

ANDRÉ LUIS SCANTIMBURGO

**REGIME REGULATÓRIO E A POLÍTICA NACIONAL DE
RECURSOS HÍDRICOS: CONTROLE E GESTÃO DA ÁGUA
NO BRASIL (2000-2010)**

MARÍLIA/SP
2016

ANDRÉ LUIS SCANTIMBURGO

REGIME REGULATÓRIO E A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS
HÍDRICOS: CONTROLE E GESTÃO DA ÁGUA NO BRASIL (2000-2010)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, como requisito para obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi

Scantimburgo, André Luis.

S283r Regime regulatório e a política nacional de recursos hídricos: controle e gestão da água no Brasil (2000-2010) / André Luis Scantimburgo. – Marília, 2016.
366 f. ; 30 cm.

Orientador: Francisco Luiz Corsi
Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2016.
Bibliografia: f. 344-366

1. Agências reguladoras de atividades privadas. 2. Agência Nacional de Águas (Brasil). 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Reforma administrativa - Brasil. I. Título.

CDD 350

ANDRÉ LUIS SCANTIMBURGO

**REGIME REGULATÓRIO E A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS:
CONTROLE E GESTÃO DA ÁGUA NO BRASIL (2000 – 2010)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, como requisito para obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____
Professor Doutor Francisco Luiz Corsi
Universidade Estadual Paulista – UNESP – FFC/Marília – SP

2º Examinador: _____
Professor Doutor José Gilberto de Souza
Universidade Estadual Paulista – UNESP – IGCE/Rio Claro – SP

3º Examinador: _____
Professora Doutora Mirian Claudia Lourenção Simonetti
Universidade Estadual Paulista – UNESP – FFC/Marília – SP

4º Examinador: _____
Professor Doutor Paulo Henrique Martinez
Universidade Estadual Paulista – UNESP – FCL/Assis – SP

5º Examinador: _____
Professor Doutor José Marangoni de Camargo
Universidade Estadual Paulista – UNESP – FFC/Marília – SP

Marília, 25 de agosto de 2016.

*Dedico este trabalho para
Leonilde, Antonio, Suelen,
Vinicius e Guilherme.*

AGRADECIMENTOS

Com o término do doutorado, completo praticamente 12 anos ininterruptos como aluno da UNESP, campus de Marília - FFC. Entre graduação, mestrado e doutorado, dediquei um período considerável da minha vida ao estudo e a pesquisa. Tenho consciência que esses doze anos tiveram contribuição não apenas na minha formação acadêmica, mas, sobretudo, na minha formação pessoal.

Foi na FFC que consolidei amizades duradouras e que conheci minha companheira. Durante esses doze anos, ao mesmo tempo em que me formava na graduação, me tornei pai pela primeira vez. Após seis meses de terminado o mestrado, e recém ingressado no doutorado, tive meu segundo filho. Diante disso, tenho hoje a certeza que jamais teria conseguido completar todo esse ciclo acadêmico sem que tivesse contado com a ajuda e a amizade de muitos, que merecem meus agradecimentos e reconhecimento.

Assim, queria de forma mais direta, primeiramente, não apenas agradecer, mas também ressaltar a importância dos meus pais em toda essa jornada. Se hoje estou concluindo esse curso de doutorado, muito disso se deve ao seu Antonio e a dona Leonilde. Sempre me deram todo tipo de apoio sem nunca questionar sobre os caminhos que tomei. O amor incondicional, a simplicidade, o apoio material, o exemplo de humildade e de caráter, enfim, a presença deles foram pilares fundamentais que me sustentaram nessa jornada.

Também, agradeço minha amada companheira Suelen, que segue comigo desde a graduação, estando sempre do meu lado e dando o apoio necessário. Sua compreensão foi fundamental para entender minhas dedicações às intermináveis leituras e dias e noites na frente do computador. Agradeço também aos meus queridos filhos Vinicius e Guilherme, que desde que nasceram tiveram que dividir um pouco da minha atenção com os livros. Porém, creio que isso vem servindo de exemplo para eles, conforme observo orgulhoso no dia a dia. Agradeço também ao meu sogro e sogra, sr José Gama e Dona Maria das Graças.

Especialmente, expresso aqui meus mais sinceros agradecimentos aos meus queridos amigos. Gratidão pela companhia e apoio à Mayra Lemos, Fernando Fiamengui, Silvio Azevedo, Renato Hydaka, Rita Pazzeto, Douglas Guimarães, Rodrigo Moreira, Julieth Aquino, Rebeca Serrano, Saulo Castro Lima, Felipe Leoni, Leonardo Milani, Leonardo Henrique, João Moraes, Marcos Fidêncio, Tiago Siqueira de Oliveira, Josuel Paixão, Guilherme Bravo, Fernanda Lopes, Alexandre Juliani, Carlos Aurélio e Carlos Sanchez. A amizade de vocês certamente é um grande alicerce.

Gostaria de agradecer a todos os professores de Ciências Sociais da FFC que de uma forma ou outra contribuíram para minha formação. Agradeço meu orientador Francisco Corsi, que me acompanha desde a graduação. Grande exemplo de professor, acadêmico e ser humano. Agradeço também à querida amiga e professora Mirian Simonetti. Aos estimados professores Marangoni, Agnaldo, Marcos Cordeiro e Jair Pinheiro, sempre presentes. Também agradeço aos professores José Gilberto de Souza e Paulo Martinez, pela contribuição, presença e atenção. Meus agradecimentos à FAPESP por ter me concedido bolsa de pesquisa nesses últimos três anos, que possibilitou que a pesquisa que sustenta esse trabalho pudesse ser realizada.

Agradeço também às pessoas do convívio do dia a dia dentro da universidade. Desde os porteiros e pessoal da limpeza, funcionários da biblioteca, Pós-Graduação, enfim, a todos servidores da UNESP. A universidade pública é certamente um ambiente que mais do que um local de estudos e pesquisa, nos oferece a oportunidade do convívio com a diferença, com uma diversidade de pessoas e situações que nos faz crescer como ser humano. Em que pese os problemas que inevitavelmente existem, e que são muitos, é inegável o papel fundamental da universidade pública na sociedade. Bem provável que se não fosse por esse meio, acredito que não teria tido condições de concluir um curso superior. Não apenas para mim, mas para muitas outras pessoas que conheci nessa caminhada, a formação universitária só foi possível devido à existência do ensino superior público.

Nesse sentido, a defesa da universidade pública, gratuita, laica, com qualidade e liberdade de ensino e pesquisa, acessível para toda sociedade, principalmente para os filhos da classe trabalhadora, deve ser uma luta constante. Ainda mais em períodos tão obscuros em que os ataques à educação pública, levado a cabo por governos ilegítimos, tomam enorme proporção a cada dia. É imprescindível a necessidade de nos mantermos alertas e na luta pela defesa da universidade pública!

Gratidão e paz a todos!

**“Os rios que eu encontro
vão seguindo comigo
Rios são de água pouca,
em que a água sempre está por
um fio.
Cortados no verão
Que faz secar todos os rios.
Rios todos com nome
e que abraço como a amigos.
Uns com nome de gente,
outros com nome de bicho,
uns com nome de santo,
muitos só com apelido.
Mas todos como a gente
que por aqui tenho visto:
a gente cuja vida
se interrompe quando os rios”**

(João Cabral de Melo Neto, “Os Rios”)

**“Foram Terras de engenho,
agora são terras de usina.
É o que contam os rios
que vou encontrando por aqui.
Rios bem diferentes
daqueles que já viajam comigo.
A estes também abraço
com abraço líquido e amigo [...]”**

(João Cabral de Melo Neto, “Outros Rios”)

RESUMO

As agências reguladoras são consequências da Reforma do Estado realizada nos anos 1990 e de acordo com seus formuladores elas possuem a função de estabelecer regras e fiscalizar serviços e atividades econômicas que não mais seriam exercidas exclusivamente pelo Estado. Nesse contexto foi formulada a Agência Nacional de Águas (ANA), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e estabelecida através da lei 9.984 de julho de 2000. A criação de uma agência reguladora para o setor de águas, que passou ser a responsável pelas concessões de outorga e por coordenar a cobrança pelo uso da água em âmbito federal, complementou a lei 9.433/97 que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Assim, nosso objetivo geral é analisar a atuação da ANA frente aos diversos interesses que surgem em torno do controle dos recursos hídricos e entender qual seu papel diante dos conflitos que emanam dos usos múltiplos da água, para em seguida questionar qual sua real independência em relação às pressões e interesses a que ela está suscetível. A água é cada vez mais um recurso indispensável para os processos de acumulação e reprodução do capital, seja em setores usuários industriais, agrícolas, serviços, mineração ou geração de energia. Dessa maneira, a intenção aqui foi demonstrar que o regime regulatório do setor de recursos hídricos, ao atuar no sentido de tentar impor uma política hegemônica que trata a água em grande medida como um recurso econômico a ser gerido de forma instrumental, não se comprometeu em resguardar os interesses públicos no acesso a esse bem vital, ou mesmo apresentar soluções viáveis para os quadros de degradação e conflitos socioambientais. É nesse sentido que entendemos que a ANA, bem como toda a nova estrutura legal para o setor que se estabeleceu a partir da PNRH, embora assumisse um discurso de modernização, preocupação ambiental e gestão democrática, não foi capaz de alterar o controle das águas historicamente estabelecido no país, e desse modo, se sobrepôs às distintas formas de apropriação da natureza que não se enquadram dentro dos perfis capitalistas hegemônicos.

Palavras Chave: Reforma do Estado. Regime Regulatório. Agência Nacional de Águas. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

Regulatory agencies are consequences for State Reform held in the 1990s, and according to its authors they have to establish rules and oversee services and economic activities that would no longer be exercised exclusively by the state. In this context was formulated the National Water Agency (ANA), attached the Ministry of the Environment, established by Law 9984 of July 2000. The creation of a regulatory agency for the water sector, responsible for concessions and for coordinating charging for water use at federal level, complemented the law 9.433 / 97 which established the National water Resources Policy (PNRH). Thus, the general objective is to analyze the performance of ANA front of diverse interests that arise around the control of water resources, and understand your their role in relation to the conflicts emanating from the multiple uses of water, and then question their real independence in relation to pressures and interests to which it is susceptible. Water is increasingly an indispensable resource for the processes of accumulation and reproduction of capital, be in industrial, agriculture, services, mining or power generation. Therefore, the intention here was to demonstrate that the regulatory regime of the water sector, imposes a hegemonic way of management that treats water largely as an economic resource. Withal, the water policies they are managed in instrumental form, and not commits to protect the public interest in access to this vital resource, or present viable solutions for degradation of environment and environmental conflicts. It is in this sense that we understand that the ANA, and all the new legal framework for the sector that was established from the PNRH although assume a discourse of modernization, environmental concern and democratic management, was not able to change the water control historically established in the country, and ignored the various forms of appropriation of nature that do not fall within the hegemonic capitalist profiles.

Keywords: State Reform in Brazil. Regulatory Regime. National Water Agency of Brazil. Sustainable Development.

RESUMÉ

Les agences de réglementation sont conséquences réforme de l'Etat détenues au Brazil dans les années 1990, et selon ses auteurs, ils doivent établir des règles et superviser les services et les activités économiques qui ne seraient plus être exercées exclusivement par l'Etat. Dans ce contexte a été formulé l'Agence nationale de l'eau (ANA), créé par la loi 9984 de juillet 2000, et liée au ministère de l'Environnement. La création d'un agence de réglementation pour le secteur de l'eau, responsable des concessions et de la coordination de la tarification de l'utilisation de l'eau à niveau fédéral, complété la loi 9.433 / 97 qui établit la politique nationale des ressources en eau (PNRH). Ainsi, l'objectif général est d'analyser la performance de l'ANA en fonction des divers intérêts qui se posent autour du contrôle des ressources en eau, et de comprendre votre leur rôle en relation avec les conflits émanant des multiples utilisations de l'eau, puis remettre en question leur indépendance réelle dans par rapport aux pressions et aux intérêts à laquelle il est sensible. L'eau est un ressource indispensable pour les processus d'accumulation et de reproduction du capital, soit dans l'industrie, l'agriculture, les services, l'exploitation minière ou la production d'électricité. Par conséquent, l'intention était de démontrer que le régime de réglementation du secteur de l'eau, établit une façon hégémonique de la gestion qui traite l'eau en grande partie comme une ressource économique. Withal, les politiques de l'eau, sont gérés sous forme instrumentale, et n'a pas engagé à à protéger l'intérêt public en matière d'accès à cette ressource vitale, ou de présenter des solutions viables pour la dégradation de l'environnement et les conflits environnementaux. Il est dans ce sens que nous comprenons que l'ANA, et tout le nouveau cadre juridique pour le secteur qui a été créé à partir du PNRH, bien qu'il ait un discours de la modernisation, souci de l'environnement et de la gestion démocratique, n'a pas été en mesure de modifier le contrôle de l'eau historiquement établie dans le pays, et ignoré les diverses formes d'appropriation de la nature qui ne tombent pas dans les profils capitalistes hégémoniques.

Mots-Clés: Réforme de l'Etat au Brésil. Régime réglementaire. Agence nationale de l'eau du Brésil. Développement durable.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Água retirada por setor nos continentes.....	69
Figura 2 - Evolução do financiamento rural 2003-2014 (em bilhões R\$)	71
Figura 3 - Número de Conflitos pela Água 2005-2014	75
Figura 4 - Tarifa de Eletricidade Industrial, Residencial e Média (em reais de julho/1999 por Mwh)	235
Figura 5 - Evolução do desembolso do BNDES - 1997/2010 (R\$ bilhões)	252
Figura 6 – Consumo de Água na bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul por setor (2003 - 2011)	315
Figura 7 – Captação de Água na bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul por setor (2003-2011)	316
Figura 8 - Situação dos Sistemas de Esgotamento Sanitário da Bacia do rio Paraíba do Sul (2002).....	321
Figura 9 - Rede Coletora, Tratamento de Esgoto, e Sistema de Abastecimento de Água na Bacia do rio Paraíba do Sul por estado (2006)	327

LISTA DE QUADROS E MAPAS

Quadro 1 - Valores Cobrados e Arrecadados com a Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas no País, em R\$ 1,00	210
Mapa 1 – Área de Influência do Comitê de Integração do Paraíba do Sul.....	329

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Uso e Consumo da água no Brasil em 2010	50
Tabela 2 – Outorgas realizadas pela Secretária de Recursos Hídricos – MMA (1998 – 2000)	177
Tabela 3 – Desembolsos BNDES 2003/2010 por produto (em bilhões R\$)	253
Tabela 4 – Principais financiamentos aprovados pelo BNDES entre 2006 e 2009 em setores com uso intensivo de recursos naturais	256
Tabela 5 – Dados de arrecadação por setor usuário 2003-2011	317
Tabela 6 – Preço Público Unitário: Cobrança pelo uso da água Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul	319
Tabela 7 – Abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto por sub-bacias (2006)	326
Tabela 8 – Investimentos da Agência Nacional de Águas – PRODES (2001 – 2014)	332

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAA - Agriculture Adjustment Act

AGEVAP - Agência da Bacia do Rio Paraíba do Sul

AMPAS - Associação de Usuários das Águas do Médio Paraíba do Sul

ANA – Agência Nacional de Águas

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional de Cinema

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional de Petróleo

ANS – Agência Nacional de Saúde

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ASA – Articulação do Semiárido

ASSEMMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

BHRPS – Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BNG2 - Consórcio Intermunicipal para a Recuperação Ambiental dos Rios Bengalas, Negro, Grande e Dois Rios

CDCMAM - Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

CEIVAP - Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

CEPASP - Centro de Educação, Pesquisa, Assessoria Sindical e Popular

CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco

CIMI - Conselho Indigenista Missionário

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba

COHIDRO - Consultoria, Estudos e Projetos

COMPE - Comitê Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Pomba e Muriaé

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

COPPE – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia

COPPETEC – Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos

COVAP - Comissão do Vale do Paraíba

CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CRE – Conselho de Reformado Estado

CSN – Companhia Siderurgica Nacional

CTCOB - Câmara técnica para a Cobrança dos Recursos Hídricos

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DNAEE - Departamento Nacional de água e energia elétrica

DNC - Departamento Nacional de combustível

DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas

EPA - Environmental Protection Agency

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

EUA – Estados Unidos da América

FEBRABAN - Federação Brasileira da Associação dos Bancos

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FTC- Federal Trade Commission

GTFOZ - Consórcio de Municípios e Usuários da Bacia do Rio Paraíba do Sul para a Gestão Ambiental da Unidade Foz

GWP – Global Water Partnership

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e

ICC - Interstate Commerce Commission

ICMbio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICSID - International Centre for Settlement of Investment Disputes

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRC - Independent Regulatory Commissions

IWRM - Integrated Water Resources Management

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPF – Ministério Público Federal

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

MW – Mega Watts

NLRB - National Labor Relations Board

NRA- National Recovery Act

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OMB - Office of Management and Budget

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMM - Organização Meteorológica Mundial

ONG – Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OS – Organização Social

P1MC - Programa Um Milhão de Cisternas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PCH – Pequena Central Hidrelétrica

PDT – Partido Democrata Trabalhista

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PMDB – Partido da Mobilização Democrática Nacional

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PRH – Plano de Recursos Hídricos

PRODES – Programa de Despoluição de Bacias

PS1 - Comitê Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Preto e Paraibuna

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT –Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RUC – Reassentamentos Urbanos Coletivos

S11D – Projeto Serra Sul

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SAEE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná

SEC - Securities and Exchange Commission

SNGRH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UE – União Europeia

UEGP - Unidades Estaduais de Gerenciamento do Projeto

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura.

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1. CONJUNTURA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL	39
1.1 Crise Hídrica.....	41
1.2 A disputa pelo acesso à água	48
1.3 Acumulação por espoliação e Mundialização do Capital: a água nesse contexto	90
2. INSERÇÃO SUBORDINADA DO BRASIL NA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E O LIBERALISMO CONSERVADOR.....	103
2.1 As origens do liberalismo conservador.....	104
2.2 Desenvolvimento Sustentável e Economia Verde: adequação do tema ambiental à economia de mercado.....	116
2.3 A Reforma do Estado e a administração pública gerencial como implementação de um projeto político liberal conservador.....	126
2.4 As origens do regime regulatório adotado no Brasil.....	144
2.5 A construção do regime regulatório a partir da Reforma do Estado.....	154
3. A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS.....	164
3.1 A Política Nacional de Recursos Hídricos: tramitação da lei 9.433/97.....	164
3.2 Os debates ao anteprojeto de lei para criação da Agência Nacional de Águas.....	179
3.3 A Agência Nacional de Águas no Congresso Nacional: tramitação do PL 1617/99	194
3.4 A Agência Nacional de Águas no governo FHC	206
4. O GOVERNO LULA E AS AGÊNCIAS REGULADORAS	223
4.1 Neodesenvolvimento no governo Lula?.....	235
4.2 Tentativas de mudanças no regime regulatório.....	260
5. A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS NO GOVERNO LULA	278
5.1 A cobrança pelo uso da água na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul	284
5.2 A ideologia da equalização de responsabilidades presente na cobrança pelo uso da água.....	307
5.3 Resultados objetivos da Cobrança pelo uso da Água no saneamento básico.....	314
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	339
REFERÊNCIAS	344

INTRODUÇÃO

A imensa quantidade de reservas hídricas existentes no Brasil é com certeza uma de suas características naturais mais relevantes. Historicamente isso teve influência direta no desenvolvimento econômico, o que fez com que a água se constituísse como um bem natural essencial nas atividades produtivas e na geração de energia do país¹. Conseqüentemente, a forma de apropriação da água pela economia ao longo do tempo tem feito com que as políticas de recursos hídricos adotadas pelo Estado assumam cada vez mais um caráter instrumental. Assim, a água foi sendo reduzida de suas características de bem público para exclusivamente um recurso dotado de valor econômico, de modo que essa apreensão que lhe é dada praticamente venha dominando não apenas as formas de sua utilização pelo capital, como também sua gestão, a partir da predominância de um ponto de vista liberal economicista nas políticas públicas, conforme se verifica nas últimas décadas.

Evidente também que a distribuição das águas pelo país contribuiu para nossa formação social e cultural, de uma forma que determinou, em muitas ocasiões, a ocupação do território e a forma como as classes sociais e diferentes etnias dela se apropriam e se relacionam. Sempre bom lembrar que embora abundante, não há uniformidade na distribuição dessas águas pelo território, fator pelo qual algumas regiões concentram mais reservas que outras. No semiárido nordestino, exemplo comum nesse sentido, onde a seca é uma realidade histórica, a escassez é ocasionada por um conjunto de fatores que envolvem desde aspectos naturais influenciados por condições climáticas específicas da região, até situações sociopolíticas e econômicas que induzem o controle privado das fontes e reservas existentes.

Não seria exagero dizer que a evolução do capitalismo brasileiro, nos seus processos de acumulação, valorização e reprodução do capital, se constituiu a partir da exploração intensificada dos recursos naturais, de modo que as reservas d'água contribuíram de forma essencial para atender a demanda do crescimento econômico². Ao mesmo tempo, não se percebe até o momento uma preocupação social e ambiental mais evidente que vá além de ações limitadas e retóricas propagandistas por parte do poder público, fator que induz a um cenário atual de desigualdade no acesso à água e sua escassez.

Se no período chamado desenvolvimentista, que durou dos anos 1930 até meados da década de 1980, a água foi administrada pelo Estado e pelos setores produtivos basicamente

¹ De acordo com dados da Agência Nacional de Águas (2009), o território brasileiro possui cerca de 12% das águas doces do mundo distribuídas em bacias hidrográficas como a do Paraná, Tocantins/Araguaia, São Francisco, Amazonas, Paraíba, Paraguai, Paraíba do Sul e Uruguai.

² Sobre a apropriação econômica da água ao longo da história, recomendamos o trabalho de Ioris (2010).

como um mecanismo indireto de acumulação de capital, a partir de sua exploração para fomentar o crescimento econômico, conforme bem descreve Ioris (2010), após o período neoliberal a água torna-se não somente um mecanismo de acumulação indireta, mas também direta.

Ao que tudo indica, as políticas em andamento contribuem para um processo de avanço da mercantilização da água, baseadas em concepções de gestão que limitam ainda mais o controle social, e relacionam práticas sustentáveis sumariamente à necessidade de valorização econômica e cobrança pelo seu uso. Assim, a água é cada vez mais instrumentalizada no sentido de atender não somente a produção agrícola, industrial, etc., mas também para gerar dividendos através dos serviços de abastecimento e saneamento, voltados para a valorização de capital. A necessidade de se estabelecer formas de uso e consumo racional, tão efusivamente destacadas nos discursos de governos e de defensores das políticas economicistas para as águas é ideologicamente condicionada, única e exclusivamente, ao sucesso de instrumentos regulatórios que em nenhum momento concebem a água como bem comum.

Além do mais, a fase neoliberal, especialmente na última década, impulsionou atividades econômicas tradicionais estimulando a expansão do setor primário da economia. São atividades que dependem do uso intensivo e contínuo da água, como agronegócio, mineração e energia. É nesse cenário que a concepção de que a água deve ser cada vez mais tratada como um recurso dotado de valor econômico tem se tornada predominante. Como consequência, sua utilização como insumo nos setores produtivos, e como bem exclusivamente econômico nas políticas públicas de saneamento básico, tem fomentado um processo de criação de valor onde a água tem papel fundamental.

É nesse sentido que um dos objetivos aqui pretendidos foi demonstrar que as políticas de águas em vigor não tem se mostrado suficiente para dar respostas viáveis às crises hídricas contemporâneas, bem como aos cenários de escassez e poluição que se fazem cada vez mais presentes. Isso tem se evidenciado, por exemplo, nas dificuldades que grande parte da população encontra para ter acesso a serviços de saneamento básico de forma completa, que inclua tratamento de esgoto. O acesso desigual a serviços básicos relacionados à água reflete as mesmas desigualdades presentes na sociedade, e acaba se configurando como fator propulsor de conflitos, consequência da forma como as diferentes classes sociais e etnias disputam, se apropriam e fazem uso do espaço físico natural e seus recursos. São conflitos que se traduzem entre os que detêm o poder político e econômico, e buscam se apoderar dos

recursos naturais para reproduzir capital de forma cada vez mais homogeneizante, e os que ainda resistem a essa lógica.

Por conseguinte, como esperar que as políticas de águas que adotam cada vez mais o polissêmico discurso de desenvolvimento sustentável, e que ao mesmo tempo se pautam em concepções economicistas da natureza, deem respostas convincentes para os quadros conflitantes e contraditórios que a disputa pelo acesso às águas vem configurando? Com base nesse questionamento, o foco de nossas análises se deteve nas políticas regulatórias presentes neste setor, de modo a indagar a forma que a Agência Nacional de Águas (ANA) e toda estrutura da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) atua no sentido de administrar os conflitos provenientes das disputas pelo uso múltiplo das águas.

Tornou-se necessário, dessa forma, compreender como a dialética dos processos de acumulação e reprodução do capital, bem como as leis de águas, e a atuação do Estado, estão interligadas e corroboram para o controle privado da exploração hídrica. É diante dessas colocações que consideramos que não seria exagero afirmar que as contradições, presentes nesses processos, contribuem para que o acesso à água por parte da população seja reflexo das mesmas desigualdades socioeconômicas existentes no desenvolvimento capitalista conservador aqui implantado desde o período colonial.

Devido a fatores históricos, econômicos, naturais e geográficos, muito debatidos na literatura acadêmica, nos parece certo que a exploração de bens naturais constituiu uma das principais bases de acumulação de capital no Brasil. Conforme descreve Caio Prado Jr. (2007), o caráter geral da colonização portuguesa esteve historicamente ligado à forma como a terra era distribuída, o que fez com que a expropriação da grande extensão do território brasileiro e de seus vastos recursos naturais se configurasse na época como a única riqueza da colônia³.

A exploração inicial do pau-brasil, que em décadas praticamente devastou grande parte das florestas nativas próximas ao litoral, seguida da monocultura da cana de açúcar para atender os mercados consumidores europeus⁴, baseada na mão de obra escrava que se manteve até o século XIX, bem como a mineração e o café, foram os condicionantes de um

³ De acordo com Caio Prado Jr (2007, p 14): “O caráter mais profundo da colonização reside na forma pela qual se distribui a terra. A superfície do solo e seus recursos naturais constituíam, naturalmente, a única riqueza da colônia. Não éramos como as Índias, um país de civilização avançada, cujo aproveitamento pelos conquistadores se pudesse fazer pelo comércio ou pelo saque – que na época se confundiam num só e mesmo conceito. Aqui, uma só riqueza: os recursos naturais; daí uma só forma de exploração: a agricultura ou a pecuária, subordinadas ambas à posse fundiária.”

⁴ Caio Prado Jr. (2001) afirma que até o século XVII o Brasil foi o maior produtor mundial de açúcar, momento em que os concorrentes da América Central e Antilhas passam a apresentar algum impacto para a indústria açucareira local. Tal fator fez com que as plantações de cana de açúcar se espalhassem das pioneiras regiões de Bahia e Pernambuco para regiões do sul e do norte chegando ao Rio de Janeiro e São Vicente, absorvendo sempre as melhores terras.

passado que deixou um legado não apenas econômico baseado na exploração de recursos naturais, mas também impuseram fatores determinantes no acesso à terra, concentração de renda, e desigualdades socioeconômicas que, em grande medida, insistem em se manter até os dias de hoje. Conforme bem ressalta Martinez (2005, p 78), a organização social da produção econômica na colônia constituiu-se como "alavanca" ao capitalismo em formação.

O papel de fornecedor de matérias primas para o mercado internacional nunca deixou de ter importância na economia brasileira, mesmo durante o período desenvolvimentista baseado na substituição de importações, embora o processo de industrialização do período que se inicia com Vargas tenha alterado a dinâmica do capitalismo brasileiro. Contudo, a re inserção do Brasil na economia mundial a partir do final do século passado, bem como de toda América Latina, fez com que novamente o país voltasse sua economia, em grande medida, para o mercado de commodities⁵, com investimentos indutivos do Estado em projetos que se baseiam no uso intensivo de terras e recursos naturais como a água, fator que tem contribuído de forma evidente para o aumento de conflitos socioambientais (BRANDÃO, 2010; GARZON, 2010; IORIS, 2010).

Por um lado se observa a apropriação de recursos naturais como a terra e a água por parte de empreendimentos privados, o que resulta em cenários cada vez mais corriqueiros de expropriação de populações tradicionais e conflitos. Por outro, observa-se nos meios urbanos tentativas de avanço do capital privado nos serviços de saneamento básico, muitas vezes com a transformação de companhias de saneamento em empresas de economia mista conforme ocorre com a Sabesp, ou também a privatização completa de autarquias municipais. Ao mesmo tempo, podem ser constatados, de modo geral, tímidos avanços na universalização do

⁵ Uma das consequências das transformações que ocorrem a partir dos anos 1990, e de sua manutenção nos anos 2000 pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva, embora com diferenças pontuais, tem se refletido nos últimos anos num processo de aprofundamento do papel do Brasil no mercado internacional como fornecedor de commodities e matérias primas. Isso se intensifica a partir do início dos anos 2000, momento em que o mercado internacional passou a absorver produtos primários de forma acentuada, impulsionado principalmente pelo crescimento da China. Ao final do governo Lula, estudo publicado pelo IPEA e realizado por Alvarenga e Negri (2011) demonstrava que a pauta de exportações de commodities primárias teve um avanço de 10% entre 2007 e 2010. De acordo com a pesquisa, o Brasil perdeu posições no *Market Share* a partir de 2005 em todas as categorias, exceto no quesito commodities primárias e também na categoria que inclui exportação de petróleo. Uma das justificativas dada pelos pesquisadores para esse papel de destaque do setor primário aponta a importância da China no comércio internacional como compradora de commodities, mesmo durante a crise econômica de 2008, o que fez com que o Brasil aumentasse o índice de produtos primários nas exportações como forma de conter os impactos da crise. Nas palavras de Alvarenga e Negri (2011, p 9): “Esse movimento de “primarização” da pauta de exportações brasileiras se acentuou com a crise e com o fato de que países como a China continuaram crescendo a taxas muito superiores às dos países desenvolvidos. Enquanto o comércio mundial recuou 22% em 2009, as importações chinesas caíram apenas 11%. A China já é o principal parceiro comercial do Brasil, com exportações que atingiram US\$ 30 bilhões em 2010. A maior parte (cerca de 80%) do que o Brasil exporta para aquele país são commodities, com destaque para a soja e o minério de ferro. Em certa medida, a pauta brasileira para a China, aliada à menor desaceleração das importações chinesas em comparação às do resto do mundo, contribuiu significativamente para o crescimento da participação de commodities na pauta brasileira de exportações. Entre 2008 e 2009, no auge da crise financeira, as exportações brasileiras caíram de US\$ 197 bilhões para US\$ 152 bilhões, ao mesmo tempo que as exportações brasileiras para a China – predominantemente commodities – cresceram de US\$ 16 bilhões para mais de US\$ 20 bilhões.”

saneamento básico nas regiões urbanas, sobretudo do tratamento de esgotos, momento em que a precarização dos serviços passa a ficar cada vez mais explícita.

Consideramos que os processos políticos e econômicos descritos em linhas gerais acima e aqui aprofundados ao longo dos capítulos, bem como os conflitos socioambientais que envolvem a água, devem necessariamente ser analisados a partir de uma perspectiva que apreenda os problemas relacionados ao tema ambiental como consequência das contradições e desigualdades da sociedade capitalista, nos seus processos de acumulação, valorização e reprodução do capital, voltados cada vez mais para apropriação de bens comuns e serviços públicos de forma contínua. Inclusive, torna-se necessário chamar a atenção para o fato de que os impactos ambientais não atingem diretamente a todos de forma equânime, de modo que prejuízos ambientais seguem a mesma lógica de desigualdades com que as riquezas são compartilhadas, na medida em que as populações mais vulneráveis são ainda as que mais sofrem com os problemas causados por danos ecológicos, conforme bem salienta Martinez-Alier (2007).

As políticas neoliberais que começaram a ser adaptadas no Brasil a partir do final dos anos 1980, e com maior ênfase a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), inseriram o país numa lógica de competitividade global onde os governos direcionaram suas ações no sentido de oferecer o melhor cenário possível para atrair “investimentos” do capital internacional. As reformas foram impostas no sentido de desregulamentar a economia com aberturas comerciais e ataque a direitos sociais e trabalhistas, para em seguida regulamentar em função dos interesses dos mercados. Nesse cenário de reformas liberais, a questão ambiental é absorvida a partir do momento em que legislações e regulações ambientais são também condicionadas para atender as recomendações de órgãos financeiros como o Banco Mundial, conforme ocorreu com a água a partir da absorção de práticas de gestão voltadas para o mercado, e pode ser observado na PNRH.

Dessa forma, apreender a dinâmica do capitalismo atual e da geopolítica dos recursos naturais que influencia a forma como o Brasil se insere no comércio internacional, e como isso se reflete internamente em problemas socioambientais, em especial na atuação dos órgãos reguladores responsáveis, no caso aqui específico da água, se configura como um dos objetivos gerais aqui estabelecidos. A questão central é indicar como a Reforma do Estado, a criação da ANA e toda estrutura da PNRH, estão articuladas e fazem parte de um mesmo processo, onde segundo Chesnais (1996, 2008), grandes grupos industriais ou operadores financeiros não estão dispostos a se submeterem a políticas coercitivas como as de cunho

ecológico. Concomitantemente, esses grupos também não descartam a existência dos problemas ambientais, e antes que impactos de origem ecológica ganhem proporção que possa prejudicar as atividades produtivas, ou mesmo comprometer o controle de recursos naturais por parte do capital, estes buscam absorver essas externalidades para dentro do jogo de regras do mercado através de conceitos como Economia Verde ou Mercado Verde.

Desse modo, entendemos que a estrutura política e econômica que se efetiva no Brasil a partir da Reforma do Estado nos anos 1990, na qual as agências reguladoras foram elaboradas, são consequências desse contexto. Isto denota uma contradição intrínseca na origem dessas agências ao passo que elas são criadas como agentes em tese voltadas para regular o mercado, serviços privatizados e o meio ambiente, ao mesmo tempo em que adotam o discurso de defesa do interesse público. Por outro lado são consequências de um modelo de sociedade que tenta impor e adequar toda diferença e heterogeneidade social para o conjunto de regras da economia de livre mercado, o que significa maior controle privado sobre bens comuns e serviços públicos, por meio de sua mercantilização, além da intensificação no processo de exploração do trabalhador, medidas que mais contribuem para manutenção de um status quo de desigualdades e conflitos socioambientais do que propriamente na regulação em defesa do bem público.

Parece-nos óbvio que as agências reguladoras surgem dentro do contexto de desregular para regular, ou seja, num primeiro momento o papel da Reforma do Estado deu-se em função de desregular o Estado desenvolvimentista que vigorava até aquele momento e concentrava no seu interior os serviços públicos, para em seguida implantar programas de privatizações e concessões. Em seguida, tinha por meta regular as atividades do setor privado ou não estatais no mercado de serviços, sob um discurso de que as agências reguladoras seriam órgãos autônomos e isentos de pressões políticas e econômicas, aspecto que faria com que as decisões por elas tomadas adquirissem um caráter neutro e independente.

Isto posto, defendemos aqui a tese de que a Agência Nacional de Águas, bem como toda a nova estrutura legal para o setor que se estabeleceu a partir da PNRH, embora apresentasse um discurso de modernização, preocupação ambiental e gestão democrática, ela não é capaz por si de alterar o controle restrito das águas historicamente estabelecido no país. Em partes isso ocorre pelo fato da ANA ser consequência de um projeto liberal conservador de Reforma do Estado que, apesar do discurso democrático de incentivo a participação popular, no fundo restringe o controle social e ao mesmo tempo incentiva estratégias que visam a mercantilização e apropriação privada da água.

Endente-se, dessa maneira, que a ANA surge capturada na origem por interesses e privilégios econômicos que se efetivaram de formas pouco democráticas no setor de águas ao longo da história, qual seja: energia, agronegócio, mineração, etc.⁶ Ao mesmo tempo, seus instrumentos voltados para garantir o acesso à água e recuperação ambiental de mananciais, condicionam sua objetivação à privatização dos serviços de saneamento básico, Parceria Público-Privada, e medidas de precificação da água, que, a nosso ver, atendem às políticas liberais economicistas recomendadas por órgãos financeiros multilaterais como o Banco Mundial, que mesmo quando efetivadas ainda deixam grandes dúvidas quanto à sua eficácia.

Dito de outra forma, estando a ANA inserida dentro de um modelo hegemônico estrutural de economia que acelera o uso dos recursos naturais, e por se pautar num modelo de gestão que tem por princípio substancialmente a valorização econômica da água, presume-se que não há como esperar racionalmente que exista a neutralidade e autonomia por ela requerida para cumprir o papel que lhe é genericamente atribuído. Seja porque a mesma é resultado de uma concepção política de sociedade definida de acordo com interesses amplos dos mercados e imposto verticalmente, e também por considerarmos que a neutralidade e autonomia por ela requerida são ideológicas e necessariamente questionáveis.

Assim, discordamos das concepções liberais que entendem existir a possibilidade de insulamento das agências reguladoras de pressões políticas e econômicas, e que esse distanciamento por si é capaz de levar essas agências a tomarem decisões independentes, somente pelo fato de se constituírem como órgãos essencialmente técnicos, compostos por funcionários de carreira, e teoricamente afastados de interferências governamentais. Por serem ideológicas, as concepções de neutralidade presentes nas agências fazem parte da estratégia de impor uma concepção de naturalidade para políticas regulatórias de cunho conservador que, afastadas de qualquer controle social efetivo, buscam perpetuar um modelo de administração pública voltada essencialmente para o mercado e práticas privatistas. Diante dessa avaliação, entendemos que a vulnerabilidade frente às pressões que as agências estão passíveis, especialmente a ANA, não são consequências somente da falta de objetivação de seus instrumentos regulatórios, conforme teóricos liberais querem fazer acreditar. Mas, entre outros fatores, isso ocorre devido às tentativas de se impor medidas homogeneizantes diante de complexidades sociais e naturais conflituosas.

A impossibilidade de independência desses órgãos, no caso específico da ANA, ocorre, no nosso entender, devido às contradições intrínsecas na sua formação, que buscou

⁶ Estes aspectos serão abordados de forma mais detalhada no primeiro capítulo.

aliar discursos de defesa do bem público, de uma alardeada participação social que não se efetiva na prática, e de um polissêmico conceito de sustentabilidade, com medidas liberais de gestão da água como elemento central de suas ações. Esse modelo de agência, limitado a instrumentos regulatórios economicistas, não só reduz o controle social por parte da população, como não é capaz de dar respostas à realidade difusa, desigual e conflituosa da sociedade brasileira no que se refere aos problemas que envolvem o acesso e o controle da água em nosso país.

Inicialmente, o discurso comum dos formuladores das agências, conforme veremos ao longo desse trabalho, era a necessidade delas se distanciarem do governo, e mesmo da política em si, quase sempre colocando a política como algo pejorativo ou ruim. Ao que parece, isso se configurou naquele momento como uma estratégia que visava delegar poder a um grupo de técnicos e diretores comprometidos com o mercado. Estes, ao assumirem posições ideológicas de neutralidade, têm legitimadas suas ações a partir do senso comum de que decisões, que afetam a vida do dia a dia do cidadão, são tomadas a partir de posições que não estão ligadas com nenhuma concepção política ou projeto econômico específico, mas sim que seguem um caminho natural.

É partindo do questionamento dessas posições que avaliamos que as ações das agências reguladoras no Brasil, no caso específico aqui da ANA, objeto nosso de análise, são altamente questionáveis, e isso não se explica tão somente pela possível fragilidade nela contida que permitiria processos de cooptação, ora pelo governo, ora pelo mercado, ainda que a cooptação do governo aponte quase sempre para interesses econômicos de uma ou outra fração do mercado. Mas sim que os problemas presentes na sua atuação, ou mesmo omissão, ocorrem devido o fato de a agência fazer parte de um projeto de sociedade que restringe a participação e controle social e, por conseguinte, torna questionável a defesa do bem público.

Até por isso, os problemas que entendemos existir na regulação das águas no país não ocorre somente devido ao fato da não concretização e/ou objetivação ampla e irrestrita do papel designado à ANA. São resultados, sim, das próprias condições liberais conservadoras que, inevitavelmente, estiveram presentes no processo de criação da agência e se encontram na sociedade que ela atua, na correlação de forças, nas contradições, enfim, na luta de classes que se reflete nas disputas dentro do Estado. Levando tudo isso em consideração, até que ponto é possível a ANA atender o interesse público amplo e difuso, atuando de forma ideologicamente neutra e com autonomia diante de problemas relacionados aos usos múltiplos da água, quando ela própria parte de uma essência liberal economicista homogeneizadora

inerente na sua formação, que descarta a água como bem comum e praticamente limita a participação popular nas suas decisões?

É com base nessas indagações que, ao examinarmos qual a concepção de neutralidade e sustentabilidade presente na formulação da agência, indagamos esses conceitos para assim apresentar suas contradições, e tentar demonstrar que dificilmente as agências reguladoras podem se colocar como neutras e autônomas de pressões políticas, somente pelo fato de um suposto insulamento, conforme seus formuladores querem nos convencer. Em suma, a questão é ter claro que o regime regulatório pensado e implantado nos anos 1990, faz parte de um projeto político liberal conservador que surge vitorioso na disputa pelo controle do Estado brasileiro no início dos anos 1990.

Nesse sentido, a intenção com a pesquisa aqui desenvolvida para sustentar nossa tese, tem por princípio demonstrar como o papel que a agência desempenha dentro da PNRH, em âmbito federal, acaba contribuindo para que a água assuma cada vez mais o papel de bem econômico, abrindo caminho para sua apropriação privada. Para isso, estabeleceu-se como objetivo geral analisar o comportamento da ANA frente aos diversos interesses que surgem em torno do controle dos recursos hídricos, e entender como ela exerce seu papel de reguladora dos conflitos que emanam dos usos múltiplos da água.

Embora este seja um tema que inevitavelmente ultrapassa delimitações cronológicas, estabeleceu-se como recorte temporal da pesquisa de forma mais incisiva o período de 2000-2010, posto que em 2000 a ANA foi criada durante o governo FHC, e em 2010 completou-se uma década de sua atuação, mesmo ano em que se encerrou o segundo governo Lula, marcado por polêmicas em torno de grandes obras e estratégias econômicas que envolvem o setor hídrico. O arcabouço teórico-analítico da teoria política e econômica crítica serviram como referencial metodológico no trabalho de investigação, avaliação e reflexão dos dados obtidos.

Guiamo-nos por autores como François Chesnais e David Harvey para analisar as transformações que vem ocorrendo na economia e na política mundial nos últimos 30 anos, definidas de modo geral como um processo de restabelecimento das condições da acumulação de capital e de restauração de poder das elites econômicas após as crises dos anos 1970. Pautamo-nos também em autores que trataram da temática da Reforma do Estado dentro do contexto brasileiro, e em teóricos que tiveram como objeto de análise os problemas e contradições existentes nas políticas ambientais, no conceito de desenvolvimento sustentável, e que direcionam suas atenções para os conflitos socioambientais.

É perante à luz dessas colocações que consideramos as agências reguladoras como uma das principais expressões características das mudanças de paradigmas ocorridas no Estado brasileiro na década de 1990, que adotou uma postura gerencialista como forma de administração pública nos mais diferentes setores da economia e da sociedade. É o momento em que teoricamente o Estado deixaria de ser provedor dos serviços públicos para regular os agentes econômicos. Assim sendo, a criação das agências reguladoras se dá num momento em que o papel a elas delineado seria basicamente de orientadora das relações econômicas, principalmente da competição, da livre concorrência, enfim, estruturas básicas de um Estado liberal. Caberiam às agências, pensadas como órgãos independentes por seus formuladores, controlar e regular de forma neutra os serviços que não mais seriam exclusividade do Estado, e que estariam principalmente nas mãos do setor privado, na medida em que os cidadãos passam a ser considerados clientes de um mercado de serviços.

Para entender o processo de criação da ANA e questionar a concepção ideológica de neutralidade nela presente, foi necessário delinear e analisar como se deu o surgimento das agências reguladoras, demonstrando como esses organismos foram pensados inicialmente como pilares do novo papel que o Estado viria a assumir diante das transformações que começam a ocorrer na economia e na política mundial nas últimas décadas com o processo de Mundialização do Capital. Se o papel das agências é o de regular agentes econômicos, a ANA possui também particularidades intrínsecas pois atua num setor diretamente ligado ao meio ambiente, o que faz com que além de sua função gerencialista, tenha de promover a implantação da PNRH e conseqüentemente, conforme missão por ela mesmo designada, promover o que considera o uso sustentável das águas. É com base nessas colocações que se almejou aqui também apreender a generalidade da concepção ambiental presente no discurso da agência, debatendo o conceito de desenvolvimento sustentável e relacionando-o com as políticas propostas pela ANA.

Como bem demonstra Montibeller-Filho (2001), a economia capitalista absorveu o conceito de Desenvolvimento Sustentável a sua maneira, devido o mesmo ser algo impreciso, e o levou a ser universalmente aceito, não dedicando a atenção necessária para contradição que há entre crescimento industrial econômico numa sociedade de mercado e de consumo de massa, e sustentabilidade ambiental. É a partir da constatação de que vivemos atualmente uma crise ambiental que surge conseqüentemente a ideia de sustentabilidade, bem como as políticas preservacionistas baseadas na mercantilização da natureza. Estas, por sua vez, aparentam abrir mais um espaço voltado para a reprodução de capital do que propriamente

oferecer instrumentos para contenção do caos anunciado. As propostas de implantação de uma chamada Economia Verde, que vem ganhando espaço nos debates promovidos pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente desde 2008, apontam para esse caminho.

É com base nesse raciocínio que entendemos também que para melhor compreender e questionar as políticas ambientais contemporâneas, e por consequência as direções tomadas pela ANA, as análises aqui propostas devem ter também como ponto de partida uma base teórica que busque entender como se formularam as visões de natureza impostas pelos mercados. Isto se torna necessário para então pensarmos caminhos que possam levar ao desenvolvimento de uma visão ecológica transformadora, que ultrapasse os limites impostos pelo sistema político e econômico predominante.

Dessa forma, seguindo a linha teórica de John Foster (2005), nos parece claro que para melhor compreender a crise ambiental contemporânea é necessário nos voltarmos para as visões da natureza que surgiram nos séculos XVII ao XIX, como o desenvolvimento da ciência e do materialismo, e perceber como elas se relacionam com modos ecológicos de pensar. Daí a necessidade de estruturar o debate sobre a crise ambiental contemporânea, e assim analisar as formas de relação do homem com a natureza, a partir de uma concepção que nos permita desenvolver uma visão ecológica que associe a transformação social com mudanças profundas na relação humana com a natureza.

