas do Rio São Francisco**

A partir de 2003, o projeto de Transposição de Águas do rio São Francisco sofreu uma modificação de denominação, intitulando-se Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF). Conforme definido pelo Relatório de Impactos Ambientais – RIMA, produzido pelo Ministério da Integração Nacional, em 2005, o objetivo principal do PISF é “assegurar a oferta de água para uma população e uma região que sofrem com a escassez e a irregularidade das chuvas (BRASIL, 2004).

Parte-se do diagnóstico de que a região do Nordeste Setentrional, situada ao norte do rio São Francisco e abrangendo os Estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, é a mais afetada pelo fenômeno das secas recorrentes. A quantidade média de água por habitante nesta região, em torno de 400 metros cúbicos, é muito inferior ao mínimo recomendado pela Organização das Nações Unidas. Na região da bacia do São Francisco, por exemplo, este número varia entre 2.000 e 10.000 metros cúbicos por habitante por ano (BRASIL, 2004).

Além do objetivo geral acima descrito, são esperados os seguintes resultados a partir da integração de bacias:

a) Aumentar a oferta de água, com garantia de atendimento ao semiárido, sendo beneficiados, até o ano de 2025, doze milhões de habitantes residentes em 309 municípios dos estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará.

b) Melhorar nos sistemas de gestão de águas, por meio do fornecimento complementar de água para os açudes.

c) Gestão mais eficiente e equilibrada dos açudes, cujas águas poderão ser distribuídas para a população de forma menos conservadora.

d) Espera-se ainda que sejam criadas condições para a redução das diferenças regionais a partir da oferta mais equilibrada de água entre as diferentes bacias hidrográficas do Nordeste brasileiro (BRASIL, 2004).

Outro problema diz respeito às limitações das opções historicamente selecionadas como as principais fontes de abastecimento de água da região. Alguns dos rios das bacias do Nordeste Setentrional são intermitentes, ou seja, secam com o fim da estação chuvosa, que dura apenas de três a quatro meses por ano. Outra fonte de água consiste na operação de grandes açudes, que acumulam quantidades consideráveis de água durante o período chuvoso, que serão aproveitados durante o período das secas. No entanto, a imprevisibilidade das secas tem como consequência um modelo de gestão conservador dos açudes, pois apenas uma parte destes recursos é efetivamente distribuída para a população, mantendo-se extensas reservas à espera que ocorram longos períodos de seca. A gestão conservadora dos açudes, por outro lado, faz com que parte considerável da água acumulada seja perdida por meio do processo de evaporação.

*“A forte migração da zona rural para a zona urbana e o crescimento vegetativo da população tendem a criar demandas de água nas zonas urbanas cada vez maiores e exigem dos gestores da água armazenada nos açudes medidas de prevenção cada vez mais conservadoras. Essa situação os leva a guardar mais água para o futuro, à espera de uma seca de ocorrência e duração imprevisíveis (BRASIL, 2004)”.*

Nesse contexto, o Projeto de Integração de Bacias constitui alternativa selecionada pelo Governo Federal visando superar os problemas de escassez de água na região do Nordeste Setentrional, por meio da formulação de um modelo mais adequado para a gestão dos recursos hídricos, seja pela perenização de rios ou pela redução dos desperdícios na operação dos açudes. Para tal, propôs-se o transporte de um percentual das águas do rio São Francisco para as principais bacias a serem beneficiadas pelo projeto.

O Projeto de Integração de Bacias será operacionalizado por meio da construção de dois canais de concreto, denominados Eixo Norte e Eixo Leste, a partir dos quais será realizada a transposição contínua de 26,4 m<sup>3</sup>/de água do Rio São Francisco (1,42% da vazão do rio), captada na região da barragem de Sobradinho. Somados, os dois canais representam uma extensão de 720

quilômetros. Os canais construídos conduzirão a água até os principais açudes da região, permitindo o aproveitamento da infraestrutura de gestão de recursos hídricos disponível, bem como a constituição de um sistema completamente interligado. Além disso, parte da vazão captada no rio São Francisco será distribuída por meio de 510 quilômetros das calhas dos rios da região beneficiada. O Relatório de Estudos Ambientais elaborado pelo Ministério da Integração Nacional descreve as características básicas do Eixo Norte do Projeto de Integração de Bacias:

*“A captação em Cabrobó dará início ao chamado EIXO NORTE, que transportará um volume médio de 45,2 m<sup>3</sup> de água por segundo pelo sistema. Ele levará água para os rios Brígida (PE), Salgado (CE), do Peixe e Piranhas-Açu (PB e RN) e Apodi (RN), garantindo o fornecimento de água para os açudes Chapéu (PE), Entremontes (PE), Castanhão (CE), Engenheiros Ávidos (PB), Pau dos Ferros (RN), Santa Cruz (RN) e Armando Ribeiro Gonçalves (RN). Pela sua extensão, foi dividido em cinco trechos, denominados: Trechos I, II, III, IV e VI (BRASIL, 2004).*

Concebido durante o período do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Eixo Leste do PISF prevê o atendimento da demanda por água para as regiões do Agreste Pernambucano e da Paraíba, uma das áreas com maior escassez de água do País:

*No ponto de captação em Itaparica, iniciará o Eixo Leste, com cerca de 220 km indo até o rio Paraíba, na Paraíba, transportando, em média, 18,3 m<sup>3</sup> de água por segundo. Esse Eixo levará água para o açude Poço da Cruz (PE) e para o rio Paraíba, que é responsável pela manutenção dos níveis do açude Epitácio Pessoa (PE), também chamado de Boqueirão (BRASIL, 2004).*

Conforme a outorga concedida para o projeto pela Agência Nacional de Águas (ANA), em 2005, a vazão captada no rio São Francisco deverá ser destinada primordialmente para consumo humano e dessedentação animal. Entretanto, a mesma outorga previu que a vazão utilizada no Projeto de Integração de Bacias poderá ser elevada para o limite de 127 m<sup>3</sup>/s, quando o reservatório de Sobradinho estiver com mais de 95% de sua capacidade ocupada. Nestas condições, há a possibilidade de que o excedente de água captada seja destinado para finalidades distintas daquelas inicialmente impostas pela Agência Nacional de Águas. Os próprios canais de concreto foram concebidos para suportar o volume máximo de água autorizado.

Os canais que compõem o Projeto de Integração de Bacias foram divididos em seis trechos, cinco dos quais pertencem ao Eixo Norte:

- Trecho I: Cabrobó (PE) – Reservatório de Jati (CE).
- Trecho II: Reservatório de Jati (CE) – Reservatório Cuncas (PB).
- Trecho III: Reservatório de Cuncas (PB) – Reservatório Caio Prado (CE).
- Trecho IV: Reservatório Santa Helena (divisa entre CE e PB) – Açude Pau dos Ferros (RN).
- Trecho V (Eixo Leste): Reservatório de Itaparica (PE) – Açude Poções (PB).
- Trecho VI: Reservatório Mangueira (PE) – Açude Entremontes (PE).

O cronograma de construção dos canais foi dividido em duas etapas. A partir do ano de 2015, pretende-se que estejam em operação os trechos I, II e V do Projeto de Integração. Prevê-se que o projeto esteja em plena operação, com a conclusão de todos os seis trechos, bem como das obras complementares, em um período entre 15 a 20 do início da implementação do projeto. Com o intuito de se superar o desnível do terreno em algumas áreas, também serão construídas nove estações de bombeamento (três no Eixo Norte e seis no Eixo Leste), com capacidade para elevação das águas a altitudes superiores a 300 metros. Além disso, no percurso dos canais, também serão construídas 27 reservatórios de compensação, que estarão em funcionamento nos momentos em que as estações de bombeamento não estiverem em operação. Por fim, serão construídos também

dois canais de aproximação nas regiões de captações da água no rio São Francisco (BRASIL, 2004).

#### QUADRO 4

##### Características do Projeto de Integração de Bacias

Tipo de Obra	Dados da Obra
Canais	720 km
Reservatórios	35
Aquedutos	27
Túneis	08
Estações de Bombeamento	09
Centrais Hidrelétricas	02

Fonte: BRASIL (2004)

Atualmente, a estimativa global de gastos para a conclusão da primeira etapa do Projeto de Integração é de R\$ 8,2 bilhões de reais. Estão previstas despesas com a elaboração dos projetos executivos das obras, com a contratação de serviços de supervisão e gerenciamento das obras, com a construção dos canais de concreto, assim como com eletromecânica, como as estações de bombeamento de água. Do valor total previsto para a obra, quase um bilhão de reais será destinado à consecução de trinta e oito programas de compensação ambiental, cumprindo-se uma exigência do IBAMA para a expedição da Licença de Instalação nº 438/2007, relativa ao PISF. A lista dos programas ambientais está disponível no Anexo D.

#### QUADRO 5

##### Projeto de Integração de Bacias – Custos Previstos

	Custos – Milhões (R\$)
Supervisão e Gerenciamento	469,0
Obras Civas	5.756,1
Eletromecânica	930,8
Meio Ambiente	968,6
Projetos Executivos	75,7
Total do Empreendimento	8.200,0

Fonte: BRASIL (2012)

## 6.2 ALTERNATIVAS AO PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO

### 6.2.1 A Convivência com a Seca

A segunda alternativa discutida neste trabalho é a da Convivência com o Semiárido. Este modelo de desenvolvimento para a região afetada pelas secas se orienta pela crítica aos modelos tradicionais de ocupação do semiárido, caracterizados pela importação de técnicas exógenas à região, cuja inadequação tem sido responsável pelo processo de precarização das condições sociais e ambientais locais (SILVA, 2006).

De acordo com o modelo de convivência com as secas, não é o ambiente físico que deve ser completamente alterado pelo ser humano para que este possa sobreviver na região. De forma oposta, é o ser humano que precisa se adaptar às condições ambientais locais, desenvolvendo práticas e utilizando técnicas que sejam as mais adequadas para o semiárido, sem comprometer sua sustentabilidade. O semiárido deve ser estudado e suas limitações conhecidas, mas também suas vantagens devem ser compreendidas, de forma que possam ser aproveitadas pelos moradores destas áreas.

*“Enquanto as interpretações dominantes colocam a culpa do atraso na natureza, na escassez hídrica e na baixa capacidade produtiva dos solos, há uma nova interpretação exatamente ao contrário, de que foi a falta de uma adequada compreensão sobre os limites e potencialidades dessa realidade que conduziram à introdução de atividades econômicas não adequadas, que terminaram por agravar ainda mais os problemas ambientais, quebrando o equilíbrio biológico existente e empobrecendo mais ainda as famílias sertanejas”* (SILVA, 2006).