Michael Lowy (2005), por exemplo, destaca a teoria materialista como fundamental para analisar as questões ecológicas, sobretudo as obras de Marx, que descrevem o homem como um ser inseparável do seu ambiente natural, que obviamente necessita da natureza para sobreviver. Embora Lowy (2005) afirme existir uma postura pouco crítica do materialismo científico de Marx em relação ao sistema de produção industrial capitalista, o autor ressalta a necessidade fundamental da crítica do capitalismo desenvolvido por Marx e Engels como fundamento para o desenvolvimento de uma perspectiva ecológica transformadora. Ao materialismo científico de Marx e Engels sempre coube demonstrar a lógica acumulativa de riquezas do capitalismo e seus modos de valorização, bem como sua necessidade expansionista, que tem o ponto de partida na fase originária de pilhagens e apropriação privada de recursos naturais por parte da burguesia.

A base teórica descrita em linhas gerais acima serviu como norteadora dos questionamentos e análises aqui propostas. Neste sentido, a pesquisa se articulou em três etapas relacionadas. A primeira cuidou de um debate mais teórico sobre as agências reguladoras e seu papel na nova configuração do Estado sob a égide das políticas neoliberais.

O foco se deu nos processos políticos que ocorreram naquele momento, com o intuito de compreender o papel pensado no governo FHC para as agências reguladoras durante a reforma do Estado ocorrida no Brasil nos anos 1990.

A intenção também foi indicar as contradições presentes nos textos da Reforma do Estado. Ao mesmo tempo em que seus formuladores destacavam a necessidade de participação da sociedade na administração pública, por outro lado não criaram instrumentos que efetivamente permitisse um controle social efetivo por parte população, que não aqueles que tratam o cidadão meramente como um cliente consumidor. Apoiados numa concepção que entendemos partir de uma posição liberal conservadora, diziam estar defendendo os interesses públicos através da implantação das agências reguladoras, como a ANA. Nesta etapa, de cunho mais teórico, tornou-se necessário uma análise do discurso da Reforma do Estado a respeito da função reguladora a partir de documentos oficiais, legislação, debates na imprensa e artigos relacionados ao tema.

Sendo que a ANA afirma que uma de suas principais missões é promover o uso sustentável da água, voltamos também nesta etapa teórica a questionar as concepções ambientais assumidas pela agência, com base na bibliografia aqui proposta. Desse modo, partindo do pressuposto que a ANA adota uma postura ambiental baseada em parâmetros econômicos de estilo neoclássico, e ao passo que possui como instrumento de gestão medidas economicistas como a cobrança pelo uso da água, sentimos a necessidade de realizar um debate teórico entre as políticas ambientais que possuem um ponto de vista econômico de base liberal, contrapondo à linha teórica por nós defendida.

A segunda etapa de caráter histórico se deteve na contextualização da criação da ANA, destacando os debates que se travaram no período por meio da análise dos anais do seminário para discussão dos anteprojetos de lei, além de documentos disponibilizados por meio digital no Ministério do Meio Ambiente, Câmara e no Senado. Para realização da pesquisa que deu base para essa etapa, consideramos importante a discussão e a investigação de documentos oficiais, legislação, textos, e artigos, elaborados pelos formuladores das agências com destaque óbvio à Agência Nacional de Águas⁷. A intenção foi demonstrar que desde sua fase embrionária, a ANA foi pensada essencialmente como um órgão voltado para reforçar a

⁷ Utilizamos também como fonte de dados, informações e relatórios que focam suas análises na gestão das águas, disponibilizados em sites e publicações de órgãos e entidades como a Organização das Nações Unidas (ONU), Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

condição de bem econômico existente na água, a partir da ênfase nos instrumentos de cobrança presentes na PNRH como meios de regulação.

Foi nesse sentido que a terceira etapa desta tese, de caráter empírico, se ateve na análise da atuação da ANA (2000-2010). O direcionamento das avaliações se deram de forma mais específica na implementação dos instrumentos da PNRH na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, particularmente no que se refere às questões que envolvem o comitê de bacia, a agência local, e a cobrança pelo uso da água. A partir da análise qualitativa e quantitativa de documentos⁸ referentes à efetivação da nova política de águas naquela região, a intenção foi apontar os resultados, os limites, enfim, as contradições dos instrumentos de gestão recomendados pela ANA no comitê, que foi pioneiro na implantação do modelo de administração das águas presente na PNRH.

Contudo, para chegar nessa etapa, estruturamos os capítulos de modo que o ponto de partida de nossa análise se voltou inicialmente para a contextualização da situação do uso e acesso aos recursos hídricos em âmbito nacional, ao abordarmos aspectos gerais que posteriormente, ao longo do trabalho, foram retomados. O objetivo, a partir do conteúdo do primeiro capítulo, foi problematizar alguns pontos de conflitos, bem como as contradições que envolvem o uso da água em face à luz da nova política de águas, sobretudo diante do que ocorre atualmente na agricultura, geração de energia, e abastecimento público urbano. Este esforço em sintetizar tais cenários visou expor o cenário no qual a ANA atua para assim tentar avaliar a objetivação da PNRH a partir de suas ações mais concretas, questionando até que ponto as medidas presentes no novo modelo brasileiro de gestão das águas estabelecido no final dos anos 1990 se atém para as injustiças ambientais e desigualdades quanto ao acesso à água.

Em seguida, as atenções se voltaram para compreender como o modelo de administração pública gerencial foi adaptado no Brasil a partir do projeto político neoliberal, por meio da análise do discurso adotado pelo governo federal na época, que entendia as mudanças voltadas para inserção do país no processo de mundialização do capital como único caminho possível. A intenção foi questionar a retórica adotada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e sua tentativa de criar uma narrativa comum em torno das mudanças no papel do Estado, de fomentador do desenvolvimento e monopolizador dos serviços públicos, para uma função gerencialista voltada para o mercado.

⁸ A maioria deles disponíveis em forma digital, como documentos referentes ao processo de outorga, atas de reuniões de audiências públicas em comitês de bacia, além de relatórios e pareceres divulgados pela ANA, e pelo comitê de bacia local sobre concessão do uso da água e os resultados da cobrança.

Pontuamos a forma como essas mudanças eram caracterizadas pelo governo, momento em que adotava um discurso de preservação dos interesses públicos e necessidade da participação da sociedade através do que chamavam de controle social democrático.

Levando em consideração esse contexto, passamos a analisar qual o papel reservado para a participação da sociedade no que os formuladores da Reforma do Estado consideravam como controle social democrático e difuso. Ao tentar compreender tal conceito de participação social, objetivamos situar a forma como o cidadão era concebido nesse novo modelo de administração pública. Qual seja: ele é concebido de forma individualizada, tendo por função apenas fiscalizar, referendar regras, políticas e ações já pré-estabelecidas pelo governo, ficando restrito aos limites da democracia representativa liberal, quando muito. A participação social mais incisiva de forma deliberativa no delineamento dos rumos a serem tomados pelo Estado é sumariamente restrita ao poder político representativo.

O discurso de participação da sociedade no projeto neoliberal, juntamente com uma retórica que se utiliza constantemente de defesa do interesse público, e pautado por uma concepção de defesa do conhecimento técnico como sendo neutro e isento de pressões políticas e econômicas, foi uma das bases que permearam os debates que antecederam a criação das agências reguladoras, em especial da Agência Nacional de Águas, conforme tentamos aqui demonstrar.

Nesse sentido, orientamos as análises de forma a questionar as concepções de participação social e neutralidade técnica presentes no discurso dos defensores da administração pública gerencial, para assim discutir até que ponto a preferência pelo mercado e pela técnica, como se estivessem isentos de influência política, realmente se sustenta. Entendemos que a opção por regulamentações técnicas e econômicas são na sua origem frutos de decisões políticas que nem sempre são amplamente debatidas com a sociedade. São consequências de um modelo de participação social que despolitiza o processo decisório através do argumento da superioridade da técnica, e que induz a concepção da política como algo negativo. O resultado disso, por final, é a restrição do controle social na administração pública.

Contudo, o discurso de superioridade e neutralidade da técnica é recorrente, e certamente está enraizado também no conceito de desenvolvimento sustentável. A ideia central desse conceito é voltada para absorver os problemas ambientais, para dentro do conjunto de regras da sociedade industrial capitalista, de uma forma que os impactos não se configurem como um fator que possa impor limites ou mesmo implodir sua estrutura social.

Os impasses ambientais são incorporados nos debates sobre a sociedade industrial e fatores pertinentes como poluição e escassez de recursos naturais são considerados como externalidades ou variáveis ambientais a partir de uma avaliação técnica e econômica (Zhour, 2008). Assim, este conceito de sustentabilidade foi sendo adaptado nas políticas de recursos hídricos, e posteriormente na criação da ANA, por meio da conciliação de uma linguagem técnica e economicista com ideais de uso racional da água e sua preservação. Neste caso, percebe-se uma convergência do discurso de sustentabilidade da água com a necessidade de implantação de uma administração gerencial para o setor.

Guardada as proporções devidas, a ANA passou a ter por função a adaptação, e efetivação para o setor de águas, dessa linguagem técnica e economicista. Em certo sentido, essa é a função do regime regulatório atual, conforme é possível perceber ao buscarmos suas origens. Dessa maneira, com base nos estudos de Nunes (2007), Ramos (2005), Moura (2002), Ramalho (2007), entre outros autores que identificam o regime regulatório criado nos Estados Unidos como a influência para o modelo implantado no Brasil, considerou-se importante entender as origens e as variadas interpretações que serviu de inspiração para os formuladores da Reforma do Estado.

Traçamos assim um rápido histórico das agências reguladoras nos Estados Unidos desde o início do século XX, de modo a apontar suas diferentes características ao longo das décadas e, sobretudo, as similaridades daquele regime regulatório com as concepções que nortearam a administração pública gerencial no Brasil. Necessário nesse momento foi destacar a concepção de insulamento presente nas agências dos Estados Unidos, que entendem que quanto mais técnico e instrumental for o órgão regulador, mais neutra, racional e imparcial seriam suas decisões.

À luz dessas colocações, tornou-se imprescindível esmiuçar a criação do regime regulatório brasileiro desde sua raiz, a partir do foco na análise de documentos do MARE e do Conselho de Reforma do Estado, bem como do contexto de abertura econômica e privatizações. A importância da retomada e aprofundamento desse debate se deu em função de esclarecer a dissimulação no discurso recorrente do governo para criação das agências, voltado sempre para a retórica de necessidade delas para o bom funcionamento dos serviços públicos. Podendo ser consideradas como a principal consequência do processo de desestatização de alguns serviços e empresas públicas, as agências reguladoras são, dessa forma, resultado direto das privatizações, dado a necessidade de estabelecimento de regras para concessão de serviços.

Na prática, porém, o processo de privatização teve início antes mesmo que órgãos reguladores fossem criados e efetivados, fator que causou problemas em especial no setor elétrico, que historicamente esteve ligado ao de recursos hídricos. Até maio de 1996, não existia nenhuma definição clara de como seria as novas instituições responsáveis pela fiscalização e regulação dos serviços públicos no Brasil, sendo que até aquele momento, as telecomunicações, petróleo e gás natural, continuavam submetidos aos departamentos e autarquias como o Departamento Nacional de Combustível (DNC) e o Departamento Nacional de água e energia elétrica (DNAEE), conforme relata com detalhes o trabalho de Nunes et al (2007). A primeira agência criada para suprir essa carência foi a ANEEL, após iniciado o processo de privatização das companhias hidrelétricas.

Em relação à água, até os anos 1990 o controle estava ligado diretamente ao setor de energia elétrica atendendo as políticas desenvolvimentistas fomentadas até aquele momento pelo Estado, que tinha por função suprir as infraestruturas através de investimentos em setores estratégicos para o desenvolvimento da indústria e urbanização. A lei que regulava e definia os critérios para utilização das águas era o Código de Águas de 1934. Interessante chamar a atenção para o fato de que havia nessa lei a percepção de bem público embutida na água, que ideologicamente condizia com o Estado nacional desenvolvimentista idealizado pelo governo de Getúlio Vargas. A condição de patrimônio nacional, de um bem público pertencente ao povo brasileiro, que de certa forma se coadunava com o pensamento construído no período desenvolvimentista, deu um significado para forma como a água foi concebida no Código de Águas.

Mas, embora existisse a ideia da água como patrimônio público no período em que vigorou o Código de Águas, a apropriação energética e industrial de forma autoritária por parte do Estado para suprir as demandas da burguesia industrial e agrícola foi evidente, sobretudo no período da ditadura civil militar, em que a água foi absorvida para fomentar a construção de grandes estatais hidroelétricas, sem levar em consideração os impactos socioambientais de grande magnitude ocasionados pela construção de barragens. Cabe assim ressaltar que a necessidade de mudanças na forma como a água é gerida se tornou emblemática na reta final da ditadura civil-militar. É um momento em que a sociedade, por meio de movimentos sociais como os atingidos por barragens, pressionam o Estado para que haja maior participação da população na forma de se decidir o uso das águas.

Em que pese tudo isso, a legislação criada no governo Vargas foi a principal regulação do setor até os anos 1990, período em que se iniciaram os debates para uma nova forma de

gestão de acordo como o que foi definido na Constituição Federal através do inciso XIX, artigo 21, que dava competência à União para instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga e uso das águas. Todo esse processo culmina com a criação da PNRH. Ainda que a PNRH apresente, em tese, meios para a participação da sociedade na gestão das águas através dos comitês de bacia, o que acaba prevalecendo são as medidas econômicas de gestão, que ganham ainda mais evidência com a criação da ANA.

Assim, para entender como ocorre todo esse processo voltamos nossas atenções para os debates que se estabeleceram na Câmara dos Deputados para criação da nova política de águas, inicialmente com o projeto de lei 2.249/91 que anos depois se tornaria a lei 9433/97. Nesse ponto a intenção foi entender o que esteve envolvido nos substitutivos dessa lei por parte dos relatores Fabio Feldman (PSDB/SP), Aroldo Cedraz (PFL/BA) e Romel Anízio (PPB/MG), até a aprovação na Câmara em 1996 e sanção do presidente em 1997.

Inevitavelmente, os debates para criação da nova lei de águas refletiram em alguns momentos a reestruturação que estava ocorrendo no setor elétrico e dessa forma, não há como desvencilhar ou negar que exista uma relação próxima entre os dois setores, ou mesmo que as tentativas de se estabelecer caminhos autônomos para a administração das águas iriam, mais cedo ou mais tarde, ceder a essas pressões, muito em função do papel preponderante de controle sobre os recursos hídricos que o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (DNAEE) teve historicamente. Levando em consideração essas colocações, nos pareceu claro que o Ministério de Minas e Energia exerceu influência na estrutura da nova lei de águas.

Além das pressões sofridas, a PNRH adaptou no seu conteúdo instrumentos de gerenciamento de água presentes em outros países como a França, pautados em medidas técnicas e econômicas como a cobrança pelo uso da água no intuito de arrecadar recursos financeiros para investimentos focalizados. A tentativa foi conciliar tais medidas com estratégias de descentralização e participação social através da criação dos comitês de bacias hidrográficas. No entanto, a regulamentação e efetivação desse novo marco regulatório só vai se tornar mais efetivo de fato com a criação da ANA, e assim posteriormente com a adaptação da administração pública gerencial para o controle e gestão dos recursos hídricos.

O caráter da ANA, conforme ficava claro nos debates para sua criação no Congresso Nacional, seria de gestora e fiscalizadora do uso dos recursos hídricos, não estando sob sua responsabilidade a concessão de serviços públicos, mas sim o controle da alocação da água através da outorga e algumas ações direcionadas. Necessário ressaltar que a ANA não possui

como função ser empreendedora dos serviços de abastecimento e saneamento ou de qualquer tipo de obra, mas possui a responsabilidade de fiscalizar a viabilidade técnica dos mais variados empreendimentos que envolvem o uso da água, bem como apoiar programas que julgue eficiente dentro do que considera uma gestão sustentável.

Após a análise de todo processo político de Reforma do Estado, da PNRH, e da criação da ANA, ainda durante o governo FHC, as atenções se voltaram para compreender a forma como o governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva passou a lidar com o regime regulatório que estava herdando. Para tanto, as atenções se voltaram primeiramente para entender o funcionamento das agências, de modo a descrever situações e problemas que envolviam até aquele momento a ANEEL e a ANATEL, para em seguida centrarmos o foco detidamente na atuação da ANA. A análise realizada visou questionar até que ponto o discurso de que as ações tomadas no âmbito das estratégias das agências podiam em algum momento ser consideradas realmente pautadas por decisões neutras, independentes de pressão política e interesses privados, ou mesmo, até que ponto isso efetivamente se concretizou.

Diante disso, as avaliações aqui feitas com base em estudos de consultoria, e matérias da imprensa na época, indicaram várias controvérsias existentes na atuação dessas agências, cercadas de imprecisões jurídicas e falta de quadros técnicos suficientes. Além do mais, era aparente a influência dos setores econômicos que deveriam ser fiscalizados pelas agências, situação que sugeria, inclusive, um claro processo de captura do regulador pelo regulado. Foi naquela conjuntura, sobretudo no ano de 2002, durante as campanhas eleitorais para presidência da república, que a oposição liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em meio às críticas direcionadas aos rumos que o país tinha tomado, apontava a fragilidade do Estado e das agências reguladoras como problemas em potencial.

Passadas as eleições, e com a vitória de Lula, uma das críticas mais contundentes feitas às agências reguladoras, ainda no período de transição de governo, se detiveram na falta de regras claras de atuação das mesmas e do confronto de funções com os ministérios. O governo Lula não aceitava que as agências tivessem ao mesmo tempo, além do papel a elas teoricamente designados de regulação, as funções de traçar diretrizes e realizar políticas estratégicas. Essa era a impressão que o governo eleito em 2002 fazia transparecer na imprensa sobre o que tinha herdado depois de oito anos de governos tucanos. Aparentemente havia um consenso de que o governo FHC, ao se abster de atuar diretamente através dos ministérios em setores estratégicos, deixando para as agências recém criadas essa função, tinha aberto mão de qualquer forma de planejamento estatal.

A impressão que o governo Lula passava no seu início é de que as agências eram um meio do governo FHC perpetuar e blindar suas políticas liberais pró-mercado para além do seu mandato. É nesse sentido que se observa a ansiedade por revisões e mudanças, vistas na época como necessárias para retomar o planejamento de áreas estratégicas, que no entender dos ministros da Fazenda, Antonio Palocci, e de Minas e Energia, Dilma Rousseff, estavam comprometidos. Parecia evidente que uma das intenções do governo Lula seria redefinir o papel das agências reguladoras, principalmente quando deixava claro seu descontentamento com a autonomia das agências em aumentar tarifas, principalmente do setor elétrico. Por outro lado, o governo Lula não abriu mão da política macroeconômica do seu antecessor, mantendo metas de inflação, superávit primário, e realizando um efetivo ajuste fiscal no primeiro ano de governo.

No entanto, em momento algum o governo Lula deixou transparecer preocupação mais efetiva com questões relacionadas ao controle social dessas agências no sentido de fazer valer o papel democrático de participação social nas decisões tomadas, algo que fora minimamente colocado na legislação que deu origem ao modelo regulatório. Mesmo as críticas iniciais às agências acabaram oscilando para um teor mais ameno, quando se constatou que alterar as regras de regulação poderiam afastar investidores. É a partir daí que o discurso do governo se volta para realização de ajustes que dessem mais precisão para o regime regulatório, o que foi tentado através do Projeto de Lei 3337/2004, que após quase dez anos de tramitação acabou sendo engavetado.

Ao passo que o governo Lula passou a ver como essenciais apenas mudanças específicas nas agências, no sentido de impor maior precisão nas suas funções, para que assim pudesse atender reivindicações dos setores regulados quanto à transparência, praticamente nada se alterou de concreto no que diz respeito aos aspectos legais do regime regulatório formulado no governo anterior ao seu. Se por um lado o governo Lula assumiu uma agenda semelhante à de FHC em muitos aspectos de seu governo, sobretudo na política macroeconômica, por outro, as agências, de certa forma, perderam importância. No caso, uma importância que nunca se consolidou, ao passo que os Ministérios recuperaram protagonismo, sobretudo no segundo mandato de Lula. A questão central é que as agências, consideradas inicialmente como órgãos de defesa do interesse público segundo o modelo de Reforma do Estado, amparadas por um discurso tecnoburocrático de autonomia e neutralidade de ações, dificilmente conseguiriam, no nosso entender, produzir na prática o objetivo de se chegar a resultados que fossem além dos reflexos das pressões de setores com maior força política e

econômica. Isso fica de certa forma evidente no papel que a ANA assume na gestão das águas.

1 - CONJUNTURA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Neste primeiro momento o objetivo é fazer uma contextualização da situação do uso e acesso à água em âmbito nacional, para em seguida apontar características gerais presentes no setor que serão retomadas e aprofundadas posteriormente. A intenção é problematizar aspectos pertinentes em torno do controle e gestão, e dessa forma expor pontos de conflitos e contradições que envolvem o uso da água, mais diretamente na agricultura, geração de energia e abastecimento público urbano. Este esforço em sintetizar tais elementos visa compreender o cenário no qual a ANA vem atuando para assim destacar a PNRH a partir de suas ações diretas, e por fim questionar até que ponto a objetivação do novo marco brasileiro de gestão das águas estabelecido no final dos anos 1990 se atém para as injustiças socioambientais e desigualdades no acesso à água.

Nunca é demais lembrar que a água é biologicamente essencial para toda e qualquer forma de vida, além de ser fundamental para as atividades econômicas. Historicamente a água teve importância destacada no surgimento das grandes civilizações antigas que se estabeleceram em regiões de grande disponibilidade hídrica, como nas margens de rios importantes como o Nilo no antigo Egito, na planície fértil do Tigre-Eufrates na Mesopotâmia e no rio Indo no Paquistão, sendo essencial para irrigação e uso humano.

Roma, a maior cidade da antiguidade, que estabeleceu um dos maiores impérios do mundo na sua época, contava com uma infraestrutura hídrica composta de aquedutos subterrâneos e externos para abastecer sua população e as atividades agrícolas. Muitos povos nativos da América se fixavam próximos das regiões e vales com oferta abundante de água, e quando necessário construía obras para conter e drenar a água da chuva, como pode ser observado em monumentos que até hoje despertam admiração, caso das ruínas de *Machu Pichu*, por exemplo. Saber lidar com a escassez ou excesso de água sempre condicionou a sobrevivência ou a derrocada das mais diferentes civilizações ao longo da história.

No entanto, qualquer abordagem sobre o tema água, independente do enfoque que se queira dar, necessariamente tem de levar em consideração seus mais amplos aspectos e proporções. Conforme destaca Bouguerra (2004), a importância simbólica da água para diferentes culturas, nos atenta para a necessidade de uma visão universal humanista como condição para compreender sua importância⁹. Os diversos aspectos étnicos e sociais que se

⁹ Demonstrando a riqueza simbólica que existe na água, Bouguerra (2004, p 32) comenta: “Os significados religiosos da água são inumeráveis, ambíguos, mas, apesar disso, coerentes. Eles se referem à origem da vida humana e espiritual por graça da água, às suas propriedades purificadoras, transcendentais, de passagem. Nas três religiões monoteístas, Moisés, Jesus e Mohamed fazem milagres relacionados à água: esse elemento sempre fascinou a humanidade; produzi-lo, transformá-lo ou passar por meio dele sempre pareceu sobrenatural[...]”.

construíram culturalmente ao longo do tempo, a partir da forma como o ser humano se relacionou e se relaciona com a água, demonstra os possíveis equívocos ao se estabelecer e impor medidas de controle e ações homogeneizantes na sua administração. É nesse sentido que Bruni (1993) nos chama a atenção para o fato de que com o advento da sociedade industrial no século XIX, a água tornou-se apenas mais um elemento, um objeto submetido à técnica.

Desde fins do século XVIII, a água deixou, para nossa cultura, de ser um elemento, uma substância primordial, qualitativamente diferenciada, para tornar-se H₂O, ou seja, “corpo incolor, inodoro, insípido, líquido à temperatura ordinária, resultante da combinação de um volume de oxigênio e dois de hidrogênio e capaz de refratar a luz e dissolver muitos outros corpos”, conforme a definição da *Grande Enciclopédia Delta-Larousse*. Depois que a água tornou-se objeto da razão científica, passou a ser um corpo entre os outros, muito importante, é certo, mas sem alma, sem sentido, uma coisa morta. (BRUNI, 1993, p. 57).

Bruni se refere à água como “coisa morta” no sentido de que após o advento da razão científica, o papel que a água desempenha nas mais variadas culturas humanas como também nas artes, nos mitos, e na própria filosofia, conforme ele mesmo cita, é deixado de lado. Diante do modelo de relações sociais e de produção predominantes, a água passou a ser submetida à esfera da razão científica, do progresso industrial, de uma forma que dificilmente abre espaço para outro tipo de relação com a água a não ser a imposta pela estrutura socioeconômica vigente, normalmente instrumental. A questão não é desprezar a tecnologia, mas sim questionar qual a intenção da tecnologia e, sobretudo, sua preponderância sobre outros aspectos, principalmente no que se refere à função social e vital da água, e seu reconhecimento como bem comum, ou mesmo um direito humano fundamental.

Diante de um modelo produtivo e social hegemônico que se funda em princípio pela razão técnico científica como o paradigma que norteia o progresso da sociedade capitalista, os aspectos históricos, sociais e culturais, quase sempre não possuem a atenção devida. No entanto, as contradições advindas das diferentes formas de se relacionar com a água ficam evidentes, seja nas manifestações e reivindicações dos movimentos sociais ligados ao campo que denunciam a degradação e concentração do controle da água, ou, conforme pudemos observar nos últimos anos, na ocupação do canteiro de obras da usina hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, pelos índios da etnia Mundurucu que almejavam, ao menos, serem consultados previamente sobre a construção das barragens e a inundação de suas terras¹⁰.

¹⁰ Cf. em “Índios ocupam canteiro de obras de Belo Monte”, Valor Econômico, 02/05/2013. Disponível em <<http://www.valor.com.br/empresas/3108948/indios-ocupam-canteiro-de-obras-de-belo-monte>> Acesso em jun. 2013.

1.1 – Crise Hídrica

Diante dos problemas de abastecimento de água que se tornaram recorrentes em locais que até pouco tempo não enfrentavam situações desse tipo de forma tão agravante e por um tempo demasiado prolongado, conforme ocorreu na região metropolitana de São Paulo, as discussões relativas à existência de uma crise hídrica tomou grande proporção na sociedade, especialmente na imprensa. Precisou que o considerado centro econômico e financeiro da América Latina passasse por situações inusitadas para que o tema da água tivesse a atenção necessária, ainda que envolta em muito senso comum e informações distorcidas.

Porém, não é de hoje que a água tem causado inúmeras inquietações e suscitado os mais variados interesses e debates sobre como gerir bens naturais de forma sustentável¹¹. Estudos e pesquisas realizadas nos últimos anos, com as mais diferentes abordagens, têm projetado cenários preocupantes de escassez e conflitos pelo uso da água, além de dizerem algo óbvio que nem sempre fica explícito para as sociedades, qual seja: que as desigualdades no acesso à água não são influenciadas somente por aspectos geográficos, mas também por determinantes políticos e econômicos¹². Além do mais, o alarme trazido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) nos seus recentes relatórios, tem alertado para a possibilidade cada vez mais presente de impactos naturais causados pelas mudanças climáticas – ocasionadas, sobretudo, pela ação humana – que influenciam no regime de chuvas e prejudicam a reposição dos corpos d'água¹³.

¹¹ Dados sobre a quantidade de água no planeta demonstram que do volume total de 1,4 bilhão de km³ existentes, apenas 35 milhões de km³ são recursos de água doce. Destes, 24 milhões de km³ estão na forma de gelo e cobertura de neve permanente em regiões montanhosas e 8 milhões de km³ estão na forma de água subterrânea. Apenas 0,3% da água doce do mundo se encontra em rios e lagos, totalizando 105 mil km³. Maiores detalhes sobre estes aspectos hidrológicos podem ser consultados no trabalho de Shiklomanov (1998).

¹² A água é mal distribuída geograficamente pelo planeta. Alguns países concentram em seus territórios a maior parte dos recursos mundiais de água ao passo que a maioria enfrenta algum tipo de problema com a escassez natural. Segundo Bouguerra (2004, p 71-72): “[...]vinte e três países possuem dois terços dos recursos mundiais de água: trata-se, além dos quatorze países da União Europeia, do Brasil, Canadá, Estados Unidos, Índia, Indonésia e Rússia. A Ásia abriga 60% da humanidade, mas dispõe de 36% dos recursos de água do planeta, enquanto a América do Norte e América Central gozam de 15% das águas da terra para 8% de seus habitantes. A Índia, cuja população vem imediatamente após a do Império do Centro, dispõe somente de 4% das águas do globo. Quanto aos países árabes, que representam 10,3% da superfície terrestre e 4,5% da população mundial, não possuem mais do que 0,43% dos recursos de água recuperável e se beneficiam somente de 2% das chuvas do planeta. Para os seis países membros do Conselho de Cooperação do Golfo, o déficit de água em relação as necessidade é de 15 bilhões de metros cúbicos.”

¹³ Os últimos relatórios do IPCC afirmam que vivemos atualmente um cenário de mudanças no clima e que as intervenções humanas no meio natural são as principais responsáveis por esse quadro. No último relatório lançado em 2013, o IPCC reafirmou que o ser humano é responsável por mais da metade da elevação média da temperatura entre 1951 e 2010 e que existe a clara possibilidade da temperatura média global aumentar 2°C até 2100. O relatório chama atenção ainda para a concentração sem precedentes de gases poluentes na atmosfera e para elevação dos oceanos que entre 1901 e 2010 aumentou cerca de 19 cm. De acordo com o IPCC (2013, p. 124): “Eleven of the last twelve years (1995–2006) rank among the 12 warmest years in the instrumental record of global surface temperature (since 1850). The updated 100-year linear trend (1906 to 2005) of 0.74°C [0.56°C to 0.92°C] is therefore larger than the corresponding trend for 1901 to 2000 given in the TAR of 0.6°C [0.4°C to 0.8°C].” Disponível em : CUBASCH, U., D. WUEBBLES, D. CHEN, M.C. FACCHINI, D. FRAME, N. MAHOWALD, AND J.-G. WINTHER. Introduction. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University

A Organização das Nações Unidas, através do PNUMA e da UNESCO, realizou e financiou vários estudos, principalmente na última década, alertando para um cenário de crise da água. Nos relatórios de desenvolvimento humano publicados em meados dos anos 2000 já havia a constatação de que estávamos vivendo uma crise de abastecimento de água com pioras ano a ano. O Relatório de 2006 foi dedicado exclusivamente para escassez hídrica, ao ponto que chamou a atenção para o fato de que se mantido os padrões de consumo atuais, por volta do ano 2025 cerca de 5,5 bilhões de pessoas iriam sofrer com dificuldades de acesso à água potável. Naquele momento, calculava-se que 1,2 bilhões de pessoas não tinham acesso às águas com qualidade de consumo adequadas, e 2,6 bilhões de pessoas não dispunham de coleta de esgoto.

O Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU de 2007/08 dedicado às alterações climáticas do planeta também destacou que o aquecimento global poderia gerar, entre outros problemas, uma total insegurança hídrica, ao afirmar que se providências não fossem tomadas, por volta do ano de 2080, cerca de 1,8 bilhão de pessoas enfrentariam problemas relacionadas à escassez de água. Particularmente na América Latina, o abastecimento de água junto às populações urbanas estaria comprometido, bem como a irrigação agrícola e a geração da hidroeletricidade.

Um aspecto sempre colocado como algo num horizonte próximo nos relatórios da ONU, ou mesmo não abordado com o devido destaque, são os conflitos por água. Contudo, estudos e pesquisas afirmam que tais conflitos são recorrentes, de modo que as previsões de embates relacionados ao acesso à água potável não se configuram apenas como previsões ou cenários futuros. Rodrigues (2010), por exemplo, ao analisar as particularidades do conflito entre Palestina e Israel demonstra que a disputa por água, diante do âmbito da complexidade que envolve os problemas ali existentes, é um dos focos de disputa e questão central nas discussões de acordos de paz¹⁴.

Para Vandana Shiva (2006), guerras por água são comuns, porém não são reconhecidas como tal. Shiva afirma que os conflitos estão ocorrendo em todas as sociedades e em níveis globais, diante de culturas e ecossistemas diferentes, e apresentam-se como

Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013. Disponível em <http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_Chapter01_FINAL.pdf> Acesso em mar/2014.

¹⁴ Segundo Rodrigues Jr (2010, p 209): "[...]o que de fato ocorre no momento é um controle e um uso desproporcional das águas na região entre os dois povos, inclusive nas águas que estão dentro dos Territórios Ocupados da Palestina, que teoricamente, ou até mesmo de acordo com as resoluções da ONU ou convenções internacionais, são de direito exclusivo dos palestinos. Foi possível verificar a precariedade em termos de quantidade e qualidade da água consumida pelos palestinos, sobretudo quando comparada com a disponibilidade de água que os cidadãos israelenses residentes em Israel e nos Territórios Ocupados têm. Essa precariedade abala de forma inquestionável a economia palestina, assim como traz problemas ao cotidiano desse povo."

choques entre as formas como os povos se relacionam com a água. Nesta disputa, segundo Shiva (2006), se encontra de um lado milhões de espécies e pessoas que buscam água para sua sobrevivência e manutenção, e de outro, empresas multinacionais assessoradas por órgãos multilaterais como o Banco Mundial, que enxergam a água como mercadoria associada ao comércio e direitos corporativos.

Caso emblemático que não pode deixar de ser interpretado como conflito pela água ocorreu nos anos 1990 na Bolívia, no caso, uma disputa relacionada às tentativas de privatização. Conforme relatos de Shiva (2006), o Banco Mundial concedeu um empréstimo de 25 milhões de dólares ao governo boliviano em 1999, mas exigiu que o país privatizasse os serviços de água de Cochabamba, uma das cidades com maior capacidade hídrica da Bolívia. A privatização ficou a cargo da empresa estadunidense Bechtel¹⁵, considerada uma das maiores corporações de engenharia do setor de águas do mundo. O que chama a atenção neste caso é que o contrato de privatização não só incluiu os serviços de abastecimento de água, como também a água da chuva e dos poços, o que gerou uma enorme revolta na população que saiu às ruas para protestar sendo violentamente reprimida pela polícia.

A revolta popular foi tamanha que a Bechtel foi expulsa da Bolívia após o governo boliviano rescindir contrato com a mesma. Shiva (2006) chama a atenção ainda no sentido de que a situação em Cochabamba se tornava ainda mais grave ao passo que o salário mínimo na cidade era inferior a 100 dólares por mês, e as contas de água chegavam a vinte dólares mensais. Contudo a saída da Bechtel da Bolívia ainda deixou na época problemas jurídicos para o governo boliviano e para os movimentos que se organizaram¹⁶.

Shiva (2006) descreve também o fato que dos quarenta empréstimos desembolsados pela International Finance Corporation¹⁷ em 2000, doze possuíam exigências de privatização parcial ou completa do fornecimento de água e insistiam na criação de políticas para estimular a recuperação total dos custos e a eliminação dos subsídios. Swyngedouw (2004) explica tal fato ao afirmar que o fornecimento de água está cada vez mais incorporado ao processo de globalização econômica, e tem por meta a concentração do setor num pequeno número de corporações de água.

¹⁵ Bechtel Group - Grupo multinacional de origem estadunidense que atua nos ramos construção civil, infraestrutura, petróleo, gás, meio ambiente e águas. < <http://www.bechtel.com/> > Acesso em abr. 2013.

¹⁶ De acordo com Shiva (2006, p14): “[...]Águas de Tunari e Bechtel deixaram a Bolívia, e o governo foi forçado a revogar sua legislação de privatização da água. A empresa de água SEMAPA (juntamente com suas dívidas) foi entregue aos trabalhadores e ao povo. No verão de 2000, La Coordinadora organizou audiências públicas para estabelecer o gerenciamento e o planejamento democráticos. As pessoas tomaram o desafio de estabelecer uma democracia da água, mas os ditadores da água estão tentando o melhor que podem para subverter o processo. A Bechtel está processando a Bolívia e o governo boliviano está assediando e ameaçando os ativistas da La Coordinadora.”

¹⁷ Órgão do Banco Mundial voltado para o setor privado nos países em desenvolvimento.

Exemplos nesse sentido citados por Swyngedouw (2004) são as companhias francesas que possuem uma grande fatia do mercado de águas e se desenvolveram devido ao acesso preferencial em longo prazo no mercado de água da França, possibilitado pela legislação adotada no país desde a década de 1960 que facilitava a atuação da iniciativa privada no setor. No caso, uma legislação que combinava investimento estatal em infraestrutura, e gerenciamento privado dos serviços de abastecimento de água, estratégia extremamente lucrativa para as companhias de água.

Na Argentina, Vargas (2005, p 32) relata que na província de Tucuman, com uma população de aproximadamente 1,3 milhões de pessoas, os serviços de saneamento de 17 cidades foram concedidos em 1995 a um consórcio controlado pelo grupo francês Vivendi. Logo após a concessão as tarifas sofreram um aumento global de 106%, o que provocou a elevada inadimplência dos usuários. Com previsão de duração de 30 anos, o contrato foi encerrado dois anos depois através de decreto provincial, o que gerou uma demanda de 300 milhões de dólares por parte da empresa ao *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID)¹⁸ que é vinculado ao Banco Mundial.

Em meio a um potencial cenário de disputa pela água, e exclusão de grande parte da população mundial a seu acesso, o PNUMA, na tentativa de apresentar soluções para o cenário crítico que se constatava, sobretudo nos aspectos sociais, elaborou no ano 2000 o programa Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), firmando um compromisso entre os 191 países membros da ONU de tentar atingir metas de desenvolvimento social, humano e ambiental até o ano de 2015. Entre os objetivos¹⁹, o de número sete previa ações para garantir a sustentabilidade ambiental e previa: (a) metas para garantir a sustentabilidade do planeta através de medidas que visem integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais; (b) reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura e esgotamento sanitário; (c) alcançar até 2020 uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados. Tal programa em nenhum momento se mostrou disposto a romper com as lógicas de gestão privatistas, ou mesmo se atentou de forma evidente para os conflitos por água potável, mas envolveu seus projetos em financiamentos de agências financeiras como o Banco

¹⁸ Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI).

¹⁹ De acordo com a ONU, os 8 objetivos de Desenvolvimento do Milênio são: (1) Redução da Pobreza; (2) Atingir o ensino básico universal; (3) Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (4) Reduzir a mortalidade na infância; (5) Melhorar a saúde materna; (6) Combater HIV, AIDS, malária e outras doenças; (7) Garantir a sustentabilidade ambiental; (8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Disponível em < <http://www.pnud.org.br/ODM7.aspx>>. Acesso em mar. 2013.

Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD) em parceria com os governos de países que buscassem apoio técnico financeiro para solucionar problemas, entre outros, de ordem socioambiental²⁰.

Recentemente, um dos últimos relatórios publicados pela ONU que acompanham os ODM nos países, indicou números que demonstravam avanços nos objetivos referentes à sustentabilidade. Especialmente quanto ao aumento do número de pessoas com acesso à água potável, o relatório demonstrou que 58% da população mundial são atendidas por um serviço de melhor qualidade, e 2,1 bilhão de pessoas atualmente contam com saneamento adequado (THE UNITED NATIONS, 2015, p 7). Já no final de 2014, o governo brasileiro comemorou o alcance de mais duas metas do ODM, no caso, a queda no índice de mortalidade infantil de crianças até cinco anos, e a redução do número de pessoas que não possuíam acesso a redes de saneamento básico²¹.

Em relatório de acompanhamento das ODM divulgado em 2014, fruto de uma parceria do IPEA com o PNUD, havia a constatação de que 70% das regiões analisadas no país podiam ser consideradas excelentes quanto à disponibilidade hídrica e demandas nas bacias hidrográficas. Contudo, mesmo tendo atingido tais metas, o estudo destacava algumas situações de estresse hídrico quanto à forma de uso, controle, acesso, e sustentabilidade da água. Inclusive, chamava a atenção para a seguinte constatação:

[...]a análise deve considerar também a alta demanda concentrada em regiões específicas do País, que demonstram maior estresse hídrico nas bacias da região semiárida, devido à baixa disponibilidade hídrica; na bacia do rio Tietê, por conta da alta demanda para abastecimento urbano; e nas sub-bacias do Uruguai e Atlântico Sul, em decorrência da elevada necessidade de água para irrigação. (IPEA, 2014, p 108).

De qualquer forma, as metas do ODM não nos dão uma análise detalhada da conjuntura interna de cada país no que se refere aos objetivos propostos. No relativo à situação das águas em âmbito mundial, outros documentos da própria ONU sugerem cenários preocupantes. Em março de 2010, no dia mundial da água, a ONU, através do PNUMA, publicava o documento *Claring the Waters: a focus on water quality solutions*, em que apresentou os principais desafios globais a serem enfrentados num cenário de inquietações causadas não apenas devido ao comprometimento da qualidade das águas, mas também da quantidade que poderia vir a se tornar insuficiente para atender o ritmo de crescimento das atividades econômicas e do contingente populacional.

²⁰ O conteúdo dos ODM pode ser consultado na “carta do milênio”, disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em mai. 2013.

²¹ Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/11/brasil-alcanca-mais-dois-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em jan. 2015.

Na época, segundo o relatório, quase um bilhão de pessoas em todo mundo não possuíam acesso à água potável, e cerca de quatro mil crianças menores de cinco anos morriam todos os dias de doenças relacionadas à falta de saneamento básico, vítimas de doenças como diarreia, cólera e disenteria. A situação ainda era muito parecida com os relatórios divulgados em meados dos anos 2000. O estudo do PNUMA (2010, p. 7) apresentava informações dando conta que em todo mundo mais de dois bilhões de pessoas viviam sem saneamento básico, e em mais de 80% dos países em desenvolvimento os dejetos eram jogados sem tratamento nos corpos de água receptores. Os casos mais graves encontram-se no sudeste asiático e na África.

As informações da publicação do PNUMA sugeriam um cenário de crise hídrica em âmbito global, chamando a atenção para números que se destacavam não apenas pelos índices de degradação e pressão cada vez maior sobre as águas, mas também pelas consequências negativas da contaminação e do acesso desigual, especialmente para as populações mais pobres, mesmo com avanço das metas do ODM.

Os dados apresentados naquele relatório foram reafirmados pela *Secretariat of Convention on Biological Diversity* em conjunto com o PNUMA através da publicação *Water and Biodiversity: Natural Solutions for Water Security* publicado em 2013. Os números destacavam que 40% da população mundial sofria com a falta de saneamento e afirmava que se nada fosse feito de efetivo para conter a degradação e desperdício, a projeção para o ano de 2025 era de que quase 2 bilhões de pessoas poderão viver em países com escassez absoluta de água doce.

Vivemos em um mundo que sofre com o rápido aumento da insegurança da água. Atualmente 884 milhões de pessoas (12,5% da população mundial) vivem sem água potável e 2,5 bilhões de pessoas (40%) não tem saneamento básico adequado. Em 2025, 1,8 bilhão de pessoas estarão vivendo em países ou regiões com escassez de água absoluta, e dois terços da população mundial poderá estar sob condições de estresse hídrico.[...] Riscos relacionados com a água são responsáveis por 90% de todos os perigos naturais, e sua frequência e intensidade estão geralmente subindo.[...] (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2013, p. 8. Tradução nossa)

Voltando para aspectos relacionados ao Brasil, embora o país conte com uma favorável reserva de água, o cenário também causa inquietação. A partir de uma parceria do PNUMA com a Agência Nacional de Águas, o documento referido acima foi aqui publicado, sendo inseridos no texto original os programas de gestão da água desenvolvidos no Brasil,

bem como a exposição dos desafios que são colocados para o país. A constatação na época era semelhante ao que ocorria nos outros países considerados em desenvolvimento²².

Ainda que redes de abastecimento de água sejam presentes em praticamente 99% dos municípios brasileiros segundo o IBGE, a falta de tratamento de esgoto, e a ausência de redes coletoras, é uma realidade em praticamente metade dos municípios²³. Os dados apresentados pela ANA com base em levantamentos do IBGE refletiam o baixo investimento dos governos em saneamento básico até então. Estudo do IPEA (2012) que analisou os gastos sociais do governo federal de 1995 a 2010 constatou que o setor de saneamento é tradicionalmente o destino de reduzidos recursos. No período analisado, os anos que receberam mais investimentos foram 2001 e 2009, com 0,23% e 0,20% do Produto Interno Bruto (PIB) respectivamente. Ou seja, não chegaram nesse período nem a meio por cento do PIB.

Contudo, investimentos maiores em obras de saneamento foram retomados com as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁴, lançado em 2007 pelo governo Luís Inácio Lula da Silva, já praticamente na metade do seu segundo mandato. A intenção declarada era tentar reverter os índices desfavoráveis do setor que, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento do IBGE (2010), apresentava lento avanço na cobertura de serviços de saneamento básico. Em pesquisa realizada no ano 2000, 52,2% de municípios possuíam redes coletoras de esgoto, ao passo que no ano de 2008, na última pesquisa realizada, o número de municípios subiu apenas 3%²⁵. Em relação ao abastecimento de água, O IBGE (2010) demonstrou uma situação mais favorável, sendo que 99,4% dos municípios brasileiros possuíam esse tipo de cobertura. A região sudeste era na época a única com 100%.

Embora a pesquisa consiga enxergar pontos positivos nesses dados, verificando um aumento significativo de redes coletoras de esgoto em algumas regiões como no norte e

²² Segundo a ANA (2011, p 13): “Apesar dos avanços sociais alcançados nos últimos anos, 80% do esgoto não têm tratamento adequado, de acordo com o levantamento de 2008 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dispomos de 12% das reservas de água doce do planeta, mas ainda enfrentamos problemas crônicos na área de saúde pública e de desenvolvimento econômico.”

²³ Aspectos mais aprofundados relacionados ao saneamento básico serão retomados ao longo dos próximos capítulos.

²⁴ O PAC saneamento libera recursos diretos aos municípios em obras voltadas para abastecimento, coleta e tratamento de esgotos. Segundo informações do Ministério das Cidades, o governo federal repassou mais 104 bilhões de reais entre 2007 e 2016 para obras de saneamento, contando com 1.058 obras concluídas. Disponível em < <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/02/brasil-atendeu-2018-uma-inglaterra2019-com-saneamento-basico-entre-2007-e-2015> > Acesso em mar. 2016. No entanto, o Instituto Trata Brasil, que acompanha as obras de saneamento do PAC, afirma que nos três primeiros anos do Programa foram gastos menos de 20% dos recursos contratados. Disponível em < <http://www.tratabrasil.org.br/instituto-trata-brasil-divulga-relatorio-de-um-ano-do-projeto-de-olho-no-pac> > Acesso em mar. 2016. Em avaliação posterior, o Instituto demonstrou que nos anos de 2011 e 2012, 65% das 138 obras monitoradas estavam paralisadas, mesmo com liberação de pouco mais de 50% dos recursos previstos. Disponível em < <http://www.tratabrasil.org.br/maioria-das-obras-de-esgoto-do-pac-esta-paralisada-e-avancos-seguem-timidos> > Acesso em mar. 2016.

²⁵ O IBGE (2010, p 40) esclarece que “[...]a estatística de acesso à rede coletora de esgoto refere-se apenas à existência do serviço no município, sem considerar a extensão da rede, a qualidade do atendimento, o número de domicílios atendidos, ou se o esgoto, depois de recolhido, é tratado.”

centro-oeste²⁶, é evidente que os índices estão muito aquém do necessário, ainda mais quando se é levado em consideração que a falta de esgotamento sanitário é o principal responsável pela poluição das águas nos centros urbanos.

De 2000 a 2008, houve um pequeno aumento no número de municípios com rede coletora de esgoto, mas nas Grandes Regiões alguns avanços foram consideráveis. Na Região Norte, a proporção quase dobrou no período, passando de 7,1%, em 2000, para 13,4%, em 2008. Houve também um aumento significativo na Região Centro-Oeste, de 17,9% para 28,3%. Tais melhoras, porém, pouco impactaram no resultado do Brasil, porque essas duas regiões respondem por um percentual pequeno do total dos municípios brasileiros. Nas regiões com maior número de municípios – Sudeste e Sul – as melhoras foram pouco significativas: no Sudeste, de 92,9% dos municípios atendidos, em 2000, passaram para 95,1%, em 2008; no Sul, de 38,9% para 39,7%, respectivamente. Na Região Nordeste, também houve pouca variação na cobertura desse serviço, que passou de 42,9%, em 2000, para 45,7%, em 2008. (IBGE, 2010, p. 42-43)

Em relação ao abastecimento, os dados do IBGE (2010) demonstravam que no ano de 2008, 87,2% dos municípios distribuíam água totalmente tratada. Os casos mais graves encontram-se no norte do país, onde 20,8% dos municípios disponibilizam água sem nenhum tratamento. No entanto, mais preocupante é o que se constata em relação ao tratamento do esgoto coletado, sendo que do total de municípios analisados, tal serviço foi realizado apenas em 28,5%. O IBGE (2010, p.45) informava que mesmo na Região Sudeste, que possui 95% dos municípios com redes coletoras de esgoto, menos da metade realizava o tratamento.

Mesmo com aumento dos investimentos do PAC em saneamento básico, os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento mais recente, publicado pelo Ministério das Cidades em relação ao ano de 2014, aponta a constatação de poucos avanços, informando que até dezembro de 2014 somente 57,6% dos municípios possuíam serviços de coleta de esgoto no meio urbano, e 40,8% dos esgotos gerados no país não recebiam tratamento. Além do que, quase 37% das águas tratadas são perdidas nas redes de abastecimento no momento da distribuição (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016, p 24).

1.2 - A disputa pelo acesso à água

Ao mesmo tempo em que o setor de abastecimento e saneamento apresenta deficiências, o consumo de água retirada dos rios e aquíferos para atender a produção econômica tem aumentado não só no Brasil, mas em praticamente todo o mundo. Segundo o PNUMA (2010), a produção agrícola, industrial, mineradora, como também obras de infraestrutura hídrica e lançamento de efluentes domésticos nos meios aquáticos, compõem os

²⁶ Entre 2000 e 2008 a região centro-oeste observou um aumento de cerca de 10% nos números de municípios com rede coletora de esgoto e na região norte os índices se elevaram para 5%.

principais fatores que afetam a qualidade e a quantidade da água. Na indústria, por exemplo, são elencados três principais impactos:

(1) as imensas quantidades de águas subterrâneas contaminadas durante a perfuração de poços de petróleo e gás; (2) a retirada de água para resfriamento de usinas, que reduz os volumes de água disponível para os ecossistemas; e (3) o aquecimento e a subsequente descarga de água de resfriamento, que aumenta a temperatura ambiente de rios, ribeirões e lagos, com efeitos prejudiciais para os ecossistemas naturais. Algumas das águas servidas provenientes de usinas também tem efeitos contaminantes que impactam a qualidade da água. (PNUMA, 2010, p. 17. Tradução nossa)

A constatação é que a maior parte das atividades econômicas industriais, agrícolas, ou extrativas, ainda são altamente poluentes e causam prejuízos, na maioria das vezes irreversíveis para as águas, principalmente devido ao grau e intensidade exigidos pelo modo de produção econômica²⁷. Também o consumo em larga escala vem aumentando em proporções consideradas elevadas, fato verificado nos países de renda alta e os considerados em desenvolvimento. Há basicamente um consenso entre estudos e pesquisadores que a maior demanda se encontra na agricultura²⁸. De acordo com Ribeiro (2008), a agricultura responde por 70% do total de consumo de água no mundo, ao passo que a indústria consome 22% e o uso domiciliar 8%. No Brasil a agricultura também é responsável pelo maior consumo de água. De acordo com dados da Agência Nacional de Águas (2013) o consumo para irrigação no ano de 2010 chegou a 72% na comparação com outros setores.

²⁷ Para exemplificar essas afirmações a partir de análises relatadas pelo próprio PNUMA (2010, p 11-14), pode-se elencar de forma geral os principais impactos ocasionados pelas ações humanas aos recursos hídricos: (a) contaminação por excesso de nutrientes: responsável pela floração de algas e esgotamento do oxigênio podendo matar organismos aquáticos, além de causar acidificação nos ecossistemas de água doce. Tal fato ocorre a partir da emissão de componentes químicos, sedimentos, metais pesados, componentes orgânicos, agrotóxicos, entre outros. (b) Erosão e sedimentação: processo natural que fornece sedimentos e matéria orgânica aos sistemas aquáticos. As alterações a partir das atividades humanas como construção de grandes barragens são responsáveis pelo aumento do processo natural de erosão ocasionando diminuição da produtividade primária e alteração das propriedades químicas da água. (c) Temperatura da água: alterações na temperatura da água ocasionadas por mudanças climáticas, usinas de energia térmica ou nuclear e unidades industriais, ocasionam alterações no ciclo natural podendo diminuir o volume de peixes. (d) Acidificação: causada por atividades industriais, principalmente pela mineração e queima de combustíveis fósseis, altera o PH da água deixando-o mais baixo causando estresse e mortalidade em diversas espécies aquáticas. (e) Salinidade: o aumento da salinidade na água é ocasionada devido o escoamento agrícola, de terras com alto teor de sais, descargas subterrâneas de perfurações de petróleo e gás ou outras operações envolvendo bombeamento. (f) Organismos patogênicos: bactérias, protozoários e vírus introduzidos nas águas a partir da contaminação fecal humana e animal, afetando negativamente espécies animais e vegetais. (g) Metais traço: arsênio, zinco, cobre e selênio, mesmo em pequenas quantidades são extremamente tóxicas para os organismos aquáticos, sendo lançados na água principalmente pela atividade agrícola, industrial e mineradora. (h) Contaminantes químicos e outras toxinas produzidas pelo homem: toxinas não metálicas, contaminantes orgânicos e agrotóxicos, utilizados em sua maioria na produção agrícola e responsáveis pela contaminação das águas, especialmente subterrâneas. (i) Introdução de espécies e outros distúrbios biológicos: espécies aquáticas introduzidas propositalmente em ecossistemas distantes para fins recreativos e econômicos alteram as propriedades químicas da água e as cadeias alimentares. (j) Contaminantes emergentes: produtos químicos em geral utilizados na indústria e na agricultura. Substâncias lançadas no meio ambiente por meio de liberações em medidas intencionais (aplicações de pesticida); na forma de subprodutos industriais e agrícolas (regulados ou não); por meio de despejos acidentais, vazamentos durante a fabricação ou o armazenamento inadequado; ou na forma de resíduos domiciliares.

²⁸ Retomaremos esses pontos ao longo desse capítulo.

Tabela 1 – Uso e consumo da água no Brasil em 2010

Finalidade	Vazão Total	Uso	Consumo
Abastecimento Urbano	522 m ³ /s	22%	9%
Abastecimento Rural	34,5 m ³ /s	1%	1%
Irrigação	1.270 m ³ /s	54%	72%
Indústria	395 m ³ /s	17%	7%
Dessedentação Animal	151,5 m ³ /s	6%	11%
Total	2.373 m³/s	100%	100%

Fonte: ANA (2013). Organizada pelo autor.

Dados disponibilizados pela ANA (2013), no seu relatório de conjuntura dos recursos hídricos, dão conta que houve aumento significativo do uso da água nos últimos anos de forma simultânea em todas as regiões do país, impulsionado especialmente pela irrigação. Chama atenção o destaque da agência sobre o aumento do consumo d'água na região da bacia hidrográfica do Tocantins/Araguaia e do São Francisco, considerado acima da média em comparação com anos anteriores. Segundo a ANA, houve um aumento acima de 70% do esperado para essas regiões no ano de 2012, sendo que a irrigação é responsável por 75% da demanda.

Fazendo uma análise geral sobre o consumo de água no país naquele momento, a ANA (2013, p. 91) afirmava: “Em termos globais, houve aumento das vazões de retirada para todas as finalidades, com exceção do uso para abastecimento humano rural, que apresentou ligeira queda”. Os números apresentados em relação à demanda por água reflete certamente o espaço cada vez maior que o setor de commodities, principalmente o agronegócio, vem tomando no Brasil, em específico devido o avanço da fronteira agrícola para regiões norte e nordeste.

De acordo com dados do Ministério da Agricultura (2010), o Brasil pode ser considerado um dos principais fornecedores de produtos agropecuários para o mundo, sendo o primeiro em exportação de suco de laranja, café e açúcar; o segundo em soja, carne bovina, tabaco, cana de açúcar e etanol; o terceiro em aves; e o quarto em milho e carne suína. O setor

agropecuário, o que mais consome água, rendeu 76 bilhões de dólares em exportação no ano de 2010. Numa comparação entre os anos de 2008 e 2010, houve um aumento de 18% no número de exportações, fator que faz com que um em cada quatro produtos agrícolas consumidos no mundo seja brasileiro.

O crescimento do setor agropecuário no Brasil também pode ser entendido por meio dos números relacionados à produção e a área utilizada em hectares. Em comparação com o ano de 1960, o Ministério da Agricultura (2010) apresenta dados onde demonstra que o Brasil aumentou sua produção de grãos ao longo dos anos chegando a mais de 774% no ano de 2010, e ocupou uma área de 47,5 milhões de hectares, mais que o dobro de 50 anos atrás. Na pecuária houve aumento de mais de 251% na criação de gado, e 39% na área utilizada para essa atividade. A projeção para o ano de 2021 era na época de um aumento de 26,8% na pecuária, e 23% na produção de grãos.

Embora o Ministério da Agricultura destaque que o agronegócio brasileiro é sustentável, o caracterizando como pioneiro na redução da emissão de gases de efeito estufa, a realidade do setor não deixa dúvidas que o modelo agrícola predominante exige terra e água em larga escala. A partir de análises do último censo agropecuário do IBGE referente ao ano de 2006, observa-se a confirmação de um cenário histórico presente no campo brasileiro: a concentração fundiária. Nesse sentido, concentrar terras, em certa medida, significa consequentemente ter também o controle das águas.

Utilizando o índice de Gini para analisar os contrastes da distribuição de terra, o IBGE (2006, p.109) diz através dos números que o Brasil ainda apresenta alto grau de concentração de terra, expresso pelo índice 0,872 em 2006. A região que apresenta maior índice de concentração são as que predominam o bioma do cerrado, em particular o Centro-Oeste, conhecido como Planalto Central. O IBGE relaciona tal fato ao agronegócio:

Pode-se afirmar que a monocultura da soja ou do binômio soja-milho, além do algodão, fez por reforçar a desigualdade que marcava a propriedade da terra em uma região historicamente ocupada por uma pecuária ultra extensiva. Assim, ao contrário das áreas do Rio Grande do Sul e do Paraná, precursoras da introdução e consolidação da agroindústria da soja no Sul do País a partir dos anos de 1970, na Região Centro-Oeste esta lavoura alcançou uma escala de tecnificação que influenciou a concentração fundiária nestes recortes. (IBGE, 2007, p. 111).

O agronegócio impulsiona a concentração fundiária em praticamente todo o país, embora com diferenças. De acordo com os dados do IBGE, a concentração na região nordeste se localiza na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, oeste baiano, e porção leste do Maranhão, ou seja, próximo às reservas hídricas. No Vale do rio São Francisco a fruticultura de espécies normalmente cultivadas em climas mais frios vem se consolidando e exigindo ao

mesmo tempo muito mais água que o normal. Na região norte, destaca-se o avanço da fronteira agropecuária em contraste com os povos ribeirinhos baseados na produção familiar de subsistência e na pesca (IBGE, 2007).

No sudeste, embora considerada uma região de baixa concentração fundiária, o IBGE observa que a mecanização e especialização de lavouras modernizadas como a de cana-de-açúcar tem prejudicado o produtor que possui menor grau de tecnologia, além de ter gerado a diminuição de postos de trabalho no campo, principalmente em São Paulo. Camargo (2007), em pesquisa que avaliou os impactos da modernização do campo sobre o emprego no estado de São Paulo, constatou a perda de 700 mil postos de trabalho no setor rural paulista no período de 1970 a 2004²⁹. Somado a isso, demonstrou o aumento da concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, que caiu de 470 mil para 233 mil, além de aumento da área total destinada ao plantio de cana, que foi de 20% para 48%.

Na região sul, embora apresente concentração, é caracterizada segundo o IBGE pela menor desigualdade na posse de terras do país, predominando em algumas localidades as características do padrão agrário da Europa ocidental trazido por imigrantes alemães e italianos, baseado em pequenas propriedades, situação está encontrada no noroeste do Rio Grande do Sul que se dedica a produção vinícola. Outro aspecto destacado pelo censo do IBGE diz respeito às áreas com matas e florestas contidas em estabelecimentos agropecuários reduzidas em 12,1 milhões de hectares em relação ao censo de 1995-96. Apenas na região norte, 6,8 milhões de hectares foram desmatados. Significativo também é a diminuição de pequenas propriedades rurais com menos de 10 hectares que passaram a representar apenas 2,7% da área rural brasileira, além do aumento da área ocupada por estabelecimentos rurais com mais de 1.000 hectares, que configura 43% da área total.

Sendo o setor agropecuário brasileiro o principal consumidor de água do país, não seria exagero dizer que a concentração das terras induz conseqüentemente à monopolização das águas, e nesse sentido os conflitos pela terra se configura também em disputas pelo seu acesso, conforme podemos constatar inclusive nas denúncias levantadas atualmente por movimentos sociais e instituições ligadas ao campo como a Via Campesina e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Além das bandeiras históricas de reforma agrária e defesa da soberania alimentar baseado no direito dos povos em decidir sobre sua própria política

²⁹ De acordo com Camargo (2007, p 169): “Considerando o período como um todo, entre o início da década de 70 e meados da década atual, a agricultura paulista eliminou quase 700 mil postos de trabalho, o que representou uma redução de quase 40% da ocupação agrícola no período em São Paulo.”

agrícola e alimentar, a Via Campesina coloca como compromisso e princípio de suas lutas a proteção das águas contra sua comercialização e privatização³⁰.

Embora o agronegócio seja responsável por grande parcela das exportações brasileiras, torna-se importante chamar a atenção para contradições sociais, econômicas e ambientais, provenientes de sua expansão, que a partir de grandes incentivos governamentais tem imposto uma lógica quase que hegemônica na política agrícola do país. Porto-Gonçalves (2004), por exemplo, afirma que este modelo agrícola, pautado na Revolução Verde, que teve início nos anos 1960 e se intensificou durante os anos 1990, tem como resultado além da enorme concentração das terras nas mãos de poucos proprietários, a destruição de florestas nativas, a degradação da biodiversidade, de mananciais, rios e o ataque às comunidades camponesas. Em análise sobre o avanço da modernização agrícola para Amazônia e o Cerrado, Porto-Gonçalves destaca que esse processo tem causado grande impacto ambiental para os biomas, alterando inclusive o equilíbrio hídrico dessas regiões muito ricas em água.

Nas regiões do Cerrado, Porto-Gonçalves descreve que com a chegada do agronegócio desde os anos 1960, os impactos para as populações e os recursos naturais foram bastante problemáticos. No caso específico dos recursos hídricos, destaca:

O uso intensivo de adubos e fertilizantes trazem consequências danosas, [...], sendo que aqui cabe destacar, ainda, o profundo desequilíbrio hídrico que se instaura com os latifúndios produtivos de agronegócio, com a captação de águas em profundidade trazidas à superfície para uma irrigação, com sistemas de pivô central, de baixíssima eficiência, onde se perde até 70% da água por evaporação direta e, assim, com a quebra/inversão da função de caixa d'água das chapadas. No fundo dos vales, a água já não jorra o ano todo, as fontes e córregos secam, rios se tornam intermitentes, o que passa a exigir, inclusive, barragens para regularizar o cursos de rios permanentes, como o São Francisco, que nasce nos cerrados, como tantos rios. (PORTO-GONÇALVES, 2004, p. 19)

Embora não faça críticas diretas ao modelo agrícola impulsionado pela Revolução Verde, e não chame a atenção para os problemas sociais por ela causados, os próprios estudos do PNUMA divulgados pela ANA deixa evidente a relação entre o avanço das atividades agrícolas empresariais e a degradação as águas³¹. Harvey (2011), por exemplo, afirma que o avanço da Revolução Verde baseada em Organismos Geneticamente Modificados e no uso de fertilizantes, defensivos químicos e pesticidas, entrou em conflito com as práticas tradicionais

³⁰ Documentos políticos da Via Campesina. Quinta Conferência. Moçambique, 2008. Disponível em <<http://www.viacampesina.org/downloads/pdf/policydocuments/POLICYDOCUMENTS-PT-FINAL.pdf>> Acesso em nov. 2013.

³¹ Segundo o PNUMA: “A imensa extensão das atividades agrícolas em todo o mundo contribui significativamente tanto para a produtividade econômica quanto para as cargas de poluentes. Desde a década de 1970, é cada vez maior a preocupação com os aumentos de escoamento de resíduos de nitrogênio, fosforo e agrotóxicos nas águas superficiais e subterrâneas. É sabido, há muito tempo, que os sistemas de cultivo intensivo, a crescente concentração de pecuária confinada em “fábricas” e as operações de aquicultura podem contribuir para a poluição difusa de águas superficiais e subterrâneas. Um estudo comparativo de fontes de poluição doméstica, industrial e agrícola da zona costeira dos países do Mar Mediterrâneo constatou que a agricultura é a fonte principal de componentes e sedimentos de fósforo.” (ANA, 2011, p 24)

agrícolas e se expandiu amparada por ações sistêmicas do Estado e do capital com fins de acumulação³².

A Revolução Verde é hoje uma realidade em praticamente todo o mundo, em especial no Brasil³³. Nesse sentido, os conflitos gerados no campo, pelo acesso à terra, são tensionados de forma latente na medida em que problemas ambientais e a escassez de água começam a afetar a parcela da população mais vulnerável, em especial, a situação denunciada por pequenos agricultores, assentados, e populações rurais tradicionais. Como consequência desses cenários, observamos a luta dos movimentos sociais como O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Diante de cenários cada vez mais presentes de escassez hídrica, o MST realizou no ano de 2012 uma jornada de lutas para expor ao poder público os impactos da seca na vida dos agricultores. Naquele momento foram ocupadas prefeituras dos Estados do nordeste e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF). Na avaliação do MST, a seca trouxe inúmeros prejuízos como a deterioração de rios e açudes, perda de colheitas e falta de comida.³⁴

Não por acaso, o ano de 2012 pode ser considerado histórico quanto à estiagem no Brasil. O índice de chuvas diminuiu significativamente de acordo com o relatório de Conjuntura de Recursos Hídricos lançado em 2013 pela ANA com referência aos índices de 2012. Segundo os dados, pela primeira vez na história não houve aumento no índice de chuvas em nenhuma região hidrográfica do país. Embora o ano de 2009 tenha excedido a média histórica em 15%, a estiagem observada em 2012 fez com que cinco regiões hidrográficas obtivessem índices pluviométricos muito aquém do que se esperava quando

³² Sobre a Revolução Verde, afirma Harvey (2011, p. 152-153): “[...]Levadas ao Sul da África na década de 1960 (por fundações dos EUA, como Ford e Rockefeller, em aliança com os governos indiano e paquistanês), novas variedades de trigo e de arroz duplicaram a produtividade entre 1965 e 1970, com impactos enormes sobre a segurança alimentar e os custos globais dos grãos, cortados pela metade. Embora a revolução verde tenha aumentado a produtividade e seja creditada como a prevenção da fome em massa, só o fez com todo o tipo de consequências negativas em nível ambiental e social. As vulnerabilidades da monocultura significaram investimentos pesados em fertilizantes e pesticidas à base de petróleo (lucrativamente produzidos por empresas estadunidenses, como a Monsanto), e o tipo de capital envolvido (em geral relacionado à gestão de recursos hídricos e irrigação) implicou a consolidação de uma classe de produtores ricos (com frequência com a ajuda de instituições de crédito duvidosas) e a redução de todos os outros ao status de camponês sem terra. Os organismos geneticamente modificados (OGMs) têm sido ao longo do tempo questionados quanto à ética e sujeitos a objeções morais por parte de ambientalistas.”

³³ Ehlers (1996) define que o objetivo declarado dessa mudança das práticas agrícolas tradicionais para um modelo imposto de fora por empresas multinacionais do ramo agrícola era a melhoria nos índices de produtividade, porém, ressalta que as consequências trazidas pela revolução verde levaram o Brasil a aumentar a concentração de terra, precarizando a vida do pequeno agricultor desprovido de capital, além de causar inúmeros problemas ambientais como erosão e perda de fertilidade do solo, perda de diversidade genética, contaminação de fontes de água, do solo, de animais e do ser humano por agrotóxicos.

³⁴ Lideranças de movimentos sociais como o MST não titubeiam muitas vezes em afirmar a responsabilidade do governo nos cenários de seca. Para o dirigente do Movimento dos MST em Pernambuco, Jaime Amorim, a falta de planejamento dos governos seria o grande responsável pelas graves consequências que a seca causa na região, especialmente para as famílias assentadas, afirmando que o governo não busca se estruturar para atender os pequenos agricultores a partir do momento que informações climáticas já conseguem prever os períodos de estiagem com antecedência. Cf em “MST denuncia impactos da Seca no Nordeste”. Disponível em < <http://www.mst.org.br/MST-realiza-jornada-de-lutas-para-denunciar-a-seca-no-Nordeste>> Acesso em jun. 2013.

levado em consideração os anos anteriores, o que prejudicou a reposição natural em rios, lagos e aquíferos, além de impactar, sobretudo, as regiões que historicamente são mais atingidas pela seca (ANA, 2013).

A diminuição das médias de chuvas em regiões hidrográficas como a do rio São Francisco merece uma atenção especial devido estar ocorrendo nesses espaços o avanço de culturas altamente dependentes do uso intensivo de água. Mesmo diante de uma possível alteração no regime de chuvas e de uma escassez que predomina historicamente na região do semiárido, observa-se naquela localidade uma das principais atividades agrícolas do nordeste, a fruticultura. Especializada principalmente em espécies que normalmente são cultivadas em climas mais amenos como os da região sul, a fruticultura é cultivada em grande medida para atender o mercado externo, muito em função da logística da região do Vale do rio São Francisco. Para Ribeiro (2008) tal prática é um exemplo do uso insustentável dos recursos hídricos.

A fruticultura exportadora praticada no nordeste brasileiro é um exemplo de emprego insustentável dos recursos hídricos. Frutas exóticas foram introduzidas em meio ao sertão, onde se encontra baixa pluviosidade e elevada insolação, sob alegação de que podem ser vendidas no mercado externo a preços mais competitivos devido às distâncias menores da Europa e dos EUA se comparadas às tradicionais regiões produtoras dessas frutas no Brasil. Mamão, melão e mesmo uvas passaram a ser cultivadas com grande sucesso comercial. Porém, não estão sendo computados os custos ambientais, em especial o volume de água usado na produção.[...] (RIBEIRO, 2008, p 41).

Os incentivos creditícios estatais para o setor deram grande impulso para o cultivo de frutas. Tanto que a fruticultura foi incentivada a partir de investimentos do Estado na modernização das práticas de irrigação e disponibilização de crédito, com empréstimos disponibilizados pelo Banco do Nordeste que mantinha até 2011 uma linha de crédito específica para esse tipo de financiamento, com juros que variavam de 5 a 8,5% ao ano e se destinavam para produtores rurais, cooperativas e associações³⁵. Segundo dados do Portal Brasil da Presidência da República, somente no ano de 2010, o Banco do Nordeste investiu R\$ 240 milhões na fruticultura da região, principalmente nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará³⁶.

A disponibilização de infraestrutura estatal para atender essas atividades tem grande importância no nordeste, conforme pode ser observado na atuação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), que desempenha

³⁵ Disponível em:

<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Cresce_Nordeste/gerados/cresce_nordeste_fruticultura.asp> Acesso em out. 2013.

³⁶ Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2011/01/banco-do-nordeste-investiu-r-240-milhoes-em-fruticultura-na-regiao>> Acesso em out. 2013.

papel significativo na irrigação voltada para o agronegócio. Empresa pública criada em 1974 e responsável pela infraestrutura hídrica dos vales do rio São Francisco e Parnaíba, ela mantém vários projetos voltados para atividades agroindustriais, na medida em que mobiliza investimentos públicos para construir obras como os polos de irrigação em Petrolina e Juazeiro, e no Baixo São Francisco. Estes polos dão suporte para inúmeras empresas privadas voltadas para produção de frutas, vinho, vinagre, açúcar, álcool, piscicultura, curtumes, etc.³⁷.

Mas, é no Projeto de transposição do Rio São Francisco incluído nas obras do PAC, lançado pelo governo Lula em 2007, que reside um dos grandes pontos de controvérsia quanto aos investimentos do governo em obras hídricas. De acordo com o Ministério do Planejamento, o objetivo é levar água para 12 milhões de habitantes de 390 municípios do Agreste e do Sertão de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O investimento nas obras até 2014 foi de R\$ 8,2 bilhões, sendo que R\$ 900 milhões foram destinados para suprir condicionantes ambientais exigidas pelo IBAMA. Segundo o governo, a partir de dados de fevereiro de 2014, o projeto conta com 38 ações socioambientais que incluem o monitoramento da fauna e da flora da região³⁸.

Um dos maiores críticos da transposição, o pesquisador da Fundação João Nabuco, engenheiro João Suassuna, afirma que o projeto é um erro estratégico imperdoável. Segundo uma série de artigos escritos por ele desde 1995, baseado em estudos e pesquisas com grande volume de dados e informações, as obras não vão apresentar soluções para o convívio com a seca no semiárido e do agreste nordestino, mas sim, atender os interesses do agronegócio e do hidronegócio que necessitam de quantidades volumosas de água para sustentar suas atividades.

Para Suassuna, o que falta na verdade é uma política eficiente de distribuição da água que já existe no nordeste, segundo ele, suficiente para abastecer a população. Suas críticas são

³⁷ Segundo informações da CODEVASF, suas obras de irrigação atendem diversos empreendimentos agrícolas e agroindustriais privados, entre eles encontram-se empresas como Frutivale, Frutivida, Meta Export, Special Fruit, entre outras. A grande maioria é composta por sociedades anônimas e de capital internacional. Maiores informações sobre os polos irrigados da CODEVASF consultar: < <http://www.codevasf.gov.br/principal/perimetros-irrigados/polos-de-desenvolvimento-1/polos-de-desenvolvimento/?searchterm=polos%20de%20irriga%C3%A7%C3%A3o> > Acesso em out. 2013.

³⁸ Os dados oficiais do Projeto de Transposição do Rio São Francisco foram obtidos junto ao site do Ministério da Integração Nacional. O Ministério avaliava o andamento das obras até fevereiro de 2014 da seguinte forma: “Estão em construção túneis, canais, aquedutos e barragens na maior obra de infraestrutura hídrica do país. O empreendimento está previsto para ser concluído no final de 2015. O Projeto contempla ainda 38 ações socioambientais, como o resgate de bens arqueológicos e o monitoramento da fauna e flora. O investimento nestas atividades é de quase R\$ 1 bilhão. Atualmente, a obra emprega mais de 8,7mil trabalhadores. Dos 16 lotes de obras, que compõe as Metas, dois já estão concluídos: o Canal de Aproximação do Eixo Norte e Leste. Atualmente, estão em atividades 14 lotes: Lote 1, em Cabrobó (PE); 2,3 e 8, em Salgueiro (PE); Lote 4, em Verdejante (PE); Lote 5, em Brejo Santo (CE); Lote 6, em Mauriti (CE) - mobilização; Lote 7, em São José de Piranhas (PB) - em mobilização; Lotes 9 e 13, em Floresta (PE); Lotes 10 e 11, em Custódia (PE); 12, em Sertânia (PE); e 14, em São José de Piranhas (PB). Quatro trechos do Eixo Norte funcionam 24 horas por dia: em Salgueiro (PE), em Cabrobó (PE), em Jati (CE), e em São José de Piranhas (PB). Mais de 2,7 mil máquinas estão em operação.” Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/pt/web/guest/o-que-e-o-projeto>>. Acesso em abr/2014.

direcionadas principalmente ao ex-presidente Lula, ao deixar claro que no seu entendimento o mesmo se curvou às vontades políticas de sua base aliada, principalmente do Ceará, estado que possui metade das águas de superfície do nordeste. Suassuna entende que a maioria da população do semiárido provavelmente continuará enfrentando problemas com a seca e não chegará a usufruir das águas transpostas do rio.

[...]No nosso entender, as populações difusas, aquelas consideradas as mais necessitadas em termos de abastecimento, as que residem nos pés de serra, nos grotões, nos sítios e pequenos lugarejos, aquelas que normalmente são atendidas pelo poder público, através de frotas de caminhões-pipa, essas não verão uma gota d'água sequer do Rio São Francisco. Com a implantação do projeto, achamos que as autoridades tentam transmitir ao povo uma ilusão. Na nossa ótica, as águas do Rio São Francisco terão outros destinos, seja na irrigação que será praticada visando a produção de frutas para exportação, seja na criação do camarão também para exportação, seja no uso industrial ou em outras atividades que venham sempre em benefício do grande capital. Na nossa avaliação essa prática irá perpetuar a indústria da seca no Semiárido nordestino. (SUASSUNA, 2010, p 290).

As constatações de Suassuna seguem na mesma linha das críticas vindas dos movimentos sociais. Logo no início do projeto de transposição, a avaliação feita pela Via Campesina, MST, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), era que a mesma estava sendo realizada de forma autoritária sem que nenhum estudo sério sobre impacto ambiental tivesse sido realizado. Acreditavam também que o objetivo do projeto é suprir a demanda do agronegócio e das populações urbanas, e não das regiões nordestinas que mais sofrem com a seca. Em 2007, representantes de movimentos sociais do nordeste acamparam em Brasília exigindo diálogo. Na época foram recebidos pelo Congresso Nacional e pelo Supremo Tribunal Federal, mas por nenhum representante do executivo, fato que gerou grande descontentamento entre eles. A nota final emitida ao término da manifestação dizia:

Decepção é a palavra para o que sentimos ao não sermos recebidos pelo primeiro escalão do Palácio do Planalto. Nos empurraram para o Ministério da Integração, com o argumento de que esse é o responsável pela transposição e foi determinado pelo presidente Lula como nosso único interlocutor. Ignoraram que nossas reivindicações envolviam outros setores do governo e nos desprestigiaram nos impondo o não-diálogo com um ministro, Pedro Brito, que é expressão do poderoso lobby do projeto e cujo substituto já estava anunciado. Na Integração fizemos o enterro simbólico da transposição, com o canto fúnebre das “Alimentadeiras de Alma” do Médio São Francisco. No Ministério do Meio Ambiente tivemos explicações tecnocráticas para os licenciamentos já dados à transposição. “Caiu a máscara” do Governo Lula. Para muitos de nós, construtores do PT e eleitores de Lula, foi a gota d'água, não nos reconhecemos mais nesse governo que julgávamos nosso. Por que recusar o diálogo? Por que foge da verdade?³⁹

³⁹ CIMI – Conselho Indigenista Missionário. Nota final do Acampamento. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/index.php?system=news&action=read&id=2422>> Sem paginação. Acesso em mai. 2013.

Nos espaços de debate para discussão das obras que são disponibilizados pelo poder público, como nos comitês de bacia, parece evidente a existência de opiniões divergentes quanto ao andamento do projeto. Aparentemente a vontade do governo prevaleceu diante das decisões tomadas pela sociedade civil, em que as comunidades locais reivindicavam a necessidade de ampliação dos debates. Medeiros e Santos (2009), por exemplo, a partir de pesquisa sobre as etapas preliminares do início do Projeto, constataram que a participação da sociedade civil nos espaços dados pelo governo para discussão dos projetos apresentava caráter meramente consultivo e pouco deliberativo.

Não seria exagero afirmar que possivelmente um dos maiores exemplos recentes de conflito pelo uso da água, bem como da fragilidade da PNRH, são os impasses que ocorreram justamente com o projeto de transposição do Rio São Francisco. Isso fica evidente, por exemplo, quando se observa a forma como se deu o processo de outorga realizado pela ANA, que se sobrepôs ao Plano de Recursos Hídricos (PRH) da bacia hidrográfica, desrespeitando, inclusive, não só as preconizações da própria lei 9.433/97, mas as decisões tomadas pelo Comitê de Bacia. É um exemplo de como os instrumentos que permitem a participação social na governança da água são praticamente atropelados quando seus direcionamentos não coadunam com os interesses políticos já predefinidos nos mais altos escalões do governo.

Ao passo que as decisões dos agentes envolvidos no Comitê de Bacia entraram em conflito com os estabelecidos pelo Ministério da Integração Nacional, comandado na época pelo Ministro Ciro Gomes, que tem toda sua base política no Ceará, estado beneficiado pela alocação de águas através do eixo norte, parecia não restar dúvidas que a transposição seguiria um caminho tortuoso, carregado de controvérsias, até o início das obras. Interesses de empreiteiras associadas aos governos federal e estadual da região nordeste, do agronegócio, de políticos locais, ao que tudo indica, não deram a atenção devida às decisões do Comitê de Bacia⁴⁰.

A impressão que fica a partir da análise do processo de implementação da transposição, hoje com mais de 80% das obras concluídas⁴¹, e com a água já sendo alocada para um de seus eixos, é que os espaços destinados para participação da sociedade civil presentes na PNRH, bem como os planos de recursos hídricos formulados, constituem

⁴⁰ Coelho (2005) afirma que ainda na fase de debates relativos ao projeto havia um lobby muito forte de empreiteiras, empresas de consultoria ambiental e políticos locais do nordeste junto ao governo federal, além de uma atuação desses grupos nos meios de comunicação visando criar um senso comum em torno da necessidade da transposição.

⁴¹ Informações disponíveis em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/11/projeto-sao-francisco-chega-a-81-de-execucao-fisica>> Acesso em fev/2016.

instrumentos com pouca ou praticamente nenhuma capacidade de contrariar os grandes interesses que se formam em torno das águas no Brasil, sempre impostos de forma vertical.

Contudo, é necessário destacar que o projeto de transposição não foi uma ideia única e exclusiva do governo Lula⁴². Durante campanha eleitoral em 1994, FHC já prometia a transposição do rio, conforme fez nas viagens ao nordeste. Após sua eleição o projeto ficou esquecido, sendo retomado em maio de 1998, fato que não deixou de ser visto como uma mais uma demagogia eleitoreira, haja vista que FHC iria novamente concorrer à presidência após conseguir no Congresso aprovar a emenda constitucional que permitiu a reeleição para cargos executivos. De fato, mais uma vez as obras não saíram do papel e FHC desistiu do projeto em 2001⁴³. Porém, foi em junho desse mesmo ano que FHC criou com um decreto presidencial o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF)⁴⁴, composto por usuários, sociedade civil, poder público e representantes de comunidades indígenas⁴⁵.

Mas, foi no primeiro ano do governo Lula que o projeto de transposição reapareceu de forma mais consistente, com o ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, tomando a frente. No entanto, tanto no governo FHC quanto no governo Lula, não se pode dizer que a

⁴² Considerada pelos governos de Lula e Dilma como a maior obra hídrica já realizada no país, a intenção de se levar água do São Francisco para regiões do semiárido exteriores à sua bacia não era exatamente uma novidade, ao passo que projetos nesse sentido nos remetem ao período colonial. De acordo com Pessoa (1989), D. João VI chegou a solicitar que fosse estudada a possibilidade de se realizar a transposição das águas do rio por meio da construção de canais, algo que foi logo descartado devido o relevo da região, que faria com que a água tivesse que ser elevada a uma altura de 160 metros quando chegasse à chapada do Araripe. Porém, em 1847, após as secas que incidiram a região nos anos de 1844 e 1845, a intenção de transpor as águas do São Francisco foi retomada pelo engenheiro Marcos Antonio Macedo, intendente da comarca de Crato/CE, que visualizou a ideia de levar água do São Francisco para o rio Jaguaribe no Ceará a partir de Cabrobó em Pernambuco baseado num projeto que novamente não sairia do papel (SARMENTO, 2005; CARVALHO, 1988). Em seguida, estudos comandados pelo Barão de Capanema chegou a propor novamente a abertura de um canal ligando o São Francisco ao rio Jaguaribe, obra também logo descartada, assim como foi abandonado outra ideia de transposição retomada pelo engenheiro Tristão Alencar nos anos 1880 (CASTRO, 2011). Desde então a transposição se tornou assunto recorrente na política do nordeste e vez ou outra passou então a ser cogitada, conforme ocorreu, por exemplo, no período da Primeira República com os presidentes Afonso Pena e Epitácio Pessoa, com projetos que também não foram viabilizados. Porém, no final dos anos 1990, após seca de grandes proporções que tomou conta do nordeste entre os anos de 1997 e 1999, causando inclusive impactos no abastecimento urbano de cidades como Recife, Caruaru, João Pessoa e Fortaleza, o governo FHC vislumbrou um projeto que tinha por objetivo inicialmente levar água de Cabrobó ao Ceará, tendo sido posteriormente ampliado a pedido do governador de Pernambuco, Miguel Arraes, ao solicitar que fosse incluído um eixo para levar água para regiões da Paraíba e Pernambuco, conforme nos relata Castro (2011).

⁴³ Embora elencasse problemas ambientais para a desistência da obra devido à seca da região, chegando a afirmar que o rio São Francisco não tinha água suficiente para tal obra, o principal motivo da desistência de FHC parece ter sido o impacto para a geração de energia que a retirada de água do São Francisco poderia causar. Segundo jornais da época, o Ministério da Integração Nacional possuía um relatório que indicava que a transposição poderia derrubar a produção de energia da Chesf em até 10%, fator que poderia agravar ainda mais o racionamento de energia que o país enfrentava, além de prejudicar as tentativas do governo de privatizar a Companhia. Além do mais, ainda segundo noticiava a imprensa, o ministro da Integração Nacional no ano de 2001, Ramez Tebet (PMDB/MS), não tinha nenhum interesse no projeto de transposição justamente por não ter base política no nordeste.

⁴⁴ Decreto de criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco pode ser consultado em <<http://cbhsaofrancisco.org.br/wp-content/uploads/2012/05/decreto-de-criacao-cbhsf1.pdf>> Acesso em out/2015.

⁴⁵ Na época, em meio ao impacto trazido pela seca na região nordeste, e a necessidade de encontrar soluções a curto e médio prazo para resolver os impasses, FHC chegou a dizer que utilizaria dinheiro da privatização da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) para transpor o Rio São Francisco, numa tentativa clara de vincular a viabilidade da obra hídrica com a privatização da Companhia de energia elétrica da região. Cf. em: “FHC diz que obras do rio São Francisco serão financiadas com a venda da hidrelétrica e agrada a políticos - Chesf será usada na transposição de rio”. Jornal Folha de São Paulo. Caderno Mercado. 10/06/200. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1006200002.htm>> Acesso em set/2015.

formulação do projeto para transpor o rio, como forma de atenuar os problemas trazidos pela seca, foi debatida com a sociedade de forma ampla. O espaço que legalmente seria destinado a esse fim, no caso o Comitê de Bacia, ainda estava se consolidando e faria sua primeira reunião para eleger a diretoria em maio de 2003, ao passo que projeto já estava praticamente delineado no Ministério da Integração Nacional.

A reunião que definiu a diretoria do Comitê elegeu como presidente o engenheiro florestal e ex-ministro do meio ambiente do governo FHC, José Carlos Carvalho, que também foi secretário do meio ambiente do estado de Minas Gerais nos governos Eduardo Azeredo na década de 1990 e Aécio Neves nos anos 2000 ⁴⁶. Naquele primeiro momento, o Comitê não foi chamado pelo governo para discutir alternativas e possibilidades para os problemas de convivência com a seca na região, ou mesmo formas de gerir o rio São Francisco, e a partir daí estudar a viabilidade da transposição. O projeto foi levado pronto pelo governo através do vice-presidente José Alencar para ser apresentado para o Comitê, momento em que não existia ainda nem mesmo o PRH para a respectiva bacia.

Na reunião da segunda Plenária do Comitê realizada em outubro de 2003, com a diretoria já eleita, a apresentação do projeto de transposição já demonstrava indícios que a relação do governo seria conflituosa, sobretudo devido às discordâncias em relação às finalidades do projeto e o papel que caberia ao CBHSF⁴⁷. Na época ficou acordado que o comitê recomendaria ao CNRH e ao Ministério da Integração Nacional que as obras não se iniciassem antes da conclusão do PRH, atendendo uma reivindicação do prefeito de Penedo/AL, Anivaldo de Miranda Pinto, que em carta lida na reunião dizia:

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco reivindica que nenhuma iniciativa para uso dos recursos hídricos da Bacia do São Francisco para transposição seja adotada antes da aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia [...] que todos os projetos relativos à transposição sejam encaminhados ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco para apreciação e apresentação do seu posicionamento (CBHSF, 2003, p 5-6).

O consenso que prevaleceu entre os membros do Comitê era da necessária urgência de formulação de um PRH o quanto antes, devido à pressão que o projeto de transposição trazia. Tanto que ficou decidido entre os membros que o Comitê apenas se manifestaria sobre a transposição depois de concluído o PRH. O PRH foi elaborado em oito meses contados a

46 CBHSF. Ata da primeira reunião plenária ordinária do comitê de bacia hidrográfica do rio São Francisco. São Roque de Minas/2003. Disponível em < http://cbhsaofrancisco.org.br/?wpfb_dl=1538 > Acesso em set/2015.

47 O presidente do comitê José Carlos Carvalho buscou intervir no sentido de salientar que o Comitê não poderia de forma alguma interferir no projeto, mas apenas formular as diretrizes que regem a outorga e alocação da água. Nas suas palavras, o Comitê não poderia extrapolar suas competências. Ao final da reunião ainda buscou esclarecer mais uma vez que eles não tratariam do projeto de transposição em si no âmbito do comitê, mas sim, somente da outorga do ponto de vista legal. Cf. em: CBHSF. Ata da II reunião plenária do CBH São Francisco. Penedo/AL: 01/10/2003a. Disponível em < http://cbhsaofrancisco.org.br/?wpfb_dl=1525 > Acesso em set. 2015.

partir da reunião do CBHSF realizada em Penedo/AL, e colocado em votação em julho de 2004. Com conteúdo amplo sobre diversos aspectos da bacia, apresentava um diagnóstico abrangente da região. Projetava também os possíveis cenários de desenvolvimento, além de estratégias de recuperação, conservação, investimentos, e formas de se efetivar o plano, todo elaborado e pensado para ser executado nos dez anos seguintes.

No capítulo terceiro, em que foram abordados aspectos relacionados à alocação de água e regras para outorga, ou seja, onde foram designados quais deveriam ser as finalidades que o processo de outorga do uso das águas do São Francisco deveria obedecer, o PRH relatou uma série de exigências que deveriam ser observadas como, por exemplo, a vazão máxima alocável da bacia⁴⁸, que não deveria ultrapassar os 360 m³/s. O aumento dessa vazão estaria condicionado a um processo de revisão das outorgas concedidas até aquele momento, uma ação recomendada pelo Comitê à ANA e ao CNRH. Foram justamente questões relacionadas à vazão para outorga que geraram várias discordâncias, principalmente com o Ministério da Integração Nacional que garantia haver água suficiente para a transposição sem comprometer o rio. Assim, no que se refere ao uso externo das águas da bacia, ponto de interesse direto para o projeto de transposição do São Francisco, o PRH foi bem claro nas suas posições ao citar o conteúdo da legislação brasileira de recursos hídricos (lei 9.433, art. 13, parágrafo único), que define que toda outorga deve obedecer às prioridades de uso estabelecidas no PRH preservando o uso múltiplo das águas.

Partindo de um entendimento que o uso externo de águas da bacia não deveria ser tratado pelo governo federal de forma pontual, mas sim analisado a partir das designações realizadas pelo comitê, o PRH, no âmbito das análises técnicas realizadas, afirmava que a retirada de águas comprometeria o desenvolvimento da bacia, aspecto que inibiria a busca por soluções para compatibilizar o uso humano e proteção ambiental. O plano foi incisivo nesse sentido a ponto das condições para outorga ser o que mais gerou discussões na reunião para sua aprovação.

Em relação ao uso externo para Estados, a alocação de água fica restrita aos usos em consumo humano e dessedentação animal, em situação de escassez comprovada, não podendo ser utilizada como insumo produtivo, como, por exemplo, para fins de irrigação. (CBHSF, 2004, p 147)

Praticamente se estabeleceu um consenso no Comitê quanto à necessidade de que antes de ser realizada qualquer alocação externa de água, era urgente a necessidade de

⁴⁸ De acordo com o PRH do CBHSF (2004, p 124): “[...]A alocação de água consiste no processo de definição de quantidades de água ou vazões a serem repartidas espacialmente e pelos tipos de usos, e que, portanto estabelece limites e define critérios e prioridades de outorga. Como resultado, a alocação de água é uma parte das diretrizes gerais para a outorga na bacia e contribui e interfere na definição de regras operativas dos reservatórios e para induzir ao uso racional dos recursos hídricos, por meio da indicação de vazões máximas de consumo.”

revitalização do rio e universalização de saneamento básico na região⁴⁹. Tanto que nos termos para outorga foi aprovado que a transposição só deveria ocorrer caso ela fosse condicionada apenas para consumo humano e dessedentação animal. A votação que aprovou os termos teve quatro votos contrários, todos de órgãos do governo federal, como a CHESF, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional e Secretaria de Meio Ambiente de Recursos Hídricos do estado de Pernambuco⁵⁰.