No âmbito deste modelo, há um conjunto de práticas que foram concebidas ao longo do tempo, em resposta às graves crises geradas pelas recorrentes secas, que demonstraram ser eficazes do ponto de vista da sua

adaptação às condições regionais. Tais técnicas constituem uma série de opções para a captação e o armazenamento de água, voltados para o abastecimento familiar e a produção, tais como: cisternas, bombas d'água manuais, barragens subterrâneas, barreiros de salvação, barreiros trincheira, tanques de pedra, dentre outras.

Além disso, a convivência com o semiárido demanda a formação dos moradores locais para o uso destas técnicas, bem como para a gestão dos recursos hídricos de maneira conjunta. Critica-se alternativa de irrigação concebida para o semiárido durante o século XX, patrocinada pelo Governo Federal por intermédio DNOCS e da CODEVASF. A estratégia de criação de sistemas de perímetros irrigados para a região beneficiou somente os grandes produtores com acesso à tecnologia e ao crédito necessário para viabilizar os investimentos nas áreas destes perímetros. Os pequenos produtores, por sua vez, além de não ter preparação adequada para a operação dos modernos sistemas de produção, freqüentemente faliam, após cair em dívidas que não tinham condições de honrar.

Para os adeptos do modelo de convivência com a seca, os efeitos degradantes das secas, que se verificaram após os anos 80, demonstraram a insuficiência do modelo de irrigação para reverter o processo de subdesenvolvimento do semiárido brasileiro. Para os participantes destes movimentos, soluções inadequadas para as características regionais, tais como a transposição de águas, somente contribuem para a continuidade do modelo de desenvolvimento anterior, para os quais seriam beneficiados somente os grandes proprietários.

Um dos principais atores envolvidos na concepção do modelo de convivência é a igreja católica. Em 2002, a Cáritas Brasileira, organização vinculada à igreja, publicou um relatório consolidando algumas de suas ações desenvolvidas no ambiente do semiárido, com a apresentação de um conjunto de projetos que alcançaram resultados expressivos a partir da utilização de tecnologias sociais e da gestão comunitária dos recursos locais.

Em 1999, alguns anos antes, surgiu a Articulação do Semiárido (ASA), da qual a própria Cáritas é membro. A ASA consiste na união de um conjunto de atores da sociedade civil voltados para a concepção de um modelo de desenvolvimento sustentável para o semiárido, baseado nos princípios da convivência com o

semiárido. Contando com a participação de mais mil entidades, dentre movimentos sociais e Organizações não Governamentais, a ASA emergiu da unificação de articulações já existentes em alguns dos estados brasileiros. A pressão criada por esse movimento permitiu que, nos anos 2000, fosse criado o programa de construção de um milhão de cisternas, destinado a atender a população afetada pelas secas.

### **6.2.2 *Atlas do Nordeste***

Além do modelo de convivência com a seca, há outra alternativa comumente apresentada para a região, especialmente por aqueles que se colocam contra o transposição de águas do rio São Francisco. Trata-se de um programa concebido em 2005, pela Agência Nacional de Águas (ANA), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), intitulado “Atlas Nordeste”.

A elaboração do Atlas Nordeste teve início no final de 2001, quando se instaurou no Governo Federal um processo de discussão para a criação de um sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos na região do semiárido brasileiro. Participaram da formatação da proposta representantes do Governo Federal, com coordenação da Agência Nacional de Águas, e dos governos estaduais, por meio das secretarias estaduais voltadas para a gestão de recursos hídricos.

O objetivo da elaboração do Atlas foi o desenvolvimento de um conjunto de medidas voltadas para garantir o abastecimento de água da população urbana de 1.300 municípios localizados nos estados da Bahia, Alagoas, Sergipe, Maranhão, Rio Grande do Norte, Piauí, Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba e Ceará. Destes municípios, aproximadamente 50% estão localizados no semiárido brasileiro, sendo afetados de forma mais crítica pela baixa precipitação e pelas escassas fontes de água disponíveis (BRASIL, 2005).

Para tal, com base em um diagnóstico que respeitasse as condições específicas de cada um dos estados participantes, foi mapeada a demanda hídrica atual destes municípios, assim como a projeção desta demanda para os anos de 2015 e 2025. Em continuidade, foram identificados os recursos hídricos disponíveis, subterrâneos e superficiais, para o abastecimento desta população. Em decorrência

destes levantamentos, foram selecionadas as alternativas necessárias para garantir o suprimento hídrico dos municípios, de acordo com a gravidade da situação de abastecimento destes. Considerando-se o atendimento das regiões metropolitanas, bem como dos municípios de menor porte, a estimativa de custos para a conclusão de todas as obras elencadas no Atlas Nordeste foi de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, conforme demonstra o quadro abaixo.

QUADRO 6  
Projeto Atlas Nordeste – Estimativa De Custos

Estado	Custo Estimado em R\$ (milhões)					
	Grandes sistemas metropolitanos	Sistemas Integrados	Sistemas Isolados		Pequenos reforços a sistemas existentes (*)	Total
			Municípios com pop.> 35.000 hab	Municípios com pop.< 35.000 hab		
MA	41,4	10,9	185,	74,4	2,1	147,3
PI	-	15,1	44,6	45,8	1,7	107,2
CE	2,8	284,2	41,8	112,1	1,0	441,8
RN	7,8	184,9	-	19,1	0,6	212,3
PB	-	199,9	93,0	16,7	-	309,7
PE	24,4	1.284,5	9,4	59,1	0,7	1.378,1
AL	8,5	148,9	1,0	32,9	0,8	192,2
SE	-	-	8,7	12,8	0,2	21,8
BA	7,2	455,4	99,6	167,0	4,4	733,6
MG	-	3,5	30,2	18,7	0,5	52,9
Total	92,1	2.587,3	346,8	558,5	12,0	3.596,8

Fonte: BRASIL (2005)

Como destacado anteriormente, a elaboração do Atlas Nordeste vem sendo apresentada como uma alternativa para o Nordeste, em especial pelos críticos do projeto de transposição de águas do rio São Francisco, como um projeto mais adequado e menos custoso do que a transposição. Argumenta-se que o próprio Governo Federal, ao elaborar o Atlas Nordeste, não considerou a transposição enquanto alternativa para a região do semiárido.

*“O discurso de que com a transposição o problema de abastecimento d’água do Nordeste estará resolvido não tem conseguido se sustentar. Até hoje, a escassez hídrica nas regiões receptoras não restou comprovada. Essa necessidade também não é reconhecida pela Agência Nacional de Águas – ANA, cuja publicação “Atlas Nordeste de Abastecimento Urbano de Água” não faz referência ao projeto do governo como solução para a carência de água em regiões urbanas do Nordeste e norte de Minas”. (SAID, 2009).*

## 7. A DINÂMICA POLÍTICA DA TRANSPOSIÇÃO

### 7.1 AS COALIZÕES PARTICIPANTES, SUAS VISÕES E DEMANDAS

Para KINGDON (2006), o processo político corresponde, em conjunto com o fluxo do reconhecimento de problemas, a um dos principais elementos catalisadores da inserção de um assunto na agenda governamental. São três os principais eventos políticos que mais afetam a *agenda-setting*: o humor nacional (*national mood*), as mudanças dentro do próprio governo e a atuação de coalizões de interesses.

Neste contexto, assume papel determinante a compreensão da dinâmica política concernente ao projeto de Transposição de Águas do rio São Francisco, especialmente pela complexidade do processo de interação que se observou entre os agentes interessados no projeto. Dada a animosidade destes e a variada gama de interesses vinculados à transposição, eleva-se o nível de dificuldade para a construção de um processo conciliatório que contemple efetivamente as demandas da maior parte dos atores. A esta condição deve ser adicionada a multiplicidade das arenas decisórias com poder de influência sobre o projeto, as quais requerem elevados esforços dos empreendedores políticos interessados para a viabilização da transposição.

A atuação de atores articulados em coalizões é um dos principais determinantes para que um assunto ganhe ou tenha seu espaço reduzido dentre as prioridades governamentais (KINGDON, 2006). Daí decorre a relevância do mapeamento dos atores impactados pela eventual implementação do Projeto de Transposição. Para tanto, será considerado o trabalho elaborado por VIANA (2011), que mapeou a existência de quatro coalizões políticas envolvidas com a proposta de interligação de bacias: coalizão política materialista contrária, coalizão política idealista contrária, coalizão política materialista favorável e coalizão política tecnocrática favorável. Para a autora, em suma, o posicionamento destes com relação ao Projeto de Transposição do Rio São Francisco e, conseqüentemente, as suas decisões pela formação de alianças e conflitos, resumem-se essencialmente às expectativas ou crenças destes atores sobre quais ações para o enfrentamento do

problema da seca seriam mais alinhadas aos seus interesses, sejam estes ideológicos e/ou materiais.

Ainda de acordo com a autora, foram vários os atores (políticos, técnicos do governo, acadêmicos, movimentos da sociedade civil) que, ao longo dos últimos anos, organizaram-se em torno da busca de soluções para o problema da seca na região do Nordeste Setentrional brasileiro. As coalizões que foram formadas possuem posições distintas quanto a três questões específicas a respeito das alternativas para o semiárido:

- a) A definição sobre qual projeto de desenvolvimento deveria ser priorizado (Bacia x Nordeste Setentrional);
- b) A discussão sobre a existência ou não de déficit hídrico na região que seria atendida pelo projeto;
- c) A defesa da priorização da revitalização em contraposição à defesa do prosseguimento da obra (VIANA, 2011).

A *coalizão política materialista contrária* ao projeto era composta por políticos estaduais, federais, governadores, técnicos, acadêmicos, movimentos da sociedade civil ligados ao Comitê de Bacia do rio São Francisco e representantes da Igreja, localizados essencialmente nos estados das bacias doadoras do projeto de transposição (MG, BA, SE e AL). Para estes, deveria ser priorizada a realização de investimentos federais na ampliação da oferta de água na bacia do São Francisco, em detrimento da alocação de recursos nas regiões beneficiadas pela transposição. O diagnóstico para a região se baseia na crítica ao modelo de solução hidráulica, para os quais este é incapaz de atender efetivamente a população mais pobre da região do semiárido, beneficiando especialmente as grandes propriedades agrícolas vinculadas à indústria da seca. Os membros desta coalizão consideram que o rio São Francisco deve ser revitalizado, para que sua vazão venha a ser aumentada.