A evidência da necessidade de recuperação da bacia hidrográfica do São Francisco foi amplamente destacada, ainda mais num cenário apresentado pelo PRH em que apenas 5% dos esgotos da bacia eram tratados na época. Foi nesse sentido que o Comitê se colocou totalmente contrário à transposição das águas para fins econômicos, alegando que isso poderia comprometer usos futuros devido à demanda já elevada existente na sua própria bacia. Essa era a posição que vinha desde as Câmaras Técnicas, acadêmicos, pesquisadores até representantes indígenas e comunidades ribeirinhas, conforme pode ser constatado nas atas das reuniões do comitê.

As decisões a respeito da alocação externa do uso da água, decididas no PRH, começaram a ser postas a prova a partir das reuniões do CNRH para votar o aproveitamento hídrico e liberar a ANA para dar a outorga prévia. Ainda no final de 2004, o CNRH tentou votar em dezembro um parecer da ANA que alegava ter água suficiente para a transposição, passando por cima das recomendações do plano de bacia. Caso aprovado o parecer, a concessão da água para o projeto seria viabilizada. Só não foi votado porque uma liminar do

⁴⁹ Os debates para aprovar o conteúdo do PRH ocorreu no mês de julho de 2004, com a presença da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva. A ministra afirmou na época que o momento era de avaliar o plano para a bacia e não reduzir às discussões em função apenas da transposição. A reunião que havia sido chamada exclusivamente para debater a aprovação do PRH, não deixou de ser permeada do começo ao fim pelo assunto da transposição e foi justamente no ponto relativo à alocação externa das águas do rio que o conflito ficou claro. O secretário de Recursos Hídricos, João Bosco Senra pediu vistas no momento de aprovar os termos para alocação externa de águas, sugerindo que a votação desse ponto fosse adiada. Tal pedido gerou revolta de alguns membros do Comitê, mas acabou sendo aprovado, ao que parece, muito em função da posição do presidente do CBHSF. José Carlos Carvalho afirmou que do ponto de vista da negociação deveriam aceitar o pedido de vista para, inclusive, não fechar o diálogo com o governo federal. Conforme consta na ATA da reunião, Marina foi incisiva ao dizer que as águas do São Francisco não deveriam privilegiar apenas os Estados que se encontram na região da bacia do rio, comparando os demais estados aos que convivem com migalhas, sendo que prontamente foi rebatida por um membro do Comitê ao dizer que quem vive de migalhas muitas vezes é a população que se encontra nas próprias margens do São Francisco, denunciando a situação de penúria que muitos dos ribeirinhos se encontravam. Cf em CBHSF. III Reunião Plenária do CBHSF – Juazeiro, 28 jun. 2004.

⁵⁰ Além dos problemas de ordem socioambiental elencado pelos membros do Comitê, havia também conflito entre os chamados estados doadores, que forneceriam água do rio, com os estados receptores. As discordâncias colocavam de um lado, por exemplo, os governadores da Bahia e do Sergipe, Paulo Souto e João Alves, os dois do PFL, contrários à transposição. De outro lado os governadores do Ceará, Lucio Alcântara, e da Paraíba, Cassio Cunha Lima, ambos do PSDB, defendiam o projeto. A posição crítica do governador Paulo Souto e do senador César Borges também do então PFL/BA, dizia que o projeto iria dividir o nordeste, quebrando sua unidade regional. De acordo com matéria do jornal Folha de São Paulo de outubro de 2005, o senador César Borges afirmava na época: "No fundo, o projeto já conseguiu dividir o Nordeste. Uma coisa que nós sempre preservamos -a unidade regional- o projeto dividiu." Interessante que o projeto de transposição conseguiu causar divergências entre os partidos que faziam parte da oposição ao governo do PT, momento em que os governadores colocaram interesses locais dos seus estados acima da oposição ao governo Lula. Cunha Lima chegou a afirmar na época que a transposição tinha seu apoio incondicional Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj0910200502.htm> >. Acesso em set. 2015.

Ministério Público Federal e do Ministério Público Federal do Distrito Federal e Territórios impediram a reunião⁵¹.

De acordo com o presidente do CBHSF naquele momento, a aprovação do parecer atropelaria o PRH, pois a amplitude dada para transposição se voltaria também para irrigação e criação de Camarão, e não apenas para consumo humano e animal conforme o comitê havia decidido⁵². Mesmo com o Ministério da Integração Nacional afirmando que o uso econômico apenas ocorreria depois de suprido às necessidades de consumo humano, é evidente que a decisão do governo em iniciar o projeto de transposição ignorou o Comitê, principalmente ao negar qualquer alternativa à transposição, na medida em que considerava no projeto o uso econômico da água, além de não focar previamente em ações abrangentes de recuperação ambiental da bacia hidrográfica.

Inevitavelmente, na reunião do CNRH em 17 de janeiro de 2005, que contou naquele momento com representantes do Comitê, o parecer da ANA foi aprovado, o que possibilitou o processo de outorga do uso das águas para o posterior o início das obras⁵³. Evidente que naquele momento a maioria dos membros do governo federal, que compunham o CNRH, fariam a diferença e a vontade do executivo acabaria prevalecendo. Tanto que, tirando os dois votos contrários do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais e do representante dos irrigantes, os demais membros do conselho se abstiveram de votar⁵⁴.

⁵¹ Na época o presidente do CBHSF afirmou na imprensa que a decisão de entrar na justiça havia partido do próprio Ministério Público, dado que o órgão havia acompanhado todos os debates e a formulação do PRH: “O Ministério Público entendeu que a iniciativa da reunião do Conselho Nacional de Recursos Hídricos contrapõe determinadas medidas adotadas pelo comitê e, por iniciativa própria, entrou na justiça pedindo que as decisões do comitê sejam observadas.” Disponível em < <http://www.valor.com.br/arquivo/440955/liminar-adia-votacao-de-parecer-sobre-integracao-do-sao-francisco> >. Acesso em nov./2015

⁵² Ibidem.

⁵³ CNRH. Ata da XV reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – 17/01/2005. Disponível em < [⁵⁴ A representante das ONG’s argumentou sobre a sua abstenção alegando justamente que a maioria de representantes do governo federal no Conselho tornaria inviável qualquer tentativa de pacto entre os membros. Votaram a favor do aproveitamento hídrico do projeto de transposição: Sr. Eugênio Messer Rybalowsky – Ministério da Fazenda; Sr. Gerson Ricardo Narcizo – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Sr. Bernardo Paranhos Velloso – Ministério das Relações Exteriores; Sr. Luiz Eduardo Garcia – Ministério dos Transportes; Sr. Maurício Dutra Garcia – Ministério da Educação; Sr. Carlos Eugênio Timo Brito – Ministério da Justiça; Sr. Johnny Ferreira dos Santos – Ministério da Saúde; Sr. Aloysio Guapindaia - Ministério da Cultura; Sr. Márcio Hirata – Ministério do Desenvolvimento Agrário; Sra. Maria Carmen Germano Braga – Ministério das Cidades; Sr. João Lúcio Farias de Oliveira – Ministério da Integração Nacional; Sr. Hypérides Pereira de Macedo – Ministério da Integração Nacional; Sr. Rodrigo Otávio Fernandes de Hônkies – Ministério da Defesa; Sr. José Antônio Prado da Silva – Ministério da Defesa; Sr. Roberto Jaguaribe Gomes de Mattos – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Sr. Demétrio Florentino de Toledo Filho – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Sr. Luiz Novaes de Almeida – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Sr. Antônio Eduardo Guimarães dos Reis – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Sr. Sanderson Alberto Medeiros Leitão – Ministério da Ciência e Tecnologia; Sr. Julio Thadeu Silva Kettelhut – Ministério do Meio Ambiente; Sr. José Machado – Ministério do Meio Ambiente; Sr. Weber de Avelar Silva – Ministério do Meio Ambiente; Sr. Eduardo de Freitas Madeira – Ministério de Minas e Energia; Sr. Miguel Antônio Cedraz Nery – Ministério de Minas e Energia; Sr. Gualter de Carvalho Mendes – Ministério de Minas e Energia; Sr. João Donato Scorvo Filho – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Sra. Teresa Cristina Nascimento Sousa – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Sr. Lívio William Reis de Carvalho – Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins; Sr. Ruy Brasil Assis –](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=947&tmpl=component&format=raw&Itemid=> Acesso em nov. 2015.</p></div><div data-bbox=)

Se a obra de transposição irá realmente solucionar grande parte dos problemas de escassez de água para o povo sertanejo, e trazer benefícios sociais ao levar água para 12 milhões de habitantes conforme afirmava os governos Lula e Dilma, só o tempo irá dizer após a conclusão das obras. Contudo, os alertas de especialistas e a maneira com que o projeto foi imposto coloca em dúvida uma projeção otimista. Em 2011 o geógrafo Aziz Ab's Saber assinou artigo em uma revista de circulação semanal sobre o início das obras. Aziz afirmou que acreditar que levar água para além do Araripe irá resolver os problemas do semiárido não passa de uma distorção falaciosa. No seu entender, o argumento de que a transposição traria benefícios sociais para região é completamente infeliz, lançado mão por quem sabe que a maioria da população brasileira desconhece as condições geográficas da realidade dos espaços físicos, sociais, ecológicos e políticos do nordeste⁵⁵.

O próprio bispo de Barra/BA, Dom Luiz Capio, que ficou conhecido nacionalmente após realizar duas greves de fome contra a transposição, conhecedor das populações ribeirinhas, e ciente da importância do rio para essas comunidades, usou sua atitude extremada quando não viu mais possibilidade de diálogo com o governo federal. Um de seus principais argumentos contra a transposição salientava não apenas os possíveis problemas ambientais que poderiam comprometer o rio, mas fazia questão de destacar, inclusive na conversa com o presidente Lula, que o projeto foi realizado na “contramão do desejo do cidadão brasileiro”⁵⁶.

O possível desrespeito ao PRH elaborado no comitê acaba colocando a prova os instrumentos que permitem a participação social presentes na nova lei de águas, demonstrando sua fragilidade. Conforme observamos, o interesse voltado para grandes obras

Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo; Sr. Ednardo Rodrigues – Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Ceará; Sr. Francisco Xavier Monteiro da Franca - Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba; Sr. Josemá de Azevedo – Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte; Sr. Dalton Melo Macambira – Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Piauí; Sr. Jairo dos Santos Lousa – Irrigantes; Sr. Mozart Bandeira Arnaud – Concessionárias e Autorizadas de Geração Hidrelétrica; Sr. José Eduardo Costanzo – Concessionárias e Autorizadas de Geração Hidrelétrica. Se abstiveram de votar: Sr. Walder Suriani – Prestadoras de Serviço Público de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário; Sr. Hernani Goulart Fortuna – Hidroviários; Sr. Nelson Pereira dos Reis – Indústria; Sra. Maria Cristina Yuan – Indústria; Sr. Francisco Carlos Castro Lahóz – Comitês, Consórcios e Associações Intermunicipais das Bacias Hidrográficas; Sr. Carlos Eduardo Nascimento Alencastre – Comitês, Consórcios e Associações Intermunicipais das Bacias Hidrográficas; Sr. José Nilson Bezerra Campos – Organizações Técnicas e de Ensino e Pesquisa; Sra. Ingrid Illich Muller – Organizações Técnicas e de Ensino e Pesquisa; Sra. Ninon Machado de Faria Leme Franco – Organizações Não Governamentais, justificando seu voto pelo não atendimento às normas regimentais do CNRH, e não oitiva das câmaras técnicas competentes; Sr. Antônio Francisco Evangelista de Souza – Organizações Não Governamentais. Cf. em CNRH. Ata da XV reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – 17/01/2005. Disponível em <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=947&tmpl=component&format=raw&Itemid=&Itemid=&Itemid=

=> Acesso em nov./2015.
⁵⁵ Cf em Aziz Ab'Saber. A quem serve a transposição das águas do São Francisco?. Revista Carta Capital – 22/03/2011.

⁵⁶ Cf. Entrevista de Dom Luiz Capio. São Francisco entre a razão e a loucura. Estudos Avançados., vol. 20 n. 56. São Paulo Jan./Apr. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100018> Acesso em set. 2015.

hídricas se impôs de forma contundente, e o modelo de regulação das águas se mostrou incapaz de fazer valer as decisões da sociedade civil. Quando o modelo regulatório de águas se viu diante de necessidades de reprodução do capital que possuem em si força suficiente para direcionar todo o processo político e atropelar a mobilização social, ele se mostrou ineficaz.

Todos esses impasses se tornam mais inquietantes quando movimentos sociais, por meio da Via Campesina, MST e CIMI, propuseram durante o acampamento realizado em Brasília em 2007, um planejamento da própria ANA para convivência com a seca como alternativa à transposição do rio São Francisco. Qual seja: o Atlas do Nordeste elaborado em 2005 que diagnosticou as necessidades da região, em que apontava a má distribuição e gestão da água como problema. Conforme nota emitida durante o ato em Brasília:

Durante nosso acampamento, o Governo lançou edital de licitação das obras da primeira etapa da transposição. Ironicamente, no valor de 3,3 bilhões de reais, o mesmo das 530 obras de pequeno porte propostas pelo Atlas Nordeste da ANA – Agência Nacional de Águas, que resolveriam o abastecimento humano de 34 milhões de pessoas. Somadas às mais de 40 iniciativas rurais de convivência com o semi-árido propostas pela ASA – Articulação do Semi-Árido, que congrega quase mil entidades da sociedade civil do Nordeste, todo o problema hídrico desta região estaria resolvido. Se são complementares à transposição, como correram a dizer representantes da ANA, fica comprovada a mentira da transposição: essa não é para matar a sede, é para grandes usos econômicos, favorecimento de empreiteiras e do agro e hidronegócio privado!⁵⁷

Sendo complementares ou não, o Atlas do Nordeste em nenhum momento cita a necessidade da transposição do rio São Francisco para solucionar os problemas de abastecimento existentes⁵⁸. As soluções e estratégias propostas contidas no Atlas foram orçadas em um valor relativamente inferior ao do Projeto, com foco em obras localizadas e de menor porte, conforme pode ser constatado no documento citado e publicado pela agência, que se encontra disponível para consulta pública.

Segundo as informações que constam no Atlas do Nordeste (2005, p. 52), as alternativas para solucionar os problemas hídricos deveriam se voltar para duas grandes tipologias: (a) *utilização ou adequação de solução disponível*, que compreenderia aproveitamento integral de sistema de abastecimento existente ou em operação, a adoção de solução preexistente a partir das obras em andamento, e a viabilização de projetos e estudos específicos para solução do déficit por manancial; (b) *Propostas de Nova Solução* priorizando

⁵⁷ CIMI – Conselho Indigenista Missionário. Nota final do Acampamento. Disponível em: < <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/index.php?system=news&action=read&id=2422>> Sem paginação. Acesso em mai./2013.

⁵⁸ O Atlas, coordenado pela ANA, é um amplo trabalho de diagnóstico e planejamento nas áreas de recursos hídricos e saneamento no Brasil, com foco na garantia de oferta de água. Disponível em <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/Objetivos.aspx>> Acesso em mai./2013.

estudos e análises previamente realizados que compreenderiam a ampliação dos sistemas de abastecimento já existentes por aumento da capacidade de produção ou complementação de manancial, integração de sistemas produtores incorporando municípios isolados, e utilização de novo manancial com implantação de sistema produtor mediante a construção de novos adutores.

Um dos pontos principais na tentativa de amenizar os impactos da seca no semiárido nordestino, destacados pela ANA no Atlas do Nordeste, era a construção de cisternas com capacidade para acumular água de maneira adequada nos períodos chuvosos que, embora irregulares, se concentram no inverno com bastante intensidade. Nesse ínterim, a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), rede formada por organizações que atuam na gestão e desenvolvimento de políticas que visa a melhor convivência das populações na região semiárida, criou a partir de suas ações na região o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC)⁵⁹.

O programa era destinado para as famílias com renda de até meio salário mínimo que constam nos cadastros do governo federal e vivem permanentemente no meio rural sem acesso ao abastecimento urbano de água. As cisternas possuem capacidade de armazenamento para suprir as necessidades de uma família por até oito meses segundo a ASA. Além do mais, a construção de cisternas compõe uma das principais ações do programa do governo Federal *Água Para Todos*, que tem por objetivo universalizar o acesso à água para as populações carentes. Até março de 2012, de acordo com informações do Ministério da Integração Nacional, foram investidos no programa R\$ 305.400,00 que possibilitaram a construção de 600 mil cisternas⁶⁰.

A ampliação e o investimento nesse programa, articulada com outras ações, se configuraria como uma alternativa na convivência com a seca. As propostas da ANA no Atlas do Nordeste seguiam nesse sentido, e aparentemente não se voltava na época para obras vultosas de grande impacto financeiro. Estava direcionada, no entanto, para questões locais focadas em estratégias viáveis a partir do melhor aproveitamento das estruturas já existentes

59 A ASA é composta por entidades organizadas nos estados brasileiros que compõem o clima semiárido – BA, CE, AL, PE, PB, PI, SE, RN e MGA partir de uma concepção de que não adianta combater a seca, mas sim encontrar meios de conviver com ela, o objetivo do P1MC é levar água potável para cerca de cinco milhões de pessoas através das cisternas. Segundo a ASA, todas as cisternas juntas comporiam uma infraestrutura descentralizada de abastecimento com capacidade para 16 bilhões de litros de água. As cisternas são construídas a partir da colaboração de empresas privadas, pessoas físicas e do governo federal através do Ministério do Desenvolvimento Social. Maiores informações sobre a ASA e o Programa 1 Milhão de Cisternas podem ser obtidos no site. <http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=1150>. Acesso em out. 2013.

⁶⁰ Cf. em Ministério da Integração Nacional. Disponível em <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=dac1aabe-43df-4b19-9556-22b4c9554a21&groupId=10157> Acesso em out. 2013.

nas regiões e suas ampliações a partir de estudos técnicos hídricos e climáticos. O estudo da ANA (2005), que detalha a localização, a necessidade, e o orçamento para cada cidade nordestina analisada, previa investimento total para implantação de todas as obras projetadas em R\$ 3,6 bilhões, valor menor do que a metade do investido no Projeto de Transposição do Rio São Francisco até aquele momento⁶¹.

Independente de essas obras serem suficientes para garantir o acesso ampliado à água no nordeste, ou mesmo representar efetivamente uma alternativa viável ao que se propõe o governo para solucionar a sede de 12 milhões de habitantes, nos parece de certa forma evidente que as demandas dos movimentos sociais, e as análises e propostas técnicas elaboradas por órgãos responsáveis como a própria ANA, não foram levadas em consideração pelo governo como alternativas à alocação externa das águas do rio São Francisco.

Tanto que a transposição é hoje um fato concreto, de modo que seus objetivos parecem estar muito além de atender as necessidades da população do semiárido, mas sim condicionar a demandas históricas por água à reprodução e valorização do capital, atendendo interesses de várias empresas. De acordo com Bezerra (2012), o lobby de construtoras e empresas de licenciamento ambiental, bem como a bandeira da geração de empregos, foi o alicerce para que todos os contornos políticos necessários fossem feitos para a viabilização do Projeto. Citando a pressão política construída por empreiteiras, sobretudo os consórcios internacionais, Bezerra (2012) demonstra como o lobby desses setores compõe força suficiente para pressionar o Congresso e atuar sistematicamente na mídia em defesa da transposição⁶².

Bezerra (2012) mapeou a divisão da Projeto entre as empreiteiras destacando a área de atuação de cada uma dentro do território das obras, onde cada empresa, beneficiada com recursos públicos, fica responsável por uma parte da construção.

Grandes empresas fazem parte do Projeto Águas do São Francisco. Gostaríamos de chamar a atenção para a reprodução de um quadro, onde se repete a participação de grupos de capital nacional (geralmente provindos do Centro-Sul) e internacional (no plano das consultorias ambientais), a exemplo da gigante finlandês, Jaakko Pory, que disputam verbas públicas com o intuito de desenvolver suas operações na região nordeste. Esses dados revelam apenas alguns traços do que tem sido a trama política

⁶¹ Para comparação, o custo de uma cisterna do PIMC é de 1,6 mil reais. Ibidem.

⁶² De acordo com informações do Ministério da Integração Nacional, as empresas contratadas no processo licitatório para iniciarem a Transposição foram: Engecorps - Corpo de Engenheiro Consultores, com atuação no Eixo Norte e contrato de R\$ 18 milhões de reais; consórcios Hidroconsult/MWH Brasil, também no Eixo Norte, com contrato de 18,7 milhões de reais; consórcio Techne/Projotec/BRLi no Eixo Leste, contrato de 14,5 milhões de reais; consórcio Ecoplan/Shill no Eixo Leste, com contrato de 14,1 milhões de reais; consórcio Engesoft/KL/VBA no Eixo Norte, com 14,4 milhões de reais; e a Aquatool Consultoria Ltda. que ficou responsável pelos serviços topográficos da primeira e segunda etapas dos Eixos Norte e Leste, com validade de 4 meses e no valor de 779 mil reais. Cf. em <www.min.gov.br>. Acesso em out. 2013.

para a aprovação da obra de transposição e os desdobramentos para os conflitos e disputas territoriais. (BEZERRA, 2012, p. 78-79)

Aparenta serem várias as motivações por trás da Transposição, mostrando que levar água a quem supostamente sofre com sua falta é apenas um detalhe. Além do interesse de construtoras, há também dúvidas sobre quem realmente irá se beneficiar dessas águas alocadas. Para os movimentos sociais e alguns pesquisadores, parece certo que o agronegócio é um dos grandes interessados, ainda mais quando se é levado em consideração à ampla necessidade de água utilizada na produção agrícola num clima quente e seco como o semiárido. Dessa maneira, o projeto de transposição contribui para consolidar um fenômeno cada vez mais presente também em todas as regiões do país, denominado por Thomaz Jr. (2010) como Agro-hidronegócio.

Thomaz Jr. (2010) demonstra que a expansão da agropecuária capitalista no Brasil se consolida no Polígono do Agro-hidronegócio, ou seja, em regiões que englobam o oeste de São Paulo, Leste do Mato Grosso do Sul, Noroeste do Paraná, Triângulo Mineiro e Sul do sudoeste de Goiás, que contemplam diferentes formas do agronegócio como a soja, o milho, o eucalipto e a cana de açúcar, e disponibilizam as melhores terras e água em grande escala, elementos essenciais para a efetivação do capital no campo.

A água é agregada ao novo cenário de disputas de domínio por novos territórios e, nesse sentido, o agronegócio vai à busca de assegurar o acesso da terra e da água.

O capital tem à disposição elementos imprescindíveis para a marcha expansionista dos seus negócios. Além de contar com os favorecimentos dos investimentos públicos e também privados, e por isso disputa apoios, cabe colocar em evidência que os bons resultados/retornos obtidos são complementados/potenciados pelo acesso às melhores terras (planas, férteis, localização favorável e logística de transportes adequada). Mas não somente, pois o sucesso do empreendimento como um todo requer a garantia de acesso à água, seja superficial (grandes rios, reservatórios de hidrelétricas, lagos), por meio de intervenções, via de regra, represamentos de cursos d'água, seja subterrânea, sobretudo os aquíferos Caiuá-Bauru e Serra Geral, no Centro-Sul do País, índices pluviométricos satisfatórios e com regularidade adequada às demandas do ciclo vegetativo da planta (cana-de-açúcar, soja, etc.) (THOMAZ JR., 2010, p. 94).

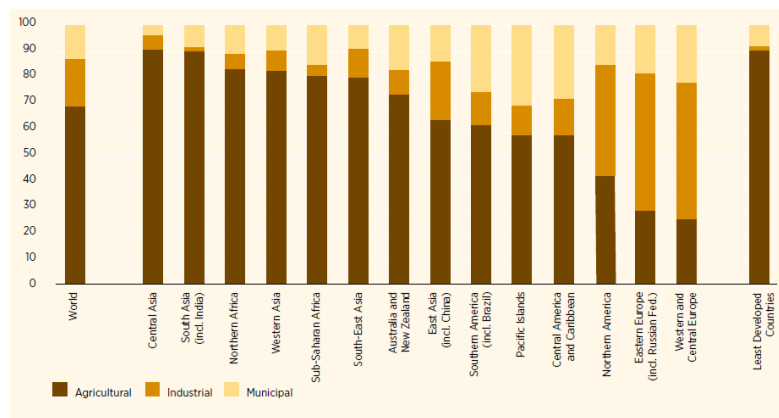
Outro aspecto destacado por Thomaz Jr. sobre o avanço do agronegócio no campo – através de investimentos públicos, grilagens, e inúmeras práticas históricas quinhentistas adotadas pela burguesia para concentrar territórios, e assim causar conflitos territoriais na disputa por terra/água – é que o mesmo vem influenciando a subida dos preços dos alimentos devido a diminuição das áreas destinadas ao plantio de culturas básicas do dia a dia do brasileiro.

De acordo com os números apresentados naquele momento por Thomaz Jr. (2010, p. 96) a partir de informações do Ministério da Agricultura, e da Companhia Nacional de

Abastecimento (Conab), 23 milhões de hectares são ocupados no Brasil por soja, 16 milhões com milho e 9,2 milhões com cana-de-açúcar. Enquanto isso, 3 milhões de hectares são destinados para arroz e 4,2 milhões de hectares para feijão. Ou seja, a maior parte das terras férteis e do volume de água são destinados para atender os interesses de mercado das empresas do setor de agronegócio que privilegia em primeira ordem a produção de commodities, enquanto a produção de alimentos básicos diminui. Na visão de Thomaz Jr. (2010), este contexto demonstra mais uma vez a necessidade histórica da reforma agrária, sendo que no momento a questão não se refere apenas a terra, mas também ao acesso à água.

O uso da água para produção agrícola nos últimos anos é o principal responsável direto pelo aumento do consumo da água no país, refletindo internamente os mesmos percentuais divulgados pela ONU quanto aos índices mundiais.

Figura 1 - Água retirada por setor nos continentes



Fonte: The United Nations, 2012.

Uma sucinta análise do gráfico acima nos permite resumir de certa forma a geopolítica territorial do setor produtivo. Conforme pode ser observado, o uso da água na agricultura é maior nos países da América Latina, Ásia e África, ao passo que nos países da América do Norte e na Europa o consumo é mais elevado no setor industrial. Ribeiro (2008) complementa os dados apresentados no gráfico acima especificando que os países de renda mais elevada utilizam quase 60% da água na indústria, e 30% na agricultura, enquanto que os países de renda média e baixa utilizam apenas 10% na indústria e 82% na agricultura. O consumo domiciliar nos países de renda elevada também é maior chegando a 11%, enquanto nos países de renda média e baixa é de 8%.

Com a nova geopolítica dos recursos territoriais que se configura a partir da ascensão neoliberal, o Brasil parece caminhar novamente para um papel histórico na divisão internacional do trabalho centralizando suas exportações no setor primário (ALMEIDA, 2010; PAULA, 2010). Isso faz com que a água se torne um elemento que impulsiona essa estratégia, seja de forma direta ou indireta na produção agrícola, na mineração ou na geração de energia. Embora exista hoje uma discussão a respeito da reprimarização ou não da economia, há estudos e avaliações que demonstram o peso das commodities nas exportações brasileiras durante o governo Lula, ao passo que os bens de maior valor agregado perderam força⁶³.

De acordo com dados do Banco Central (2012), as commodities foram fundamentais para o desempenho favorável da balança comercial brasileira entre os anos de 2006 e 2011, fator que permitiu que mesmo num período marcado pelo impacto da crise econômica mundial, as exportações apresentassem superávit comercial⁶⁴. O Banco Central (2012, p 77) destaca que esses resultados ocorreram fundamentalmente devido a elevação dos preços das commodities no mercado internacional, o que se traduziu em aumento de produtos básicos no quadro de exportações brasileiras: “De 2006 a 2011, a participação dos seis principais grupos de commodities exportadas no total das vendas externas cresceu de 28,4% para 47,1% [...], contribuindo para que se observassem elevados superávits comerciais”.

O complexo soja foi responsável por uma elevação de 15 bilhões de dólares nas receitas de exportação, ficando atrás somente do minério de ferro. Outros produtos vinculados ao agronegócio também tiveram resultados expressivos nesse período. As exportações de carnes somaram US\$12,5 bilhões em 2011, 77,7% superior ao valor registrado em 2006. As exportações de açúcar de cana bruto somaram US\$11,5 bilhões nesse mesmo ano, 193,4% maiores que as registradas em 2006. As exportações de café totalizaram US\$7,6 bilhões em 2011, representando aumento de 162,7% em relação ao valor de 2006 (BANCO CENTRAL, 2012).

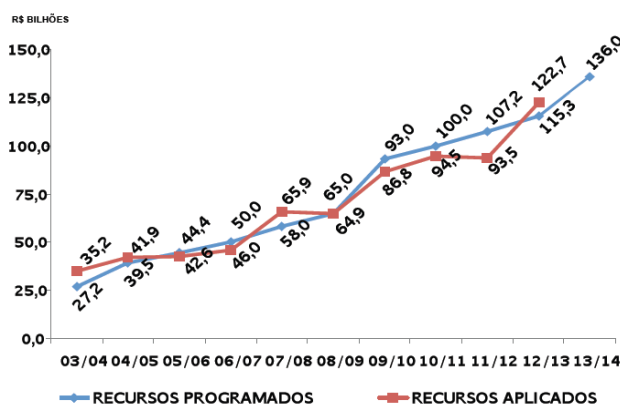
Além dos aspectos naturais, um dos fatores que possibilitou essa expansão, permitindo que os empresários do setor agroindustrial pudessem aproveitar o momento de alta do preço das commodities no mercado internacional, foi em grande medida as políticas adotadas pelos

⁶³ De acordo com Paulino (2011): “[...] o Brasil foi, dentre as principais economias emergentes, a que apresentou menor crescimento no valor adicionado da indústria de transformação, enquanto a China, a Índia e Coréia foram os países que mais aumentaram, confirmando assim a tendência [...] de que a China e a Índia se especializam na produção de manufaturas para os mercados globais e o Brasil vai se conformando com o papel de fornecedor de matérias-primas.” Na mesma linha, estudo de Camargo (2011) demonstra que as exportações do setor primário praticamente quadruplicaram entre 2000 e 2010.

⁶⁴ O Banco Central (2012) salienta, no entanto, que o único ano que não apresentou crescimento contínuo e expressivo das exportações de commodities foi 2009, em razão do impacto da crise econômica que se intensificou a partir de 2008.

governos do presidente Lula e da presidenta Dilma, focadas no aumento da disponibilização do volume de crédito para o setor. De acordo com dados do Ministério da Agricultura (2013, p 25) a oferta de crédito rural praticamente quintuplicou entre 2003 e 2013, passando de 27 bilhões na safra 2003/04 para R\$ 136 bilhões na safra 2013/14⁶⁵, conforme pode ser observado no gráfico abaixo.

Figura 2 – Evolução do financiamento rural 2003-2014 (em bilhões R\$)



Fonte: Ministério da Agricultura (2014)

A combinação de fatores como demanda externa por commodities, e condições naturais favoráveis apresentadas pelo país, atraiu a atenção do capital especulativo que obteve amplo respaldo financeiro do governo. Além de grandes extensões de terras aráveis, aqui se concentra 13% das águas superficiais do planeta concentradas em sua maior parte na Bacia Hidrográfica Amazônica, considerada a maior do mundo.

Assim, este grande volume de águas vem possibilitando a ampliação da agricultura irrigada de forma considerável, especialmente em culturas voltadas para a produção de cana e soja, duas das principais responsáveis pela elevada porcentagem do potencial de irrigação. A FAO coloca o Brasil como um dos quatro países com maior área potencial de irrigação do mundo com uma estimativa nacional de 29 milhões de hectares, ao passo que desse total o país utiliza 19,6%, ou seja, 5,8 milhões hectares (ANA, 2013). Esse potencial de irrigação

⁶⁵ Essa estratégia que permeou os governos Lula e Dilma foi reafirmada no Plano Plurianual 2012-2015, na medida que o governo Dilma fortaleceu seu compromisso com o agronegócio e estipulou como metas, além de aumentar os recursos para crédito rural, expandir o número de contratos para agricultura de médio e grande porte. Fazendo uma breve análise, mesmo com os recursos destinados do governo para agricultura familiar no Plano Safra 2015/16 tendo aumentado 20% em relação ao ano anterior, contabilizando R\$ 28 bilhões, o número ainda é consideravelmente inferior se comparado com a agricultura empresarial de grande porte que ultrapassou a marca dos 180 bilhões. Cf em <http://www.mda.gov.br/plano_safra/credito_pronaf.html> Acesso em jun. 2015.

vem servindo de justificativa para expansão da fronteira agrícola, especialmente para as regiões das bacias hidrográficas do centro-oeste, norte e nordeste.

Justamente por esses motivos, o potencial de irrigação do país também aumentou gradativamente nas últimas décadas. Em 1970 a área cultivada irrigada compreendia 2,3%, aumentando para 3,8% em 1985. Dez anos depois, em 1995, a área irrigada cultivada correspondia a 6%, e em 2012 a 8,3% (ANA, 2013). A ANA justifica a elevação desse índice a partir dos anos 1980 devido aos programas estatais que fortaleceram, sobretudo, a iniciativa privada, responsável pelo controle de mais de 90% das áreas irrigadas no país:

O salto verificado a partir da década de 1980 relaciona-se com importantes programas criados neste período: Programa Nacional para Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis – Provárzeas (1981), Programa de Financiamento de Equipamentos de Irrigação - Profir (1982), Programa Nacional de Irrigação - Proni (1986) e Programa de Irrigação do Nordeste - Proine (1986). Em conjunto, estes programas forneceram marcos tanto para o investimento direto do setor público em obras coletivas de grande impacto regional quanto, principalmente, para estimular a iniciativa privada, que atualmente responde por 96,6% das áreas irrigadas. (ANA, 2013, p 95)

Segundo dados do Ministério da Agricultura sobre projeções realizadas em 2012 para o setor agrícola, no período 2011/2012 a 2021/2022, existia a expectativa de que a área plantada no país saltasse de 64,9 milhões de hectares para 71,9 milhões de hectares em 2022, com esse aumento concentrado em soja – 4,7 milhões de hectares –, e cana de açúcar – 1,9 milhões de hectares. A projeção para produção de grãos era de 21,1%, com expansão de área de 9%, impulsionada não apenas pela exportação, mas também pelo mercado interno, configurando uma dupla pressão sobre o aumento da produção nacional⁶⁶. Consequentemente, caso essa expectativa de expansão para áreas plantadas se confirme, especialmente nas culturas irrigadas, ocorrerá um reflexo disso na ocupação de novos territórios e aumento no consumo de água⁶⁷.

⁶⁶ Some-se a este cenário a possibilidade de avanço da fronteira agrícola nas regiões da floresta amazônica, facilitadas especialmente a partir do segundo mandato do presidente Lula que sancionou a medida provisória 458 voltada para a regularização de terras na Amazônia Legal. Esta medida provisória aprovada possibilitou que posseiros pudessem formalizar legalmente as terras ocupadas na Amazônia. A partir da sanção dessa Medida Provisória, terras com menos de 100 hectares podem ser doadas aos posseiros; terras com até 400 hectares pagam um valor abaixo do valor de mercado e áreas com até 1,5 mil hectares pagam nas terras o valor de mercado. A justificativa do governo foi a necessidade de facilitar o trabalho de fiscalização ambiental a partir da regularização dessas terras. Muitas críticas foram feitas a essa MP, como pode ser observado em artigo escrito pelo geógrafo da USP Ariovaldo Umbelino para o jornal *Le Monde Diplomatique* em 2011 com o título: “Tragédia e farsa, a compra de terras por estrangeiros”. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1004>>. Acesso em mai. 2015.

⁶⁷ Nesse sentido, considerando a nova política proposta pelo governo federal para o setor aprovada em 2013 e as projeções de crescimento da agricultura empresarial para os próximos anos, a tendência de expansão das áreas irrigadas no Brasil tende a aumentar e consequentemente o uso consultivo da água também. O Programa Mais Irrigação foi lançado pelo Ministério da Integração Nacional em 2012, prevendo na época investimentos de 10 bilhões de reais, sendo 3 bilhões do Programa de Aceleração do Crescimento e 7 bilhões da iniciativa privada. O discurso do governo federal na época era a necessidade de valorizar o agricultor familiar através do desenvolvimento da economia regional. Contudo, o Programa prevê incluir o médio e o pequeno produtor em cadeias produtivas voltadas para produção de biocombustíveis, fruticultura e grãos. Dividido em quatro eixos o programa previa na época atrair investimentos do setor privado através de concessões de áreas agrícolas

No que se refere às áreas plantadas, o estudo do Ministério da Agricultura indica um aumento elevado, em especial nas regiões norte, centro-oeste e nordeste:

Mato Grosso deve continuar liderando a expansão da produção de soja e milho no país com aumentos previstos na produção superiores a 20% para esses dois produtos. A região denominada MATOPIBA, por estar situada nos estados brasileiros de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, deverá apresentar aumento elevado da produção de grãos assim como sua área deve apresentar também aumento expressivo. As projeções indicam para essa região deverá produzir próximo de 20 milhões de toneladas de grãos em 2022 (aumento de 27,6%) e uma área plantada de grãos entre 7 e 10 milhões de hectares ao final do período das projeções. (MAPA, 2012, p 38).

A região denominada MATOPIBA é apontada como principal área de expansão da fronteira agrícola no país por uma série de fatores: reúne características naturais que favorecem a agricultura empresarial moderna, devido a grande disponibilidade de água; clima propício com dias longos e elevada intensidade solar; além de terras planas e extensas, abrangendo quatro bacias hidrográficas – Tocantins/Araguaia, São Francisco, Atlântico Nordeste Ocidental e Parnaíba (MAPA, 2012).

A atuação da ANA na região norte através do processo de outorga indica um afinamento não somente com o avanço do agronegócio, mas também com os empreendimentos variados na região levados a cabo por grandes construtoras, especialmente para mineração. Das 597 outorgas concedidas pela ANA de 2001 a 2015 na bacia hidrográfica dos rios Tocantins/Araguaia, 210 foram destinadas para mineração e 211 para irrigação⁶⁸.

O mais interessante é que nenhuma dessas outorgas foi realizada a partir de debates com a sociedade, dado a inexistência de Comitês de Bacia Hidrográfica, ou mesmo de Planos de Recursos Hídricos. Não que a existência de Comitês de Bacia signifique realmente que as decisões acerca dos recursos hídricos passem a ocorrer por meio de decisões que envolva ampla participação popular e democrática, ou que neles resida a solução para problemas de poluição, degradação e acesso sustentável e justo à água.

Mas, a concessão de outorgas sem a presença dos mesmos, sugere que nem sequer os instrumentos que possibilitam um mínimo de participação da sociedade no uso da água foram efetivados. Enfim, demonstram que a atuação da ANA reforçou a gestão da água por meio somente de ações tecnicistas, ao mesmo tempo em que descartou efetivar nessas regiões

envolvendo 16 estados - Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe e Tocantins.

⁶⁸ Na bacia hidrográfica amazônica, das 280 outorgas emitidas no mesmo período, 27 foram para o consórcio construtor Belo Monte, 33 para construtora Odebrecht, 11 para Construções e Comércio Camargo Correa, 4 para Andrade e Gutierrez, entre outras empresas que atuam na região em obras de engenharia e barragens. Constam ainda 23 outorgas para irrigação e 13 para indústria, destinadas para empresas como JBS/Friboi, Marfrig, Petrobrás e empresas de celulose. A relação completa das outorgas pode ser consultada em <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sof/outorgas/outorgas_2001_2015.csv>. Acesso em set. 2015.

medidas que possibilitassem controle social. Ou seja, nem as medidas que teoricamente permitiriam controle social do processo de outorga, e que poderiam materializar instâncias que se valem do argumento de que as decisões acerca dos destinos da água são tomadas de forma participativa e democrática, foram consolidadas nas regiões em que se verifica avanço da fronteira agrícola e mineração.

Em todo território brasileiro, até o presente momento estão em funcionamento nove comitês de bacia hidrográfica em rios interestaduais – Bacia do Rio Paraíba do Sul; Bacia do Rio Paranapanema; Bacia dos Rios Piracicaba Capivari e Jundiá; Bacia do Rio Grande; Bacia do Rio São Francisco; Bacia do Rio Piranha Açu; Bacia do Rio Verde Grande; Bacia do Rio Doce⁶⁹. Na região norte, embora não tenha sido criado nenhum em rios interestaduais, existem comitês estaduais em dois estados. No Amazonas foi criado em 2006 o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã, e no estado do Tocantins foram criados em 2011 quatro comitês de Bacia Hidrográfica: Manuel Alves da Natividade; Rio Formoso do Araguaia; Entorno do Lago Palmas; e dos Rios Lontra e Corda⁷⁰.

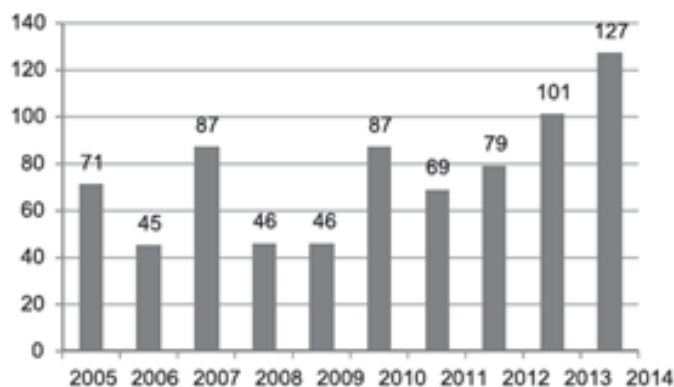
Concomitante a esse cenário, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) apresenta dados que indicam que os conflitos pelo uso da água teve aumento expressivo na última década. Desde 2002 a CPT vem registrando em separado os conflitos pela água no meio rural, devido a um conjunto de fatores que já naquela época davam indícios de uma potencial crise da água tanto em âmbito internacional quanto nacional. Historicamente a CPT já registrava nas suas publicações conflitos originados das construções de barragens para as usinas hidrelétricas. No entanto, dado o avanço do agronegócio, bem como os grandes empreendimentos voltados para novas hidroelétricas na região norte, a CPT especifica nas suas publicações os que são originários diretamente da disputa pelo uso das águas, dos que ocorrem no campo somente por disputas de terras.

As análises evidenciam um cenário de crescimento dos conflitos por água entre 2005 e 2014, curiosamente o mesmo período de grandes investimentos e expansão do agronegócio, e de obras hidroelétricas de grande porte. Conforme é possível notar no gráfico abaixo, o ano de 2014 registrou o maior índice de conflitos no país, com um aumento de mais de 50% em relação ao de 2005. A CPT (2014) afirma ainda que esses conflitos atingem atualmente mais de 42.000 famílias, sendo que ao todo, durante os últimos 10 anos, mais de 320.000 famílias estiveram envolvidas em conflitos pela água.

⁶⁹ Informações sobre os comitês existentes na região podem ser consultadas em: <<http://www.cbh.gov.br/#not-interestaduais>> Acesso em fev. 2015.

⁷⁰ Relações dos comitês estaduais podem ser consultadas em <<http://www.cbh.gov.br/#not-estaduais>> Acesso em fev. 2015.

Figura 3 – Número de Conflitos pela água 2005-2014



Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2014).

A CPT (2014) tipifica os conflitos em três categorias: (1) apropriação particular – quando um proprietário faz um barramento de uma fonte e promove o desvio de um curso d’água e restringe o acesso de outros; (2) barragens e açudes – ocasionados pela construção de hidroelétricas que não cumprem procedimentos legais e expropriam pequenos proprietários, assentados, posseiros, ribeirinhos, indígenas, pescadores e quilombolas; (3) Conflitos relacionados ao uso e preservação – ligados à destruição de matas ciliares, à poluição das águas por diferentes atividades como o uso de agrotóxicos, pesca predatória e cobrança pelo uso da água.

No final de 2014 a CPT registrava no país 86 conflitos por apropriação particular, 325 por barragens e açudes, e 346 envolvendo casos de uso e preservação. Todos contabilizados a partir de 2005. Os dados demonstram que a maioria se dá em torno do uso e preservação das águas, no caso, os relacionados com atividades do agronegócio, seguido de perto pelos impactos das barragens de hidroelétricas. De acordo com a CPT (2014), esses conflitos opõem de um lado as populações que ocupam espaços desejados pelo capital, ou seja, indígenas, quilombolas, posseiros, ribeirinhos, e pescadores; e de outro os governos no âmbito federal e estadual, bem como fazendeiros, empreiteiras, mineradoras, e empresários de ramos diversos. A CPT afirma ainda que esses conflitos aconteceram em 2014 em 16 estados brasileiros, e estão espalhados praticamente por todo o território nacional.

Entre esses conflitos, a disputa por terra e água a partir da expansão do mercado de commodities tem intensificado também os ataques às comunidades indígenas. Conforme bem

analisa Souza (2013), a centralidade desse processo impõe formas de verticalização do capital na incorporação de terras às dinâmicas produtivas do agronegócio, monopolizando territórios⁷¹, e ao mesmo tempo expondo uma das faces mais violentas das estratégias de espoliação, ou seja, a que se dá no conflito entre “fazendeiros e indígenas”, ao passo que a “lógica hegemônica e homogeneizadora do capital” desconstrói e ataca a “reprodução do modo social de vida do indígena”. No caso, constitui algo que vai muito além da separação do indígena de suas terras, de seus espaços, mas o ataca, o fere na sua constituição como ser. Nas palavras de Souza (2013, p 35): “O processo de apropriação das terras indígenas não representa apenas a destituição física do indígena, mas uma destituição de sua forma de realizar-se no mundo representa a destituição de seu modo de ser.”