A *coalizão política idealista contrária* é constituída por políticos estaduais e federais, ligados ao movimento ambientalista, assim como por atores da sociedade civil e da academia. Para estes, deve ser dada prioridade à revitalização do rio São Francisco, amplamente degradado. O diagnóstico apresentado para o semiárido atribui a escassez de água às condições sociais e políticas da região, que impedem

que a população mais pobre tenha acesso à água. Desta coalizão fazem parte os atores que propõem o modelo de convivência com o semiárido, baseado no emprego de tecnologias sociais que garantam a adaptação e a sustentabilidade da população residente no semiárido.

A *coalizão política tecnocrática favorável* é composta por técnicos e por indicados políticos do Ministério da Integração Nacional. Defendem a noção de que a quantidade de água disponível na região é insuficiente para o desenvolvimento local, demandando a busca por outras fontes, com destaque para a transposição de águas do rio São Francisco. Estes atores defendem que a revitalização pode ser implementada simultaneamente em relação ao projeto de transposição.

Por fim, a *coalizão política materialista favorável* é integrada por políticos estaduais e federais, pelos ministros do Ministério da Integração Nacional, pelos engenheiros envolvidos com o projeto, além dos dirigentes das Secretarias Estaduais de Recursos Hídricos. Estes atores apostam no esgotamento do modelo de administração de açudes atual, cujo gerenciamento deveria ser incrementado por meio da garantia de segurança hídrica para as bacias da região. Para estes, a revitalização não constitui prioridade vinculada à transposição.

A atuação coordenada sob a forma de coalizões, ou seja, de grupos que partilham de expectativas e percepções semelhantes no que diz respeito ao modelo de desenvolvimento do semiárido e à gestão dos recursos hídricos regionais, compreende um aspecto determinante quanto ao fluxo dos atores políticos que circundam o Projeto de Transposição de Águas do rio São Francisco. Como será demonstrando adiante, a ascensão destas coalizões a posições-chave no alto escalão governamental constituiu variável determinante para a forma como o problema das secas no semiárido era reconhecido pelos formuladores de políticas públicas, uma vez que o acesso a estas posições criavam condições para garantir aos representantes destas coalizões a disponibilidade de recursos materiais e de poder capazes de permitir a estes exercer influência sobre o destino das ações governamentais no âmbito do projeto de Transposição.

No que concerne a este estudo, cabe ressaltar que a aplicação do modelo de coalizões se mostrou mais adequado do que a proposta de Kingdon quanto a classificar os atores participantes do processo político como visíveis ou invisíveis. É provável que as paixões e as preferências de cada ator diretamente envolvido com o

projeto e o conseqüente complexo entrave político que se formou a partir dessa condição tenham levado a um envolvimento dos atores que se configurou inseparável do ponto de vista de suas dimensões técnicas e políticas. Alguns atores que, a priori, seriam classificados como invisíveis, como aqueles vinculados às instâncias burocráticas do Ministério da Integração Nacional, participaram ativamente do processo político de defesa do projeto, influenciando diretamente o fluxo político de formação de agenda. Simultaneamente, atores inicialmente ligados ao somente ao fluxo político tiveram que incorporar o discurso e as alternativas técnicas inerentes ao projeto de Transposição e levá-los para as diversas instâncias de discussão deste. Neste contexto, a simples aplicação do receituário apresentado por John Kingdon não foi possível nesta ocasião. Uma vez concluído o processo de mapeamento das coalizões, serão analisados posteriormente os processos de interação entre os atores participantes destas coalizões nas negociações sobre o projeto de transposição, entre os anos de 1995 e 2007. Antes disso, segue abaixo um quadro com a sistematização das crenças dos representantes das quatro coalizões descritas.

## QUADRO 7

## Transposição de Águas do Rio São Francisco - Coalizões Políticas

Coalizão Política Materialista (contrária)	<p>- A opção deve ser o desenvolvimento da bacia. A obra indisponibilizará água para os projetos de irrigação na bacia, deixando-se de irrigar grande área com potencial. Sem benefícios generalizados para a população a ser atendida pelo projeto.</p> <p>- Não há déficit hídrico no semiárido. Necessário priorizar ações para uso mais eficiente e melhor distribuição.</p> <p>- O rio já se encontra muito degradado, sem condições de fornecer água para novos projetos. Revitalização econômica com desenvolvimento da região é urgente, sendo necessário o reforço da vazão do rio.</p>
Coalizão Política Idealista (contrária)	<p>- A opção deve ser o desenvolvimento da bacia. A obra indisponibilizará água para os projetos de irrigação na bacia, deixando-se de irrigar grande área com potencial. Sem benefícios generalizados para a população a ser atendida pelo projeto.</p> <p>- Não há déficit hídrico no semiárido. Necessário priorizar ações para uso mais eficiente e melhor distribuição.</p> <p>- O rio já está muito degradado. Revitalização ambiental e social é urgente.</p>
Coalizão Política Tecnocrática (favorável, mas motivação técnico-burocrática)	<p>- Não há incompatibilidade entre os dois objetivos. Projetos de irrigação na bacia não serão prejudicados, visto que a obra utilizará apenas vazão alocável após identificação de projetos existentes e expansão de grandes projetos como Jaíba, Salitre e Baixio de Irecê.</p> <p>- Há déficit hídrico no semiárido. Obra em conjunto com outras soluções permite superar este problema.</p> <p>- O rio já se encontra muito degradado, mas ainda há vazão alocável sem comprometer-lo muito. Pode-se realizar a obra da transposição, mas com a revitalização do São Francisco.</p>
Coalizão Política Materialista (favorável)	<p>- A opção deve ser priorização do desenvolvimento do semiárido do sertão norte pela agricultura e abastecimento urbano. Para a Bacia do São Francisco, deve ser priorizada a execução de outras ações.</p> <p>- Há déficit hídrico no semiárido. Obra em conjunto com outras soluções permite superar este problema.</p> <p>- O rio já se encontra muito degradado, mas ainda há vazão alocável sem comprometer-lo muito. Pode-se realizar a obra da transposição, mas com a revitalização do São Francisco.</p>

Fonte: VIANA (2011)

## 7.2 COALIZÕES, MUDANÇAS E OS PROCESSOS DE BARGANHA E NEGOCIAÇÃO

### 7.2.1 *Transposição: 1995 – 2002*

Durante o período eleitoral de 1994, o candidato à presidência Fernando Henrique Cardoso emitiu sinais ambíguos no que diz respeito à sua posição acerca do projeto de Transposição de águas do rio São Francisco. Em um primeiro momento, anunciou ser contrário à obra, mas, pouco tempo depois, reiterou que esta seria necessária para o desenvolvimento do semiárido nordestino. Alguns dos principais empreendedores políticos do projeto, interessados em sua viabilização, como os deputados Aluizio Alves e Cícero Lucena, depositavam confiança na possibilidade de que o presidente eleito garantiria continuidade dos trabalhos desenvolvidos durante o último ano do governo do Presidente Itamar Franco.

Entretanto, em maio de seu primeiro ano de governo, o Presidente Fernando Henrique Cardoso assinou um documento intitulado “*Compromisso pela Vida do Rio São Francisco*”, o qual previa que o foco das ações do Governo Federal para o Nordeste deveria concentrar-se primordialmente na revitalização do rio São Francisco, em condição acelerada de degradação. Quanto à construção dos canais da transposição, o documento estipulava que deveriam ser conduzidos novos estudos para a elaboração de um plano mais adequado para atender a região do semiárido (VIANA, 2011).

A aceitação do diagnóstico de que a recuperação da bacia do São Francisco deveria ser priorizada representou uma restrição para que a alternativa da transposição fosse levada adiante, pois a solução proposta durante o governo Itamar Franco, de desvio de mais de 300 m<sup>3</sup>/s do rio para o semiárido, era completamente inviável, por duas razões. Em primeiro lugar, a vazão estimada (300 m<sup>3</sup>/s) para ser consumida somente com um projeto compreenderia aproximadamente o limite disponível para todos os usos da água atualmente. Em segundo plano, a região do semiárido não teria condições de absorver, mesmo no longo prazo, toda a água eventualmente disponibilizada com o projeto. Do ponto de vista técnico, o projeto de

transposição precisaria passar por modificações que considerassem a realidade hídrica da bacia e do semiárido.

A perda de espaço do projeto no início do Governo FHC também se verificou com base na reorganização administrativa promovida logo após a posse do novo presidente. O Ministério da Integração Regional foi extinto e suas atribuições foram deslocadas para o Ministério do Planejamento, no âmbito da Secretaria Especial de Políticas Regionais. Ao menos, foi indicado para dirigir a Secretaria o deputado Cícero Lucena, um dos líderes na coalizão de defesa do Projeto de Transposição. Ainda em 1995, Lucena conseguiu autorização do Presidente Fernando Henrique para dar continuidade aos estudos para a readequação do projeto de transposição de águas (FOLHA DE SÃO PAULO, 1994 (b)).

Durante o período do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, especialmente durante seu segundo mandato (1999/02), houve a ascensão das coalizões contrárias ao projeto de transposição, constituídas principalmente por representantes das lideranças dos estados potencialmente prejudicados pela sua execução (VIANA, 2011). Os membros destas coalizões ocuparam posições-chave em órgãos do executivo federal, principalmente no Ministério do Meio Ambiente, assim como do Congresso Nacional.

No Ministério do Meio Ambiente, compunham esta coalizão o Ministro Sarney Filho e seu Secretário-Executivo, José Carlos de Carvalho. Ligado ao Partido Verde (PV), Sarney Filho, filho de José Sarney, mesmo não tendo nascido em um dos estados diretamente afetados pela transposição, posicionava-se contra a obra, pois era representante de movimentos ambientalistas preocupados com a revitalização do rio São Francisco e com os possíveis impactos ambientais negativos que uma obra como a transposição poderia acarretar para o rio. Por sua vez, José Carlos de Carvalho, antes de se tornar Secretário-Executivo do MMA, havia ocupado o cargo de Secretário de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais. Posteriormente, em 2001, seria nomeado pelo Presidente Fernando Henrique o primeiro presidente do Comitê de Bacia do rio São Francisco (CBHSF).

No Congresso, o principal opositor da transposição foi o Senador Antonio Carlos Magalhães (ACM), com berço político no Estado da Bahia (VIANA, 2011). ACM foi presidente do Senado Federal durante os quatro anos do segundo mandato do Presidente FHC, durante os quais sempre se posicionou de forma convicta contra

a implementação do projeto. Por trás de sua forte restrição à transposição, preocupava-se que os investimentos em projetos de irrigação no estado da Bahia assumissem uma posição secundária em relação aos investimentos previstos nas bacias dos estados beneficiados com a transposição. Em um contexto de crise internacional e de restrição para expansão dos gastos públicos, a disputa por investimentos federais tenderia a se intensificar. Alguns projetos de irrigação, nos estados de Minas Gerais e da Bahia, careciam de maiores investimentos pelo Governo Federal. Daí a apreensão de que vultosos recursos fossem aplicados em outra região, sem que os projetos previstos para estes estados fossem concluídos.