Através de dados que relatam casos de homicídios, tentativa de homicídios, suicídios de indígenas, e também danos ambientais relacionados a partir de dados do CIMI, Souza (2013) expõe a forma como as ações do governo brasileiro nos últimos anos tem relação direta com esse cenário, e atende os interesses do capitalismo rentista no Brasil. A expansão creditícia para o agronegócio, conforme demonstramos anteriormente, bem como mudanças nos ordenamentos jurídicos que ocorreram no Código Florestal, além de projetos de lei que objetivam transferir o aval da demarcação de terras indígenas para o Congresso, conforme ocorre com o Projeto de Emenda Constitucional 215, demonstram, de acordo com Souza (2013), como o Estado tem se empenhado para atender os interesses do agronegócio. Sintetizando:

As análises permitem inferir o quanto se coaduna o Estado no fortalecimento da economia do agronegócio e os graus de fragilidade econômica deste setor, demarcando que o padrão de violência em relação aos indígenas se configura na trajetória de apropriação de terras, não apenas como ativo, mas como elemento fundamental de sua inclusão no sistema creditício do país, na apropriação dos fundos públicos, como lastro de atividade, não como valor, considerando que o

⁷¹ Souza (2013, p 7) chama atenção para a necessidade de se compreender que espaço e território são elementos distintos, embora seu tratamento, por vez ou outra, apareçam como sinônimos. Dessa forma, afirma: “[...]o espaço geográfico é campo, materialidade e representação da ação humana (trabalho). Trabalho no sentido amplo, não como simples ação mecânica sobre a matéria e sua reconfiguração como objeto (uso), e, que em determinado estágio da existência humana se transforma em mercadoria (troca) produtor e produto. [...] o espaço se constrói a partir desta ação e somente desta, ou seja, a projeção humana em um devir histórico, consciente de sua atividade, consolidando o homem como natureza que pensa.” Sobre o território, Souza (2013, p7) afirma: “Em sendo da natureza humana o pensar, como matéria, exerce o homem sua atividade material-imaterial sobre o entorno e, assim, constitui o espaço geográfico em determinado tempo-histórico. Os territórios são as desigualdades desses “tempos”, ou as diferenças de determinação, distribuição e acumulação da práxis humana na produção do espaço, em suas diversas escalas.” Nesse sentido, prossegue: “[...]o espaço é uma projeção humana, objetivação da vida, como sentido de sua existência e os territórios são apropriações concretas exercidas por estas ações (práxis) que expressam dimensões materiais e imateriais de poder. Essa perspectiva não determina um apriorismo economicista, ao associar território e apropriação, ao contrário se concebe esse processo como totalidade das relações humanas que se processam no movimento, porque esta apropriação não é necessariamente privada.” Mais especificamente sobre o território, Souza (2013, p 8) destaca a relação do seu conceito com as relações de poder: “[...]O território é sem sombra de dúvidas a primeira maneira de dar significado às relações de poder, ou seja, o território é um primeiro campo, no seio do qual, o poder se articula, não se trata apenas de poder nas relações entre os seres, mas no sentido de capacidade de determinação territorial sobre o espaço. Ele não é o único campo, por isso a importância das análises sobre as territorialidades, mas se constitui em um meio persistente e recorrente de dar eficácia e significação ao poder”.

volume de crédito destinado ao setor está em patamares extremamente superiores ao valor patrimonial existente em terras e instalações destas usinas e negócios. (SOUZA, 2013, p 31)

Corroborando nesse sentido, outro ponto controverso do uso da água no Brasil diz respeito à geração de energia, na medida em que obras de barragens para geração hidroelétrica tem trazido historicamente uma série de conflitos ocasionados pelas tentativas de apropriação territorial do espaço por parte do capital. A enorme capacidade hídrica na região norte propiciou ao longo do tempo que o desenvolvimento capitalista fosse amparado energeticamente por usinas hidrelétricas de grande porte, que necessita de grandes barragens e assim alagam imensas áreas que abrigam espécies animais e vegetais, afetando também populações indígenas e ribeirinhas que vivem da pesca, pequenas atividades extrativas e agricultura familiar. A disputa pelos usos múltiplos da água deixa latente o conflito entre o grande capital personificado por consórcios de empresas de engenharia e energia amparadas pelo Estado de um lado, e as populações locais de outro.

Estes cenários não são nenhuma novidade, mas caracterizam conflitos sociais históricos. A construção das hidrelétricas de Tucuruí, Itaipu, Sobradinho e Itaparica, durante os governos autoritários militares, ao mesmo tempo em que visou suprir a necessidade de energia elétrica para sustentar o crescimento econômico industrial, e a urbanização do desenvolvimento capitalista conservador da época, deixou impactos sociais e ambientais irreparáveis. Naquele período não havia espaços para que se fosse discutido com mais ênfase problemas ambientais e suas consequências sociais, o que levou a apropriação da água pelo Estado a partir das hidroelétricas de forma indiscriminada.

Nessas circunstâncias, torna-se interessante retomarmos as colocações de Porto-Gonçalves (2006) quanto ao que envolve a ideia de progresso, ou seja, ideia que se origina como reflexo das concepções de desenvolvimento que aparecem no Pós-Guerra e permanece de certa forma predominante até os dias de hoje. É um conceito ligado diretamente à dominação da natureza, sem preocupações claras com as consequências socioambientais:

A ideia de desenvolvimento sintetiza melhor que qualquer outra o projeto civilizatório que, tanto pela via liberal e capitalista, como pela via socialdemocrata e socialista, a Europa Ocidental acreditou universalizar-se. Desenvolvimento é nome-síntese de dominação da natureza. Afinal, ser desenvolvido é ser urbano, é ser industrializado, enfim, é ser tudo aquilo que nos afaste da natureza e nos coloque diante de *constructos* humanos, como a cidade, como a indústria. [...] (PORTO-GONÇALVES, 2006, p 62).

A forma como o governo brasileiro durante a ditadura civil-militar tratava a questão ambiental reflete inteiramente a ideia de desenvolvimento como dominação da natureza. Porto-Gonçalves (2006, p. 63) afirma que o desenvolvimento estava na época diretamente

associado à degradação ambiental, demonstrando atitudes do governo ditatorial que hoje seriam prontamente reprovadas, como por exemplo, buscar investimentos externos a partir do lema “*venham poluir o Brasil*”, aceitando que esse era o preço pago por esse conceito de progresso. Na primeira reunião mundial sobre Meio Ambiente convocada pela ONU em 1972, na cidade de Estocolmo, para debater a crise ambiental e discutir seus efeitos, Porto-Gonçalves (2006) destaca que o Brasil se colocou na oposição, ao adotar um discurso genérico de que a pior poluição era a pobreza, ao mesmo tempo em que enxergava na riqueza natural do país os meios para atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento capitalista.

A degradação ambiental proporcionada por essa visão de progresso não foi suficiente para eliminar a pobreza, mas sim, agravou a situação das populações tradicionais, comunidades ribeirinhas e indígenas, conforme ocorreu com os prejudicados pelas barragens, e também contribuiu para o aumento das periferias urbanas marginalizadas, desprovidas de infraestruturas e serviços básicos. Foi como consequência daquele contexto, já no período da redemocratização, que ocorreu a organização, entre outros movimentos, do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), no caso, a partir da insatisfação das famílias que foram removidas de suas terras sem nenhuma indenização satisfatória por parte do Estado.

O movimento que teve início solicitando indenizações, logo tomou proporções maiores reivindicando o direito à garantia de permanência nas terras que habitavam. As denúncias feitas pelo MAB naquela época já denunciava que o Estado estava atuando a serviço das indústrias eletro intensivas que se instalavam no Brasil⁷². Dessa forma, ao suprir por um lado a infraestrutura necessária para essas empresas, por outro lado o Estado removia famílias e comunidades indígenas inteiras sem nenhuma compensação satisfatória, se é que isso pode ser possível.

Nos últimos anos, as estratégias econômicas adotadas pelo governo Lula, que alguns autores chamam de neodesenvolvimentista⁷³, sobretudo a partir do PAC, fez com que o Estado buscasse mais uma vez ser o indutor da economia, seja a partir do financiamento do agronegócio, mineração e também, os casos mais emblemáticos, de obras de infraestrutura energética para sustentar o setor produtivo, destacando-se principalmente a construção das hidrelétricas de grande porte como Jirau e Santo Antônio no Rio Madeira localizado no estado de Rondônia, e Belo Monte no Rio Xingu, estado do Pará. A exploração do potencial hidrelétrico dos rios da Amazônia esteve na ordem do dia desde o início do governo Lula.

⁷² História do MAB pode ser consultada em < <http://www.mabnacional.org.br/historia> > Acesso em ago/2013.

⁷³ Retomaremos o conceito de neodesenvolvimentismo nos próximos capítulos. O Produto Interno Bruto durante o governo Lula teve uma média de crescimento de 4% ao ano (2003-2010). Somente no ano de 2010 o crescimento foi de 7,5%. O governo FHC teve taxa de crescimento de 2,3% ao ano (1995-2002). Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Seria inclusive uma resposta aos problemas recorrentes de fornecimento de energia que marcaram o final do governo FHC após a privatização de várias estatais, período em que os chamados apagões tornaram-se quase que uma constante.

Diante daquela conjuntura, o governo Lula considerava os investimentos em energia fundamentais para o crescimento econômico, de forma que os projetos de grandes hidrelétricas no rio Madeira e no rio Xingu foram retomadas com investimentos do PAC. Mesmo com protestos e alertas contrários de pesquisadores, que chamavam a atenção para os riscos socioambientais das barragens, as obras se iniciaram⁷⁴. A Usina Hidrelétrica de Jirau no rio Madeira em Rondônia foi projetada para gerar 3.750 MW e já entrou em operação em 31 de janeiro de 2013 com mais de 64% da obra concluída. A usina hidrelétrica de Santo Antônio também no rio Madeira, começou a ser construída em 2008, e entrou em operação em março de 2012, com estimativa para gerar o total de 1.414 MW de energia já no ano de 2014. Sua conclusão está prevista para o final do ano de 2016⁷⁵.

A usina de Belo Monte no Pará, embora tenha ganhado foco no governo Lula, já era planejada desde a década de 1970, quando foram realizados estudos pela Eletronorte sobre a viabilidade da construção de barragens no rio Xingu. A possibilidade de uma nova barragem na região norte não esteve afastada de controvérsias e se arrastou até os anos 1980. Foi simbólico na época o primeiro encontro dos povos indígenas do Xingu, ocorrido no ano de 1989, em que ganhou destaque na imprensa a imagem da índia Tuíra encostando seu queixo no rosto do presidente da Eletronorte, José Antônio Muniz, que explicava para uma plateia de indígenas como seria a construção da então usina Kararaô, que atualmente mudou de nome para Belo Monte. A imagem representava a insatisfação e a desconfiança com o projeto, mas, principalmente, a revolta dos indígenas do Xingu com uma obra que certamente iria destituir seus modos de vida, obrigando-os a abandonarem suas terras que seriam alagadas⁷⁶.

O projeto, no entanto, foi remodelado durante os anos 1990 atendendo algumas exigências ambientais, e em 2001 diante da crise energética vivida pelo país, o governo FHC definiu um investimento de 30 bilhões de dólares para construção de novas usinas entre as

⁷⁴ Especificamente sobre a Usina de Belo Monte no rio Xingu, Jacobi e Souza (2010, p. 10) afirma: “Os estudos socioambientais apresentados aos órgãos de licenciamento foram contestados por especialistas, ambientalistas e comunidades indígenas. O processo legal do licenciamento também sofreu contestações, uma vez que as audiências públicas foram realizadas sem que se garantisse a participação de todas as comunidades atingidas, o que motivou a realização de outras plenárias.”

⁷⁵ Maiores informações técnicas sobre a Usina de Santo Antônio podem ser obtidas em <<http://www.santoantonioenergia.com.br/>> Acesso em abr/2014.

⁷⁶ A cronologia do Projeto para construção da usina hidrelétrica no rio Xingu pode ser consultada com maiores detalhes em Instituto Socioambiental – Cronologia do Projeto, disponível em <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>> Acesso em jul.2013.

quais estava incluída a de Belo Monte⁷⁷. Não faltaram críticas do ex-presidente aos ambientalistas que não concordavam com os projetos, afirmando que os mesmos atrapalhavam o desenvolvimento do país⁷⁸. Contudo, o projeto foi retomado durante o governo Lula, inicialmente por meio de estudos do IBAMA para emissão da licença ambiental, o que permitiu o início das obras que apenas aconteceriam em 2011, no governo de Dilma Roussef, ex-ministra de Minas e Energia do primeiro governo Lula.

O primeiro impasse que o governo Lula enfrentou ao retomar os investimentos em hidrelétricas foi, de acordo com Lisboa (2011), não considerar as avaliações da World Commission Ondams (Comissão Mundial sobre Barragens), que recomendava a não construção desses projetos devido aos impactos ambientais e os prejuízos causados para as populações locais. Embora a World Commission Ondams (2000) reconhecesse a importância da construção de barragens para o desenvolvimento dos países na geração de energia, salientava que os impactos negativos para as populações locais e para o meio ambiente não compensava o esforço, dado que historicamente era perceptível a falta de ações efetivas na tentativa do Estado em resolver os problemas sociais ocasionados⁷⁹.

O MAB também se colocou contra as hidroelétricas desde o início, denunciando irregularidades apresentadas desde as fases de elaboração até o início das obras. Os principais questionamentos se voltaram para as licenças do IBAMA e a forma com que o governo impôs o projeto, sem, segundo eles, debate e atenção adequada às populações que mais seriam afetadas. Sob o lema “água e energia não são mercadorias”, o MAB entende que hidrelétricas como a de Jirau e Santo Antônio significam a privatização do Rio Madeira, ao passo que as barragens construídas com dinheiro do BNDES permitem às empresas privadas a exploração da energia gerada por mais de 30 anos⁸⁰.

Praticamente nos mesmos moldes de financiamento do Projeto de Transposição do Rio São Francisco, as barragens dos rios da Amazônia contam com a participação de grandes construtoras e empresas nacionais e estrangeiras que se beneficiam de recursos do BNDES. Na Usina Jirau, o executor do Projeto é o consórcio *Energia Sustentável do Brasil*, formado pela empresa de sociedade mista e capital fechado Eletrosul (20%); a transnacional de origem

⁷⁷ Maiores detalhes sobre a crise no setor energético durante o governo FHC, consultar Goldenberg e Prado (2003).

⁷⁸ Cf. em “FHC diz que birra de ambientalistas atrapalha o país”, Jornal o Estado de São Paulo, Caderno Cidades, 23/04/2002. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/arquivo/nacional/2002/not20020423p56100.htm> > Acesso em jan. 2014.

⁷⁹ A World Commission Ondams definiu em relatório lançado em 2000 várias recomendações, e entre elas se destacam: (a) nenhuma barragem deveria ser construída sem a completa informação e aceitação dos povos atingidos; (b) melhorar a infraestrutura já existente de geração e distribuição de água e energia antes de iniciar a construção de novos projetos.

⁸⁰ Cf. <http://www.mabnacional.org.br/amazonia/santo_antonio_e_jirau> Acesso em set. 2013.

francesa GDF SUEZ (50%); a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF (20%); e pelo grupo de investimento japonês Mitsui (20%)⁸¹.

Na Usina Santo Antônio o consórcio executor da obra denominado *Santo Antônio Energia*⁸² é formado pela Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG⁸³, empresa de capital aberto sob controle do governo de Minas Gerais (10%); FURNAS (39%); construtora Andrade e Gutierrez (12,4%); ODEBRECHT (18,6%); e pelo Fundo de investimento administrado pela Caixa Econômica Federal – FIP Energia (20%)⁸⁴.

No rio Xingu, a Usina Hidrelétrica Belo Monte é construída pelo consórcio Norte Energia composto pela Eletronorte (19,9%); CHESF (15%); Eletrobrás (15%); Bolzano participações, empresa controlada pela Neoenergia, investidor privado do setor elétrico (10%), pelo fundo de pensão da Petrobrás, a Petros (10%); pela empresa privada do Grupo Bertin na área de infraestrutura e energia, a Gaia Energia e participações (9%). Mais uma vez o Estado brasileiro é o grande financiador, porém, agora com uma diferença em relação aos anos 1970/80, ou seja, as hidrelétricas não são mais de responsabilidade unicamente estatal, mas sim, estão nas mãos de consórcios formados em sua maioria por empresas privadas que terão o direito de explorar as usinas por 30 anos de concessão.

Se durante o regime militar a retórica desenvolvimentista, baseada na necessidade de ampliação da industrialização e urbanização, era um dos argumentos utilizados pelos defensores das hidrelétricas no sentido de justificar as barragens e os impactos socioambientais, nos governos do presidente Lula a mesma busca pelo desenvolvimento é utilizada na defesa desses grandes projetos, alimentada, sobretudo, pelo argumento da geração de emprego e crescimento econômico, porém, agora carregado de termos ambientalmente sustentáveis.⁸⁵

⁸¹ Os empréstimos do BNDES para a construção da Usina Hidrelétrica de Jirau chegaram a R\$ 9,5 bilhões. Consultar: “BNDES aprova financiamento de R\$ 7,2 bilhões para construção da usina hidrelétrica de Jirau”, disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2009/Todas/20090218_jirau.html>; e “BNDES aprova financiamento suplementar de R\$ 2,3 bilhões à Usina Jirau”, disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/energia/20120928_jirau.html>. Informações sobre as empresas que compõem o consórcio Norte Energia estão disponíveis em <<http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/composicao-acionaria/>> Acesso em out. 2013.

⁸² A descrição detalhada da composição acionária do Consórcio Santo Antônio Energia pode ser consultado em <<http://www.santoantonioenergia.com.br/empresa/acionistas/>> Acesso em fev. 2014.

⁸³ Segundo informações da própria CEMIG, a empresa possui 114 mil acionistas em 44 países diferentes. Cf em <http://www.cemig.com.br/pt-br/a_cemig/quem_somos/Paginas/default.aspx>. Acesso em out. 2013.

⁸⁴ Até início de 2014 a usina de Santo Antônio possui investimento de \$ 16 bilhões, sendo R\$ 6,1 bilhões financiados pelo BNDES no início das obras. Consultar “BNDES aprova financiamento de R\$ 6,1 bilhões para hidrelétrica Santo Antônio, no rio madeira”, disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2008/20081218_not232_08.html>. Acesso em fev. 2014.

⁸⁵ Em 2010, meses antes de terminar seu segundo mandato, o presidente Lula visitou as obras das Usinas no rio madeira afirmando que as obras se justificam, sobretudo, devido a geração de 25 mil empregos. Segunda reportagem da Agência Brasil de Notícias, Lula afirmou ainda que os problemas de ordem ambiental foram resolvidos da melhor forma possível. Cf.

Na descrição oficial dos projetos conforme divulgado pelo governo e pelas empresas consorciadas que executam as obras, as barragens e as instalações das usinas vem sendo realizadas respeitando limites ambientais, com assistência às populações locais impactadas e análises técnicas do IBAMA e da Agência Nacional de Águas que asseguram a sustentabilidade dos rios. Esse discurso é predominante desde o início dos projetos conforme pode ser observado nos documentos oficiais disponibilizados pelas empresas consorciadas, mesmo que a realidade e denúncias recorrentes apontem o contrário⁸⁶. Certamente, a situação das populações atingidas traz problemas que contrariam as afirmações do governo e dos consórcios, conforme pode ser constatado no trabalho realizado pelo Instituto Socioambiental no rio Xingu, o Dossiê Belo Monte.

O programa de realocação urbana tem sido desorganizado, inadequado e pouco transparente. Há mais de um ano, praticamente 3.000 famílias já residem nos novos loteamentos (chamados de Reassentamentos Urbanos Coletivos - RUCs), sem serviços públicos adequados, incluindo transporte, saúde e educação. Outras tantas, por sua vez, esperam a realocação, em um processo aparentemente subdimensionado pelo empreendedor, que inicialmente cadastrou 5.141 ocupações consideradas atingidas, mas contratou a construção de apenas 4.100 casas. Note-se, ainda, que há famílias que denunciam sequer terem sido cadastradas.

As famílias atingidas que aceitaram indenizações monetárias (em boa medida, por indução e falta de esclarecimento acerca das opções a que teriam direito durante as negociações) receberam valores insuficientes para a aquisição de outros imóveis urbanos, dada a vertiginosa especulação imobiliária provocada pela usina Somam-se a isso as negociações extremamente assimétricas entre atingidos e empresa, que aconteceram sem a mínima assistência jurídica de instituições públicas. Inexplicavelmente, a Defensoria Pública Estadual fechou suas portas no segundo semestre de 2014, no pico da obra. Na esteira de uma audiência pública sobre reassentamento urbano convocada pelo MPF, realizada em novembro de 2014, a Defensoria Pública da União (DPU) mobilizou um grupo itinerante de defensores para atuar em Altamira, buscando reparar, ao menos em parte, as injustiças e violações cometidas ao longo do processo.

Na área rural, não foi respeitado o direito de agricultores e ribeirinhos diretamente afetados a serem reassentados em condições similares àquelas em que antes moravam. Os reassentamentos rurais coletivos, apesar de previstos no PBA e formalmente apresentados como uma opção para as famílias que tinham que escolher uma forma de compensação, não foram implantados. Esse processo – que ocorreu três anos atrás com os antigos habitantes das áreas de instalação das

em “Usinas de Santo Antonio e de Jirau geram 25 mil empregos, diz Lula”. Disponível em <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-08-16/usinas-de-santo-antonio-e-de-jirau-geram-25-mil-empregos-diz-lula>> Acesso em set. 2013

86 Exemplo nesse sentido é a nota divulgada pelo governo em 2011 quando do início das obras de Belo Monte que dizia: “Para obter a licença de instalação, o empreendimento se comprometeu a atender a uma série de exigências feitas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Ao todo, são 14 planos de ação, envolvendo 54 programas e 86 projetos para o desenvolvimento regional nos cinco municípios da área de influência direta da usina (Altamira, Brasil Novo, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu e Anapu). A obra não inundará terras indígenas, nem terá impacto direto sobre esses territórios, apesar da mudança de vazão na área da Volta Grande do Xingu. Mesmo assim, o hidrograma proposto não deve alterar as condições das etnias Juruna e Arara, que habitam a área.” Cf.: “Energia para abastecer 40% do consumo residencial do País”, disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/12/energia-para-abastecer-40-do-consumo-residencial-do-pais>> Acesso em set. 2013.

estruturas da usina – vem se repetindo, de maneira tão ou mais grave, com os beiradeiros e moradores de ilhas do Xingu, populações tradicionais que vivem majoritariamente da pesca.

Submetidas a desinformação, constrangimento e pressão, essas populações têm sido levadas a aceitar baixas indenizações. Não aceitá-las significaria litigar judicialmente contra uma grande empresa, sem acesso a assistência jurídica gratuita – não há Defensoria Pública fixada na região e a itinerante só atende casos urbanos – , ou aceitar a transferência para um reassentamento que, além de estar localizado a quilômetros do rio Xingu, sequer começou a ser implantado. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2015, p 12-13)

Pelos relatos acima, parece que mais uma vez vemos se repetir na região norte um filme que se esperava tinha saído de cartaz há muito tempo, em que as populações locais são vistas como obstáculos para grandes projetos. Se a geração de energia hidroelétrica através da construção de grandes barragens continua sendo um tema controverso, as expansões de atividades mineradoras e do garimpo também possuem grande potencial para atrair conflitos e impactos socioambientais. O garimpo, em específico, sempre foi responsável por diversos prejuízos sobre o meio natural e as populações tradicionais que sobrevivem da pesca, devido ao uso do mercúrio que contamina as águas, e compromete a saúde da população.

Para Leonel (1998, p. 122), o garimpo, disseminado por todos os cantos da Amazônia, é a mais grave ameaça à renovabilidade dos peixes e da água em geral, sobretudo devido à poluição física dos rios e uso inadequado do mercúrio despejado em diferentes momentos do processo de extração do ouro. Em pesquisa que se dedicou a expor a degradação socioambiental na Amazônia a partir do avanço da fronteira econômica sobre a floresta por meio da mineração, do garimpo, madeireiras, e hidrelétricas, entre as décadas de 1970 e início dos anos 1990, Leonel (1998) demonstra com riqueza de detalhes as contradições de inúmeros empreendimentos que avançaram sobre a Amazônia, enfatizando o papel do Estado em conjunto com construtoras, empresas extrativistas e garimpeiros.

A visão predominante de progresso embutida no desenvolvimento capitalista permitia na época poucos questionamentos em relação aos prejuízos trazidos pelo avanço dos empreendimentos extrativistas e hidrelétricos. Contudo, não deixa de suscitar dúvidas sobre qual a racionalidade presente num modelo de desenvolvimento que concentra a riqueza nas mãos de uma minoria por meio do papel desempenhado pelo Estado, ao mesmo tempo em que causa problemas sociais e impactos ambientais de grande escala. Não por acaso, os índices de concentração de renda e ataque aos direitos humanos e sociais foram umas das marcas da ditadura civil-militar.

Se nos atentarmos para as denúncias feitas por movimentos sociais, não fica difícil perceber que a lógica de acumulação de capital na Amazônia pouco mudou suas estratégias. O

MAB, por exemplo, entende que as hidrelétricas no Pará visam atender exclusivamente interesses de mineradoras para extração de alumínio, minério e cobre, conforme ocorre atualmente através do Projeto Serra Sul (S11D) da Vale do Rio Doce, que objetiva a expansão das atividades mineradoras na região dos Carajás⁸⁷. Em entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos, o militante do MAB Rogério Almeida afirma que:

Carajás vivencia uma grande inflexão com o desenvolvimento do maior projeto de mineração da Vale ao longo dos seus 40 anos de vida, o Projeto de Mineração da Serra Sul (S11D), localizado no município de Canaã dos Carajás, e que vai explorar ferro. O S11D desponta no cenário atual como uma representação do Grande Carajás no século XXI.

Um novo Carajazão, como o foi a primeira versão da década de 1980. O mesmo consiste em profundas alterações nos cenários econômicos, sociais e políticos em Carajás, que compreende desde a mina até o porto, em São Luís, no Maranhão, pressionando reservas ambientais, vilas, territórios ancestrais e projetos de assentamentos rurais. O S11D encontra-se nos limites dos municípios a sudeste do Pará, Canaã dos Carajás e Parauapebas.

Com o projeto, a mineradora vai incrementar a produção de ferro em 90 milhões de toneladas por ano, mas com capacidade de dobrar a produção. O mercado asiático tem sido o destino do minério de ferro de excelente teor das terras dos Carajás, em particular a China e o Japão. A previsão é que a usina inicie as operações até 2016. A iniciativa, que inclui mina, duplicação da Estrada de Ferro de Carajás - EFC, ramal ferroviário de 100 km e porto, está orçada em US\$ 19,5 bilhões.

Os recursos estão distribuídos da seguinte forma: a logística consumirá US\$ 14,1 bilhões; US\$ 8,1 bilhões serão usados na mina e na usina; enquanto US\$ 2 bilhões serão usados durante o ano.

Como em outros empreendimentos na Amazônia, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES é o responsável por parte dos recursos, ao lado do banco japonês Japan Bank International Cooperation - JBIC. O projeto é maior ou equivalente à primeira versão do Programa Grande Carajás - PGC, iniciado há quase 30 anos.

O minério que sairá da Serra Sul é considerado ainda de melhor teor que o extraído da Serra Norte, avaliado como excelente. O teor da S11D é de 65%. A Vale é, atualmente, a líder mundial no mercado de ferro, responsável por 310 milhões de toneladas por ano. Como em outros casos registrados na região, o início do projeto mobiliza uma série de alterações na cidade que abriga a mina e em municípios do entorno.⁸⁸

Seguindo nessa lógica explicitada por Rogério Almeida, outro projeto em fase de estudos e análises pelo governo é a construção de hidrelétricas no rio Tapajós, localizado numa das regiões mais preservadas da Amazônia brasileira. Encontram-se ali comunidades indígenas distribuídas por todo local, além de reservas ambientais e florestas nacionais. O rio Tapajós é o único afluente do rio Amazonas que não possui barragem. No entanto, o

⁸⁷ Sobre o projeto, consultar < <http://www.vale.com/PT/aboutvale/initiatives/s11d/Paginas/default.aspx>> Acesso em jan. 2014.

⁸⁸ Cf. em < <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/526730-exploracao-de-minerio-o-surgimento-de-um-novo-carajazao-entrevista-especial-com-rogerio-almeida>> Acesso em fev. 2014.

aproveitamento do potencial hidrelétrico da última fronteira do avanço energético na região norte era na época tratado pelo governo Lula como fundamental.

O discurso do governo para justificar a barragem, conforme ocorre em outros empreendimentos, está carregado de termos sustentáveis e de respeito às populações tradicionais e comunidades indígenas⁸⁹. No entanto, em setembro de 2012 o Ministério Público do Pará pediu a suspensão do licenciamento da hidrelétrica de São Luiz, justamente por falta de consulta aos povos indígenas e ribeirinhos, e pela falta de avaliações de impacto ambiental⁹⁰.

Pelo que se pode observar da ação do MP/PA, o governo, diante de seus acordos para levar a cabo mais um projeto de barragem, atropelou etapas preliminares básicas. O principal interessado na construção de hidrelétricas no rio Tapajós seria a empresa canadense de mineração *Belo Sun Mining Corporation* que atua em projetos de extração de ouro naquela região com o apoio do Ministério de Minas e Energia⁹¹.

Os projetos de extração de ouro são denominados pela própria empresa como *The largest developing gold project in Brazil* – O maior projeto de exploração de ouro no Brasil -, sendo que os objetivos são a retirada de mais de 4.000 quilos de ouro durante 12 anos⁹². Outro interesse que se coloca por trás das construções de barragens, conforme aqui já citado, é das empresas do setor de energia e de construção civil. A Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo - A Pública – em matéria que aborda a construção de hidrelétricas no rio Tapajós, realizada com visitas ao local, destaca que o Brasil, ao lado de China, Índia, Turquia e Congo, são um dos únicos lugares no mundo que ainda existe espaço e condições para projetos bilionários de hidrelétricas. Para os agentes econômicos que atuam nesse setor,

⁸⁹ O projeto foi divulgado pelo governo através do vídeo do documentário: Complexo Tapajós. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/videos/documentario-complexo-tapajos>> Acesso em nov. 2013. Também disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=B2WXQnJLCTY>> Acesso em jun/2015.

⁹⁰ De acordo com a Ação Civil Pública, com pedido de liminar pelo Ministério Público do Pará: “A presente Ação tem por objeto a suspensão do licenciamento da Usina Hidrelétrica (UHE) de São Luiz do Tapajós, até que sejam realizadas:

a) a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) dos impactos sinérgicos e cumulativos do empreendimento UHE São Luiz do Tapajós, tendo em vista as demais barragens previstas para a bacia dos rios Tapajós e Jamanxim, e; b) a consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e demais populações tradicionais, localizados na área de influência do empreendimento São Luiz do Tapajós e afetados pelas medidas administrativas e legislativas já executadas no âmbito do licenciamento ambiental.” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ, PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM, 2012, p. 2-3).

⁹¹ Em entrevista para a Radioagência NP, veículo de mídia voltado para o jornalismo social, o educador do centro de estudos CEPASP (Centro de Educação, Pesquisa, Assessoria Sindical e Popular), Raimundo Amorim, relata: “Tanto Belo Monte, como os projetos do rio Tapajós – as cinco barragens que querem construir -, todos eles são para fornecer energia para os grandes projetos que estão se implantando, estão em fase de pesquisa, na região do Baixo Amazonas. Todos esses projetos que foram de garimpo, assim como Serra Pelada, eles tendem agora a ser um projeto de caráter industrial. A extração de ouro na forma industrial é muito mais perversa do que na exploração garimpeira. Porque na exploração garimpeira se usa o mercúrio para a separação do ouro. No caso industrial, se usa o cianeto, e nisso, há uma contaminação muito frequente da bacia hídrica, tanto das águas superficiais quanto das águas subterrâneas. Cf. em “Exploração de ouro no Pará está casada com construção de barragens”. Disponível em <<http://www.radioagenciamp.com.br/11124-exploracao-de-ouro-no-para-esta-casada-com-a-construcao-de-barragens>> Acesso em dez. 2013.

⁹² Detalhes do projeto podem ser consultados em <<http://www.belosun.com/>> Acesso em 03 nov. 2013.

construir hidrelétricas na Amazônia seria um excelente espaço para reproduzir e acumular capital, ainda mais com investimentos maciços do BNDES⁹³.

Contudo, um dos aspectos que chama a atenção nas hidroelétricas de Jirau e Santo Antonio no rio Madeira, entre muitos outros, é a forma como se deu as outorgas para o uso da água. Em 2006 a ANA já havia realizado outorgas preventivas para garantir a disponibilidade de água necessária no rio Madeira para a construção das barragens⁹⁴. Posteriormente, a ANA transformou as duas outorgas preventivas em definitivas, através de resoluções nos anos de 2008 e 2009.

Devido à inexistência de comitês de bacias hidrográficas interestaduais na região, mais uma vez nenhuma das outorgas seguiu o procedimento que a PNRH pressupõe conforme consta na lei 9.433/97. Não ocorreu nenhum debate com a sociedade partindo da ANA acerca das outorgas do uso da água, ou mesmo elas seguiram planos de recursos hídricos locais, documentos que nem sequer existiam⁹⁵. O papel da ANA no processo de outorga somente cumpriu uma burocracia jurídica necessária para o andamento das obras das hidrelétricas que, inclusive, era exigida na licença prévia ambiental fornecida em 2007 pelo IBAMA. Mais uma vez os instrumentais de gestão tecnicistas preponderaram, ao passo que os meios que possibilitariam um mínimo controle social foram deixados de lado na região amazônica.

Desde o início de suas atividades, a atuação da ANA na região amazônica se voltou fundamentalmente para projetos de monitoramento hidrológico. Desde 2001, a ANA passou a reavaliar o programa de qualidade das águas, existente no país desde a década de 1970, com a intenção de readequá-lo às necessidades consideradas atuais. Essa ação passou a ser feita na região em parceria com o IBAMA através de atuações conjuntas nas estações de monitoramento. Contudo, o principal projeto objetivado pela ANA na região foi o HiBAM (Projeto Hidrologia da bacia amazônica), que passou a ser feito em conjunto com a ANEEL, parceria com a fundação da Universidade de Brasília, e também pelo *Institut de Recherche Pour le Développement* – IRD da França, proporcionado pelo Acordo Brasil-França por meio

⁹³ Consultar “Arquitetura da Destruição”. Disponível em < <http://www.apublica.org/2012/12/arquitetura-da-destruicao/> > Acesso em dez. 2013.

⁹⁴ Resoluções ANA nº 555 e 556 de 19 de dezembro de 2006.

⁹⁵ As consultas à sociedade ocorreram nas audiências públicas do IBAMA para emissão de licença ambiental. Foi nesses espaços que os conflitos sobre as hidroelétricas no rio Madeira vieram a tona de forma mais latente, demonstrando como autoridades locais e empresários favoráveis ao projeto se articularam no sentido de convencer a população de supostos benefícios trazidos pelas usinas, sempre utilizando-se do discurso do “desenvolvimento” e “progresso” para região. Nessas audiências também ficaram explícitos os conflitos entre de um lado os consórcios empreendedores, autoridades e políticos locais, contra pesquisadores e populações tradicionais que não tinham sido convencidas da viabilidade dos projetos e até mesmo consórcios que não ganharam a licitação. Essas situações são expostas no trabalho de relato etnográfico das audiências realizados por Baraúna e Marin (2011) no referente às hidroelétricas do Rio Madeira. De acordo com o relato dos pesquisadores, as quatro audiências públicas que foram realizadas acerca do Complexo Madeira entre 2006 e 2008 foram todas elas altamente contestadas por movimentos sociais, pesquisadores, professores universitários, que demonstravam indignação com os danos ambientais que as obras poderiam causar ao rio e à população

de convênio firmado pelo CNPq com essa instituição (ANA, 2002). Naquele momento a ANA também desenvolveu parcerias com o governo finlandês para transferência de tecnologia e ampliou cooperações com o Fundo Francês para o meio ambiente (FEM), voltado, sobretudo, para projetos de monitoramento na bacia hidrográfica do Alto Paraguai⁹⁶.

Conforme demonstramos, os meios de participação da sociedade civil nas decisões acerca do uso da água do rio Madeira, bem como de todos os rios da Amazônia, não foram efetivados. Ao contrário do que ocorreu no sudeste com a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul⁹⁷, a atuação da ANA na região amazônica, alvo cobiçado do setor elétrico, não teve o mesmo ímpeto quanto à implantação da PNRH, sobretudo, no que diz respeito à construção de instrumentos que permitisse a participação social no planejamento da maior reserva de água doce superficial do planeta.

Tanto na região do rio São Francisco, quanto no Paraíba do Sul, a ANA buscou desde o início de suas atividades trabalhar no sentido de implantar comitês de bacia, algo que não se verifica na região amazônica. Hipoteticamente um comitê de bacia na região amazônica poderia permitir maior mobilização da população local, de ativistas e pesquisadores contrários às barragens, além de dar voz para maior diversidade étnica ali presente, que possivelmente se fariam representar caso existissem Comitês.

Porém, em 2011, momento em que já havia sido dada a outorga do uso da água do rio Madeira para Jirau e Santo Antônio, e sem que houvesse meios específicos de consulta à população quanto ao uso da água, o CNRH criou através da Resolução nº 128 o Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas. Ao invés efetivar a criação de comitês para que em seguida fosse elaborado o Plano de Recursos Hídricos, o CNRH inverteu a lógica colocando na resolução que a partir da criação do PRH se iniciariam as discussões para criação das instâncias participativas⁹⁸.

⁹⁶ “O projeto se apoia na colaboração técnica e institucional dos países partes: Brasil, Bolívia e Paraguai.[...] O montante de recursos a ser aplicado, no prazo de 18 meses, é de \$1.894.180 Euros, divididos em 3 parcelas: Brasil \$823.307, Paraguai e Bolívia \$535.437 Euros, cada.” (ANA, 2002, p 34).

⁹⁷ Na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul a ANA atuou desde o início para implantar todos os instrumentos necessários para objetivação completa da Política Nacional de Recursos Hídricos. Analisamos esta bacia no último capítulo.

⁹⁸ De acordo com o Artigo segundo, da Resolução 128/2011: “Com a responsabilidade de auxiliar na implementação do PERH – MDA e promover a gradual criação de Comitês de Bacias Hidrográficas na região fica criado o Colegiado Gestor, que será composto por: I) um representante da Secretaria Estadual responsável pela gestão de recursos hídricos, um representante da Secretaria Estadual responsável pela área de planejamento e dois representantes indicados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, sendo um representando, obrigatoriamente, os setores usuários da água e o outro representando, obrigatoriamente, as organizações civis de recursos hídricos, para cada um dos cinco Estados com território na área de estudo; e II) um representante da Agência Nacional de Águas - ANA, um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, um representante da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano SRHU / MMA, um representante do MMA, de instância responsável por formulação de políticas ambientais para a Amazônia e com representantes escolhidos pelo CNRH, sendo um representando, obrigatoriamente, os setores usuários da água e o outro representando, obrigatoriamente, as organizações civis de recursos hídricos.”

Os caminhos que um possível comitê no rio madeira, e mesmo no rio Xingu, poderiam tomar é com certeza uma incógnita. No entanto, é possível que caso o mesmo existisse, as outorgas para o uso da água deveria obedecer a um procedimento que passava primeiramente por um plano de recursos hídricos que, formalmente, deve ser elaborado e debatido no âmbito do comitê, com participação da sociedade civil. Enfim, poderia ser um momento que possibilitaria, por exemplo, a presença dos institutos ambientais que atestaram a inviabilidade do Complexo Madeira no Parecer Técnico de março de 2007 do IBAMA, ou mesmo as populações indígenas contrárias ao projeto⁹⁹.

Mesmo que um possível comitê de bacia na região terminasse por tomar os rumos das audiências públicas onde foram discutidos os licenciamentos ambientais, ou que adquirissem um caráter meramente técnico, e com forte influência dos grandes setores usuários, a existência deles no rio Madeira poderia, talvez, trazer maiores obstáculos para a regularização das barragens das usinas hidroelétricas ou mesmo atrasar o início das obras¹⁰⁰.

Talvez por isso, o papel da ANA, não só na bacia amazônica, mas também na região da bacia hidrográfica do Tocantins/Araguaia, região de avanço da fronteira agrícola empresarial, em nenhum momento se pautou em tentar estabelecer ali qualquer instrumento da PNRH voltado para o controle social e a participação da sociedade nas decisões sobre o uso da água¹⁰¹. Tal fato fez com que recentemente a ANA e mais seis estados fossem alvo do Ministério Público Federal¹⁰².

⁹⁹ Em março de 2007, o IBAMA recomendava em parecer técnico a não emissão da licença prévia devido ao elevado risco de dano ambiental no rio madeira. Esse mesmo parecer que teve os levantamentos de campo e as definições técnicas de engenharia desenvolvidas pela empresa *Projetos e Consultorias de Engenharia – PCE* contratada por equipes de Furnas e da Odebrecht, além de parte dos diagnósticos relacionados aos aspectos socioambientais por equipes técnicas de institutos e fundações ambientais que atuam na região como INPA, MPEG, CPRM, UNIR, e de especialistas de diversas áreas, dizia na sua conclusão: “Dado o elevado grau de incerteza envolvido no processo; a identificação de áreas afetadas não contempladas no Estudo; o não dimensionamento de vários impactos com ausência de medidas mitigadoras e de controle ambiental necessárias à garantia do bem-estar das populações e uso sustentável dos recursos naturais; e a necessária observância do Princípio da Precaução 12, a equipe técnica concluiu não ser possível atestar a viabilidade ambiental dos aproveitamentos Hidrelétricos Santo Antônio e Jirau, sendo imperiosa a realização de novo Estudo de Impacto Ambiental, mais abrangente, tanto em território nacional como em territórios transfronteiriços, incluindo a realização de novas audiências públicas. Portanto, recomenda-se a não emissão da Licença Prévia”. (IBAMA, 2007, p 221).

¹⁰⁰ O lobby para acelerar licenciamentos ambientais por parte do setor empresarial era muito grande, sobretudo no segundo governo Lula. Em 2006 a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) chegou a elencar uma série de entraves para se conseguir licença ambiental no país, apontando inclusive a porcentagem de incidências do que consideravam obstáculos para o prosseguimento de grandes obras: (1) Demora na análise dos pedidos - 64,5%; (2) Custos dos investimentos necessários para atender às exigências feitas pelo órgão ambiental - 54,6%; (3) Custos de preparação de estudos e projetos para apresentar ao órgão ambiental - 46,3%; (4) Dificuldade de identificar e atender aos critérios técnicos exigidos 44,1%. Disponível em Meio Ambiente: Cabo-de-guerra. Desafios do Desenvolvimento – IPEA (2006). 2006. Ano 3 . Edição 29 - 11/12/2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1129:reportagens-materias&Itemid=39> Acesso em abr./2015.

¹⁰¹ A pressão sobre o governo para diminuir a participação da sociedade era grande. O ex-Coordenador de Estudos de Regulação e de Meio Ambiente do IPEA, e ex-diretor de Políticas Ambientais do Ministério do Meio Ambiente, Ronaldo Seroa da Mota, que na época ainda atuava no IPEA, questionava uma possível desatualização da legislação ambiental em vigor, afirmando que os processos de licenciamento ambiental deveriam ser menos restritivos e que o grande número de audiências públicas muitas vezes mais atrapalha do que ajuda, criticando inclusive a democratização dos processos: “O

Em tese, uma das funções esperadas por um órgão regulador, no cerne de suas atividades, seria que o mesmo atuasse no sentido de garantir que todo evento relacionado ao uso do seu objeto de fiscalização cumpra no mínimo todos os requisitos legais. Justamente por isso não ter ocorrido, as outorgas emitidas pela ANA na região norte para as hidrelétricas no rio Madeira foram alvo de contestação do MPF. Nenhuma delas cumpre o estipulado na legislação de águas, especificamente no que se relaciona a participação popular nas decisões da bacia hidrográfica. Chama a atenção ainda que mesmo após a aprovação do Plano de Recursos Hídricos local em 2011, até o momento os comitês interestaduais não foram criados.

Certamente, o avanço das atividades mineradoras e hidrelétricas expõe novamente as contradições que se arrastam desde os anos 1970, onde a população, assim como bem descrevia Karl Marx no processo de acumulação primitiva, é vista como empecilho, e os recursos naturais praticamente são entregues à necessidade expansiva do capital privado com financiamento do governo. Nesse sentido, avaliando não apenas o impacto negativo do “progresso” financiado pelo Estado sobre recursos hídricos e populações tradicionais, mas

problema é que pode sair de tudo, pois todo mundo dá palpite. Desde o prefeito, o procurador da República, o procurador do Estado, o órgão ambiental, um indivíduo, uma ONG. A qualquer momento qualquer um pode meter a mão na cumbuca. O juiz pode pedir vista. Tudo isso gera um clima de incerteza sobre quando acaba.” Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1129:reportagens-materias&Itemid=39> Acesso em abr/2015.

¹⁰² Em novembro de 2014, o Ministério Público Federal de Rondônia ajuizou ação civil pública com pedido liminar em face da ANA no sentido de: “[...]impedir que a ANA emita Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH) nos processos de licenciamento ambiental de usinas e empreendimentos na Bacia do Rio Madeira, até a implementação do Comitê de Bacia Hidrográfica e aprovação de seu respectivo Plano de Recursos Hídricos. (MPF- RO, 2014, p 1)”. A mesma ação ainda questionava a criação do Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas, classificando-o de sui generis: “Não existem Planos de Recursos Hídricos específicos para cada uma das bacias hidrográficas da Amazônia. Essa omissão decorre também da inexistência de Comitês de Bacia Hidrográfica. Na tentativa de suprir a falta, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério do Meio Ambiente, aprovou um documento sui generis chamado Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas – PERH-MDA. (MPF- RO, 2014, p 5)” Na sequência, consta ainda na ação: “Ocorre que, passados três anos, não há nenhum Comitê de Bacia instalado, nenhum Plano de Recursos Hídricos por bacia elaborado, nem tampouco o PERH-MDA possui o condão de substituir o Plano de Recursos Hídricos de cada uma das bacias hidrográficas da Amazônia. A consequência das omissões e do arremedo de Plano de Bacia é que a ANA vem concedendo, no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos na Amazônia, DECLARAÇÃO DE RESERVA DE DISPONIBILIDADE HÍDRICA (DRDH), e sua posterior outorga, sem levar em consideração a participação dos usuários e das comunidades e o uso múltiplo das águas, fato de graves repercussões. (MPF- RO, 2014, p 6)” Em outro ponto da ação, o MPF destacava que da forma como havia sido realizada as outorgas pela ANA, o uso das águas da bacia havia sido designada apenas para uma finalidade, ignorando inclusive, o uso múltiplo das águas, ponto de destaque da lei 9.433/97: “A falta de comitês de bacia e de planos de recursos hídricos de cada bacia hidrográfica na Amazônia faz com que a decisão administrativa seja centralizada, sem qualquer controle social. As águas da bacia ficam asseguradas a apenas um uso: para o setor elétrico. Todos os demais, como, por exemplo, transporte, turismo, abastecimento, dessedentação, etc. ficam prejudicados. O prejuízo será sentido não só por esta geração, mas compromete a utilização da água pelas futuras gerações (MPF- RO, 2014, p 16)”. Por fim, a ação requereu que a ANA fosse impedida de emitir declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH) e sua conversão em outorga nos processos de licenciamento ambiental do Rio Madeira até a aprovação pelo Comitê de Bacia de seu respectivo Plano de Recursos Hídricos. Várias ações do Ministério Público seguiram na mesma direção nos demais estados da região norte em que existem projetos de hidrelétricas, conforme ocorre nas bacias do Rio Negro, Solimões, Branco, Oiapoque, Jari, Tapajós-Teles Pires, Araguaia Tocantins e Trombetas. A lista completa das ações do MPF podem ser consultadas no site do MPF-PA, no seguinte endereço: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/mpf-vai-a-justica-em-6-estados-para-obrigar-o-planejamento-do-uso-de-recursos-hidricos>> Acesso em ago./2015.

também a situação precária da grande massa da população que habitam os centros urbanos, nos parece necessário retomar a questão do Estado¹⁰³.

Especialmente, pensar qual o papel do Estado a partir da compreensão de que as ações que influenciam diretamente a relação da sociedade com os recursos naturais se configuram como fatores propulsores de conflitos socioambientais, que têm aumentado nos últimos anos e demonstrado as contradições dos caminhos trilhados pelo modelo de desenvolvimento capitalista hegemônico nas suas mais diferentes incursões. Nesse sentido, pensar o papel regulador do Estado é essencial. Mais ainda, diante do processo econômico atual de inserção cada vez maior de novos territórios nos fluxos de acumulação de capital, a partir da força indutiva do próprio Estado.

1.3 – Acumulação por espoliação e Mundialização do Capital: a água nesse contexto.

Com as mudanças na economia mundial que passam a ocorrer nas últimas décadas do século XX, após reformas voltadas para um processo de acumulação baseado em novas formas de centralização do capital financeiro, principalmente por meio de fundos mútuos e de pensão conforme observa Chesnais (1996), parece evidente que o setor primário da economia voltou a ter grande peso na economia brasileira, sendo objeto de grandes investimentos por parte do Estado. Há um conjunto de fatores que influenciam nesse processo, mas, se é certo que o capital passa a escolher os países e regiões que mais lhe interessa, a ponto de adaptar a tudo e a todos à sua valorização, uma das consequências internas da presente configuração do capitalismo mundial no Brasil é que grande parte dos investimentos tem ocorrido em projetos altamente intensivos no uso dos recursos naturais, especialmente da água, conforme abordamos anteriormente.

No entendimento de Brandão (2010), por exemplo, tais aspectos demonstram como o Brasil se integrou no processo de mundialização do capital de forma subordinada, com modernização passiva e sem diversificação do setor produtivo, fator que estimulou um processo de reespecialização e remercantilização¹⁰⁴, que por fim reforçou o aprofundamento

¹⁰³ A partir da constatação da evolução de conflitos socioambientais pela região amazônica, Leonel (1998, p 225) enfatiza a necessidade urgente de retomarmos o debate sobre o Estado, sobretudo no que condiz sobre sua responsabilidade nos cenários apresentados: “O exercício comparativo convida a retomar a questão do Estado – progresso e seus temas antigos, adormecidos: a relação demografia/recursos escassos; sociedade/natureza; grandes conglomerações, sociedades complexas, cidadania e autonomia do econômico. O surgimento do Estado e do progresso é correlato à ampliação da divisão social do trabalho, inexistente nas sociedades voltadas à autonomia do núcleo familiar. O Estado – progresso surge como um outro referencial simbólico, tão enraizado quanto os que regulam milenarmente os povos tribais.”

¹⁰⁴ Sobre esse processo de reespecialização e remercantilização, Brandão (2010, p 60) define da seguinte forma: “O processo de mudança produtiva teve por base a identificação automática de vantagens comparativas reveladas e estáticas, em que a especialização regressiva foi fortalecida por táticas de sobrevivência operacional das unidades empresariais, com expansão de relações mercantis intrafirmas e terceirizadas, acréscimo de conteúdo importado, deixando escapar posições estratégicas em

da configuração patrimonialista-rentista dos grupos nacionais e falta de estratégia do Estado.

Enfim:

Ocorreu reespecialização e remercantilização, pois o Brasil durante os anos 1990 aprofundou ainda mais suas vantagens competitivas estáticas e absolutas históricas nos segmentos padronizados e de processamento contínuo de recursos naturais, florestais, energéticos, agrícolas e pecuários, como a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes, etc.) e têxteis padronizados etc. Assim ocorreu regressão no dinamismo industrial, como o reforço do agronegócio, dos segmentos ancorados na exploração de recursos naturais, extração e beneficiamento de petróleo e outros minerais. (BRANDÃO, 2010, p 61)

Porém, a questão muitas vezes colocada no campo da especulação é qual estratégia poderia ser adotada diante do cenário econômico que se desenhava após a inserção do país na conjuntura neoliberal dos anos 1990. Haveria condições políticas imediatas de o país seguir outros caminhos que não fosse esse, dada à entrada subordinada na mundialização do capital? Tal discussão é ampla e certamente fugiria do foco do nosso objeto central, embora a retomamos de certa forma nos próximos capítulos. Contudo, independente dos caminhos que o Brasil poderia ter seguido na política econômica nos anos 2000, há fortes indícios de que observamos um avanço do controle privado sobre os recursos naturais, nas suas mais diferentes formas, especialmente da água.

Possivelmente esse controle passa a ter importância fundamental para a ampliação da economia capitalista, em especial em períodos de crises constantes, conforme passa a ocorrer de forma mais intensa após os anos 1970. É um momento de contradições emergidas na medida em que os riscos ecológicos da expansão capitalista ficam mais evidentes, e políticas coercitivas passam a ser cada vez mais rechaçadas pelo capital privado. Nesse sentido, como ou quem poderia construir políticas regulatórias com capacidade de impor maiores fiscalizações e controle na apropriação da água pelos setores produtivos, ou mesmo na estratégia rentista que começa a predominar nas grandes companhias de saneamento, e que acaba impondo uma lógica sumariamente mercantilista à água?

O caminho encontrado pelo capital, aparentemente, vai passar pela adaptação dos problemas ambientais para o cerne da economia mundializada. Isso se dá no sentido de construção de políticas regulatórias que não interfiram na apropriação privada dos recursos naturais, mas que se atenha, pelo menos minimamente, apenas em aspectos físicos naturais,

setores que não fossem de demanda inelástica, de baixo potencial e dinamismo e reduzido conteúdo tecnológico. A opção de centrar o *core-businesses* em *commodities*, o aprofundamento da configuração patrimonialista-rentista dos grupos nacionais, a falta de estratégia industrial por parte do Estado, entre outros fatores, acabaram por sancionar um comportamento empresarial defensivo e imediatista que ganha crescentemente natureza estrutural”.

quando muito. Ao mesmo tempo, aspectos de ordem social acabam sendo deixados num segundo plano, sobretudo quando não podem ser absorvidos¹⁰⁵.

Diante disso, é necessário entender o momento atual da acumulação capitalista e suas consequências internas que afetam diretamente o setor de águas. Assim, apreender a dinâmica do capitalismo atual e da geopolítica dos recursos naturais, que influencia a forma como o Brasil se insere no comércio internacional, e como isso se reflete internamente em problemas e conflitos socioambientais, em especial na atuação dos órgãos reguladores responsáveis, torna-se necessário. É crucial também, buscar nas leituras teóricas do processo de acumulação de capital as características das formas de expropriação utilizadas pelo sistema, no sentido de entender a importância da acumulação primitiva¹⁰⁶ no momento atual.

É nessa perspectiva que David Harvey admite que uma das características da nossa época é a intensificação desse processo, chamada por ele de acumulação por espoliação. Mas, chama a atenção também para um aspecto fundamental para entender a ascensão de políticas liberais conservadoras das últimas décadas, qual seja: uma mercantilização total que avança sobre elementos internos da sociedade capitalista que ainda não se inseriram de forma ampla na lógica neoliberal da mundialização. Ao considerar a acumulação primitiva como parte da dinâmica histórica da estrutura capitalista, e não apenas uma etapa predecessora do seu surgimento, David Harvey (2003) retoma um debate acerca do livro I do *Capital* de Karl Marx no seu capítulo XXIV¹⁰⁷.

Harvey (2003) destaca o fato de que uma análise mais detida da descrição de Marx sobre o processo de acumulação primitiva revela uma série de processos que além da

¹⁰⁵ Brandão (2010), por exemplo, entende que o processo atual precisa se renovar através de instrumentos que possibilite sua autotransformação e autoexpansão, o que acaba por revolucionar endogenamente e de forma constante suas bases, homogeneizando e hierarquizando relações. Destaca, assim, a necessidade de uma análise do processo de acumulação capitalista que tenha como princípio teórico fundamental uma concepção que não seja carente de sujeitos: “A abordagem estrutural, histórica e material da realidade exige a análise da ação das fações de classes sociais e seus projetos em disputa, suas possíveis ou reais coalizões, e sobretudo, dos processos, mecanismos e instrumentos que as alianças de classe lançam mão em dada conjuntura histórica particular.” (BRANDÃO, 2010, p 44).

¹⁰⁶ Marx (1988, p 252) definia acumulação primitiva como “[...] processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ele aparece como primitivo porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde.”

¹⁰⁷ Marx analisa o período de expropriação, caracterizado por inúmeros exemplos de violência intrínseca no processo de acumulação primitiva de capital, quando demonstra nos seus escritos as formas extras econômicas necessárias nesse estágio inicial do capitalismo. São descritos nas análises de Marx fatos ocorridos desde o século XV na Inglaterra a partir dos cercamentos das terras comunais e a expropriação de servos e camponeses que, a partir da destituição de suas bases fundiárias, foram jogados a sorte do trabalho assalariado. A seguinte passagem resume bem as consequências imediatas da acumulação primitiva e a situação dos expropriados: “Os expulsos pela dissolução dos séquitos feudais e pela intermitente e violenta expropriação da base fundiária, esse proletariado livre como os pássaros não podia ser absorvido pela manufatura nascente com a mesma velocidade com que foi posto no mundo. Por outro lado, os que forma bruscamente arrancados de seu modo costumeiro de vida não conseguiam enquadrar-se de maneira igualmente súbita na disciplina da nova condição. Eles se converteram em massas de esmoleiros, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias. Daí ter surgido em toda a Europa ocidental, no final do século XV e durante todo o século XVI, uma legislação sanguinária contra a vagabundagem. Os ancestrais da atual classe trabalhadora foram imediatamente punidos pela transformação, que lhes foi imposta, em vagabundos e *paupers*. A legislação os tratava como criminosos “voluntários” e supunha que dependia de sua boa vontade seguir trabalhando nas antigas condições, que já não existiam. (MARX, 1988, p 265)

privatização da terra e expropriação do trabalhador do campo¹⁰⁸, contou com uma série de ações voltadas para criação de apropriação de ativos da natureza, por exemplo. O Estado tem papel crucial nesse processo, devido seu monopólio da violência e definições de legalidade¹⁰⁹.

A partir da acumulação primitiva, o movimento do capital segue no caminho de mercantilização de todas as esferas que ainda não entraram na sua lógica, seja o trabalho, a terra, recursos naturais, e dessa maneira, o Estado em grande medida é tomado em função dos interesses capitalistas. A ação estatal através de legislações que naquele momento, segundo Marx, fomentava “o roubo das terras do povo”, de certa forma inicia um processo que vem desde então impondo instrumentos voltados para expansão e transformação constante das bases do capitalismo, direcionados para separar o trabalhador dos meios de produção, mas também de normatizar, hierarquizar e homogeneizar as relações, os espaços e os territórios.

A finalidade é impor a apropriação privada de bens considerados comuns e não permitir outra forma de vida do ser humano que não aquela imposta pelo capital. Enfim, conforme coloca Chesnais (1996), ao se referir ao estágio atual do capitalismo, todos os campos da vida passam ser submetidos à valorização do capital privado. E, como descrevia Marx já no século XVIII, o Estado, através de seu aparato legal e do monopólio da força policial, torna-se fundamental nesse processo. David Harvey (2003), ao retomar essa discussão, vai chamar a atenção para necessidade de reavaliar o papel da acumulação primitiva no sentido de interpretá-la não somente como uma “etapa original” como coloca Marx, ou mesmo algo exterior ao capitalismo conforme interpretação de Rosa Luxemburg¹¹⁰.

Para Luxemburg, dado a necessidade de realização da mais-valia por parte de sociedades não capitalistas, o processo de acumulação primitiva torna-se fundamental, inclusive em escala maior e com objetivo de, a partir da expropriação, se impor a apropriação

¹⁰⁸ O processo de expropriação de lavradores da base fundiária foi denominado por Marx como *Clearing of Estates*, ou seja, o clareamento das terras no sentido de limpá-las de seres humanos. Importante salientar como o papel do Estado nesse processo é colocado como fundamental, seja na repressão e violência ao expulsar os camponeses das terras comuns, como também na legislação contra os próprios expropriados que permitia todo tipo de atrocidade com os mesmos. São citados casos na Inglaterra dos séculos XV e XVI a partir de legislações criadas por Henrique VIII, Eduardo VI, Elisabeth e Jaime I, e também casos na França com Luís XVI e Carlos V nos países baixos.

¹⁰⁹ Na descrição de Marx (1988, p 258) essa situação fica explícita já na sua origem com a Revolução Gloriosa quando Guilherme III de Orange leva consigo ao poder os “extratores de mais-valia fundiários e capitalistas”.

¹¹⁰ Um dos pontos que trazem críticas à obra de Rosa Luxemburg é sua interpretação acerca do processo de acumulação de capital, em que afirma que esse processo necessita da existência de uma classe de consumidores que não estejam organizados a partir da estrutura capitalista de produção, ou seja, uma formação não capitalista. Essa formação não capitalista resolveria no seu entender os problemas provenientes do consumo final que não era realizada pelo capitalista e nem pela classe trabalhadora restrita ao seu salário. No caso, nessa interpretação, o problema para Luxemburg se daria em torno de quem iria consumir a mais-valia excedente que não havia sido realizada pelos capitalistas. “[...] O Capital não pode existir sem contar com a presença dos meios de produção e da força de trabalho de toda a parte; para o desenvolvimento de seu movimento de acumulação ele necessita de todas as riquezas naturais e da força de trabalho de todas as regiões do globo. Uma vez que de fato e em sua maioria estas se encontram ligadas às formas de produção pré-capitalistas – que constituem o meio histórico de acumulação do capital –, daí resulta a tendência incontida do capital de apossar-se de todas as terras e sociedades[...]” (LUXEMBURG, 1988b, p 28-29).

das bases das forças produtivas como recursos naturais, e assim introduzir a economia mercantil, além de submeter ao capital a força de trabalho, e separar a agricultura do artesanato. No seu entender, o capitalismo não se desenvolveria caso não existisse áreas não capitalistas para absorver os excedentes de capital.

[...]O capitalismo não pode existir sem os meios de produção e a força de trabalho dessas formações, nem sem a demanda destas de produto capitalista. Mas, para tirar os meios de produção e a força de trabalho delas, e transformá-las em compradores de suas mercadorias, o capitalismo procura voluntariamente destruir sua unidade formal de entidade social autônoma. Esse método é o mais conveniente aos objetivos do capitalismo, já que é o mais rápido e, ao mesmo tempo, o mais lucrativo.[...] (LUXEMBURG, 1988b, p 33)

Uma das críticas a essa análise de Luxemburg se baseia na sua interpretação da reprodução do capital descrita por Marx, ou seja, dos fatores que motivam a expansão para sociedades não-capitalistas, e das origens da crise no capitalismo. Luxemburg entende que o capitalismo tem um problema de realização do capital excedente não realizado e, dessa forma, surge a importância da existência de sociedades e regiões não-capitalistas para absorver essa mais-valia produzida¹¹¹. Na falta desses mercados externos surgiria a crise, pois a partir do momento que todas as regiões do mundo estivessem absorvidas pelas forças de produção do capital, consequência das disputas imperialistas por essas regiões, o capitalismo entraria em colapso.

Esse é um debate extenso, que fugiria inclusive do nosso escopo, no entanto, longe de querer retomar essas polêmicas, não podemos nos abster para o que consideramos como contribuições na obra de Luxemburg para pensar o momento atual. Concordamos assim com a leitura de Mariutti (2014), quando diz que a obra de Luxemburg possui elementos que nos proporcionam uma análise interessante sobre a formação de uma concepção ampliada de modo de produção. É nesse ponto que Mariutti destaca a importância da obra de Luxemburg no momento em que a mesma recorre ao conceito de acumulação primitiva de Marx.

[...]A deterioração das condições gerais do trabalho é agravada pela centralização dos capitais e pelo sucesso dos monopólios, que provisoriamente, podem sustentar as taxas de lucro dos grandes capitalistas, mas agrava, no longo prazo, o descompasso entre as grandes massas de mais valia e a demanda (efetiva, diria posteriormente Keynes). Logo, como o capitalismo somente é capaz de criar riquezas pela exploração do trabalho e da natureza (e a polarização social a ela corresponde), a mais simples deste tipo de crise envolve a expansão absoluta do seu raio de ação, mediante a incorporação – pela violência, se necessário – de zonas externas a ele. Mas “externas” em um sentido específico: não se trata do comércio internacional, mas na subordinação de zonas baseadas em relações de produção não especificamente capitalistas. Logo, Rosa sustenta veementemente que o capitalismo recorre sistematicamente aos expedientes que Marx descreveu como típicos da “acumulação primitiva”. Mas estes expedientes – dentre os quais se situa o

¹¹¹ Críticas nesse sentido apontam para um problema de interpretação na forma como Luxemburg analisa os esquemas de reprodução de Marx, sobretudo quando não se atenta para as relações comerciais intersetoriais.

imperialismo – não podem ser utilizados ad infinitum, dado que esta incorporação acaba por generalizar as relações de produção especificamente capitalistas. (MARIUTTI, 2014, p 7)

No caso, a acumulação primitiva se mantém num estado contínuo, não sendo apenas uma fase originária. A necessidade de expansão do capital, subordinando a tudo e a todos à sua lógica, é um movimento constante e se faz presente hoje não somente na busca por “zonas não-capitalistas” ou de base primitiva, mas também na apropriação privada de bens públicos como empresas estatais, privatização de serviços públicos e bens comuns como recursos naturais, enfim, é um movimento que se direciona para estruturas presentes no interior do capitalismo que ainda não foram absorvidas pela lógica da valorização do capital privado no seu estágio atual.

Porém, Mariutti (2014) visa deixar claro que no momento que se esgota ou se reduz as possibilidades de expansão do capital, isso não implica automaticamente no fim do capitalismo ou a instauração do socialismo, mas expõe os limites e contradições do sistema, como por exemplo, a contradição entre o capital e o trabalho. O que Mariutti (2014) tenta enfatizar sobre a obra de Luxemburg é que o imperialismo vai decorrer justamente das dificuldades da reprodução ampliada do capital, nas disputas por zonas onde ainda as relações capitalistas de produção não predominam.

É o momento em que os capitalistas intensificam o controle do Estado para disputar militarmente espaços e territórios, porém, sem que se resolvam suas contradições. Por outro lado, a reprodução do capital na sua fase de mundialização vai à busca não somente das áreas que suas relações não predominem por completo, mas também centra seu avanço sobre setores internos de zonas capitalistas que não atendem ao processo de financeirização. É nessa conjuntura que surgem conceitos como o de Economia Verde, por exemplo, que tem por objetivo adequar as externalidades e variáveis ambientais para dentro das regras do mercado, por meio da privatização e precificação dos recursos naturais¹¹².

Por fim, a posição de Mariutti (2014, p 10) quanto a principal contribuição do pensamento de Luxemburg atualmente nos parece interessante, ou seja, “[...]mediante a combinação entre a concorrência de capitais e a violência, o capitalismo tende a destruir e a tentar incorporar todos os modos de vida estranhos a ele.” Acrescentaria nesse sentido que não apenas aos modos de vida estranhos a ele, mas as formas mesmo capitalistas que não atendem mais às suas aspirações atuais.

¹¹² Voltaremos ao tema Economia Verde no segundo capítulo.

Nessa lógica, os serviços públicos e empresas estatais geridas exclusivamente pelo poder público que ainda não possuem a finalidade de gerar dividendos para acionistas privados, os direitos sociais e trabalhistas, a concepção de bem comum para os recursos naturais, ou mesmo de direito humano para a água, enfim, todos esses são considerados corpos estranhos na lógica da mundialização do capital. Não por acaso, tornam-se alvos da necessidade expansiva de um capitalismo em crise e que não admite regulações que interfira na sua mobilidade, nos seus interesses. Assim, o ponto central da teoria de Luxemburg, acerca da expansão capitalista, retoma uma questão chave do capitalismo que são os problemas de sobreacumulação. Esta seria a sua grande contribuição a nosso ver.

E é justamente partindo desse fundamento que Harvey (2003) formula o conceito de acumulação por espoliação por meio de suas leituras da expansão geográfica do capitalismo. Harvey afirma que a implicação não é deixar territórios afastados do desenvolvimento capitalista, pois isso configuraria uma inibição da sua própria lógica, mas compete sim que sejam forçados a abrir-se a ela. É aí que o projeto conservador neoliberal surge em função da necessidade de valorização do capital sobreacumulado na chamada *era de ouro do capitalismo*¹¹³.

Na concepção de Harvey (2003), algumas características mencionadas por Marx no processo de acumulação primitiva permanecem até os dias de hoje, seja através da violência direta do Estado, ou mesmo de sua atuação legal ao reformar a administração pública e assim aderir a programas e recomendações de instituições como a Organização Mundial do Comércio, que o mesmo chama de novos mecanismos de acumulação por espoliação. O ponto central disso tudo passa, segundo Harvey (2003), por um processo de apropriação e cooptação de culturas e formações sociais já existentes, seja através da violência direta ou por meio de reformas institucionais, mas, principalmente, por processos aprimorados de acumulação primitiva como o sistema de crédito e o capital financeiro, de acordo com o que passa a ocorrer a partir das crises da década de 1970¹¹⁴.

¹¹³ De acordo com Hobsbawm (2003) a recuperação de países europeus e do Japão após a Segunda Guerra Mundial com base em políticas de desenvolvimento econômico e forte amparo social por parte do Estado significava deixar para trás o medo da revolução socialista e avanço comunista. Contudo, a chamada Era de Ouro do Capitalismo foi certamente um fenômeno mundial, tendo gerado grandes riquezas e crescimento econômico. No entanto, tal riqueza não chegou perto da maioria da população mundial, tendo se restringido somente aos países capitalistas desenvolvidos que representaram durante os anos de desenvolvimento três quartos da produção mundial e mais de 80% das exportações manufaturadas.

¹¹⁴ Para Harvey (2003, p. 123): “[...]A forte onda de financialização, domínio pelo capital financeiro, que se estabeleceu a partir de 1973 foi em tudo espetacular por seu estilo especulativo e predatório. Valorizações fraudulentas de ações, falsos esquemas de enriquecimento imediato, a destruição estruturada de ativos por meio da inflação, a dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições e a promoção de níveis de encargos de dívida que reduzem populações inteiras, mesmo nos países capitalistas avançados, a prisioneiros da dívida, para não dizer nada da fraude corporativa e do desvio de fundos (a dilapidação de recursos de fundos de pensão e sua dizimação por colapsos de ações e corporações) decorrente de manipulações do crédito e das ações — tudo isso são características centrais da face do capitalismo contemporâneo.”

A acumulação por espoliação, que caracterizaria os tempos modernos, passa por um avanço do capital sobre bens comuns, serviços públicos, especulação dos espaços urbanos e da terra, privatização de empresas estatais. Por meio de um arcabouço de medidas que ganham espaço a partir do discurso neoliberal, fomentados na América Latina a partir do Consenso de Washington e da chegada aos governos de composições políticas de centro-direita. Em síntese, é a forma conservadora encontrada pelo capital para resolver os problemas de excedente de capital:

O termo-chave aqui é, no entanto, excedentes de capital. O que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. No caso da acumulação primitiva que Marx descreveu, isso significava tomar, digamos, a terra, cercá-la e expulsar a população residente para criar um proletariado sem terra, transferindo então a terra para a corrente principal privatizada da acumulação do capital. A privatização (da habitação social, das telecomunicações, do transporte, da água etc. na Inglaterra, por exemplo) tem aberto em anos recentes amplos campos a ser apropriados pelo capital sobreacumulado. O colapso da União Soviética e depois a abertura da China envolveram uma imensa liberação de ativos até então não disponíveis na corrente principal da acumulação do capital. O que teria acontecido com o capital sobreacumulado nos últimos 30 anos sem a abertura de novos terrenos de acumulação? Dito de outro modo, se o capitalismo vem passando por uma dificuldade crônica de sobreacumulação desde 1973, então o projeto neoliberal de privatização de tudo faz muito sentido como forma de resolver o problema. Outro modo seria injetar matérias-primas baratas (como o petróleo) no sistema. Os custos de insumos seriam reduzidos e os lucros, por esse meio, aumentados. (HARVEY, 2003, p 124).

Na definição de Harvey, os excedentes de capital buscariam ao mesmo tempo a privatização de tudo que ainda não se encontra sob seu controle, e por outro lado o barateamento e o controle de matérias primas como o petróleo, por exemplo, o que justificaria no caso as incursões dos Estados Unidos no Oriente Médio¹¹⁵. A água entra nesse processo na medida em que, além de insumo para os setores produtivos, especialmente na produção de commodities, também passa a se configurar como um serviço que deve atender as lógicas da fase mundializada do capital. Ou seja, se amplia o controle privado da água por meio da apropriação dos setores produtivos que a consomem em larga escala, com pouca ou nenhuma restrição, mas também pela terceirização de companhias e autarquias de abastecimento, pela precificação não apenas dos serviços, mas da água em si.

¹¹⁵ Se no Oriente Médio a disputa pelo controle das fontes de petróleo envolveu violência direta por meio da mobilização do aparato militar dos Estados Unidos e seus aliados, o que por sua vez também movimentou a indústria bélica ajudando a amenizar os problemas de realização dos excedentes de capital, na América Latina os métodos de acumulação por espoliação se utilizaram de outros mecanismos, embora muitas vezes, não menos violentos. Conforme citamos anteriormente, Harvey afirma que o contexto de reformas neoliberais, que acabou se traduzindo em inúmeros prejuízos para o meio ambiente, para os direitos sociais e trabalhistas e levou a um processo de concentração ainda maior da renda mundial, se vale de “mecanismos novos de acumulação por espoliação” que são as instituições financeiras como a OMC e o FMI, que operam em âmbito internacional e influenciam os rumos internos das economias e das políticas governamentais dos países que se adaptam as suas recomendações.

Diante disso, nos parece adequado o pensamento de Virgínia Fontes (2008) quando afirma que o processo capitalista atual é extremamente agressivo na expropriação de atividades da vida social justamente no interior das sociedades plenamente capitalistas. Fontes nos chama a atenção para o fato de que o objetivo do que ocorre atualmente passa não somente pela mercantilização de tudo, seja da água, dos gens humanos, das sementes, etc., mas também pela expansão das relações sociais capitalistas no seu estágio atual, de modo que essas relações sejam asseguradas e ampliadas em todas as esferas da sociedade. Assim, as expropriações primárias permanecem desde sempre, só que em paralelo com a reprodução ampliada do capitalismo no interior de suas próprias sociedades, de modo a ultrapassar obstáculos que se em algum outro momento não eram vistos assim, e agora o são. Nas suas palavras:

Nas condições atuais de predomínio capitalista incontestado no plano internacional evidencia-se a existência de duas “fronteiras” que limitavam a acumulação, mas que, enquanto fronteiras, podem se converter em locais de sua expansão. A primeira é aquela, clássica, externa, composta pelas formações sociais ou por bolsões de produção social ainda não plenamente subordinados à dinâmica do capital (sobretudo a expropriação camponesa, como apontado por Marx e retomado por Rosa Luxemburgo). Mas também a que podemos chamar de fronteira interna, composta por diferentes atividades que, de uma forma ou outra, apenas incompleta ou epidermicamente estavam submetidas à plena extração de valor ou, não penetradas ainda por suas modalidades contemporâneas, eram fruto de condições históricas precisas e da intensificação da ciência como base quase imediata para a extração de valor. Como exemplos, a legislação imposta historicamente como defesa dos trabalhadores; a conversão de inúmeras atividades sociais em produção de mais-valor (industrialização dos setores de serviços); o patenteamento de formas vivas e sua utilização em processos produtivos de larga escala (como os transgênicos). A investida capitalista ocorre, assim, para fora (expropriação “prévia”), atingindo setores da vida social ainda não plenamente capitalistas ou aqueles cujo grau de subsunção ao capital era ainda limitado, e para dentro, através do que venho designando como expropriações secundárias, atuando tanto como concentradoras de recursos quanto como disponibilizadoras de mão-de-obra, isto é, impulsionando os trabalhadores a subordinar-se “voluntariamente” a qualquer forma de venda de força de trabalho. (FONTES, 2008, p 29)

Esse processo descrito por Fontes é consequência da expansão capitalista na sua fase que exige liberalização irrestrita da economia, como já bem observa Chesnais (1996), para resolver os problemas de excedente de capital. Ele avança sobre tudo que possa causar algum tipo de empecilho para sua reprodução e acumulação, e se vale de elementos que buscam não somente a mercantilização e apropriação privada de bens comuns e ativos públicos, mas também o ataque a modos de reprodução da vida social que ainda não foram homogeneizados pelo capital. Se por um lado empresas estatais sob controle do estado são alvo de privatizações, por outro, o capital não se inibe em atacar modos de vidas ainda tradicionais, conforme ocorre com comunidades indígenas, camponeses e quilombolas, seja para ter acesso aos recursos naturais e terra presente nos seus espaços, mas também para expropriar essas

populações dos meios de sua reprodução social, bem como forçá-las a se adaptar às relações sociais típicas do capitalismo¹¹⁶.

Desse modo, quando se fala em acumulação por espoliação, segundo define Harvey, não se pode deixar de ter em consideração que esse é um processo que avança também, de forma incontestável, sobre alguns limites que se formaram dentro das próprias sociedades capitalistas, e que não mais interessam para o estágio atual caracterizado pela mundialização do capital, e são agora considerados obstáculos – empresas e serviços públicos, direitos sociais e trabalhistas, bens comuns. É o caso do desmonte do estado de bem estar social nos países centrais europeus após o neoliberalismo, ou, de modo geral, os direitos trabalhistas em grande parte do mundo.

Serviços públicos em geral, que ainda se encontram em controle exclusivo do Estado, se constituem como um dos alvos desse processo, ao passo que as empresas estatais são condicionadas a entrar na lógica atual da financeirização, conforme ocorreu no Brasil na fase de privatizações dos anos 1990, sendo exemplos mais emblemáticos a Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional. Nesse sentido, as empresas e autarquias de abastecimento e saneamento se apresentam também como alvos em potencial, especialmente as grandes companhias estaduais como a Sabesp que privatizou um percentual do seu capital já em 1994. Por outro lado, embora a maior parte dos serviços de abastecimento e saneamento no país ainda esteja em controle do poder público, há um avanço da privatização de autarquias municipais nos últimos anos, muitos com participação de capital estrangeiro e de instituições ligadas a organismos financeiros multilaterais como o Banco Mundial.

Exemplo nesse sentido é o caso da empresa AEGEA Saneamento, que desde meados da década passada vem assumindo serviços em várias cidades do Brasil, sobretudo nas regiões norte e centro-oeste. A empresa atua em quarenta e quatro municípios de oito estados e atende mais de 3 milhões de pessoas¹¹⁷. O que chama a atenção é que sua composição acionária atual é formada por fundos e corporações pertencentes ao Banco Mundial, como a International Finance Corporation (IFC), e a Government of Singapore Investment Corporation (GIC).

¹¹⁶ A atuação das bancadas ruralistas no Congresso Nacional impondo obstáculos na demarcação de terras indígenas e quilombolas, bem como atacando as políticas indigenistas são parte desse processo. Os conflitos acabam se intensificando também a partir de ataques diretos de ruralistas através de jagunços e pistoleiros, trazendo um quadro de violência no campo que tem aumentado nos últimos anos segundo dados apresentados pela Comissão Pastoral da Terra e Comissão Indigenista Missionária. No momento em que escrevia essas linhas, violentos ataques contra as comunidades indígenas Guaraní Kaiowá aconteciam na região do Mato Grosso do Sul. Segue o relato de uma liderança indígena tekoha dada ao CIMI: “Às oito da noite, apareceram dois Hilux de cor prata, cheio de pessoas dentro, e começaram a disparar. Ninguém foi atingido, mas deixaram um monte de casco de calibre 12. A criança já está toda ficando tudo com medo.” Disponível em < <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=8578> > Acesso em fev. 2016.

¹¹⁷ Os dados referentes à atuação da AEGEA podem ser consultados em < <http://www.aegea.com.br/historico-e-perfil-corporativo/> > Acesso em jan. 2016.

Compõe também a AEGEA, o Global Infrastructure Fund (GIF), fundo de investimentos do Banco Mundial que atua em conjunto com a IFC¹¹⁸. Outra empresa que vem expandindo sua atuação desde a década de 1990 é o Grupo Águas do Brasil, que atende atualmente quinze municípios e atua em quatro estados, principalmente no Rio de Janeiro¹¹⁹.

Certamente esse crescimento de empresas de saneamento privadas espalhadas pelo país, mesmo que de certa forma ainda tímida, estão inseridas num cenário de direcionamento das políticas de estado para adaptar o setor para uma lógica privatista voltada para a geração de dividendos¹²⁰. A universalização dos serviços de saneamento passa a ter que obrigatoriamente obedecer tais parâmetros, se não por meio da privatização total, mas com parcerias público-privadas e abertura de capital. Enfim, os serviços são condicionados cada vez mais para seguir a lógica privatista e assim reproduzir na sua expansão as relações sociais capitalistas na sua forma atual. Ao mesmo tempo, os setores produtivos, como o agronegócio, por exemplo, mantém seu acesso em larga escala para as demandas requeridas sem grandes restrições.

À luz das colocações acima, nosso foco principal em todo esse processo é entender como se deu a formulação da adequação das políticas econômicas, e também, porque não, ambientais, dos países que aderiram ao conjunto das medidas neoliberais, de modo a destacar qual o teor dos órgãos reguladores que passam a surgir desde então. Ou seja, identificar o papel preponderante das reformas dentro do aparelho do Estado que, no nosso entender, visaram tão somente adaptar mecanismos que intensificam a acumulação de capital na sua lógica atual. A Reforma do Estado, ocorrida nos governos de centro-direita dos anos 1990, teve esse papel internamente, e a criação das agências reguladoras, mais do que órgãos em defesa do bem público, ou mesmo fiscalizadoras de serviços ou atividades produtivas, se tornam agentes desse processo, caracterizadas com pouco ou nenhum controle social.

O objetivo é aqui demonstrar como tais reformas não impuseram restrições socioambientais ao capital especulativo e produtivo, ao passo que manteve o acesso privilegiado a bens naturais como a água aos setores que historicamente se beneficiaram do seu uso indiscriminado, como o agronegócio, por exemplo. Além do mais, as reformas induziram o controle privado dos serviços públicos e empresas estatais, mesmo que, para

¹¹⁸ A composição acionária da AEGEA pode ser consultada em < <http://www.aegea.com.br/ri/base-acionaria/> > Acesso em jan. 2016.

¹¹⁹ O Grupo Águas do Brasil é formado pelas empresas Developer Engenharia S.A.; Construtora Cowan; Queiroz Galvão Saneamento; e New Water Construções Transporte e Tecnologia. Dados sobre a Água do Brasil estão disponíveis em < <http://www.grupoaguasdobrasil.com.br/o-grupo/institucional/> > Acesso em jan. 2016.

¹²⁰ A AEGEA Saneamento, por exemplo, era classificada até 2014 segundo a agência Fitch Ratings com A+, numa perspectiva estável. Disponível em < <http://www.aegea.com.br/ri/ratings/> > Acesso em jan. 2016.

ganhar apoio popular e respaldo para implantação desse projeto, fosse adotado um discurso de defesa do bem público, de independência na fiscalização, ou ainda se valessem da retórica do desenvolvimento sustentável no caso da água.

Além do mais, não podemos deixar de ressaltar que tudo isso, logicamente, foi possibilitado em grande medida pela forma como a comunidade internacional vem tratando o tema da água, especificamente as instituições multilaterais, ao passo que estas vêm delineando políticas para o setor que mais contribuem para um processo de espoliação da água do que propriamente para democratização do acesso e sua sustentabilidade, ou mesmo de sua garantia como direito humano e política de Estado. Além da ONU, a gestão dos recursos hídricos tem sido alvo da atenção de órgãos financeiros, que no entender de Harvey (2003), atuam como mecanismos de acumulação por espoliação e dão a base de sustentação para grandes empresas transnacionais. Daí, talvez, a resistência de órgãos como o Conselho Mundial da Água e da OMC em reconhecer a água como um direito humano fundamental.

A ONU, conforme já observado, tem dedicado através da PNUMA e da UNESCO vários estudos para analisar os problemas atuais, dando grande destaque para o tema nas conferências mundiais sobre meio ambiente conforme ocorreu no Rio de Janeiro em 1992 e 2012, e Johannesburgo em 2002. Na última Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável que ocorreu no Rio de Janeiro em 2012, o documento final dizia:

Reconhecemos que a água está no cerne do desenvolvimento sustentável, pois está intimamente ligada a uma série de importantes desafios globais. Reiteramos, portanto, a importância da integração da água no desenvolvimento sustentável e enfatizamos a importância crucial da água e do saneamento dentro das três dimensões do desenvolvimento sustentável. (ONU, 2012, p. 23).

No entanto, a falta de uma objetivação mais clara em torno dos meios para se conquistar essa integração da água no desenvolvimento sustentável vem abrindo caminho para que a Organização Mundial do Comércio e o Banco Mundial tomem a frente, de forma que almejam em seus acordos desregulamentações dos serviços de água e uma maior participação do setor privado no seu gerenciamento¹²¹.

É inegável que a água tem caráter essencialmente estratégico na política e na economia internacional e seu controle gera poder. Ribeiro (2008, p. 136) afirma que a OMC causou um

¹²¹ As concepções políticas do Banco Mundial sobre gerenciamento de recursos hídricos, bem com sua influência na implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil foram analisados durante o mestrado, na pesquisa “O Banco Mundial e a Política Nacional de Recursos Hídricos”, onde foi demonstrada a posição do Banco favorável à privatização como estratégia necessária para gestão sustentável das águas. A dissertação foi publicada em formato livro pelo selo Cultura Acadêmica da editora UNESP disponível em < http://www.culturaacademica.com.br/_img/arquivos/9788579834882.pdf > Acesso em dez. 2015.

grande retrocesso frente às conquistas da sociedade no ciclo das grandes conferências da ONU. Cita, nesse caso, o Acordo Geral de Comércio e Serviços de 1994, que determinou a água como um serviço, definindo como comercializáveis diversas etapas do processo de abastecimento de água. Desde a construção de dutos, até a manutenção de mananciais, passaram a ser considerados serviços de água, de forma que a expansão do abastecimento e saneamento tenha de seguir a lógica da geração de lucros e não especificamente da garantia da água como direito humano, enfim, como política de responsabilidade direta do Estado.

Dessa forma, os cenários apresentados ao mesmo que expõem as contradições intrínsecas ao modelo de desenvolvimento econômico predominante, reforçam também a forma como a água pode se tornar cada vez mais um ativo econômico de alto valor em meio a possível escassez em larga escala que se anuncia, fator que além de causar preocupação do setor produtivo pelo controle das reservas, também desperta o interesse privado de corporações transnacionais, que apoiadas em instituições como a OMC e o Banco Mundial, defendem a privatização da água e dos serviços de saneamento num todo.

Bem por isso, a função do Estado na administração das águas teve e tem importância fundamental, seja anteriormente, como empreendedor do desenvolvimento capitalista a partir do modelo keynesiano, ou como gerente do capital a partir de modelos conservadores liberais, em que atua como indutor da acumulação capitalista a partir da abertura e entrega de serviços e bens públicos para a esfera privada. Diante disso, cabe aqui um aprofundamento e questionamento das concepções de desenvolvimento que influenciam o papel do Estado moderno no sentido de esclarecer num primeiro momento as reformas que levaram a criação das agências reguladoras no Brasil e, no caso aqui específico, entender essa relação com aspectos socioambientais na área de recursos hídricos a partir da postura das ações da ANA. E a partir daí, tentar entender até que ponto sua atuação converge com os interesses de setores que dependem da acumulação através da espoliação hídrica, seja na produção ou nos serviços. No próximo capítulo, o objetivo segue no sentido de entender a Reforma do Estado e a implantação das agências reguladoras como um processo que adaptou internamente no aparelho estatal da administração pública os mecanismos de acumulação que tomam forma com a mundialização da economia capitalista.

2. INSERÇÃO SUBORDINADA DO BRASIL NA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E O LIBERALISMO CONSERVADOR

O debate sobre o Estado brasileiro ganhou nova forma na década de 1990 com as reformas realizadas pelo governo do ex-presidente FHC, um dos protagonistas das chamadas políticas neoliberais na América Latina, embora não se assuma como neoliberal¹²². Naquela época foram criadas as agências reguladoras a partir da concepção de que o Estado deixaria de lado seu papel de empreendedor do desenvolvimento para assumir uma função gerencialista. Uma das principais características das mudanças estruturais realizadas foram as privatizações e as políticas econômicas ortodoxas no combate à inflação, medidas voltadas para estabilizar a moeda, amparada em cortes de investimentos públicos e elevação do superávit primário. É essa concepção de Estado Regulador que vai influenciar os debates voltados para a forma de se administrar os recursos hídricos e o meio ambiente. Desde o governo Collor se discutia no Congresso uma nova política para o setor de águas, debate que foi consolidado no governo FHC e que culminou com a promulgação da lei 9.433 de 1997, que estabeleceu a PNRH e posteriormente a criação de uma agência reguladora três anos depois.

É um momento em que a crítica ao papel do Estado gerou questionamentos incisivos de amplos setores da sociedade, especialmente quanto a sua eficiência na prestação de serviços que se encontravam em grande parte submetidos ao controle burocrático estatal. Parecia inegável o descontentamento das classes que compõem a sociedade brasileira com o aprofundamento de crises econômicas e políticas que se sucederam como consequência do período da ditadura civil-militar, e dos caminhos seguidos após a redemocratização¹²³.

A inflação elevada e os fracassos sucessivos dos planos econômicos adotados desde o governo Sarney, casos de corrupção generalizada que levaram ao impeachment do presidente Fernando Collor, junto de uma realidade de deficiência dos serviços públicos e descrédito da população em geral, colocavam em evidência a necessidade de reformas no aparelho do Estado que dessem respostas ao cenário conturbado daquele momento. Foi diante dessa conjuntura que dois projetos políticos se colocaram em disputa junto à população no sentido de dar respostas para esses impasses, conforme será discutido em seguida. É também o momento em que se inicia no Brasil um liberalismo conservador, voltado para o desmonte completo do estado desenvolvimentista que se havia formado desde Vargas.

¹²² Cf. em 'Sou de esquerda, mas ninguém acredita' diz FHC. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1438019-sou-de-esquerda-mas-ninguem-acredita-diz-fhc.shtml> . Acesso em abr. 2014.

¹²³ Sobre as crises econômicas brasileiras nos anos 1970 e 80 consultar Cano (2000) e Carneiro (2002).

2.1 – As origens do liberalismo conservador

A implantação de um Estado gerencial a partir da reestruturação da administração pública, pautada no enxugamento das atividades estatais, pode ser entendida como consequência da disputa entre dois projetos políticos distintos para o país, conforme análises de Dagnino (2004), Velasco Cruz (1994) e Serafim (2012). Esses dois projetos políticos que propunham dar respostas para a chamada crise do Estado brasileiro se confrontaram inicialmente no Congresso Nacional durante a Constituição de 1988. Ali, de um lado encontravam-se os que defendiam e propunham políticas econômicas e sociais reformistas progressistas, com inspiração na social democracia europeia, e eram encabeçadas principalmente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), mas também pelo Partido Democrata Trabalhista (PDT), Partido Socialista do Brasil (PSB) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Do outro lado havia o projeto conservador baseado no ajuste fiscal e tutelado pelos organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Não cabe aqui uma análise minuciosa da constituição desses projetos políticos ao longo da história, pois fugiria do nosso objetivo central, contudo, torna-se necessário descrever as interpretações e os caminhos indicados por essas propostas distintas, feitas por agentes que se postulavam como sujeitos da mudança naquele momento. Isso se torna necessário para compreensão da origem do modelo de administração pública gerencial que induziu a criação das agências reguladoras. Outro ponto que também se torna fundamental nesse momento é entender e distinguir como esses projetos políticos concebiam a participação popular da sociedade e a democratização do Estado, enfim quais as propostas de Reforma do Estado que eram colocadas em disputa.

O embate entre os projetos políticos distintos citados acima, ocorreram num primeiro momento de forma mais explícita no âmbito da Assembleia Constituinte, e pode ser definido de acordo com Velasco Cruz (1994) como a disputa entre um grupo político adepto de uma chamada “democracia radical”, e do outro lado um grupo caracterizado como “liberal conservador”:

[...] de um lado postava-se a “democracia radical”, representada pelo PT e os demais partidos de esquerda, aos quais se associava um setor não desprezível do PMDB; pela OAB e algumas outras organizações importantes da sociedade civil, entre elas a CNBB e a CUT. A posição defendida por esse setor estava sintetizada na fórmula: “por uma Assembleia Constituinte livre, soberana e exclusiva” – livre, pois desembaraçada de compromisso com o ordenamento jurídico vigente; soberana, posto que a emanção direta do “poder originário”, a vontade popular, com mandato para rever em seus princípios básicos a ordem econômica, social e política; exclusiva, porquanto concebida para essa função específica. De outro lado, situavam-se aqueles que, por conservadorismo ou em nome de uma perspectiva

realista, inferiam da não ocorrência de ruptura institucional prévia o caráter “derivado” do poder a ser exercido pela futura Assembleia que estaria sujeita, ipso facto, a inúmeras condições limitativas. (VELASCO E CRUZ, 1994, p 20)

Próximo a essa linha de interpretação, Evelina Dagnino (2004) define aquele momento como a disputa entre um projeto com vistas ao alargamento da democracia, tendo como marco a Constituição e a consagração do princípio de participação da sociedade civil, e um projeto de Estado mínimo que uniu as frações burguesas em torno do ajuste neoliberal.

Abaixo a descrição por Dagnino do projeto progressista de ampliação da democracia:

[...]Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam papel fundamental. No percurso desse projeto desde então, dois marcos importantes devem ser mencionados. Primeiro, o reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu a possibilidade de que este projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários de seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República.[...] Segundo, e como consequência, durante esse mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade de sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade tornou-se central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos, que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de cem cidades brasileiras, a maioria governadas por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores. (DAGNINO, p 96, 2004)

Com base nas experiências de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como bem demonstrado por Dagnino (2004), o projeto progressista visava garantir a ampliação da democracia participativa, de modo que sua ênfase privilegiava a necessidade de alargamento dos espaços de tomadas de decisão, inclusão de novos sujeitos e, substancialmente, a politização destes. Na concepção teórica deste projeto político, a participação da sociedade civil de forma ativa e com poder deliberativo parecia ser fundamental.