Um destes marcos é o projeto Jaíba, localizado na fronteira entre os Estados de Minas Gerais e da Bahia, o qual previa a construção de perímetros irrigados que viabilizassem a expansão da agricultura irrigada em 100 mil hectares. Trinta anos após sua concepção, em 2000, apenas um quarto da área irrigada prometida estava efetivamente sendo utilizada, demandando novos investimentos para sua ampliação.

Além da conseqüente disputa por recursos com os projetos de irrigação existentes na região da bacia do São Francisco, outro concorrente pelo uso da água tornaria ainda mais complicado a viabilização do projeto de Transposição: a geração de energia elétrica. A Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) seria a maior interessada, por ser a responsável pela operação das usinas hidrelétricas no rio São Francisco (VIANA, 2011).

Em 2000, todo o potencial para produção da energia elétrica a partir das águas do rio São Francisco estavam empregados pela CHESF, a qual, para isso, dependia da utilização plena de 95% de toda a vazão disponível do rio. Dessa forma, argumentava-se que qualquer retirada adicional de água da calha do São Francisco reduziria a capacidade geradora das usinas da CHESF<sup>7</sup>, prejudicando sua rentabilidade, assim como o suprimento de energia do Nordeste do País. A preocupação com a capacidade de geração de energia ganhou contornos ainda mais críticos durante a crise energética que o país vivenciou em 2001, que fora apelidada de Apagão. A crise acabou servindo como um dos principais argumentos para que o Presidente Fernando Henrique Cardoso desistisse de seus planos de dar início às obras do projeto de Transposição.

---

<sup>7</sup> A CHESF é atualmente a maior geradora de energia do Brasil, responsável por XX% da produção nacional.

No entanto, a inviabilidade política do projeto não evitou que este continuasse sendo analisado no interior da burocracia federal. Independentemente das forças contrárias ao projeto de Transposição de águas do São Francisco, bem como de seu elevado nível de polêmica e incerteza, o presidente Fernando Henrique Cardoso reafirmou seu interesse de retomar a sua execução, principalmente a partir do início de seu segundo mandato. O apoio ao projeto fez parte da estratégia de reeleição de presidente, que buscava ganhar sustentação política nas regiões do Nordeste favoráveis ao projeto. Uma das comprovações de que o presidente estava disposto a dar andamento à transposição consiste na destinação de recursos para sua execução, mediante a inclusão desta no Plano Plurianual Avança Brasil (2000-2003). Não menos importante foi a extinção da Secretaria Especial de Políticas Regionais e a posterior criação, 1999, do Ministério da Integração Nacional, que assumiria as atribuições daquela Pasta, inclusiva a responsabilidade por gerenciar as ações relacionadas ao projeto de transposição. Foram as seguintes as ações previstas no PPA: a) Estudos para a transposição das águas do rio São Francisco, e do rio Tocantins para o rio São Francisco; b) Construção de adutores e unidades de bombeamento; Construção das obras complementares de adução aos centros urbanos e aos centros de demanda de irrigação; Integração das bacias do Nordeste.

FHC convidou Fernando Bezerra para a direção do Ministério da Integração Nacional. Com berço político no Estado do Rio Grande do Norte, Bezerra fazia parte da coalizão favorável ao projeto de transposição, tornando-se uma das principais lideranças nas negociações para tirá-lo do papel. Em janeiro de 2000, o MIN apresentou novo requerimento ao IBAMA, solicitando a este a emissão da Licença Prévia do Projeto de Transposição (BRASIL, 2005). Não se esperava, no entanto, que, a partir desse momento, seria dado início a um longo processo de interação entre os técnicos do Ministério da Integração Nacional e do IBAMA. O órgão ambiental elaborou uma série de questionamentos quanto a qualidade EIA/RIMA apresentado do ponto de vista de sua efetiva capacidade de prever e conter os efeitos sociais e ambientais previstos com a viabilização do projeto.

Outro atraso no processo de licenciamento da obra decorreu da dificuldade de se viabilizar a segunda de suas exigências, no caso, a realização de audiências públicas junto ao conjunto das regiões afetadas pela transposição. O IBAMA publicou edital convocando a realização de nove audiências públicas, as

quais objetivavam discutir o projeto com a população. No entanto, uma parcela significativa destas foi cancelada ou suspensa, seja por decisão judicial ou pela realização de protestos que inviabilizaram a condução das reuniões. Foram canceladas essencialmente as audiências realizadas nas regiões dos estados contrários ao projeto de transposição (Entrevista 30/07/2012(b)).

O embargo jurídico às audiências públicas gerou um cenário de incertezas a respeito da continuidade das atividades do IBAMA no que concerne ao processo de licenciamento prévio da obra. O resultado da demora do órgão ambiental na elaboração de um parecer final liberando o início das obras do projeto de transposição prejudicou a etapa posterior, centrada na publicação dos editais de concorrência para a contratação das empresas responsáveis pela construção dos canais por onde correriam as águas captadas no rio São Francisco.

#### QUADRO 8

##### Projeto São Francisco - Audiências Públicas Realizadas pelo IBAMA em 2001

Audiências Públicas
1. Sousa (PB) – 19/03/2001– Audiência realizada.
2. Natal (RN) – 21/03/2001 – Audiência realizada.
3. Fortaleza (CE) – 23/03/2001 – Audiência realizada.
4. Aracajú (SE) – 26/03/2001 - Audiência suspensa.
5. Penedo (AL) – 28/03/2001 - Audiência cancelada.
6. Belo Horizonte (MG) – Audiência suspensa.
7. Salgueiro (PE) – 06/04/2001 – Audiência realizada.
8. Salvador (BA) – Audiência cancelada por decisão judicial – ACP impetrada pelo CRA e Gambá contra o IBAMA e a União.
9. Juazeiro (BA) – Audiência cancelada por decisão judicial conforme observação referente a Salvador.

Fonte: VIANA (2011).

No início de 2001, último ano do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda não havia uma manifestação formal do órgão ambiental quanto ao projeto de Transposição, o que inviabilizava o início das obras. A construção dos canais, que demoraria três anos para ser concluída, seria, na melhor

das ocasiões, entregue em estágio inicial para o próximo presidente eleito, não existindo a menor garantia de que este daria continuidade a sua construção.

Como já descrito anteriormente, aliado a estas questões, ocorria no país uma grave crise de abastecimento energético, que colocaria em questão qualquer projeto que tivesse como resultado a redução na capacidade governamental na geração de energia elétrica, como estava previsto na Transposição. Estes acontecimentos, considerados em sua totalidade, forçaram o Presidente Fernando Henrique Cardoso a anunciar, ainda em 2001, a sua desistência na condução do projeto de Transposição, recorrendo, assim como acontecera com todas as iniciativas anteriores, ao seu arquivamento (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001).

### 7.2.2 Aprimoramentos no Projeto

Não se pode afirmar que as coalizões favoráveis ao projeto de Transposição, lideradas especialmente pelo ministro Fernando Bezerra, tiveram uma derrota completa. Se durante os oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso não foi possível tirar a obra da transposição do papel e efetivamente levar água para as regiões que seriam beneficiadas pelo projeto, deve-se considerar que neste período houve um intenso processo criativo e de discussão que culminou em uma considerável modificação do Projeto de Transposição.

Em relatório elaborado pelo IBAMA, constava a seguinte descrição do projeto modificado:

*“Trata-se de um projeto de recursos hídricos situado no semi-árido setentrional do Nordeste brasileiro. O projeto captará água no rio São Francisco, a jusante da barragem de Sobradinho, e transferirá uma descarga média de 67,5 m<sup>3</sup>/s – equivalente à cerca de 3,3 % da descarga regularizada por Sobradinho – para o reforço hídrico de açudes situados nos principais rios intermitentes da região. A capacidade nominal de bombeamento será de 127m<sup>3</sup>/s em dois ramais – Norte e Leste -, beneficiando as bacias dos rios Jaguaribe (CE), Piranhas-Açu (RN/PB), Apodi (RN), Paraíba (PB), Brígida (PE) e Moxotó (PE) – as duas últimas dentro da bacia do São*

*Francisco. O projeto proporcionará sinergias com os recursos hídricos das bacias receptoras viabilizando melhor utilização das águas armazenadas pelos grandes açudes (BRASIL, 2005d)”.*

As mudanças foram significativas a começar pela quantidade da vazão prevista para ser empregada na transposição. Esta passou de 330 m<sup>3</sup>/s, durante a primeira formulação do projeto, para 150 m<sup>3</sup>/s no decorrer do Governo do Presidente Itamar Franco, até, finalmente, ser reduzida para 67,5 m<sup>3</sup>/s ao final do Governo FHC. A redução no montante requerido para o projeto procurou-se adequar aos estudos de demanda efetiva para a região até o ano de 2025, considerando também os diferentes usos da água na região da bacia do rio São Francisco. Além disso, buscava reduzir as críticas dos movimentos organizados contrários à execução do projeto.

Outro aspecto fundamental na tentativa de se angariar apoio para a obra da transposição foi a criação de mais um canal de condução das águas, voltado para atender a região do Agreste Pernambuco e da Paraíba. A concepção do Eixo Leste contribuiu para atrair ainda mais os grupos políticos deste Estado que não detinham uma posição claramente definida a respeito da Transposição. De acordo com Viana (2011), revelando ampla habilidade na construção deste acordo, o ministro Fernando Bezerra conseguiu estabelecer um consenso a respeito da criação do Eixo Leste da Transposição, pois até mesmo nos estados contrários à sua viabilização se aceitava o diagnóstico de que a população destas regiões dos estados de Pernambuco e Paraíba era extremamente afetada pelos fenômenos avassaladores das secas periódicas.

Esta incluía pela primeira vez a noção de sinergia hídrica, segundo a qual se pretendia estabelecido um modelo integrado de gestão de águas, por meio de interligação dos açudes e rios intermitentes da região beneficiada pelo projeto (Viana, 2011). No período do Governo FHC, foram fortalecidas as iniciativas voltadas para o atendimento dos interesses de grupos localizados na área da Bacia do Rio São Francisco. Nesta ocasião, merece destaque a criação do Projeto de Revitalização do Rio São Francisco, assim como do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, ambos por meio do Decreto de 05 de Junho de 2001. Este último

se tornaria o principal espaço de mobilização dos movimentos contrários à transposição (Mascarenhas, 2011).