O embate mais agudo entre esses dois projetos políticos viria a acontecer no ano de 1989, na primeira eleição presidencial após o fim da ditadura civil-militar, na disputa entre Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Melo. Havia uma única unanimidade até aquele momento entre eles: a situação de crise econômica e inflação acelerada tinham chegado, conforme destaca Velasco e Cruz (1994, p 29), no “limite do suportável” e “no centro da crise estava à questão do Estado”. O consenso, no entanto, parava por aí. Como

resposta à crise, as posições eram bem discrepantes quanto à forma de se entender a conjuntura, bem como nas soluções propostas. O campo conservador, segundo Velasco e Cruz, se amparava na interpretação neoliberal que apresentava cada vez mais hegemonia em âmbito mundial desde o final da década de 1970¹²⁴. Do lado do campo progressista, segundo destacamos acima com Dagnino (2004), a interpretação sobre as questões do Estado eram entendidas de forma bem diferente e iam à contramão do discurso interno da direita que passava a se amparar na ideologia neoliberal¹²⁵.

No entanto, hoje é bastante claro que a conjuntura política econômica mundial certamente inclinava-se muito mais favoravelmente para o projeto neoliberal que ganhou grande espaço desde o final da década de 1970. A ideologia neoliberal que inspirou o projeto conservador no Brasil, e adquiriu hegemonia mundial a partir dos governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra, se amparou desde o início no discurso de exaltação do mercado e da superioridade deste frente à ação do Estado nas áreas sociais, de serviços, e setores produtivos.

Era a ideia baseada em teóricos neoliberais como Hayek (1990) e Friedman (1985), amparada na exaltação da ideia de que através da livre concorrência existe a possibilidade real de avanços no desenvolvimento tecnológico que por sua vez induz os preços e a inflação à queda. É, sobretudo, a defesa do o velho liberalismo, agora travestido do prefixo “neo”, em que a concepção de que a ação do setor privado no controle de setores que são geridos pelo Estado deve ser a política econômica apta a desenvolver e proporcionar o desenvolvimento social e econômico¹²⁶. Como resposta para crise econômica dos anos 1970, a ideologia

¹²⁴ Os princípios básicos do campo conservador podem ser resumidos nas palavras de Velasco e Cruz (1994, p 29) da seguinte forma: “A ideia básica de que o mercado é o lugar por excelência do dinamismo e da liberdade e que, por esse motivo, deve caber a ele o papel de organizar o conjunto da sociedade. “Menos governo, menos miséria”; austeridade, corte de gastos, desregulamentações, liberdade de iniciativa, transferência de funções ao setor privado. Para se contar com um Estado mais operativo e mais forte, preciso ter um Estado menor.”

¹²⁵ Velasco e Cruz (1994, p 290) define o campo progressista naquele momento da seguinte forma: “No discurso de esquerda ou progressista, no campo popular o diagnóstico e propostas são de outra ordem. Para começar, há a recusa de encarar o Estado como uma entidade discreta, separada, distante e acima da sociedade. Daí que a origem e a natureza de sua crise não podem ser buscadas no interior mesmo das instituições estatais, mas devem ser rastreadas nas relações que estas mantêm com as classes, frações de classe e grupos que compõem o tecido da sociedade. O Estado está em crise, mas na raiz desta estão comportamentos e estratégias difundidos entre os atores sociais. Por outro lado, para além das diferenças que possam existir na maneira de conceber o mercado, reconhece-se que ademais de um mecanismo de coordenação econômica, ele é um espaço onde se nutrem relações de dominação e se cristalizam desigualdades. O mercado deve, portanto, ser socialmente regulado, e é preciso que o Estado tenha meios pra desincumbir-se dessa tarefa. Nessa perspectiva, ao invés de reclamar menos governo e maior latitude para a realização dos interesses privados, o que se propõe é a recuperação, a reconstrução da esfera pública e a desprivatização do Estado.”

¹²⁶ O liberalismo teve origem a partir do século XVIII, momento no qual os fisiocratas (A fisiocracia é considerada a primeira escola de economia científica) passam a interpretar o mundo a partir de relações naturais. Um dos pressupostos básicos do liberalismo não foi desenvolvido por nenhum autor liberal, mas sim por um fisiocrata. A famosa frase “*laissez faire, laissez aller, laissez passer*” (deixai fazer, deixai ir, deixai passar), foi, segundo Keynes usada pela primeira vez em 1751 pelo autor fisiocrata *Marquês de Argenson*. Os fisiocratas defendiam que a ordem econômica é algo natural e que a fonte de toda a riqueza do mundo provinha da agricultura. O “*Laissez Faire*” se tornou o *slogan* do liberalismo tendo sido o autor iluminista Adam Smith um de seus principais promotores. Uma das idéias centrais de seu livro *A Riqueza das Nações* é que a livre

neoliberal pregava essencialmente a não intervenção do Estado na economia, enfatizando o mercado como promotor do desenvolvimento social por meio da livre concorrência e da inserção da iniciativa privada em setores de controle estatal. Assim, serviços públicos como abastecimento hídrico e saneamento básico deveriam ser, segundo os teóricos neoliberais, repassados para iniciativa privada.

Porém, é necessário entender que a livre circulação de capitais, a valorização da moeda e a abertura comercial, que foram marcas desse período na maioria dos países, não foram levadas a cabo por um passe de mágica, ou pelo simples afastamento do Estado, muito menos a partir de uma suposta iniciativa natural dos mercados em benefício de um suposto bem-comum. Por mais que a ideologia neoliberal aponte um determinado modelo de Estado como vilão, foi justamente o aparato estatal um dos principais protagonistas do neoliberalismo. Na verdade, a mão pesada de governos articulados com os interesses do livre mercado foi essencial, conforme ocorreu com Reagan e Thatcher.

Vale aqui ressaltar que a própria teoria neoliberal não rechaça o Estado em momento algum. Autores como Ludwig Von Mises¹²⁷, da escola austríaca, não pregava a ausência de Estado nos seus escritos, mas sim apenas a retirada de suas funções intervencionistas na economia, especialmente nos setores produtivos e de serviços. Ressaltava que nem o liberalismo clássico defendia a inexistência de um Estado forte, mas sim um Estado que garanta a propriedade privada e o cumprimento das leis¹²⁸.

concorrência de mercado e a competição são os motores do desenvolvimento social. No ensaio denominado “*O Fim do Laissez Faire*”, Keynes relata de forma rica a origem do termo. O ensaio completo encontra-se no seguinte portal de documentos: < <http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>. > Acesso em abr. 2014.

¹²⁷ Escrevendo na década de 1920 num contexto em que voltava suas críticas para Estados autoritários ou que julgava como intervencionistas, Mises (2010) concebe o livre mercado, nas suas deduções hipotéticas, como algo que levaria a sociedade para um status de cooperação entre os indivíduos, que garantiria o bem estar geral da nação, pois esse mesmo livre mercado, agindo sem as amarras intervencionistas, se autorregula e coloca em equilíbrio a sociedade. Mises em momento algum apresenta exemplos empíricos que deem base às suas ideias. Seu livro *Intervencionismo, uma análise econômica* é composto, no nosso entender, por um conjunto de deduções hipotéticas com citações vagas e genéricas, sem exemplos específicos solidificados em dados de pesquisa. Nesse sentido, Mises (2010, p. 32) afirma que a cooperação é uma consequência natural do funcionamento dos mercados. No entanto, mesmo julgando ser natural, Mises indica que aqueles que não se ajustarem à essa cooperação social originária do mercado sofrerão as consequências, seja dos próprios outros indivíduos ou do Estado comprometido com os valores da propriedade privada. Poderia surgir a dúvida se essa suposta cooperação é natural ou é induzida, o que coloca em contradição o autor, que em seguida indica que não há necessidade de cada indivíduo ter uma ordem autoritária para decidir o que deve fazer, mas basta seguir seus próprios interesses individuais. No entanto, o mesmo autor que evoca a liberdade dos indivíduos, afirma que essa liberdade e a consequente cooperação devem respeitar a propriedade privada e agir segundo as regras do mercado. Ou seja, uma liberdade que também obedece regras, que nesse caso, segue os interesses da classe burguesa, embora o autor não deixe isso claro.

¹²⁸ Mises, tido como um dos gurus da direita atualmente, designava de forma bem específica o que idealizava como função do Estado, deixando evidente o papel preponderante do mesmo no neoliberalismo: “É, portanto, uma ingenuidade pensar que os verdadeiros liberais, por defenderem a propriedade privada e a limitação das funções do governo, sejam contra a existência do estado. Eles combatem tanto o socialismo como o intervencionismo por acreditarem na maior eficácia da economia de mercado. Defendem a existência de um estado forte e bem administrado porque lhe atribuem uma tarefa fundamental: a defesa do funcionamento da economia de mercado (MISES, 2010, p 27)”.

Para Mises, o Estado, em linhas gerais, teria de se adaptar aos interesses do livre mercado dando o suporte necessário para a liberalização econômica. Por mais que esse tipo de análise tente caracterizar o Estado neoliberal com posições políticas neutras e independentes, não há como desvencilhar essa mesma idealização de Estado, entendido erroneamente muitas vezes como reduzido, como separado da articulação dos meios necessários para o favorecimento ao capital privado, enfim, ligado aos interesses de classe da burguesia. Ainda que possa parecer contraditório a partir da lógica do pensamento neoliberal, o livre mercado, que hipoteticamente se autorregula precisa do Estado, desde que com suas funções redefinidas e contrárias ao modelo keynesiano que predominou no modelo bem estar social europeu. Conforme bem ressalta Dumenyl e Levy (2014), o Estado que o neoliberalismo rejeita é o que coloca limites à liberdade dos negócios financeiros e traz imposições para as classes mais altas como impostos.

Mesmo a postura teórica de Milton Friedman (1985), economista da escola de Chicago, prêmio Nobel em 1976, nunca descartou em hipótese alguma um Estado forte, desde que afastado da economia e assistência social. O Estado idealizado por Friedman não tem nada de neutro, mas sim, uma clara defesa da livre concorrência em consonância com os interesses capitalistas, sobretudo do capital financeiro. Na sua visão, o Estado deveria apenas se preocupar em garantir o direito à propriedade privada, o cumprimento dos contratos, a defesa nacional e a edificação de determinadas obras públicas que não fossem rentáveis para a iniciativa privada. Colocava-se contrário a aplicação de impostos sobre sociedades anônimas, regulamentações médicas ou alimentar, financiamento da educação pública e da previdência. De modo geral, o Estado, para Friedman (1985), deveria apenas legislar e manter a ordem pública, se atendo nos aspectos jurídicos, nos julgamentos de disputas, na viabilização dos meios de comunicação, na facilitação dos meios de transportes e na emissão e supervisão das moedas.

Obviamente, além do Keynesianismo, os Estados com economia planificada do leste europeu também foram alvos das escolas econômicas consideradas neoliberais. Os ideais do austríaco Friedrich Von Hayek, considerado por Anderson (1995) como o criador do neoliberalismo, levaram-no a organizar em 1947 a sociedade de *Mont Pèlerin*, composta por um grupo de intelectuais contrários às políticas intervencionistas na economia e no planejamento estatal. Mesmo combatendo políticas que davam início a chamada era de ouro do capitalismo, as críticas direcionadas ao Estado de Bem Estar Social, que se afirmava na Europa ocidental no Pós-Guerra, e ao bloco soviético, tinha como objetivo manter vivo os

princípios econômicos que possivelmente poderiam ser enterrados, principalmente após a crise de 1929¹²⁹.

Hayek, ferrenho adepto do livre mercado também não descartava as ações do Estado e seguia a mesma linha de Mises quanto as redefinição das suas funções, na medida em que defendia um novo papel para o Estado, o de protetor e incentivador do empreendedorismo individual e concorrência. O Estado, no seu entender, deveria ter suas funções reelaboradas de modo a preservar políticas econômicas liberais:

[...]Em nenhum sistema racionalmente defensável seria possível o Estado ficar sem qualquer função. Um sistema eficaz de concorrência necessita, como qualquer outro, de uma estrutura legal elaborada com inteligência e sempre aperfeiçoada. Mesmo os pré-requisitos mais essenciais ao seu funcionamento adequado, como a prevenção da fraude e do estelionato (inclusive a exploração da ignorância), constituem um vasto campo de atividade legislativa, que até hoje não foi dominado por completo. (HAYEK, 1990, p. 60).

As posições de Hayek estão muito próximas das designações de um Estado que têm no aparato jurídico os principais instrumentos de ação. Nessa concepção, o termo Estado de direito é levado ao extremo e a redefinição de suas funções como regulador é estabelecida a partir da argumentação de se defender a “liberdade dos indivíduos”. O aparato jurídico pretendido por Hayek retira em grande medida o poder de ação dos governos eleitos em benefício de um estado contínuo e inalterável de leis, quase que natural, que atue em função dos interesses do livre mercado¹³⁰.

¹²⁹ Segundo Anderson (1995, p 9-10): “[...]em 1947, enquanto as bases do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra efetivamente se construíam, não somente na Inglaterra, mas também em outros países, neste momento Hayek convocou aqueles que compartilhavam sua orientação ideológica para uma reunião na pequena estação de Mont Pèlerin, na Suíça. Entre os célebres participantes estavam não somente adversários firmes do Estado de bem-estar europeu, mas também inimigos férreos do New Deal norte-americano. Na seleta assistência encontravam-se Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros. Aí se fundou a Sociedade de Mont Pèlerin, uma espécie de franco-maçonomia neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. As condições para este trabalho não eram de todo favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro –, apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60. Por esta razão, não pareciam muito verossímeis os avisos neoliberais dos perigos que representavam qualquer regulação do mercado por parte do Estado. A polêmica contra a regulação social, no entanto, tem uma repercussão um pouco maior. Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais. Esta mensagem permaneceu na teoria por mais ou menos 20 anos.”

¹³⁰ Hayek tenta estabelecer as bases para um Estado em que as leis, voltadas sumariamente para a livre concorrência, para o mercado e o individualismo concorrencial, deveriam ser inalteráveis e permear a sociedade sem questionamentos, como se fosse algo quase que natural. Suas deduções impõe um estado de direito pré-estabelecido pelos capitalistas, buscando sempre dar a entender que esse seria neutro e afastado de “ideologias”. Como se tal ação não se configurasse também ideológica e, substancialmente, carregado do autoritarismo que o mesmo tanto criticava. Nas suas palavras: “A distinção que estabelecemos entre a criação de uma estrutura permanente de leis – no âmbito da qual a atividade produtiva é orientada por decisões individuais – e a gestão das atividades econômicas por uma autoridade central caracteriza-se assim, claramente, como um caso particular da distinção mais geral entre o estado de Direito e o governo arbitrário. Sob o primeiro, o governo limita-se a fixar normas determinando as condições em que podem ser usados os recursos disponíveis, deixando aos indivíduos a decisão relativa aos fins para os quais eles serão aplicados. (HAYEK, p. 90)”

A visão idealista de Estado proposta por Hayek, denominada de “estado de Direito”, opõe o mesmo com o modelo que estava sendo implantado concretamente na Europa ocidental, caracterizado pelas políticas de bem estar social e atuação do Estado no planejamento econômico, pejorativamente denominado pelo autor como um Estado de “governo arbitrário”. Hayek atacava o Estado de bem estar social keynesiano deduzindo que o mesmo levaria os indivíduos para um caminho de servidão, pois, no seu entender, a liberdade individual dos cidadãos estaria em perigo dado que as políticas sociais inibiriam a livre iniciativa individual e deixaria os cidadãos cada vez mais dependentes do Estado. Embora sua teoria pudesse ser duramente confrontada com a realidade do Estado de bem estar social da Europa ocidental, o esforço de Hayek no sentido de desmerecer a busca da igualdade, mesmo que relativa presente nas políticas de bem estar social, era feito com objetivo de defender, conforme descreve Anderson (1995), a vitalidade da livre concorrência, está sim entendida por Hayek como capaz de garantir a prosperidade de todos.

Hayek, bem como a maioria dos teóricos neoliberais, não parte de uma análise histórica empirista das sociedades, e nesse sentido, as classes sociais e os conflitos entre elas não tem a importância devida no âmbito de suas análises. Contudo, ao defender a prosperidade geral como condicionada aos preceitos da livre concorrência, Hayek supõe que uma política econômica e um modelo de Estado condizente com os interesses dos capitalistas adeptos do livre mercado seria o ideal, mesmo com a possibilidade de aumento das desigualdades, algo que no seu entender era positivo¹³¹.

O Neoliberalismo pode ser entendido então como uma ideologia, no caso, uma ideologia de exaltação suprema do mercado, de uma liberalização essencialmente econômica, distinta, sobretudo do liberalismo político. De acordo com Boito Jr. (1999, p. 24), o neoliberalismo não tem como princípio fundamental a defesa da democracia como tinha supostamente o liberalismo clássico. Chama a atenção, inclusive, para o fato de que o próprio Hayek separa o liberalismo do pensamento democrático burguês: “Para esse autor (Hayek) era perfeitamente possível que o liberalismo econômico existisse sob um regime de ditadura, e viesse a desaparecer sob um regime democrático.”

A diferença fundamental entre o liberalismo clássico e o atual se daria no privilégio em torno dos aspectos econômicos. O Estado não se reduz, mas dá o suporte jurídico e repressivo necessário para que interesses econômicos privados sejam colocados acima de

¹³¹ Segundo Anderson (2002): “[...]Desafiando o consenso oficial da época, eles (neoliberais) argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais. Esta mensagem permaneceu na teoria por mais ou menos 20 anos.”

qualquer outra reivindicação da sociedade, e assim de modo que os interesses financeiros não sofram nenhum tipo de objeção.

A ideologia neoliberal contemporânea é, essencialmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa empresarial, rejeitando de modo agressivo, porém genérico e vago, a intervenção do Estado na economia. Esse liberalismo econômico é distinto do liberalismo político, interessado nos direitos individuais do cidadão e num regime político representativo e adequado ao exercício daqueles direitos. (BOITO JR., 1999, p. 23)

Embora a ideologia neoliberal ressalte a possibilidade de um equilíbrio imposto pelo mercado, com foco no suposto livre arbítrio individual de cada sujeito, é evidente que essas políticas econômicas dependem do Estado para implantar a desregulamentação e a flexibilização da economia, para em seguida, novas regulamentações serem impostas, orientadas segundo os interesses do capital privado, enfim de uma classe.

O ponto central é que os neoliberais designam essa nova orientação do Estado como uma ação neutra diante de uma suposta quase naturalidade dos mercados capitalistas, dando a entender que as ações estatais, ao não intervirem diretamente na economia, ao mesmo tempo em que protege a propriedade privada e garante o cumprimento de leis e contratos, é uma postura que não defende nenhum tipo de interesse de classe. Ou seja, no nosso entender se configuram como deduções hipotéticas sem respaldo na realidade empírica, voltadas para dar legitimidade para um projeto de sociedade excludente e bem definida de acordo com os interesses da classe que possui a propriedade dos meios de produção e o controle do sistema financeiro.

Mises (2010), por exemplo, chega recorrer aos Federalistas e aos liberais clássicos, afirmando que o suporte de um Estado forte para manutenção de uma economia de livre mercado não tem por função defender os interesses de uma determinada classe¹³². Contudo, mesmo com diferenças pontuais entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo, conforme descreve Boito Jr. (1999), seria um erro não entender os princípios econômicos de Smith e Ricardo, por exemplo, como uma teoria fruto da consolidação política da classe burguesa no século XVIII¹³³.

¹³² Segundo Mises (2010, p 27): “[...] Os liberais ingleses e franceses, assim como os pais da Constituição norte-americana, insistiam na proteção da propriedade privada, não para favorecer os interesses de uma determinada classe mas, sobretudo, para proteger o povo em geral, porque entendiam que o bem-estar da nação e de cada indivíduo estaria mais bem garantido numa economia de mercado.”

¹³³ Para Adam Smith (1974) e David Ricardo (1974), o Estado deveria ser responsável por um mínimo de tarefas na economia, porém daria o respaldo legal para o livre mercado. Smith (1974), por exemplo, entendia que o governo não deveria interferir no mecanismo de mercado e nem impor restrições a importações ou impor subsídios, sendo inclusive contra leis que protegem indústrias da competição e gastos com empreendimentos considerados improdutivos. O Estado deveria proteger a propriedade privada através da força da lei e não impor restrições para a acumulação de capital. Evidente que naquele momento esses ideais econômicos se apresentavam como progressistas diante de uma conjuntura histórica em que a classe burguesa ganhava protagonismo. No entanto, são princípios que couberam a um determinado contexto, distante da realidade atual, embora estejam presentes, ainda que eivada de equívocos.

Contestando os princípios neoliberais de forma empírica, a defesa da liberação ampla dos mercados se mostrou ao longo do tempo uma prática não condizente com a adotada pelos Estados capitalistas mais desenvolvidos. O alemão Friedrich List (1833) já se atentava para isso no século XIX, e atualmente, retomando suas ideias, o coreano Há-Joon Chang (2003) enfatizou mais uma vez que a ação adotada na economia política dos países desenvolvidos para chegarem a esse patamar, difere das recomendações de liberalização dos mercados que os mesmos defendem e propõe para países em desenvolvimento. No caso, eles “chutam a escada” que os fizeram subir ao nível de desenvolvimento capitalista que hoje se encontram, com fins de impedir que os países pobres e em desenvolvimento adotem as mesmas estratégias econômicas por eles trilhadas¹³⁴.

Na realidade, o retorno das políticas liberais mais ortodoxas pode ser interpretada como a maneira encontrada pelo capital para reagir à crise estrutural dos anos 1970, e em linhas gerais seguiu quatro princípios: (a) no núcleo orgânico do capitalismo iniciou-se o desmonte com gastos de bem estar social; (b) o dinheiro gasto com bem estar social passou a sustentar a especulação financeira; (c) desregulamentação das economias nacionais colocando fim ao controle da entrada e saída de capitais; (d) disciplinamento da classe trabalhadora para recompor as taxas de lucro aumentando assim a taxa de exploração (CHESNAIS, 1996; HARVEY, 2005).

Findado o período que marcou a grande expansão no Pós-Guerra entre 1945-73, a crise estrutural que se abateu na sequência levou o capitalismo a se reconfigurar e inaugurou o período denominado por Chesnais (1996) como Mundialização do Capital, que pode ser considerado como um desdobramento originário das políticas neoliberais, sendo seu objetivo a livre circulação de capitais sem qualquer amarra significativa. Nas palavras do próprio Chesnais (2008, p. 18): “A mundialização deve ser entendida como um regime institucional internacional específico, tanto econômico quanto político, em benefício do capital concentrado.”

¹³⁴ Uma análise econômica detalhada das consequências das políticas chamadas neoliberais é apresentada por Duménil e Lévy (2014). A partir de informações que parte de uma variedade de dados, os autores indicam através de números variados que as políticas econômicas que se impuseram a partir do final da década de 1970 foram conduzidas no sentido de atender mais incisivamente os interesses do capital financeiro. Principalmente na Europa e Estados Unidos, a intervenção do Estado é reconduzida para criar os aparatos necessários à imposição do neoliberalismo e diminuir políticas voltadas para ao bem estar social e fomentação de obras públicas, além de levar a cabo o desmonte de direitos trabalhistas, bem como estratégias de reduzir impostos para as classes de mais alta renda. Para Duménil e Lévy (2014, p 98): [...]O Neoliberalismo rejeitou o Estado do compromisso social-democrático, não o Estado em geral. Estados neoliberais – como emanações e instrumentos de hegemonia e compromissos prevalentes no topo das hierarquias sociais – negociam deliberadamente acordos visando à liberdade de comércio e à livre movimentação de capital que limitavam sua capacidade política. Foi esse, em particular, o caso da Europa, com a formação da União Europeia, mas também nos Estados Unidos. [...] A criação do novo contexto de globalização neoliberal foi parte dos objetivos deliberados dos Estados que espelham os das classes que representam.

Vale ressaltar que a preocupação das classes dominantes diante de uma possível alternativa socialista como resposta para a crise estrutural dos anos 1970 é um dos fatores que devem ser relacionados com ascensão da hegemonia do liberalismo na economia mundial. Harvey chama a atenção para a ameaça política às elites econômicas e classes dirigentes em meio à crise estrutural de acumulação da década de 1970, o que levou o capital a restaurar seu poder a partir das políticas neoliberais¹³⁵.

Nessa perspectiva descrita por Harvey (2005), as classes dominantes se sentiram ameaçadas e o projeto neoliberal surgiu como forma de restaurar o poder das elites econômicas, baseadas no capital financeiro. Elaborar um consentimento geral da necessidade de medidas extremamente impopulares que impunham a defesa dos interesses dessa elite exigiu a construção de um aparato cultural baseado em valores tradicionais e temores dos mais variados, que apontavam sempre para um “inimigo da liberdade”, que hora podia ser o “comunista”, o “estrangeiro”, o “islamismo”, entre outros. Harvey, ao analisar esses métodos adotados pelo capital, enfatiza:

[...]foi hegemônico o recurso a tradições e valores culturais. O projeto declarado de restauração do poder econômico a uma pequena elite provavelmente não teria muito apoio popular. Mas um esforço programático de defesa da causa das liberdades individuais poderia constituir um apelo a uma base popular, disfarçando assim o trabalho de restauração do poder de classe. Além disso, uma vez que fez a virada neoliberal, o aparato do Estado pôde usar seus poderes de persuasão, cooptação, chantagem e ameaça para manter o clima de consentimento necessário à perpetuação de seu poder. [...] esse foi o ponto forte particular de Thatcher e Reagan. (HARVEY, 2005, p. 50).

Por sua vez, Chesnais (1996) descreve que ocorreu no interior do centro orgânico do capitalismo o desmonte do Estado de bem estar social. Ou seja, aquele modelo almejado no Brasil pelo projeto político progressista iniciava seu desmonte na Europa ocidental. Assim, o que se passa a observar na periferia a partir daquele momento foi uma tendência de desregulamentações e aberturas econômicas e financeiras, papel este defendido no Brasil pelas forças políticas que encabeçavam o projeto político conservador, representado primeiramente por Fernando Collor e na sequência por FHC.

¹³⁵ Sobre a crise de acumulação de capital nos anos 1970, Harvey entende que a ofensiva liberal se deu, entre outros fatores, pela temeridade das elites econômicas da ascensão de comunistas e socialistas: “[...]A crise de acumulação do capital na década de 1970 afetou a todos por meio da combinação de desemprego em ascensão e inflação acelerada. A insatisfação foi generalizada, e a conjunção do trabalho com os movimentos sociais urbanos em boa parte do mundo capitalista avançado parecia apontar para a emergência de uma alternativa socialista ao compromisso social entre capital e trabalho que fundamentara com tanto sucesso a acumulação do capital no pós guerra. Partidos comunistas e socialistas ganhavam terreno, quando não tomavam o poder, em boa parte da Europa, e mesmo nos Estados Unidos forças populares agitavam por amplas reformas e intervenções estatais. Havia nisso uma clara ameaça política às elites econômicas e classes dirigentes em toda parte, tanto em países capitalistas avançados (como a Itália, a França, a Espanha e Portugal) como em muitos países em desenvolvimentos (como Chile, o México e a Argentina)[...]” (HARVEY, 2005, p. 23-24)

Porém, a resposta para crise do Estado no Brasil dado pelo campo progressista era colocada com base no discurso de ampliação da democracia e no controle da administração pública por parte da população, com a intenção de superar as relações promíscuas entre o público e o privado, características históricas da política brasileira. Na avaliação de Serafim (2012, p. 51), esse projeto político teria por função central transcender o sistema político representativo tradicional visando ampliar o lugar da política para o conjunto da sociedade, e incluir o reconhecimento dos mais variados sujeitos na definição dos horizontes que orientam a prática política da sociedade.

Nesse ponto, torna-se necessário chamar a atenção para a análise de Dagnino (2004), na medida em que a mesma destaca que a questão da participação popular, da necessidade de uma sociedade ativa politicamente, é algo requerido pelos dois projetos colocados em disputa naquele momento no Brasil¹³⁶. Essa questão de certa forma está presente no debate político no país até os dias de hoje, porém, apresenta diferenças cruciais nas formas de concepção do que se entende por participação da sociedade e, fundamentalmente, no papel reservado à política¹³⁷.

A proposta de ampliação democrática como forma de controle da administração pública por parte da sociedade, com espaços abertos para participação popular e inclusão de novos sujeitos no debate político, e poder decisório nos destinos das políticas do Estado e das ações econômicas, poderia se configurar, pelo menos teoricamente, como uma forma de construção de consciência de classe por parte da população a partir de reflexões críticas e históricas construídas por meio do contato com a prática política direta, de forma orgânica. Poderia ser um instrumento interessante voltado para a politização da sociedade que, ao longo do tempo, e dependendo dos embates políticos, poderia proporcionar em certa medida a superação do senso comum cotidiano construído pelas classes dominantes, ou mesmo servir de instrumento para um possível esclarecimento para desconstrução das formas hegemônicas de se pensar a sociedade, comumente pautadas em concepções liberais.

Porém, as sucessivas derrotas do campo progressista nas eleições de 1989, 1994 e 1998, não apenas subjogou naquele momento a tentativa de concretização de um projeto de democracia participativa ampliada, e controle social da administração pública de forma

¹³⁶ A participação da sociedade na Política Nacional de Recursos Hídricos é colocada com grande destaque pela lei que a instituiu, focando nos comitês de bacia hidrográfica. A questão da defesa do bem público e controle social também estão presentes institucionalmente na Agência Nacional de Águas. Retomaremos estes pontos adiante.

¹³⁷ Recentemente a presidenta Dilma Rousseff assinou em maio de 2014 o decreto 8.243 criando a Política Nacional de Participação Social, fato que causou vários debates contrários por parte de frações sociais mais conservadoras. De acordo com o decreto, seu objetivo principal seria fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. A Câmara dos deputados sustou os efeitos do decreto.

politicizada, como também colocou em xeque a possibilidade, mesmo que mínima, de uma objetivação mais ampla da Constituição Federal, e até mesmo, de se buscar ir além do sistema político representativo liberal. Além disso, a possibilidade de ampliação de direitos sociais da forma como consta na Constituição, ao defender serviços públicos e o controle do estado sobre setores estratégicos, logo passaria a ser atacada como inviável, conforme é possível observar a partir das análises das respostas conservadoras para a crise do Estado.

Para o setor de águas, particularmente, várias inquietações já estavam colocadas naquele momento. A situação de degradação dos mananciais, a precária situação do saneamento básico e os conflitos em torno das construções de barragens, fez com que desde os anos 1980, com a redemocratização, a sociedade nas suas diversas composições começasse a exigir participação na condução da administração dos recursos hídricos. As principais exigências se davam em torno de uma maior descentralização do controle do governo federal, considerado um dos pontos de destaque requerido principalmente pelos movimentos sociais. De acordo com Jacobi:

Nos anos 1980, a acentuação do processo de degradação dos recursos hídricos nas áreas de maior concentração urbano-industrial acarretava o surgimento de diversas manifestações da sociedade pela recuperação dos mananciais. Iniciava-se então um processo de discussão envolvendo esferas do poder público, associações de profissionais relacionados às questões dos recursos hídricos e setores organizados da sociedade civil, visando uma abordagem mais ampla da questão, e que possibilitasse a participação não apenas de diferentes órgãos do Estado, mas também da sociedade, na gestão desses recursos. (JACOBI, 2009, p.65)

Certamente, a forma como se direcionaria o controle e a administração da água e, principalmente, a participação da sociedade nas decisões do setor, estaria a partir daí inevitavelmente ligadas e influenciadas pelos rumos tomados pelo país a partir da Reforma do Estado, direcionada para um conjunto de políticas neoliberais que ocorreria de forma mais incisiva no governo FHC. Nesse contexto, um ponto que passa a ter grande influência e começa a permear os debates para criação de uma Política Nacional de Recursos Hídricos foi o paradigma imposto pelo conceito de Desenvolvimento Sustentável, que adquiriu grande destaque a partir dos debates ocorrido na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente que ocorreu no Brasil em 1992.

2.2 – Desenvolvimento Sustentável e Economia Verde: adequação do tema ambiental à economia de mercado

A crítica à reprodução do sistema produtivo, da forma como surgiu nos anos 1960, deixou de ter um foco único centrado exclusivamente na extração da mais-valia, ao ponto das análises começarem a se estender para impactos que iam além das relações sociais de trabalho, embora, não estivessem desvinculadas dessas¹³⁸. Zhouri (2008, p 268) explica que desde a década de 1960, tanto acadêmicos quanto movimentos sociais e ambientalistas se empenharam em lançar bases para pensar o tema ambiental, com as atenções voltadas para tentativa de superação das dicotomias próprias do pensamento ocidental, tais como objetividade-subjetividade, indivíduo-sociedade, agente-estrutura e natureza-cultura¹³⁹.

Marcuse (1972, p125), por exemplo, entendia que a Revolução Cultural da década de 1960 ampliou a rebelião em duas investidas principais ao atrair para a luta política o domínio das necessidades não materiais (de autodeterminação, de relações humanas não alienadas) e a dimensão fisiológica da existência – o domínio da natureza. A exploração do trabalho, a separação do trabalhador dos meios de produção não é ignorada, mas passa a existir uma consciência de que as consequências da reprodução do capital, e da extração da mais-valia, afetam o trabalhador num todo mais amplo, não apenas no seu aspecto individual, mas também ao trazer impactos para o meio natural em que vive.

Devido às preocupações que os impactos trazidos pelas variáveis ambientais poderiam causar para a reprodução do sistema capitalista industrial, se observa uma contra ofensiva do capital na busca pela adequação desse debate, de modo que o mesmo não escapasse da hegemonia e do controle do conjunto de regras do sistema político e econômico vigentes, sobretudo para que o tema ambiental não adquirisse forças suficientes para contestar a reprodução da vida social alicerçada em classes. Esse nos parece ser o sentido das medidas, pesquisas e estudos que passam a ser formuladas a partir da década de 1970, principalmente pelas conferências ambientais realizadas pela ONU, que posteriormente viria a estabelecer o controverso conceito de Desenvolvimento Sustentável, sacramentado na Conferência das

¹³⁸ Para Zhouri (2008), por exemplo, é naquele momento que passa a existir uma crítica mais contundente voltada para sociedade industrial moderna e seu sistema produtivo, aliando o debate sobre a sociedade e problemas ambientais por meio da Ecologia Política. Esse pensamento se configurava como uma evolução diante das análises até então vigentes, grande parte amparadas somente pelos limites da economia capitalista. Zhouri chama a atenção nesse sentido: “[...]o pensamento da Ecologia Política expressava um avanço em relação às análises então vigentes que enfocavam as contradições do modo de produção capitalista. O que se denunciava era uma alienação mais radical do que a simples expropriação da mais-valia, qual seja, a alienação entre a sociedade industrial e a natureza.” (ZHOURI, 2008, p. 269).

¹³⁹ Uma das novas teorias para se pensar o momento ocorre através da chamada Ecologia Política entendida por Alier (2011, p 15) como uma abordagem que compreende os problemas ambientais com base na interdisciplinaridade de conhecimentos variados, envolvendo desde geógrafos e biólogos até antropólogos e sociólogos ambientais.

Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro em 1992¹⁴⁰.

A partir daquele momento, os impasses ambientais vão sendo incorporados nos debates sobre a sociedade industrial, e fatores pertinentes como poluição e escassez de recursos naturais passaram a ser considerados como externalidades, ou variáveis ambientais. De acordo com Zhouri:

Em verdade, no cerne dessa visão aloja-se a fé nas soluções tecnológicas para as chamadas externalidades do processo produtivo. E, com isso, uma certa despolitização do debate ecológico foi ocorrendo, na mesma medida em que as forças hegemônicas da sociedade reconheciam e institucionalizavam aqueles temas ambientais que não colocavam em xeque as instituições da sociedade vigente. (ZHOURI, 2008, p 270)

A despolitização do debate ambiental se impõe por meio das abordagens dada pelos órgãos internacionais para o tema, especialmente pela predominância de conceitos técnicos e econômicos. Por outro lado, os debates mais amplos sobre a estrutura social e relações de produção não adquirem a mesma importância, sendo eles sempre integrados à necessidade da ampliação da tecnologia. O conceito de Desenvolvimento Sustentável tornou-se expressivo nesse sentido, sobretudo na medida em que sua definição ganhou notoriedade no Relatório final da Comissão Mundial de Meio Ambiente da ONU “Our common Future – Nosso Futuro Comum”, como um desenvolvimento que “[...]satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras[...]” (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987. Tradução nossa).

Não demoraria muito para que indagações acerca das contradições presentes na idealização do conceito de Desenvolvimento Sustentável viessem à tona, ainda mais quando colocado em questão a possibilidade de sua objetivação. Como, por exemplo, conciliar desenvolvimento, na forma como a sociedade capitalista o concebe, com práticas consideradas ambientalmente sustentáveis? A intenção de medidas sustentáveis amparadas pela economia de mercado não seria, na realidade, uma tentativa de resolver problemas fiscais a partir da transformação do ambiente em commodity, conforme bem destaca Porto-Gonçalves (2006)? A preocupação é realmente com a preservação da natureza e garantia de sobrevivência das gerações futuras - termo, aliás, extremamente genérico - , ou meramente com ações que tem por objetivo prolongar o tempo de vida útil dos modos de produção voltados para acumulação e reprodução do capital?

¹⁴⁰ O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi mencionado pela primeira vez no ano de 1987 no relatório final da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada pela Organização das Nações Unidas e liderada pela primeira ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland.

A leitura que fazemos da consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável, por meio do documento Agenda 21, é de que a adaptação do tema ambiental para as relações socioeconômicas da fase neoliberal demonstra ter mais importância do que realmente uma preocupação com as condições naturais e sociais do planeta. Segue um pouco no sentido do que diz Geraldo Müller (2002), ou seja, a intenção do conceito de Desenvolvimento Sustentável nunca foi de fato modificar a realidade, mas, mudar as palavras que a define. Nesse caso, busca-se uma adjetivação verde para o desenvolvimento, mesmo que apenas ideologicamente e amparado em possíveis soluções técnicas.

Embora quando analisamos o conteúdo da Agenda 21, possamos perceber a existência, pelo menos retoricamente, de uma preocupação com demandas sociais, sobretudo, quando cita a necessidade de combate à pobreza e mudanças nos padrões de consumo, elas ficam sempre subsumidas a um modo hegemônico de economia que não é capaz de superar as relações sociais de produção predominantes. Os meios considerados para solução das demandas socioambientais necessariamente envolve sempre aspectos financeiros relacionados à cooperação internacional, através de arranjos institucionais internacionais e nacionais. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1995).

Evidente, nesse sentido, que a preocupação com o aporte financeiro para a implantação das medidas acordadas, diante de um contexto de expansão do neoliberalismo, influenciou na formulação da Agenda 21 a ponto da preocupação socioambiental contida no documento estar condicionada exclusivamente à necessidade de expansão do capitalismo na sua fase financeirizada. Isso nos parece notório quando um dos elementos presentes no documento segue na direção do fortalecimento das práticas de livre mercado como condição para que o crescimento econômico pudesse garantir práticas sustentáveis. Boa parte do documento é direcionada para estabelecer a ideia de que o desenvolvimento sustentável teria êxito somente a partir da ampliação da abertura do comércio mundial.

No caso, o Desenvolvimento Sustentável estaria relacionado diretamente à reprodução da economia capitalista na sua fase mundializada, travestida ideologicamente de práticas voltadas para preservação do meio físico natural. Assim, a atenção que o debate ambiental presente nos organismos internacionais dá para os aspectos sociais é demasiadamente vaga. Isso aparentemente ocorre no sentido de tentar fortalecer um formato hegemônico quase que exclusivamente técnico e econômico ao se pensar o tema. De acordo com a Agenda 21:

Um sistema de comércio multilateral aberto, equitativo, seguro, não-discriminatório e previsível, compatível com os objetivos do desenvolvimento sustentável e que

resulte na distribuição ótima da produção mundial, sobre a base da vantagem comparativa trará benefícios a todos os parceiros comerciais. Além disso, a ampliação do acesso aos mercados das exportações dos países em desenvolvimento, associada a políticas macroeconômicas e ambientais saudáveis, terá um impacto positivo sobre o meio ambiente e conseqüentemente será uma importante contribuição para o desenvolvimento sustentável. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1995, p14)

É possível perceber nessas colocações a construção da tentativa de um consenso hegemônico de que a objetivação das ações de sustentabilidade propostas passava necessariamente pela ampliação da reprodução do capitalismo neoliberal. E isso se torna mais axiomático diante de propostas que dão a entender a necessidade de adaptação de toda diversidade física, geográfica, cultural e étnica, para esse conjunto de práticas econômicas. Nesses pontos podemos perceber que ideia central do Desenvolvimento Sustentável não deixa de estar inserida dentro de uma concepção totalizadora e evolucionista de crescimento econômico. Em suma, a intenção parece ser induzir à despolitização do debate ambiental por meio da tentativa de adequação de toda heterogeneidade da sociedade para um paradigma ambiental que enxerga no mercado e no discurso técnico a grande solução institucional para os problemas socioambientais, conforme demonstram Zhouri (2008) e Porto-Gonçalves (2004, 2006).

Nesse ínterim da adequação da problemática ambiental, outro conceito que surge a partir do de Desenvolvimento Sustentável é o de Economia Verde, que passa a ganhar destaque em 2008 por meio da publicação *Global Green New Deal* do PNUMA. A definição de Economia Verde, de acordo com o documento, seria aquela que resulta em melhoria do bem estar humano e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz os riscos ambientais e a escassez ecológica (PNUMA, 2009). Porém as medidas propostas para as supostas preocupações sociais estão sempre condicionadas à economia hegemônica.

Nesse sentido, o conceito de Economia Verde não apresenta praticamente nada de novo. Suas apostas continuam na viabilização da efetivação do Desenvolvimento Sustentável por meio, mais uma vez, da adaptação das variáveis ambientais para as regras da economia de mercado. E diante disso, não se observa uma abordagem de forma convincente em relação aos aspectos mais amplos que envolvem as diferenças étnicas, sociais, culturais e econômicas, que diretamente estão relacionadas com o tema ambiental.

Isso fica também evidente na definição de Economia Verde segundo publicação do PNUMA:

[...]economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica. Em outras palavras, uma economia verde pode ser considerada

como tendo baixa emissão de carbono, é eficiente em seu uso de recursos e socialmente inclusiva. Em uma economia verde, o crescimento de renda e de emprego deve ser impulsionado por investimentos públicos e privados que reduzem as emissões de carbono e poluição e aumentam a eficiência energética e o uso de recursos, e previnem perdas de biodiversidade e serviços sistêmicos. Esses investimentos precisam ser gerados e apoiados por gastos públicos específicos, reformas políticas e mudanças na regulamentação. (PNUMA, 2011, p 9).

Fica a questão sobre o bem estar de qual fração da humanidade se refere o documento, na medida em que existe a predominância de uma linguagem essencialmente técnica voltada tão somente para reprodução do desenvolvimento como dominação da natureza pura e simples, conforme pode ser observado no uso de termos como eficiência, crescimento de renda, investimentos, redução, serviços sistêmicos, gasto público, regulamentação, etc. Isso acaba desembocando em reducionismo, ao passo é dada uma ênfase quase exclusiva nos impactos advindos dos gases de efeito estufa, sendo este considerado um dos fatores principais que afeta o meio ambiente e acarreta em todos os outros impactos ecológicos.

Na visão do PNUMA (2011), uma mudança no sistema de produção que abandonasse a chamada “economia marrom” (baseada nos combustíveis fósseis) para a economia verde, poderia criar investimentos e gerar riquezas, mesmo para os países mais pobres que nos últimos anos implementaram políticas desenvolvimentistas e tiveram crescimento econômico. Esse tipo de concepção, em alguns momentos, dá a entender que a problemática ambiental se resume apenas nos problemas de emissão de gases poluentes na atmosfera.

Enfim, a concepção de que o avanço da tecnologia pode resolver o cenário de crise ambiental é o que prevalece no discurso de Economia Verde. Obviamente não apresenta uma discussão mais ampla sobre a visão e o conceito de progresso e desenvolvimento, ou mesmo uma análise mais detida da estrutura social e os atuais padrões de consumo das economias de mercado, sobretudo as centrais. O foco é como obter crescimento econômico constante a partir de reformas voltadas para uma produção que supostamente agrida minimamente a natureza. Ou seja, uma sustentabilidade voltada em princípio ao meio ambiente físico, ainda que com limites, e que consiga conviver com a expansão da acumulação de capital e manter a estrutura de classes da sociedade inalterada.

Por trás de conceitos como Economia Verde é notória a intenção de criar um pensamento hegemônico de que os problemas sociais e até mesmo conflitos socioambientais serão resolvidos através do crescimento da economia, e nesse sentido existe um esforço para demonstrar que “mercados verdes” são capazes desse crescimento. Volta-se, assim, na questão da adequação, conforme aponta Zhouri (2008), ou mesmo na crença da eficiência da tecnologia definidas por Martinez-Alier (2011), no caso, medidas em que as diferenças sociais

e étnicas são deixadas em segundo plano. Em nenhum momento é posto em debate de forma mais ampla o papel dos países da periferia, historicamente voltados para o fornecimento de recursos naturais e matérias primas, enfim de commodities no comércio internacional, ao passo que os países ricos continuam mantendo seus níveis de consumo e poluição. Também não é dada a atenção necessária e que se espera para populações que possuem modos de vida e cultura próprios, distintos das relações sociais capitalistas.

Tudo passa, além da internalização dos problemas ambientais para as estruturas econômicas de mercado na sua fase atual, também pela difusão da crença de que tecnologia tem a capacidade de solução universal, sobretudo, por está ser muitas vezes entendida como neutra. Ora, qual a neutralidade de uma técnica construída a partir de relações sociais e de poder contraditórias, conforme nos chama a atenção Porto-Gonçalves (2004)?

[...]estando a sociedade constituída por relações contraditórias, a intencionalidade traduz-se em técnicas que comportam não só as suas contradições, mas diferentes potencialidades contrariamente possíveis.

Para dominar a natureza, como mandam os fundamentos da sociedade moderno-colonial, é preciso que se dominem os homens, sem o que a natureza não pode ser dominada. Para que a natureza possa ser submetida, numa sociedade fundada na propriedade privada da natureza, é preciso que haja um conjunto de técnicas que faça com que cada um aceite essa ideia como natural (como por exemplo, sacerdotes ou juristas dizendo que a propriedade privada é sagrada ou é natural). Há técnicas jurídicas e pedagógicas para isso. As técnicas, vê-se não se restringem ao campo das relações dos homens e mulheres com a natureza. (PORTO-GONÇALVES, 2004, p 38-39)

Porto-Gonçalves parte da ideia de Milton Santos (1996) de que toda técnica possui uma intencionalidade, mas chama a atenção também para o fato da necessidade de condições políticas e jurídicas específicas que possibilitam meios de dominação e da apropriação privada de bens comuns. A Economia Verde, ao mesmo tempo em que propõe inovações técnicas e econômicas como alternativas menos poluentes ao meio físico natural, continua se pautando na ideia de dominação da natureza inserida nas relações sociais hegemônicas. As contradições contidas nas tecnologias da sociedade capitalista permanecem tanto no conceito de Desenvolvimento Sustentável quanto no de Economia Verde.