### 7.2.3 Transposição: 2003 – 2007

Para KINGDON (2006), a mudança de governo consiste em um dos principais momentos para que uma determinada questão ganhe espaço na agenda governamental. De forma oposta, também pode significar uma redução considerável nas chances de que determinadas demandas recebam atenção do grupo político eleito.

Pelo menos hipoteticamente, a eleição de Lula para a Presidência, em 2003, representaria uma restrição para que as discussões anteriormente iniciadas a respeito do Projeto de Transposição tivessem continuidade com o novo governo. Em outras ocasiões, como nas Caravanas da Cidadania, realizadas dez anos antes, Lula havia manifestado posição contrária ao projeto de transposição (Entrevista 06/06/2012). Ademais, na formação da coalizão política que apoiou sua eleição estavam presentes diversos movimentos sociais e ambientalistas os quais apostavam na premissa de que o presidente eleito imprimiria outra visão para o semiárido, baseada na noção de convivência com as secas.

No entanto, em abril de 2003, em discurso proferido no Congresso Nacional, o Presidente Lula declarou a Transposição de Águas do rio São Francisco como um projeto prioritário de seu governo, revertendo sua posição sobre o tema.

*Quero dizer a vocês que, nesses quatro anos, 24 horas por dia serão dedicadas para fazer aquilo em que acredito: a transposição das águas do rio São Francisco, que recusei debater durante tanto tempo e que, dependendo do Estado em que você fale, você apanha, ou é aplaudido. Vou lhes confessar: não sei se do São Francisco ou de outro rio, mas vai haver a transposição das águas para o semi-árido nordestino. E ninguém, que tenha água em excesso pode negar uma política de levar água para uma região sofrida durante tantos séculos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003).*

A declaração do Presidente significou o atendimento das expectativas das coalizões políticas materialista e tecnocrática favoráveis à viabilização do projeto. Galgava espaço no interior do Governo Federal o diagnóstico de que as condições precárias de acesso à água pela população do semiárido, especialmente das famílias mais pobres, poderiam ser explicadas a partir da baixa disponibilidade dos recursos hídricos da região. Houve um amplo processo de alinhamento dentro do governo para permitir que a obra fosse efetivamente retirada do papel, com a efetiva coordenação da Casa Civil, do Gabinete da Presidência da República e da Advocacia Geral da União (AGU). Por se tratar de um assunto extremamente complexo, que afetava os interesses diretos de oito estados brasileiros, o envolvimento da Presidência nas negociações sobre o projeto se fez imperioso. A Casa Civil do Governo Federal participou das negociações em um dos momentos mais críticos para a viabilização do projeto, quando intermediou o fim da greve de fome do Bispo da cidade de Barra (BA), Dom Cappio, em 2005.

*Todo o contencioso político foi coordenado pela Casa Civil. Não somente pela Casa Civil, mas diretamente pelo Gabinete da Presidência da República. Houve um envolvimento direto do Palácio, que coordenou todo o processo de defesa judicial, acionando a Advocacia Geral da União, acompanhando e harmonizando os interesses do Governo Federal para o embate jurídico (Entrevista 31/07/2012).*

Para dirigir o Ministério da Integração Nacional, responsável pela formulação e implementação do Projeto de Transposição, Lula convidou Ciro Gomes, terceiro colocado nas eleições presidenciais de 2003. Após ter apoiado Lula no segundo turno das eleições, Gomes foi convidado para ocupar o Ministério da Integração, tendo a transposição como sua vitrine política principal. No período em que foi ministro, entre os anos de 2003 e 2006, Ciro Gomes se tornaria um dos principais empreendedores políticos do Projeto de Transposição. Com base política no Estado do Ceará, um dos principais beneficiados do projeto, Gomes assumiria a liderança da coalizão política favorável à transposição (Entrevista nº 31/07/2012).

Uma vez assumindo a direção do Ministério da Integração Nacional, Ciro Gomes tratou de promover modificações relevantes no projeto. Em primeiro lugar, modificou seu nome, convertendo-o em *Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF)*. A construção da alternativa interligação de bacias teve ainda sua vazão reduzida para uma vazão firme de 26,4 m<sup>3</sup>/s, o que levaria a redução das incertezas quanto à sustentabilidade do projeto. Atendendo parcialmente à demanda dos membros do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, houve também uma reorientação dos objetivos do projeto, cujas águas passariam primordialmente a atender as necessidades hídricas da população e dos animais da região do semiárido setentrional. Dessa forma, o aproveitamento hídrico previsto para o projeto se afastava de forma mais efetiva das atividades de irrigação, como vinha sendo cogitado nas suas versões anteriores (Entrevista 31/07/2012). Conforme ficou estabelecido pela Resolução nº 29, de 18 de janeiro de 2005, da Agência Nacional de Águas para o PISF, os usos do projeto serão os seguintes:

*“Art. 1º - Fica reservada, sob a forma de outorga preventiva, a vazão de 26,4 m<sup>3</sup>/s no rio São Francisco, correspondente à demanda projetada para o ano 2025 para consumo humano e dessedentação animal na região receptora, de acordo com o Projeto de Interligação das Águas do Rio São Francisco com as das Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional [...]*

*§ 1º - Excepcionalmente, será permitida a captação da vazão máxima diária de 114,3 m<sup>3</sup>/s e instantânea de 127 m<sup>3</sup>/s quando o nível de água do reservatório de Sobradinho estiver acima do menor valor entre:*

- a) nível correspondente ao armazenamento de 94,0% do volume útil;*
- b) nível correspondente ao volume de espera para controle de cheias”.*

O alinhamento entre as lideranças governamentais foi construído a partir das bases acima definidas e institucionalizado a partir da estratégia de formação de grupos de trabalho interministeriais, coordenados pelo Vice-Presidente José Alencar.

A atuação destes GTs permitiu o diálogo e a identificação dos condicionantes dos setores ambientais e de geração de energia hidrelétrica.

Uma vez definidas as bases mínimas do projeto, seus dois principais empreendedores passaram a atuar na sua difusão (*soften-up*) junto aos oito principais estados diretamente afetados pela questão da transposição. Nesse processo, mereceu destaque a atuação de José Alencar, que apresentava pessoalmente o projeto e participava diretamente da condução de negociações com agentes favoráveis e contrários. Estas rodadas de negociações foram fundamentais para o mapeamento das demandas dos atores contrários à obra, cuja principal justificativa repousava na imediata revitalização do rio São Francisco em detrimento da transposição de suas águas para o semiárido.

A habilidade para identificar as demandas das coalizões contrárias foi indispensável para a superação das dificuldades políticas inerentes à viabilização do projeto. Pode-se presumir que a maior contrapartida do Governo Federal para os movimentos organizados situados na região da bacia doadora foi o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (Entrevista 30/07/2012).

Os porta-vozes do governo assumiram a responsabilidade pela elaboração de um conjunto de ações voltadas para a recuperação ambiental do rio, já bastante degradado. Estimadas em aproximadamente um bilhão de reais, as ações do Programa de Revitalização foram atribuídas à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). As ações concebidas foram as seguintes:

*“a) implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos em municípios das Bacias dos rios São Francisco e Parnaíba;*

*b) implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário em municípios das Bacias do rio São Francisco e Parnaíba;*

*c) abastecimento público de água em comunidades ribeirinhas do rio São Francisco – Água para Todos; e*

*d) recuperação e controle de processos erosivos (TCU, 2012)”.*

A revitalização atendeu ao interesse de diversos movimentos políticos, dentre os quais os ambientalistas, preocupados com a sobrevivência do São Francisco. No entanto, mesmo que tenha cedido às pressões destes grupos pela criação do programa de revitalização, o Governo Federal não abriu mão de dar continuidade às atividades do Projeto de Interligação de Bacias, com a argumentação de que os dois projetos podem ser realizados simultaneamente.

De acordo com participantes do processo de negociação e barganha, o atendimento de demandas de grupos políticos, especialmente da Bahia e de Minas Gerais, foi um passo relevante na diminuição das resistências para a viabilização da transposição. Alguns agentes com atividades localizadas nos afluentes do São Francisco, no Estado de Minas Gerais, reduziram suas críticas ao projeto quando o governo federal garantiu que as obras requeridas para os municípios desta região, tais como ações de esgotamento sanitário, seriam contempladas com recursos (entrevista 31/07/2012).

Alguns atores ligados às atividades econômicas da agricultura irrigada na região da bacia eram contrários ao projeto de Transposição, pois temiam a priorização na alocação de recursos públicos para a viabilização de investimentos na região do semiárido setentrional, em detrimento de projetos historicamente demandados por estes. No processo de negociação para a viabilização da transposição, assegurou-se a estes grupos a garantia de recursos para investimentos nos principais projetos de irrigação na região da bacia, tais como os projetos Salitre (BA), Baixio de Irecê (BA), Jaíba (MG) e Pontal (PE), assim como na construção de barragens, como as de Jequitaí (MG) e Congonhas (MG). Apesar destas obras, também foi aventado pelo Governo Federal a realização de estudos de viabilidade para a criação do Eixo Sul da Transposição, que atenderia as necessidades de recursos hídricos da região metropolitana de Salvador, bem como para a realização da transposição de águas do rio Tocantins para o rio São Francisco, para atenuar a perda de água com o atendimento das bacias do semiárido setentrional. Ademais, é válido destacar o atendimento da demanda de representantes políticos da coalizão política idealista, de que deveria ser desenvolvido um plano de desenvolvimento para a região (VIANA, 2011). Em 2005, foi apresentado o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, contendo um conjunto de ações estratégicas delineadas para a região.

No contexto das negociações descritas acima, foi determinante a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. Concebido com o objetivo de reativar a atuação da máquina estatal federal na provisão de investimentos públicos em setores estratégicos, após um longo período de restrição fiscal, a carteira de obras incluídas no PAC acomodou todas as demandas assumidas pelo Governo Federal para a viabilização do Projeto de Interligação de Bacias. As obras que obtinham o Selo PAC não eram afetadas pelo contingenciamento de recursos, praticamente eliminando as chances de incapacidade de financiamento das obras do Programa. Além da Transposição, foram selecionadas para o PAC o Programa de Revitalização do Rio São Francisco e os perímetros irrigados requeridos pelos empreendedores localizados na bacia do rio.

Além do processo do atendimento de demandas a grupos políticos contrários à transposição, a viabilização do projeto também se deu a partir de um complexo arranjo de articulações em diversas arenas institucionais as quais possuíam a prerrogativa de analisá-lo, tanto política como tecnicamente. As principais instâncias de aprovação do projeto foram o IBAMA, o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco e a Agência Nacional de Águas.

Em 2004, o Ministério da Integração Nacional (MIN), órgão gestor do projeto, encaminhou ao IBAMA o novo pedido de licenciamento ambiental (EIA/RIMA) concernente ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF). A primeira etapa do licenciamento, conduzida pelo órgão ambiental, consistiu no atendimento a duas condicionantes, a saber, a elaboração de uma série de contrapartidas sociais e ambientais, destinadas a reduzir os eventuais impactos da implementação do projeto; e a realização de audiências públicas, por meio das quais a proposta a ser licenciada é discutida junto à sociedade civil. Uma vez atendidos estes pré-requisitos, o IBAMA poderia emitir a Licença-Prévia para a realização das obras de construção dos canais.

Quanto às compensações ambientais, em 2005, foram elaborados, pelo Ministério da Integração Nacional, 38 projetos básicos para cada uma das ações demandadas pelo órgão ambiental, disponíveis no ANEXO IV deste trabalho. Por sua vez, no que diz respeito às audiências públicas, houve a tentativa de realização

de oito audiências públicas, em cidades localizadas tanto na bacia receptora de águas do projeto quanto da bacia do São Francisco. No entanto, todas as audiências previstas para ocorrerem nos pólos urbanos da bacia do São Francisco foram canceladas, devido ao protesto de grupos contrários à realização das obras. Como as audiências públicas compreendem requisito para a emissão da licença-prévia do projeto, a estratégia de cancelá-las era acompanhada de posterior pedido judicial contra o licenciamento da obra, dado que as audiências não eram realizadas. A análise elaborada pelo IBAMA também foi questionada judicialmente, a partir de ações dos Ministérios Públicos da Bahia e de Minas Gerais, com o argumento de que os estudos de impactos ambientais não consideraram os reflexos da transposição sobre as regiões banhadas pelo São Francisco à montante da barragem de Sobradinho (Entrevista 30/07/2012(b)).

No seu conjunto, foram impetradas onze liminares contrárias à realização das obras de construção dos canais, o que inviabilizou seu início no ano de 2005. No entanto, em 2006, considerando as liminares como um assunto de interesse nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF) avocou para si a decisão sobre as liminares contrárias ao projeto. No final daquele ano, o Ministro Sepúlveda Pertence decidiu pela derrubada de todos os vetos ao projeto, viabilizando o licenciamento ambiental das obras, as quais seriam iniciadas no ano seguinte.

Em segundo plano, cabe destacar o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), criado em 2001, como uma das principais instâncias de oposição à transposição. Composto por representantes dos governos estaduais, federal, bem como da sociedade civil, a criação do CBHSF atendia ao disposto na Lei Nacional de Recursos Hídricos, assumindo a responsabilidade pelo gerenciamento dos recursos hídricos da bacia do São Francisco. De acordo com VIANA (2011), o Comitê de Bacia acabou se convertendo na principal arena de articulação dos interesses contrários ao projeto de transposição, dado que a maior parte de seus membros defendia a prevalência da revitalização do rio São Francisco em relação ao desvio das águas para a região do Nordeste Setentrional (VIANA, 2011).

Em 2004, por meio do Plano Decenal da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco, o CBHSF assumiu posição priorizando o emprego da vazão alocável das águas do São Francisco para os usos internos da bacia. Em segundo lugar, definiu

que o uso externo dos recursos hídricos, mesmo sendo possível, somente seria aprovado caso a destinação da água fosse destinado para o consumo humano e a dessedentação animal. Tal determinação representou um duro golpe para o Governo Federal, pois restringia consideravelmente o emprego da vazão da transposição, limitando sua utilização em atividades econômicas, como a irrigação. Derrotado politicamente nesta instância de decisão, os representantes do Governo Federal participantes do Comitê acionaram um dispositivo inédito até então no âmbito da Lei de Águas, aprovada em 1997, requerendo a revisão da decisão pela instância máxima de deliberação sobre o assunto, no caso, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A revisão da decisão foi altamente criticada pela presidência do Comitê de Bacia, dado que o Governo dispunha de ampla maioria para aprovar o projeto junto ao CNRH. O mesmo decidiu acatar uma nota técnica da Agência Nacional de Águas (ANA), que mantinha a alocação prioritária da vazão para o consumo humano e animal, mas permitia, em condições específicas, que parte das águas fosse destinada para usos múltiplos. A decisão foi criticada pelos representantes dos grupos participantes do Comitê de Bacia, que alegaram o de que a decisão do CNRH emitir uma deliberação favorável ao projeto foi tomada sem a sua devida discussão no âmbito das câmaras técnicas do próprio conselho (MASCARENHAS, 2008).

O processo eleitoral de 2006 foi definitivo para a entrada do Projeto de Transposição na agenda governamental. Para o governo dos estados da Bahia e de Sergipe foram eleitos, respectivamente, Jacques Wagner e Marcelo Déda, ambos filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT). A vitória política de candidatos do mesmo partido que o Presidente Lula, também reeleito, ocasionou uma suavização de crítica aberta ao projeto pelos representantes do governo estadual, pois se procurava evitar um “fogo amigo” interno ao PT. Na Bahia, o grupo político de Antônio Carlos Magalhães foi desalojado do governo estadual após vários anos no poder. No ano seguinte, o falecimento de ACM, um dos principais opositoristas desde a concepção do projeto, prejudicou os interesses da coalizão política centrada neste (Entrevista 01/08/2012).

Pouco antes da corrida eleitoral, Ciro Gomes deixou o cargo de Ministro de Integração Nacional para concorrer à vaga de deputado federal pelo PSB. Uma

vez reeleito, apostando em uma estratégia pouco convencional, o Presidente Lula convidou Geddel Vieira Lima (PMDB/BA), uma das lideranças da oposição ao Projeto de Transposição, para o cargo de Ministro da Integração Nacional, responsável pelo gerenciamento do projeto. Como contrapartida à mudança de posição quanto à transposição, Geddel assumiu o ministério responsável pela implementação dos perímetros de irrigação e das obras de revitalização do rio São Francisco, presentes no Programa de Aceleração do Crescimento (Entrevista 01/08/2012).

## 8. CONCLUSÕES

Neste trabalho, procuramos analisar como o projeto de Transposição de Águas do rio São Francisco, cujas raízes históricas remontam aos idos do período imperial, somente passou a ser implementado a partir do ano de 2007. Decorreram quase trinta e cinco anos desde a formulação, pelos técnicos do extinto Ministério do Interior, dos primeiros projetos básicos para a construção dos canais. Dessa forma, por meio da análise documental e de entrevistas, foi conduzida uma análise histórica com o objetivo de reconstrução dos principais fatos envolvendo a transposição e águas do rio São Francisco.

Portanto, podemos identificar que a viabilização da transposição foi possível devido à rara combinação entre o reconhecimento de que algo deveria ser feito para a região do semiárido, a existência de uma alternativa técnica e politicamente viável, conforme sugere KINGDON (2006). O alinhamento entre estes três fluxos ocorreu com base na atuação de empreendedores políticos ligados ao Ministério da Integração Regional e à Presidência da República.

Em conjunto com a dinâmica política da transposição, foram analisadas as principais janelas de oportunidades que se abriram ao longo do período 1995-2007 para a implementação do projeto. Durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram necessários pelo menos três anos para a reelaboração do projeto concebido ainda nos 80. Foi neste período em que se fundaram as raízes do projeto que vem sendo executado atualmente. Após a reeleição do presidente, houve um alinhamento apenas parcial entre os três fluxos. Por mais que o Presidente FHC tenha se convencido de alguma medida devesse ser realizada para o combate ao problema da escassez de água no semiárido, a ascensão da coalizão política que priorizava a revitalização do rio São Francisco, com forte oposição à transposição, e a ocupação de posições relevantes de seus líderes na estrutura governamental federal, praticamente inviabilizaram a continuidade do projeto. Além disso, a alternativa apresentada carecia, naquele momento, de condições técnicas que a favorecesse, tanto junto ao IBAMA, que considerou inadequadas as compensações ambientais elaboradas pelo Ministério da Integração Nacional, quanto em relação à CHESF, que poderia ainda mais afetada após a crise de abastecimento de energia elétrica vivenciada pelo país no início da década.

A janela política iria se abrir somente em 2007, com a reeleição do Presidente Lula. A vitória do Partido dos Trabalhadores nos Estados da Bahia e de Sergipe, a inclusão das demandas da coalizão materialista contrária ao projeto no PAC e, principalmente, a garantia da realização da revitalização do rio São Francisco, reduziram drasticamente a oposição política ao projeto, que teve seus objetivos revistos durante os anos de 2003 e 2004, passando a atender prioritariamente as demandas do consumo humano e animal. A oportunidade de inserção do projeto na agenda decisional foi aprovada e a construção dos canais voltados para a interligação de bacias teve início em janeiro de 2007.

Constatamos que a ascensão de um projeto na agenda de prioridades governamentais é mais complexa do que a decisão do chefe do Poder Executivo em viabilizá-lo, por mais influência que este tenha. O projeto de Transposição de Águas se insere em um contexto no qual a sua viabilização somente foi possível a partir do envolvimento constante de *policy entrepreneurs* em um intrincado processo de construção de condições políticas propícias para a viabilização da iniciativa, por meio de negociação e barganha. Portanto, o mesmo alinhamento ocorrido em 2007 não foi observado durante o período entre os anos de 1995 e 2002, quando a dinâmica política não se demonstrou favorável ao projeto.

Nesse contexto, a despeito de não ser tão aplicado à análise de longos ciclos políticos, que ultrapassem a temporalidade de uma década, o emprego do modelo de múltiplos fluxos, elaborado por John Kingdon, mostrou-se uma estratégia metodológica adequada para o alcance dos objetivos delineados nesta pesquisa. Para tal, foi necessária a realização uma divisão temporal para permitir o melhor aproveitamento da aplicação do modelo.

Por meio do *approach* proposto, foram identificados três diagnósticos principais para a questão da escassez de água no semiárido setentrional. A primeira via, mais antiga, sugere que as secas no semiárido se devem essencialmente às condições climáticas típicas da região, combinadas com o tipo de solo predominante, gerando elevado índice de evaporação de águas. Posteriormente, percebeu-se que a estrutura socioeconômica da região era um fator determinante para a ampliação dos efeitos desastrosos das secas periódicas para a população local, as quais afetavam de forma muito mais intensa as famílias pobres. Mais recentemente, por fim, concebeu-se a noção de que a escassez de água vivenciada

no semiárido é fruto do modelo de ocupação que historicamente se perpetuou na região, baseado na exploração insustentável do frágil sistema ambiental regional. Para as duas últimas vertentes, a precariedade das condições de vidas da maior parte da população local não se deve exatamente à escassez de água, mas é ampliada durante a ocorrência das fortes estiagens.

Foram mapeadas também as principais alternativas concebidas para a região. Resgatou-se o processo histórico que levou à escolha e ao predomínio do modelo de construção de açudes, até o seu provável esgotamento nos próximos anos. Além disso, foram detalhados o projeto atual de transposição de águas do rio São Francisco, assim como a proposta do modelo de convivência com a seca e, por fim, a elaboração de uma carteira de ações estratégicas para o semiárido, presente no Atlas Nordeste, elaborado pelo Agência Nacional de Águas.

O modelo também destaca a importância do humor nacional como um condicionante relevante na análise das ações das coalizões envolvidas no embate político em torno do projeto. Dessa forma, torna-se capaz de captar a significativa mudança do contexto político e econômico experimentada pelo Brasil nos últimos anos. Em 2001, o país enfrentava uma grave crise econômica, acompanhada pelo racionamento de energia elétrica. Em 2007, o ajuste das contas públicas permitiu a retomada de investimentos públicos em setores estratégicos de infraestrutura, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento. A capacidade estatal de financiar sem dificuldades as principais contrapartidas exigidas pelos grupos contrários ao Projeto de Transposição foi determinante para a diminuição da tensão *“investimentos na região da bacia do São Francisco x projeto de transposição”*.

A pesquisa ora conduzida reafirma uma dúvida que já vem sendo discutida pelos analistas de políticas públicas quanto à independência dos três fluxos propostos por Kingdon. No caso do projeto de transposição de águas, foi possível constatar um papel essencial do processo de negociação política na definição da alternativa adotada pelo Governo Federal. Na segunda metade dos anos 90, por exemplo, a atuação política das lideranças vinculadas à CHESF, preocupadas com possíveis prejuízos para o setor elétrico, levou a uma adaptação no projeto de transposição, com a redução da vazão máxima prevista para ser destinado ao semiárido. Portanto, por mais que o modelo de fluxos múltiplos seja bastante efetivo na separação analítica dos três fluxos (problemas, soluções e

dinâmica política), pode ser que tal separação fique reduzida à perspectiva teórica, de forma que na prática se verifica a interdependência entre estes.

Desde 2007, o Governo Federal bem buscando, com dificuldades, concluir a construção dos canais, com a perspectiva mais otimista de entregá-los apenas em 2015, quando a previsão inicial estimava o término das obras em 2010. Denotam-se, com isso, duas questões relevantes. Em primeiro lugar, reforça-se a tese de que a implementação de políticas públicas demanda a atenção a um conjunto diverso de variáveis em comparação com aquelas empregados na etapa de formulação da política.

Em consequência, realça a condição de que, mesmo no caso da transposição, que vem sendo apresentada como alternativa para o semiárido há pelos menos cento e cinquenta anos, a formulação de políticas públicas não é capaz, e provavelmente não se atenta a isso, de prever o conjunto de contingências que passam a ser relevantes a partir do início da execução de uma política.

## 9. REFERÊNCIAS

- ALVES FILHO, J. Transposição de Águas do Rio São Francisco: um atentado aos interesses nacionais. In: QUINTIERI, M. M. R. Transposição do São Francisco: uma análise dos aspectos positivos e negativos do projeto que pretende transformar a região Nordeste. Curitiba: Ed. Juruá, 2010.
- ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO (ASA). Declaração do Semiárido Brasileiro. Disponível em: [http://www.asabrasil.org.br/portal/Informacoes.asp?cod\\_menu=104](http://www.asabrasil.org.br/portal/Informacoes.asp?cod_menu=104). Acesso em: 25/01/2013. Recife, 1999.
- ASFORA, MARCELO CAUÁS. Disponibilidades e Demandas Para Usos Internos e Externos a Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (Palestra CNRH). Brasília, 2005.
- AZEVEDO, MÁRCIA REGINA DA SILVA. A Representação Popular na Câmara dos Deputados e o Pacto Federativo no Brasil: estudo de caso da transposição do Rio São Francisco. Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.
- BENNET, A.; ELMAN, C. Qualitative Research: recents developments in case study methods. Annual Review of Political Science, 2006.
- BORGES, A. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. Revista BIB de Ciências Sociais, nº 63, 2007.
- BRASIL. Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Transposição das Águas do São Francisco e Tocantins para o Semi-Árido Nordeste. Brasília, 1983.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Transposição de Águas do Rio São Francisco: Relatório Síntese. Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional (MIN). Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional: Consolidação dos Estudos Ambientais. 2004.
- Ministério da Integração Nacional (MIN). Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Palestra CNRH). Brasília, 2005a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. Análise da Disponibilidade Hídrica Para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Palestra CNRH). Brasília, 2005b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. Atlas Nordeste: Abastecimento Urbano de Água – Relatório Síntese. Consórcio Engecorps/Projetec/Geoambiente/Riverside. Brasília, 2005c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Ata da XV Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, 2005c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Parecer nº 031/2005: análise do EIA/RIMA do Projeto de Integração do Rio São Francisco Com Bacias do Nordeste Setentrional. Brasília, 2005d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional (MIN). Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Audiência Pública da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle). Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Programa de Aceleração do Crescimento: 2007 - 2010. Disponível no site: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC\\_medidas\\_institucionais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf). Acesso em: 30/11/2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório de Atividades: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável 2004-2011. Brasília, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório Final: Comissão Especial Para Acompanhar e Avaliar o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e a Instalação do Respectivo Comitê de Bacia. Brasília, 2002.

CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002). Tese de Doutorado. São Carlos: 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas Sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CASTRO, CÉSAR NUNES. Impactos do Projeto de Transposição do Rio São Francisco na Agricultura Irrigada do Nordeste Setentrional. Texto para discussão nº 1573. Brasília, 2011.

CASTRO, CÉSAR NUNES. Transposição do Rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto. Texto para discussão nº 1577. Brasília, 2011.

CELLARD, A. A Análise Documental. Editora Mimeo, 2004.

- COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda Building: an Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, vol. 33, nº 04, 1971.
- EASTON, D. *A Framework for Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Andreazza quer perenizar novos rios no Nordeste. *Acervo Folha*, 13 de janeiro de 1981, caderno economia.
- FOLHA DE SÃO PAULO. O negócio secou. *Acervo Folha*, 16 de agosto de 1994, caderno Brasil.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Cícero quer retomar projeto S. Francisco. *Acervo Folha*, 26 de dezembro de 1994, caderno Brasil (b).
- FOLHA DE SÃO PAULO. FHC desiste de transpor o rio São Francisco. *Acervo Folha*, 29 de junho de 2001, caderno Brasil.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análises de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, pp. 211-260, 2000.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Formação Bruta de Capital Fixo em Minas Gerais: 2005 – 2009*. Centro de Estatística e Informação. Belo Horizonte, 2011.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3ª. Edição. New York: Harper Collins, 2003.
- KINGDON, J. *Juntando as Coisas*. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- MASCARENHAS, ANA CRISTINA MONTEIRO. *Conflitos e Gestão de Águas: o caso da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco*. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2008.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. *Recomendações Para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Palestra CNRH)*. Brasília, 2005.
- MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 04, pp. 507-527. São Paulo, 2011;
- NASCIMENTO, P. B.; CAGNIN, J. U. *A Integração do Rio São Francisco no Nordeste*. In: QUINTIERI, M. M. R. *Transposição do São Francisco: uma análise dos aspectos positivos e negativos do projeto que pretende transformar a região Nordeste*. Curitiba: Ed. Juruá, 2010.

- NOGUEIRA JR, P. B. & COELHO, M. A. O São Francisco, a razão e a loucura: entrevista de Dom Luiz Flávio Cappio. *Revista de Estudos Avançados*, nº 20, 2006.
- PESSOA, D.; GALINDO, O. *Transposição do Rio São Francisco: a dimensão socioeconômica*. Recife: Ed. Massangana, 1989.
- PEREIRA JUNIOR, JOSÉ DE SENA. *Limitações de Uso do Solo na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco*. Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.
- PEREIRA JUNIOR, JOSÉ DE SENA. *Projeto de Transposição de Água do Rio São Francisco*. Câmara dos Deputados, Brasília, 2005.
- QUINTIERI, M. M. R. *Transposição do São Francisco: uma análise dos aspectos positivos e negativos do projeto que pretende transformar a região Nordeste*. Curitiba: Ed. Juruá, 2010.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. Decreto de 21 de dezembro de 2004.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. *Discurso do Presidente da República: 30/04/2003*. Brasília, 2003.
- RIBEIRO, M. B. *Transposição – um projeto para reflexão*. In: QUINTIERI, M. M. R. *Transposição do São Francisco: uma análise dos aspectos positivos e negativos do projeto que pretende transformar a região Nordeste*. Curitiba: Ed. Juruá, 2010.
- SAID, MAGNÓLIA. *Transposição do Rio São Francisco – a outra margem da história*. Fortaleza, 2009.
- SILVA, R. M. A. *Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Brasília, 2006.
- SENADO FEDERAL. *Comissão Temporária para tratar do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional*. Brasília, 2008.
- SENADO FEDERAL. *Comissões Temporárias do Senado Federal*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF>.
- STAKE, R. *Qualitative Case Studies*. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. *Strategies of Qualitative Inquiry*. SAGE Publications, 2008.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Atas das reuniões do Plenário. 2010-2011*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/>, acessado em abril de 2012.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatórios de Auditorias. 2005-2012*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/>, acessado em abril de 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Relatório de Auditoria Operacional. Brasília, 2012.

UNITED STATES BUREAU OF RECLAMATION (USBR). Oral History Interviews: Carl J. Hoffman. Oral History Program. Denver, Colorado, 2006.

VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. Revista de Administração Pública (RAP), vol. nº 30, 2, 1996.

VIANA, L. B. F. Entre o Abstrato e o Concreto: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2011.

## **ANEXO I – LISTA DOS ENTREVISTADOS**

1. José Machado - Assessor Especial do Ministro - Ministério da Integração Nacional – 30/07/2012.
2. José Luiz de Souza - Coordenador Geral de Projetos da Secretaria de Infraestrutura Hídrica / representante do Ministério no Comitê Gestor do PISF e no Comitê de Bacia - Ministério da Integração Nacional – 02/08/2012.
3. José de Sena Pereira Junior - Ex-Consultor Legislativo - Câmara dos Deputados – 01/08/2012.
4. Luna Bouzada Flores Viana - EPPGG - Casa Civil (atualmente no Ministério da Saúde) – 06/06/2012.
5. Pedro Antônio Bertone Ataíde - EPPGG - Departamento de Temas de Infraestrutura – MPOG – 31/07/2012.
6. Moara Menta Giasson - Assessora Técnica da Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA – 30/07/2012 (b).
7. Anivaldo de Miranda Pinto – Presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF) – 10/01/2013.
8. Lisaura Cronemberger Mendes Pereira - 4ª Secex – TCU – 02/08/2012 (b)
9. Luiz Cláudio de Freitas - Coordenador Geral de Auditoria da Área de Integração Nacional - Controladoria Geral da União – 31/07/2012 (b)

## ANEXO II – MAPA COM O PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO



Fonte: BRASIL (2004)

## ANEXO III – QUADRO INSTITUCIONAL DE GERENCIAMENTO DO PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO

O lócus do Projeto São Francisco é o Ministério da Integração Nacional (MIN). Desde que foi criado em 1999, durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o MIN tem sido o órgão gestor do projeto. Considerando-se a organização interna do Ministério, as atribuições de formulação e implementação do PISF são exercidos pelo quadro da Secretaria da Infraestrutura Hídrica, cuja competência principal consiste na concepção e execução de programas e projetos de aproveitamento de recursos hídricos.

Considerados relevantes braços operacionais do Ministério da Integração Nacional, o Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e Paraíba (CODEVASF) sempre possuíram um papel determinante na concepção de soluções para os problemas das secas no semiárido nordestino, pois ambos detêm amplo conhecimento das dinâmicas climáticas das regiões do semiárido nordestino e da bacia hidrográfica do São Francisco.

### *Os mecanismos de interlocução com outros atores*

#### A Negociação Intramuros

Desde seu primeiro ano de mandato, em 2003, o Presidente Lula havia demonstrado interesse viabilizar o Projeto de Transposição de Águas do rio São Francisco. Após as primeiras declarações do Presidente a respeito do projeto, foi dado início a um amplo processo interno de debate sobre este. A estratégia da Presidência da República adotou consistiu na criação de grupos de trabalhos (GTs) interministeriais, coordenados pelo vice-presidente, José Alencar, os quais seriam responsáveis por apresentar relatórios avaliando a viabilidade do projeto de Transposição<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Entre os anos de 2003 e 2004, foram criados três GTs.

A partir de 2006, foi instituído o Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (SGIB), através do Decreto nº 5.995/06. A publicação do decreto atendia a uma das exigências da Agência Nacional de Águas para a concessão da outorga do Projeto São Francisco, quanto à necessidade de constituição de um mecanismo de coordenação voltado o gerenciamento eficiente dos recursos hídricos disponibilizados com a transposição.

O SGIB é coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, o qual também é coordenador do Conselho Gestor do Projeto de Integração, e conta com a participação da Agência Nacional de Águas, entidade reguladora do projeto. Além do MIN, o Conselho Gestor é composto pelos Ministérios de Minas e Energia e de Meio Ambiente, pela Casa Civil da Presidência da República, assim como por representantes dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Conforme o Decreto supracitado, o Conselho Gestor será encerrado quando este concluir a preparação de uma proposta de modelo de gestão do Projeto de Integração. São objetivos do SIGB:

a) Promover a sustentabilidade da operação referente à infra-estrutura hídrica a ser implantada pelo Ministério da Integração Nacional no âmbito do PISF.

b) Garantir a gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos disponibilizados, direta e indiretamente, pelo PISF.

c) Viabilizar a melhoria das condições de abastecimento de água na área de influência do PISF, visando atenuar os impactos advindos de situações climáticas adversas.

d) Induzir o uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada pelo referido Projeto;

e) Coordenar a execução do PISF.

O modelo de gerenciamento criado pelo Governo Federal pretende viabilizar o acompanhamento do andamento das obras de construção dos Eixos Leste e Norte dos canais de transposição de águas do Rio São Francisco, assim

como conceber uma proposta de modelo de gerenciamento e de cobrança da distribuição da vazão empregada pelo projeto entre os Estados beneficiados.

Além do Ministério da Integração, cabe destacar a participação do Ministério do Meio Ambiente e de suas organizações e fóruns vinculados, no caso, o IBAMA, a Agência Nacional de Águas e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). O IBAMA e a ANA participaram especialmente da formulação de estudos técnicos com o intuito de apontar a sustentabilidade e a viabilidade do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional.

A interlocução com outros atores, especialmente dos Ministérios da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda, vem sendo conduzida também por meio das ferramentas de monitoramento constituídas a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Aspectos relacionados ao projeto de integração de bacias são discutidos em três níveis hierárquicos. No plano estratégico, há o Comitê Gestor de Ministros (CGPAC), que envolve a participação dos ministros. No plano tático, há o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), composto pelos secretários nacionais. Por fim, na articulação de aspectos mais operacionais, relacionados ao cotidiano do gerenciamento do projeto, existe a Sala de Situação do PAC, a partir da qual interagem os técnicos de cada um dos ministérios participantes (Ataíde, 2008).

#### As Esferas de Interação com Outros Atores

Após a primeira seqüência de negociações, voltadas à construção de um consenso entre os representantes do próprio governo, a discussão sobre o Projeto São Francisco foi sendo expandida para outras arenas institucionais. Esta abertura permitiu a difusão do projeto junto a representantes políticos e movimentos organizados da sociedade civil, contrários e favoráveis a sua viabilização.

Nos primeiros dois anos do Governo Lula, foi relevante a participação do Vice-Presidente como porta-voz da articulação com movimentos da sociedade civil na discussão sobre o projeto. José Alencar viajou para todos os estados, favoráveis e contrários à obra, agendando audiências com os grupos políticos destas regiões, buscando promover o PISF e ouvir a opinião destes atores quanto ao projeto.

Uma vez apresentado, o PISF também foi fortemente discutido e rejeitado pela ampla maioria dos representantes do Comitê de Bacia do Rio São Francisco.

Criado em 2001 para formular a política de uso da água do rio, o CBHSF é composto essencialmente por representantes de grupos políticos localizados nos estados da bacia doadora (Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Alagoas), em sua maioria, contrários ao projeto. O Comitê de Bacia se tornaria o principal espaço de articulação dos interesses contrários ao projeto de integração de bacias.

Outro espaço de articulação voltado para o acompanhamento do projeto de transposição foi o Congresso Nacional. A estratégia dos membros do Senado e da Câmara vem sendo a criação de Comissões Temporárias, cujos membros, ligados a interesses contrários ou favoráveis à obra, têm convocado audiências públicas com autoridades do Executivo para discutir o projeto.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), compostos por maioria governamental, mas também por atores da sociedade civil, teve uma participação decisiva, mas localizada, no momento de discussão da aprovação da outorga do projeto e da definição de quais deveriam ser os usos das águas transpostas do Rio São Francisco para o semiárido nordestino.

Após o início das obras de construção dos canais, em 2007, também foram criados canais para a constante interlocução entre os gestores do PISF e técnicos de organizações do sistema de controle, com destaque para a Controladoria Geral da União e para o Tribunal de Contas da União.

Um quadro síntese com o conjunto de atores participantes do Projeto de Integração de Bacias está disponível no Anexo B.

## ANEXO IV – PROGRAMAS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO PROJETO DE TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO

PBA 01	Plano de Gestão, Controle Ambiental e Social das Obras
PBA 02	Plano Ambiental de Construção
PBA 03	Programa de Comunicação Social
PBA 04	Programa de Educação Ambiental
PBA 05	Programa de Treinamento e Capacitação de Técnicos em Obra em Questões ambientais
PBA 06	Programa de Identificação e Salvamento de Bens Arqueológicos
PBA 07	Programa de Indenização de Terras e Benfeitorias
PBA 08	Programa de Reassentamento de Populações
PBA 09	Programa de Recuperação de Áreas Degradadas
PBA 10	Programa de Supressão de Vegetação de Áreas de Obra e Limpeza dos Reservatórios
PBA 11	Programa de Apoio Técnico às Prefeituras
PBA 12	Programa de Apoio às Comunidades Indígenas
PBA 13	Programa de Compensação Ambiental
PBA 14	Programa de Conservação e Uso do Entorno e das Águas dos Reservatórios
PBA 15	Programa de Implantação da Infraestrutura de Abastecimento de Águas ao Longo dos Canais
PBA 16	Programa de Fornecimento de Água e Apoio Técnico para Pequenas Atividades de Irrigação ao Longo dos Canais para as Comunidades
PBA 17	Programa de Apoio às Comunidades Quilombolas
PBA 18	Programa de Apoio e Fortalecimento dos Projetos de Assentamento Existentes ao Longo dos Canais
PBA 19	Programa de Regularização Fundiária nas Áreas de Entorno dos Canais
PBA 20	Programa de Monitoramento de Vetores e Hospedeiros de Doenças
PBA 21	Programa de Controle de Saúde Pública
PBA 22	Programa de Monitoramento da Qualidade da Água e Limnologia
PBA 23	Programa de Conservação de Fauna e Flora
PBA 24	Programa de Prevenção à Desertificação
PBA 25	Programa de Monitoramento do Sistema Adutor e das Bacias Receptoras
PBA 26	Programa de Cadastramento de Fontes Hídricas Subterrâneas
PBA 27	Programa de Monitoramento de Processos Erosivos
PBA 28	Programa de Monitoramento de Cargas Sólidas e Aportantes nos Rios Receptores e seus Açudes Principais
PBA 29	Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Projetos Implantados, em Implantação e Planejados
PBA 30	Programa de Apoio às Ações de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano
PBA 31	Programa de Apoio a Redução de Perdas no Sistema de Abastecimento Público e Estímulo ao de Água nas Bacias Receptoras
PBA 32	Programa de Apoio ao Saneamento Básico
PBA 33	Programa de Segurança e Alerta Quanto às Oscilações das Vazões dos

	Canais Naturais que irão Receber as Águas Transpostas
PBA 34	Programa de Realocação das Infraestruturas a serem Afetadas pela Implantação do Empreendimento
PBA 35	Programa de Acompanhamento da Situação dos Processos Minerários da Área Diretamente Afetada
PBA 36	Programa de Monitoramento da Cunha Salina
PBA 37	Programa de Corte e Poda Seletiva da Vegetação
PBA 38	Programa de Monitoramento, Prevenção e Controle de Incêndios Florestais na Faixa de Servidão

Fonte: BRASIL (2004)