Esse é um aspecto que merece atenção ao passo que o conceito de Economia Verde reforça a apreensão dos problemas ambientais como externalidade, no sentido de instrumentalização econômica da natureza. É uma ideia que nos remete, de certa forma, a Arthur Cecil Pigou, economista que criou o termo para indicar falhas que afetam o mercado e a sociedade. Para Pigou a criação de impostos por parte dos governos para internalizar as externalidades ao mercado seria uma forma de se reduzir os impactos externos da poluição, e de se atingir condições ambientais consideradas aceitáveis. Ficou conhecida como Princípio

do Poluidor Pagador ou taxa pigouviana. Além da taxa pigouviana, a Economia Verde segue na direção dos direitos de propriedade de Ronald Coase¹⁴¹, e se encaixa perfeitamente na definição de ecoeficiência descrita por Martinez-Alier (2011) quando o mesmo demonstra o domínio do utilitarismo no tema ambiental a partir dessa concepção¹⁴².

Na interpretação de Montibeller-Filho (2001), Ronald Coase propunha a atribuição de direitos de propriedade tanto para o meio ambiente quanto para as externalidades geradas. Isto é posto na proporção que compreendia que os problemas de degradação e uso intensivo dos recursos naturais, enfim das externalidades ambientais do sistema, eram resultados da falta de ausência de propriedade particular sobre os bens comuns.

Coase propõe, então, a atribuição de direitos de propriedade sobre o meio ambiente. Desta forma, seria possível haver uma negociação entre as partes, uma negociação coaseana. Atribuindo direitos de propriedade sobre os recursos e serviços ambientais, seus proprietários poderiam comercializá-los a “bom preço” com o agente explorador do recurso ou serviço, fazendo com que a externalidade fosse internalizada e o nível de atividade econômica de controle ambiental cheguem ao ponto “ótimo”. A forma como se estabelece este nível é através da negociação entre agentes. (MONTIBELLER-FILHO, p. 93, 2001)

Esse espírito *coaseano* de privatização dos bens naturais comuns é o que está presente de certa forma no conceito de Economia Verde. Aparentemente isso não significa uma solução ou caminho para uma sociedade mais justa e sustentável, mas sim tentativas de manutenção do status quo socioeconômico por meio, inclusive, da potencialidade de expansão das configurações societárias e econômicas hegemônicas nos seus limites.

Interessante também nos atentarmos para outro aspecto a relação do tema ambiental com a economia neoclássica. Corsi (2011) chama a atenção para o fato de que o tema ambiental surge e ganha forma a partir do momento que o modelo de desenvolvimento capitalista baseado na industrialização, bem como a acumulação de capital baseada na esfera produtiva, começa a estagnar e decair, conforme se observa a partir do final dos anos 1960, e mais precisamente a partir das crises da década seguinte. É uma interpretação muito próxima de Foladori (2001) ao demonstrar os enfoques econômicos sobre o tema ambiental.

Foladori, no entanto, reforça a tese de que as apreensões sobre o tema ambiental se voltam somente para soluções técnicas que não possuem capacidade de questionar de forma

¹⁴¹ Economista inglês, ganhador do Prêmio Nobel de economia no ano de 1991.

¹⁴² Martinez-Alier (2011) define ecoeficiência como um movimento de engenheiros e economistas que acreditam na utilidade e na eficiência da técnica, sem levar em consideração qualquer outro aspecto que entenda a natureza de forma sagrada ou que dê a ela importâncias culturais mais amplas. Pautam-se, sobretudo na ideia de modernização ecológica: “A modernização ecológica caminha sobre duas pernas: uma econômica, com ecoimpostos e mercados de licenças de emissões; a outra , tecnológica, apoiando medidas voltadas para a economia de energia e matérias-primas. Cientificamente, essa corrente repousa na economia ambiental (cuja mensagem é sintetizada em “conquistar preços corretos por intermédio da internalização de externalidades) e na nova disciplina da Ecologia Industrial, voltada para o estudo do metabolismo industrial, aprofundando tanto na Europa quanto nos Estados Unidos” (Martinez-Alier, 2011, p 28).

incisiva as bases políticas e sociais da economia capitalista, e por isso são insuficientes. Conforme ele descreve, o debate ambiental surge na economia num primeiro momento por meio da interpretação dos neoclássicos e keynesianos, que compreendem a economia como alocação de recursos escassos. Num segundo momento temos a chamada economia ecológica, que parte dos fluxos de energia e se fundamenta nas leis da termodinâmica. Ao elegerem soluções técnicas como os principais meios de se combater a crise ambiental contemporânea, obviamente essas teorias não tecem críticas à estrutura do sistema capitalista, e por esse motivo se mostram, no seu entender, insuficientes:

O pensamento neoclássico busca a solução pela incorporação à dinâmica do mercado do que está fora dele. Porém a própria história do capitalismo mostra que o desaparecimento de espécies vivas e de recursos naturais não renováveis é resultado de sua incorporação à órbita do capital. Para não ir mais longe, o solo, como tal, há muitos séculos tem preço, e nem por isso se evita a erosão rural e/ou a aglomeração urbana. Nossa crítica, não obstante, não segue por aí. Colocamos o enfoque na própria lógica e na realidade das *externalidades*. Se existem externalidades é porque as relações capitalistas restringem os objetos econômicos àqueles que tem preço. Não se trata de um problema de vontade, mas de relações sociais e objetivas. Os produtos que adquirem preço são os que se incorporam a lógica do mercado[...]São as próprias relações capitalistas que conduzem ao absurdo de que a base mesma de sustentação de sua economia, os recursos naturais, não importe senão como preço e não em seu conteúdo material de renovável ou não, ou segundo o rendimento energético. Por isso é que a econômica neoclássica e a keynesiana devem estar permanentemente corrigindo, agregando preços, porque as relações capitalistas se enfrentam “naturalmente” no ciclo ecológico. Com isso mostramos a debilidade do delineamento neoclássico. (FOLADORI, 2001, p 159-160)

Medidas como a cobrança pelo uso de um recurso natural, por exemplo, não leva em consideração uma análise mais profunda da possibilidade de organizações econômicas, culturais, e sociais diversas, o que faz com que as ações não sejam elaboradas a partir da consciência de uma realidade social que é diferenciada e conflituosa, composta de classes e grupos étnicos e sociais que se impõe diante de interesses e possibilidades diferentes.

Embora Foladori reconheça avanços dessas teorias em torno dos problemas ambientais, o mesmo deixa claro que tanto os delineamentos da economia neoclássica, quanto a keynesiana e a economia ecológica, pecam e se coincidem ao não analisar as causas da destruição ambiental intrínsecas ao próprio sistema capitalista. Estas teorias almejam de certa forma estabelecer um teor de neutralidade da economia institucional, para assim tentar evitar questionamentos do funcionamento do sistema econômico.

O fato é que desde a Agenda 21, as práticas propostas pela Economia Verde já estavam presentes, embora não aparecessem exatamente com esse nome. No caso, as ações a fim de se conquistar a sustentabilidade eram em grande parte submetidas às recomendações de reformas no setor produtivo, muito semelhante ao conteúdo presente no que se propõe a

Economia Verde. Está, por sua vez, veio especificar e renovar o foco na instrumentalização técnica e econômica presente nos debates da ONU sobre meio ambiente, conforme também pode ser percebido na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, por exemplo.

O documento final da Rio+20, *O Futuro que Queremos*, continuou focando suas propostas no discurso de Desenvolvimento Sustentável, baseado na erradicação da pobreza como ponto principal, e enfatizando a necessidade de uma melhor integração entre os âmbitos sociais, econômicos e ambientais para o sucesso do seu conteúdo. Nos debates que seguiram na Rio+20, e no documento final da Conferência, o destaque para a Economia Verde é notório, colocando ela quase que como a única solução para os problemas sociais e para o desenvolvimento sustentável:

[...]economia verde deve contribuir para a erradicação da pobreza e para o crescimento econômico sustentável, reforçar a inclusão social, melhorando o bem estar humano, e criar oportunidades de emprego e trabalho digno para todos, mantendo o funcionamento saudável dos ecossistemas da Terra. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, p 11)

A leitura que o documento final da Rio+20 nos permite fazer é de uma tentativa emblemática de legitimar a visão instrumental economicista da natureza. Em tempos de crise, a Economia Verde poderia ser um caminho para o capital realizar seus excedentes e continuar se reproduzindo a partir de novas práticas, se expandido a partir da dominação e controle privado dos recursos naturais, porém, agora com um discurso ideológico ambientalmente correto, a partir de propostas de reformas no setor produtivo voltadas para um crescimento econômico chamado de sustentável.

Parece-nos até mesmo óbvio que tanto os conceitos de Economia Verde quanto de Desenvolvimento Sustentável acabam se estabelecendo com uma tentativa de submissão hegemônica das questões socioambientais à esfera da técnica e da economia. Como afirmamos anteriormente, a problemática ambiental vai sendo adequada dentro dos padrões do sistema produtivo vigente de modo a não permitir alterações na estrutura social. Como bem nos demonstra Zhouri (2008), o que se observa mais uma vez é a tentativa de despolitização do tema ao passo que termos técnicos como gestão, eficiência, descentralização, administração, entre outros, passaram a dominar cada vez mais os debates sobre meio ambiente a partir das abordagens de líderes econômicos e políticos.

Ao entender que a adequação ambiental dentro da visão desenvolvimentista atribui ao mercado à capacidade institucional de resolver os problemas ambientais, Zhouri (2008) enfatiza que esse processo se coloca na contramão dos percursos que almejam a construção de

um paradigma transformador em busca da sustentabilidade. No seu entender, a submissão à economia de mercado não leva em consideração o local, as populações nos seus diferentes segmentos sociais e respectivos potenciais ecológicos de produção do lugar, bem como as condições sociais e culturais das populações envolvidas. Em suma:

[...]a adaptação tecnológica com vistas a uma maior eficiência na produção (no sentido do não desperdício no uso dos recursos ambientais e da diminuição das emissões), embora necessária, não é suficiente para garantir a sustentabilidade no sentido amplo – ambiental, social, política, cultural e econômica – de toda a sociedade.[...] (ZHOURI, 2008, p 274).

A consequência direta disso tudo, no entender de Zhouri (2008), é que abordagens ambientais submetidas somente ao mercado, além de empobrecer o debate, não são suficientes para pensar a relação do ser humano com a natureza, e mesmo a relação entre os próprios seres humanos. Segue no sentido do que coloca Altvater (1995) ao afirmar que a interiorização de efeitos ambientais externos a economia capitalista, equivale apenas à ampliação do espaço regulado pelo mercado para o mundo das relações contratuais interindividuais.

Para Altvater (1995), as soluções exclusivamente técnicas de adequação das externalidades são utilizadas para fundamentar a privatização dos bens públicos, e assim a conversão de uma propriedade comum em direitos individuais de propriedade, para posterior aplicação do sistema de regras daí resultantes. Neste sentido a crise ambiental é vista como um novo meio de acumulação de capitais, ao passo que o domínio privado sobre recursos naturais pode gerar fontes de lucro para o setor privado.

No entanto, a absorção da ecologia pela economia não é capaz de oferecer a proteção dos recursos naturais ou mesmo fornecer um desenvolvimento com justiça social. É nesse sentido que Altvater (1995) afirma que ao contrário da economização da ecologia, o que se faz necessário é uma ecologização da economia, mas sempre levando em consideração que a escolha racional de aproveitamento de recursos naturais escassos continuará sempre se impondo através da economia, sendo esta amparada por preceitos ecológicos ou do mercado¹⁴³.

¹⁴³ Segundo Altvater (1995, p 307-308): “[...]A economização da ecologia constitui uma questão excessivamente limitada para que se possa esperar dela regulamentos efetivos para a relação com a natureza. Desde Mandeville, a utopia liberal segundo a qual vícios privados poderiam gerar benefícios públicos, mediante a astúcia de uma venturosa razão dos mecanismos do mercado, é extemporânea e mesmo altamente perigosa. De uma maneira trágica, a exploração privada dos bens comuns globais não conduz ao aumento da prosperidade, mas à destruição dos recursos da natureza e, por esta via, à destruição da base vital da humanidade.[...]A comunicação ecológica não pode confiar nos códigos econômicos, e o que está na ordem do dia não é a economização da ecologia mas, inversamente, a ecologização da economia e a politização de ambas.”

Outro ponto que Altvater (1995) chama a atenção é que a submissão da natureza à economia se configura como um empreendimento muito duvidoso, ao passo que se torna impossível por princípio internalizar completamente os efeitos externos da produção e do consumo. Mesmo que fosse possível, Altvater (1995, p 306) demonstra que os gastos com recursos naturais e a produção de poluição e dejetos, ao serem internalizados na economia de mercado, são levados em conta nos cálculos de custos e, por conseguinte, a poluição não deixa de existir, mas é apenas calculada como custo socioambiental. A poluição apenas passaria a ser contabilizada como custo privado de unidades microeconômicas. Em síntese, o poder econômico absorve tanto a demanda por recursos naturais quanto a poluição, pagando pelo direito de poder consumir e dejetar resíduos e gases tóxicos.

Nesse sentido, concordamos com os apontamentos de Altvater (1995) quando o mesmo salienta que o foco do tema ambiental não deve deixar de ser centrado nas questões políticas. Os conceitos predominantes de Desenvolvimento Sustentável e Economia Verde não se atêm aos conflitos socioambientais justamente por não interessar levar em consideração as relações sociais e a estrutura das sociedades como elementos fundamentais a serem debatidos no tema ambiental. Por isso tratam a questão essencialmente como temas específicos de alçadas técnicas e econômicas, de forma conservadora em termos sociais.

2.3 - A Reforma do Estado e a administração pública gerencial como implementação de um projeto político liberal conservador

A forma como o debate ambiental vai ser adaptado no Brasil pelo governo se insere dentro do contexto das reformas liberais conservadoras que estavam sendo formuladas a partir do desmonte das estruturas do Estado desenvolvimentista. Essas mudanças se refletem diretamente na forma como bens naturais como a água passa a ser gerida. O governo de FHC, ao almejar adaptar no país as políticas neoliberais por meio da defesa de elementos que faziam parte das novas regras de administração pública gerencial, tentava, pelo menos no discurso, absorver também conceitos como o de Desenvolvimento Sustentável. A estratégia se afinava no sentido de exaltar a eficiência do livre mercado ao mesmo tempo em que críticas pesadas ao modelo de Estado intervencionista eram feitas, num claro objetivo de desconsiderar qualquer regulação que pudesse impor restrições à economia privada.

Interessante que as preocupações com o tema ambiental através das Conferências da ONU acabavam também corroborando para as críticas ao modelo desenvolvimentista

intervencionista impulsionado pelo Estado, como se o problema fosse exclusivo das políticas keynesianas desenvolvimentistas, e não a expansão do capitalismo nas suas relações sociais de produção. Passava-se a ideia de que o Estado como fomentador do desenvolvimento tinha sido o grande responsável não só pela crise econômica, mas também ambiental, construindo-se a partir de então a ideia de que as recomendações do Consenso de Washington seria o caminho correto inclusive para enfrentar esse cenário.

Naquela conjuntura, os ataques ao modelo de desenvolvimento pautado no intervencionismo do Estado foram sistemáticos mesmo antes de FHC iniciar seu governo. Emblemático é o seu último discurso quando já havia sido eleito Presidente da República, semanas antes tomar posse ainda em 1994. No dia 14 de dezembro daquele ano, FHC personificava objetivamente a crítica ao modelo político econômico keynesiano, atacando o Estado Vargasista, que segundo ele, foi pautado num modelo de desenvolvimento autárquico e intervencionista que atravancava o presente e retardava o avanço da sociedade.

Acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na história do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. (BRASIL, 1994, p 9187)

FHC denominava como Vargasista todo período que o Brasil teve o Estado como principal agente no desenvolvimento da infraestrutura nacional e planejador da economia, que se inicia com o próprio governo de Getúlio Vargas na década de 1930 e se mantém em partes até meados da década de 1980 no governo Sarney¹⁴⁴. Para o senador eleito Presidente da República, o passado de autoritarismo estava superado, no entanto, restava enterrar de vez o que no seu entender foi responsável pelos fracassos econômicos da década de 1980, no caso, o esgotamento estrutural do modelo varguista. Não negava, porém, o papel importante desse do desenvolvimento industrial, no progresso gerado, mas, ressaltava que isso ficará no passado e deveria ser esquecido. FHC passa então a assumir o mesmo discurso de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, que creditavam grande parte da crise dos anos 1980, entre outros fatores, nas “políticas equivocadas” de substituição de importações que foram características do período desenvolvimentista no Brasil e também em outros países da América Latina.

Negar o Estado Vargasista significava, sobretudo, diminuir a importância de uma política econômica que vigorou no Pós-Guerra e levou o mundo capitalista, sobretudo a parte

¹⁴⁴ Embora o último suspiro desenvolvimentista no século XX no Brasil tenha ocorrido no governo Sarney, mudanças na direção de políticas econômicas neoliberais já podem ser observadas, principalmente a partir de 1987/88 após o fracasso do Plano Cruzado. Cf. em Velasco e Cruz (1994); Carneiro (2002); Cano (2000).

ocidental, à sua fase mais próspera no que se refere a crescimento econômico, desenvolvimento industrial e baixos índices de desemprego¹⁴⁵. Embora um período em grande parte marcado pela Guerra Fria e conflitos por todo o mundo, foi nessa época que o país construiu quase toda sua infraestrutura econômica responsável por impulsionar o crescimento e a modernização do capitalismo brasileiro, ainda que necessário destacar a perversidade dos processos antidemocráticos autoritários, violentos e excludentes que permearam esse contexto na maior parte do tempo.

Evidente, no entanto, que a política econômica do Pós-Guerra baseada em tese na *Teoria Geral do Emprego, do juro e da Moeda* de Keynes, que tem como fundamento principal a ação do Estado, considerado essencial no bom funcionamento do sistema capitalista, foi marca principal daquele período, sendo essencial para garantir o máximo nível de emprego e assim a estabilidade social. Essa era a forma de desenvolvimento capitalista que passava a ser atacada pelos políticos que se postulavam como “agentes da mudança”, e esse papel de certa forma coube ao ex-presidente FHC.

Como dito anteriormente, isso se torna notório mesmo antes de FHC assumir a presidência, dado que a construção do consentimento em torno das modificações no papel do Estado no Brasil, no sentido de colocá-lo no caminho da mundialização do capital, ficou evidente no último discurso de FHC no senado em dezembro de 1994. Ao decretar a “morte” do Estado Vargasista, sua intenção certamente era convencer a quem quisesse ouvi-lo que a solução para os graves problemas estruturais do Brasil estavam no receituário das privatizações, ajuste fiscal, cortes orçamentários, abertura econômica e medidas econômicas em geral de caráter mais ortodoxo.

Fato é que seu governo tentou adequar o Brasil às novas tendências da economia mundial, assumindo em potencial um discurso que aliava a possibilidade de amenização das desigualdades socioeconômicas e melhorias nos serviços públicos por meio da Reforma no Aparelho do Estado. No caso, uma reforma que tinha como objetivo facilitar a maior participação do mercado ou de organizações sociais na disponibilização de serviços antes geridos apenas pelo poder público, ao mesmo tempo em que defendia o que chamava de melhor inserção do Brasil na economia de mercado, e que passou a ser fomentada por

¹⁴⁵ Em matéria de renda per-capta, Arrighi (1997) afirma inclusive que houve uma diminuição das desigualdades entre centro e periferia. No entanto, países como Brasil que obtiveram altas taxas de crescimento econômico, apresentava índices elevadíssimos de concentração de renda e pobreza, muito em função da ditadura civil-militar que assolou o país por mais de vinte anos.

mudanças políticas, econômicas e sociais amparadas na cartilha neoliberal do Consenso de Washington.¹⁴⁶

A chave para a objetivação desse projeto se deu a partir do Plano Real e sua eficácia quase que imediata no combate inflação durante o governo de Itamar Franco, do qual FHC foi Ministro da Fazenda. Inegável que tal fato contribuiu decisivamente para sua eleição e para o convencimento da população de que as estratégias voltadas para as reformas que propunha para o Brasil era o que melhor atenderia os anseios gerais¹⁴⁷.

A Reforma do Estado, que passou a ser a principal obsessão do governo FHC, retomava de certa forma os objetivos do Programa Nacional de Desestatização (PND) implantado pelo presidente Fernando Collor de Mello no primeiro ano de seu curto mandato. No PND já se encontravam medidas que estariam presentes na Reforma do Estado proposta por FHC como redução do déficit público, fortalecimento do mercado de capitais, e reorganização estratégica do Estado, ações que depois de efetivadas, levariam à criação das agências reguladoras. Após o impeachment de Fernando Collor, com Itamar Franco assumindo o governo, o PND perde um pouco o ímpeto, embora tivesse preparado o terreno para a Reforma do Estado que ocorreria no governo FHC¹⁴⁸.

Embora as críticas à existência de um Estado inchado e ineficaz fossem constantes naquele momento, as propostas de mudanças que passaram a se objetivar a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), conduzido pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, não tinha por discurso um Estado fraco ou ausente. Havia sim, a construção de um consentimento no discurso do governo em torno da necessidade um Estado eficiente, e para isso, até mesmo num exercício ideológico, era comum o governo assumir termos do meio empresarial, de ressaltar sempre o foco no bem comum e na necessidade de publicização de serviços, que deveriam passar a funcionar direcionados para os resultados, enfim, que atendesse os anseios da população e resolvesse seus problemas.

¹⁴⁶ Consenso de medidas político econômicas criadas em 1989 por instituições financeiras com sede em Washington – FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. O Consenso foi formulado com base nas ideias do economista John Williamson do Instituto Internacional de Economia.

¹⁴⁷ O ponto central do Plano Real para conter a inflação foi aliar economia aberta com moeda valorizada, elegendo os gastos públicos como um dos principais causadores da inflação. Na avaliação de Filgueiras (2000), o Plano Real foi consequência do processo de globalização financeira, ou no nosso entender, da mundialização do capital, que aumentou o movimento de capitais especulativos e a formação de um mercado financeiro mundial.

¹⁴⁸ Sobre o Plano Nacional de Desestatização do governo Collor, consultar Cano (2000) e Carneiro (2002).

Nesse ínterim, sempre foi posto a necessidade da existência de espaços para democracia direta e controle social como meio chave para o aumento da governabilidade¹⁴⁹. É com base nesses pressupostos que o MARE tentou justificar as reformas que atingiriam diretamente não apenas a estrutura do Estado, mas traria consequências diretas para a sociedade, a economia e o meio ambiente. Consequências que em grande medida não apresentaram os resultados teoricamente desejáveis, e como não poderia deixar de ser, não cumpriu o que prometeu em matéria de benefícios, sobretudo para as camadas mais vulneráveis da população.

O sucesso inicial do combate à inflação pelo Plano Real, e a imagem de FHC diretamente ligada a todo esse processo político econômico que se realizou no governo Itamar, certamente deu uma grande tranquilidade para o pacote de maldades que viria em seguida, sendo comum na época medidas de austeridade econômica ser justificadas na imprensa como benéficas para a população. O MARE com quatro núcleos específicos voltados para reforma administrativa, reforma previdenciária, reforma fiscal, e para as privatizações, teve papel chave nesse contexto todo. A ação inicial que se postulava como mais efetiva veio com a lei de Concessões, de autoria do senador FHC, aprovada em fevereiro de 1995, que regulou de forma geral as concessões de serviços públicos¹⁵⁰. No mesmo mês, propostas de emenda constitucional (PEC) foram enviadas ao Congresso com o objetivo de alterar dispositivos constitucionais consideradas como empecilhos para continuidade do processo de privatização, e entre elas destaca-se a PEC 06/95, referente à quebra do monopólio do petróleo, e a PEC 03/95 voltada para flexibilização do monopólio das telecomunicações (NUNES, 2007).

Na carta de introdução da PEC que pedia a regulamentação do funcionalismo público a partir de medidas voltadas para flexibilizar a estabilidade, e que permitiria menor rigidez nas demissões, a justificativa se ancorava na necessidade de certos sacrifícios para a reconstrução de um Estado que supostamente estaria comprometido com a eficiência e qualidade dos serviços. A passagem a seguir deixa claro qual imagem a Reforma do Estado queria transmitir

¹⁴⁹ Bresser Pereira caracteriza como social-liberal o modelo de Estado que almejava com as reformas. Um Estado que não seria o “Social-Burocrático”, que estava em crise; e nem o neoliberal conservador, pois não existia racionalidade econômica e nem apoio político suficiente para implementá-lo. Focando na questão da participação social, um dos componentes básicos da Reforma do Estado visando esse Estado Social-Liberal seria: “o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.”(BRESSER PEREIRA, 1997a, p 19). Retomaremos adiante esse conceito de Estado Social-Liberal proposto por Bresser Pereira.

¹⁵⁰ Cf. Presidência da República. Lei 9.987. Brasília-DF: 13/02/1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm> Acesso em abr. 2014.

para a população, ao tentar de certa forma justificar a necessidade da retaliação da Constituição de 1988.

As mudanças constitucionais permitirão a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública Brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, fugindo às soluções formalistas e padronizadoras. Nesse sentido, **pretende-se o delineamento de um núcleo estratégico do Estado, revigorado, preservado nas suas necessárias garantias funcionais, mas capaz de se desincumbir, com alto padrão técnico e isenção política**, das funções típicas de Estado, quais sejam, aquelas preponderantemente concentradas na administração direta. (BRESSER-PEREIRA, 1995a, p.3 – grifo nosso)

As propostas de mudanças na Constituição, através de emendas, era uma estratégia considerada necessária para o sucesso da agenda política proposta pelo governo na implantação do projeto político que defendia. Não por acaso, o governo FHC, valendo-se no seu primeiro mandato de uma coalisão no congresso composta – além dos partidos que faziam parte da chapa presidencial (PSDB e PFL) – pelo PTB, PPB e o PMDB, conseguiu aprovar 16 emendas constitucionais (COUTO E ABRÚCIO, 2003). No último ano do primeiro governo FHC foi aprovada a emenda nº 19, de 4 de junho de 1998, que permitiu a implantação da Reforma da Administração Pública, embora emendas anteriores, como a Lei de Concessões, já viessem proporcionando as mudanças necessárias para viabilizar a agenda governamental no caminho das privatizações, abertura econômica e tentativas de reforma fiscal¹⁵¹.

Evidente que um dos obstáculos para a agenda governamental da Reforma do Estado, a Constituição Federal de 1988, que contempla direitos sociais para a população foi tratada praticamente como um problema. Sendo assim, o controle estatal sobre determinados setores, como nas telecomunicações, energia elétrica e petróleo, que foram quebrados ainda no primeiro ano do governo FHC, já demonstravam que a grande composição aliada do executivo na Câmara e no Senado seria fundamental para os objetivos pretendidos.

A Constituição passou a sofrer muitas críticas por parte do governo, em especial do ministro Bresser Pereira, conforme o fez em Conferência realizada em 1995 sobre a reforma do estado quando a acusou de “enrijecimento burocrático extremo”, chegando a dizer que a mesma era uma volta aos anos 1930. Bresser Pereira buscava caracterizá-la como um conjunto de leis desfocada da realidade nacional e do momento político e econômico mundial, isto é, que não se adequava às exigências das novas orientações de administração pública que se faziam presentes principalmente em países como os Estados Unidos. No seu entender, havia incompatibilidade da Constituição com a necessidade de atingir o objetivo central do

¹⁵¹ Cf. Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em mar. 2014.

governo, isto é, a crise fiscal do Estado, que exigia, sobretudo, a desregulamentação de serviços públicos.

No plano da administração pública voltou-se, com a Constituição de 1988, aos anos 30, ou seja, à época em que foi implantada a administração burocrática clássica no Brasil. A Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica, rígida, fundamentalmente baseada na ideia do controle por processo e não por resultados e objetivos, quando sabemos que administração pública e também a administração de empresas modernas estão hoje baseadas na descentralização, na administração matricial, nos sistemas de autoridade funcional convivendo com os de linha, na confiança, e no controle dos resultados e não dos processos. (BRASIL, 1995b, p 3).

A intenção do governo FHC através da reforma elaborada por Bresser Pereira aparentava ser bem clara no sentido de desqualificar a administração pública conforme delineada na Constituição como sendo algo atrasado e ineficiente. Era nítida a tentativa de se criar um consenso em torno de que as reformas voltadas para o mercado trariam melhor qualidade e eficiência nos serviços, e assim pretendia-se justificar as concessões e privatizações programadas a partir de acordos com FMI e a Organização Mundial do Comércio¹⁵². A impressão que se passava era que a social democracia brasileira havia chegado atrasada, e a Constituição um incômodo para o projeto político pretendido pelo governo.

As pretensões da Reforma do Estado, voltadas em específico para administração pública, conforme desenvolvida por Bresser Pereira, tinha como uma das inspirações a chamada Nova Administração Pública baseada especialmente em Osborner e Gaebler (1998), que formularam a ideia de governo empreendedor, e tinham por base práticas e ações empresariais, que influenciou em grande medida o planejamento do MARE. Evidente que a Constituição com suas vinculações de receita e direitos sociais não se encaixariam nas pretensões dessa nova forma de administração apreciada pelo governo FHC e seus ministros¹⁵³.

Osborner ganhou notoriedade quando foi assessor direto do vice-presidente estadunidense Al Gore. Seu principal objetivo centrava-se na responsabilidade da racionalização dos gastos nos serviços públicos dos EUA durante o governo Clinton. No livro escrito juntamente com Ted Gaebler, *Reinventado o Governo: como o espírito empreendedor está reinventado o setor público*, os autores deixavam claro já no prefácio a

¹⁵² Na avaliação de Cano (2000) , o Brasil , ao aderir ao OMC, abriu mão de dirigir a política econômica em função de seus próprios interesses, levando a cabo um programa de privatizações feito de forma acelerada, que teve como objetivo principal manter o câmbio valorizado e a estabilização do real para assim manter sua política de abertura.

¹⁵³ Em trabalho publicado na Revista do Serviço Público em 1996, Bresser Pereira destacava a expressividade do trabalho de Osborner e Gaebler no que chama de revolução na administração pública dos países centrais (BRESSER PEREIRA, 1996a, p 5).

inspiração no economista liberal do século XIX, Jean Batiste Say, que definia o termo empreendedor (*entrepreneur*) como um movimento de recursos econômicos de um setor de menor produtividade para outro de maior produtividade e melhor rendimento. Nas palavras de Osborner e Gaebler (1998): “[...] o empreendedor emprega novos recursos de novas formas, para maximizar a produtividade e a eficiência.”

Entendendo que o governo deveria agir como empreendedor, e assim maximizar sua eficiência independente dos meios, um ponto que merece atenção na obra de Osborner e Gaebler (1998, p 150) é o que eles chamam por governo de resultados, dando como exemplo a necessidade de mecanismos de avaliação por parte dos usuários de um determinado serviço. Entre os vários exemplos citados sobre o que entendem como governo de resultados, os autores citam o caso de uma clínica de saúde nos Estados Unidos na cidade de Illinois, em que descrevem o modelo de reembolso estatal para clínicas que estava diretamente ligado ao nível de reputação dos serviços oferecidos, focando na satisfação do paciente, tratado assim como um cliente. Em tese, as clínicas da cidade competiriam entre si na busca pelo oferecimento de um melhor serviço, e assim, poderiam garantir tanto a satisfação do paciente, ou cliente, quanto o reembolso do governo. É uma concepção de administração estatal em que os serviços públicos adquirem o status de mercadoria voltada para usuários clientes, que visa, no nosso entender, deslegitimar o caráter de bem comum presente na saúde, educação, segurança, saneamento básico, enfim tem por objetivo negá-los como direitos que devem ser garantidos pelo Estado.

Dessa forma, a redução do papel do Estado como provedor de bens e serviços, por meio de privatizações e concessões, é visto segundo essa teoria como uma maneira de aumentar a transparência e combater a corrupção, haja vista que de acordo com esta concepção, os serviços terceirizados competiriam entre si no mercado e se tornariam menos burocráticos. Em tese, isso seria suficiente para que oferecessem serviços de melhor qualidade. Não haveria assim espaço para desperdício de recursos financeiros, pois a concorrência faria com que a necessidade de garantir a satisfação da sociedade não permitisse erros desse tipo, inibindo assim práticas corruptas. Em suma, a ideia de administração pública defendida proposta pelo MARE seria focada nos resultados, funcionando como uma empresa privada.

A eficiência da administração pública seria alcançada através de um modelo de Estado que na visão de Bresser Pereira teria por objetivo aliar elementos regulatórios do mercado com aspectos sociais, por meio da defesa de direitos e promoção do desenvolvimento.

Chamava esse estado de Estado Social-Liberal, que na sua concepção desenhava-se como o Estado do Século XXI.

Delinea-se, assim, o Estado do século vinte e um. Não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado Neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezenove. Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (BRESSER PEREIRA, 1997a, p 18).

Embora Bresser Pereira entendesse o livre mercado do liberalismo ortodoxo como irracional para aquele momento, ou seja, um modelo que no seu entender não existe mais no capitalismo desde o século XIX, parecia notório que a ideia abstrata de uma situação de livre concorrência era uma referência no seu pensamento, principalmente quando reforçava o entendimento do mercado como mecanismo de controle e enxugamento do Estado¹⁵⁴. Contudo, quando se analisa os componentes básicos da Reforma do Estado, que de acordo com Bresser Pereira levaria a esse Estado Social-Liberal, percebe-se que os processos propostos possuem características muito mais próximas do liberalismo, com destaques para políticas que visavam delimitação das funções estatais, sobretudo as voltadas para aspectos sociais.

Mas, afinal, quais são os componentes ou processos básicos da reforma do Estado dos anos 90, que levarão ao Estado Social-Liberal do século vinte-e-um? São a meu ver quatro:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização. (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das

¹⁵⁴ A ideia de complementaridade entre mercado e Estado enfatizada por Bresser Pereira parece mais clara no seguinte trecho: "[...] está implícito que a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é, de fato, realizada não apenas pelo mercado, como quer o neoliberalismo conservador de alguns notáveis economistas neoclássicos, mas também pelo Estado: o primeiro coordena a economia através de trocas, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo o julgamento político da sociedade. Assim, quando há uma crise importante no sistema, sua origem deverá ser encontrada ou no mercado, ou no Estado. A Grande Depressão dos anos 30 decorreu do mal funcionamento do mercado, a Grande Crise dos anos 80, do colapso do Estado Social do século vinte." (BRESSER PEREIRA, 1997a, p 9).

atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,

(d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (BRESSER PEREIRA, 1997a, p 18-19)

Quando é destacada a diminuição das funções do Estado e é colocada a possibilidade, além das privatizações, da publicização, referindo-se a transferência de atividades e serviços para órgãos públicos não estatais, Bresser Pereira se referia as Organizações Sociais (OS), entidades sem fins lucrativos que poderiam assumir e ampliar, mediante qualificação específica e através de contratos de gestão com o governo, atividades que o Estado atua juntamente com outras organizações privadas como saúde, proteção ambiental e educação, por exemplo¹⁵⁵. A justificativa se orientava pelo modelo gerencial destacado anteriormente, e o foco seria exercer um controle estratégico que na concepção do MARE demandaria “resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas [...]” (BRASIL, 1998, p 13).

Além do argumento de eficiência dos serviços públicos como consequência da desburocratização estatal, outro ponto destacado por Bresser Pereira na defesa das OS, como também no discurso de privatização, se dava em torno da possibilidade de maior controle social por parte da população sobre essas entidades.

As OS tornam mais fácil e direto o controle social, por meio da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos representativos da sociedade civil, ao mesmo tempo que favorece seu financiamento via compra de serviços e doações por parte da sociedade. Não obstante, gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (BRASIL, 1998, p14).

Nesse ponto, é interessante e necessário notar que na construção do pensamento hegemônico em torno desse projeto político pautado pela construção de um Estado gerencial, ou Social-Liberal, que defende privatizações e Organizações Sociais, a participação da sociedade é colocada como fundamental, assim como ocorreu com o projeto progressista de participação democrática ampliada, abordado anteriormente. Para Bresser Pereira (1997a), a participação ativa da sociedade se daria em torno do que ele chama de controle social sobre as

¹⁵⁵ No momento fugiria do escopo deste trabalho nos atentarmos de forma mais aprofundada sobre as OS. Necessário, no entanto, destacar a definição dada nos cadernos do MARE para essas entidades: “As Organizações Sociais constituem uma inovação institucional, embora não representem uma nova figura jurídica, inserindo-se no marco legal vigente sob a forma de associações civis sem fins lucrativos. Estarão, portanto, fora da Administração Pública, como pessoas jurídicas de direito privado. A novidade será, de fato, a sua qualificação, mediante decreto, como Organização Social, em cada caso.” (BRASIL, 1998, p 14).

organizações públicas e privadas, de modo que esse controle seria exercido a partir de um critério funcional em que os mecanismos por parte da sociedade teriam que ter por princípio uma característica geral, difusa e automática.

Porém, antes do controle social, e pautado pela concepção de um Estado caracterizado pela complementaridade de aspectos liberais e sociais, Bresser Pereira (1997a, p 37) via por um lado o mercado como sendo um dos melhores mecanismos de controle, pois “[...]através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente.” Embora Bresser Pereira afirmasse que o neoliberalismo é praticamente irracional do ponto de vista econômico, é notório no seu discurso a velha retórica liberal do mercado como auto regulador da sociedade, como o melhor alocador de recursos a partir de sua suposta eficiência no trato de serviços sociais, científicos e produção de bens e serviços, isto é, em atividades que no seu entender não deveriam estar centralizadas no Estado.

A retórica utilizada dizia que o debate ideológico entre as necessidades ou não de privatizar estava superado e exaltava a eficiência do mercado na comparação com o Estado. Contudo, raramente os cadernos do MARE se atentam de forma mais específica na questão da possibilidade da existência de monopólios como consequência do livre mercado. Apenas se refere a essa questão de forma até um pouco contraditória:

O mercado é o mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência, mas mesmo nesta tarefa sua ação deixa muitas vezes a desejar, dada não apenas a formação de monopólios, mas principalmente a existência de economias externas que escapam ao mecanismo dos preços. (BRESSER PEREIRA, 1997a, p 10)

De qualquer forma, Bresser Pereira se utiliza dessas pontuais críticas à eficiência do mercado para enfatizar o papel de complementaridade entre ele e o Estado, e assim coloca que existem limites para o mercado no trato de questões que fogem da alçada econômica. Nesse caso define a necessidade do controle social como mecanismo democrático e difuso.

Através do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas - e é isto que importa neste contexto - para controlar as organizações públicas. Pode ocorrer também no plano político, através do sistema de plebiscitos ou referendos. O controle social das organizações públicas pode ocorrer de duas maneiras: de baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal; ou de cima para baixo, quando o controle social é exercido formalmente através de conselhos diretores de instituições públicas não-estatais. A democracia direta é a ideal, mas no plano nacional só pode ser praticada de maneira limitada, através de sistemas de consulta popular sobre temas muito claramente definidos. A consulta visa referendar ou orientar as decisões dos representante democraticamente eleitos. (BRESSER PEREIRA, 1997a, p 31-38)

Necessário identificar no trecho acima que o papel reservado para a participação da sociedade no que os formuladores da Reforma do Estado consideravam como controle social democrático e difuso, o cidadão é posto de forma individualizada com objetivos claros de apenas fiscalizar, referendar regras, políticas e ações pré-estabelecidas pelo governo. O cidadão fica restrito aos limites da democracia representativa liberal burguesa, de modo que não há possibilidade de uma participação social mais incisiva de forma deliberativa no delineamento dos rumos a serem tomados pelo Estado.

A questão central é que ao considerar o mercado como a principal forma de regulação para determinados aspectos, isso já se configura uma escolha política em princípio, raramente debatida de forma ampla e democrática com o todo da sociedade. Dando a entender uma tentativa de separar política e economia, Bresser Pereira afirmava que o controle social teria um caráter mais político e assim deveria ser usado apenas quando são esgotadas as possibilidades dadas pelo critério técnico, identificado nesse caso com o mercado.

Outro ponto que merece ser destacado é o foco que a Reforma do Estado coloca na democracia representativa formal, como sendo o principal controle da sociedade sobre os políticos e suas ações, e também como a principal forma de atuação democrática dos cidadãos. Nesse sentido, o cidadão, em tese, ao eleger seu representante, ele supostamente e automaticamente também define nesse momento quais suas escolhas quanto ao direcionamento das políticas a serem adotadas no âmbito governamental, com base nas propostas de seu candidato, entendendo-se que esse mesmo cidadão participou ou ao menos simpatizou com um programa de administração pública. Sua participação democrática em relação às deliberações de um determinado governo fica assim restrita, como colocamos anteriormente, ao modelo de democracia representativa formal.

Posteriormente, o papel participativo da sociedade se dá em controlar ou mesmo regular os serviços públicos através do mercado ou de um controle apenas consultivo, como no caso de eventuais plebiscitos. Não há espaço para que a sociedade defina juntamente com seus representantes quais os melhores caminhos a serem seguidos na administração pública. Outro papel que resta para a sociedade é o de fiscalizar a legalidade das ações governamentais, de forma punitiva através das instâncias jurídicas. Tal forma de participação democrática presente na Reforma do Estado é de acordo com Saes (2001), uma evolução da teoria de Marshal (1967) acerca da cidadania no que tange aos direitos políticos, definidos

como os direitos de participação do cidadão no poder, como eleitor ou eleito, direitos assegurados pela evolução do sistema parlamentar ¹⁵⁶.

A forma como a participação da sociedade é abordada no projeto de Reforma de Estado fatalmente possui seus limites, sobretudo quando seus critérios são próximos aos conceitos de cidadania e participação política presente em Marshal, conforme indicado por Saes (2001). Não há uma ampliação democrática no sentido de dar poder deliberativo à população, mas sim, um suposto esforço em chamar a sociedade para atuar dentro dos parâmetros pré-definidos pelo Estado burguês. Saes (2001) ao contestar o conceito marshalliano de participação social destaca também um ponto crucial característico das sociedades capitalistas, isto é, a necessidade do Estado formular perante a sociedade uma imagem da universalização dos direitos, passando assim uma imagem de igualitarismo que não resiste a uma análise mais profunda.

A forma-sujeito de direito concretiza-se portanto, em sua versão elementar, em liberdades civis, sem as quais o capitalismo não pode ser implantado. Esses direitos elementares não são ilusórios; eles representam *prerrogativas reais*, conquistadas a duras penas pelas classes trabalhadoras mediante lutas contra as classes dominantes. Eles adquirem porém, na sua formulação estatal, uma aparência universalista e igualitária, que é ilusória, pois sob a forma da troca de equivalentes (salário *versus* trabalho) assumida pela relação entre capitalista e trabalho assalariado jaz a desigualdade fundamental entre os despossuídos (coagidos pela necessidade material a prestar sobre trabalho) e os proprietários dos meios de produção (que contam com esses recursos materiais para subjugar as vontades dos trabalhadores). Desse modo, a concretização da forma-sujeito de direito mediante a criação de direitos civis implica, de um lado, a corporificação de liberdades que são reais, ainda que sejam desigualmente distribuídas entre as classes sociais (liberdades ou prerrogativas essas que correspondem ao aspecto concreto da cidadania civil). De outro lado, ela produz um efeito ideológico de cidadania; ou seja, o sentimento de que essa concessão de prerrogativas reais igualiza todos os indivíduos, o que irá alimentar no plano social o próprio ideal da igualdade. (SAES, 2001, p 382).

Esse efeito ideológico de cidadania que busca estabelecer um senso comum na população de que todos os indivíduos são iguais, dotados dos mesmos direitos, mesmo que as relações sociais de produção do capitalismo digam o contrário e apontem os limites materiais desse suposto igualitarismo, ele é de certa forma visível nos debates travados em torno da Reforma do Estado. Conscientemente ou não, os cadernos do MARE utilizam-se dessa noção de cidadania para em seguida construir o conceito de participação social na administração

¹⁵⁶ Saes define a visão de Marshal sobre cidadania política da seguinte forma: “Para Marshall, a cidadania política na sociedade industrial moderna ou contemporânea (nós diríamos, sociedade burguesa ou capitalista) designa a participação do Povo – isto é, dos indivíduos que o compõem – no exercício do poder político. Tal participação concretiza-se, segundo Marshall, como exercício efetivo, por parte do Povo, do direito de escolher os seus governantes. E o exercício efetivo desse direito implica, de um lado, a existência de um processo eleitoral autêntico, supervisionado por instituições judiciárias independentes, que garantam a correspondência entre o resultados das eleições e a vontade eleitoral da maioria social; de outro lado, a existência de governantes que de fato governem, o que supõe a presença de um Parlamento forte, efetivamente participante na tomada das grandes decisões nacionais.” (SAES, 2001, p 380)

pública. O projeto do MARE ao reforçar o papel do indivíduo consumidor de serviços – como se toda população tivesse as mesmas condições socioeconômicas e, ou, necessidades materiais – e a ação do sujeito como fiscalizador das ações governamentais e dotado de iniciativa individual que o possibilita tornar-se um empreendedor, reduz o conceito de democracia participativa e sociedade ativa apenas à esfera do mercado, do cidadão como cliente.

A neutralidade da técnica é assim outra concepção muito recorrente utilizada durante os debates sobre a Reforma do Estado, sendo posta como justificativa para variadas ações, inclusive para criação das agências reguladoras, conforme ocorreu com a Agência Nacional de Águas e será objeto de análise adiante. O conceito se baseia na ideia de que decisões amparadas por estudos e avaliações técnicas são autônomas e não influenciadas pelo contexto político, social e econômico em que são geradas, sobretudo as influências político partidárias. Ao mesmo tempo, são apresentadas como detentoras do saber sobre o melhor caminho a ser seguido rumo a um suposto progresso.

Renato Dagnino (2008) ao questionar a neutralidade da ciência e o determinismo tecnológico faz análises pertinentes que desmontam a suposta isenção e superioridade das avaliações e decisões técnicas, evidenciando fatores pouco esclarecidos quando tais discursos são adquiridos e tomados como paradigmas. As referências à neutralidade da técnica, conforme é possível perceber nos discursos utilizados na Reforma do Estado, é usada a partir de uma avaliação positivista da realidade que indica apenas uma possibilidade de desenvolvimento, seja no campo da tecnologia ou mesmo econômico. As mudanças propostas para administração pública seguindo a cartilha dos organismos financeiros internacionais, que no nosso entender inseriu o Brasil de forma subordinada no processo de mundialização do capital, são assim tratadas como as únicas alternativas possíveis e corretas, dando a aparência de quase que uma impossibilidade de coexistência de alternativas possíveis.

Esse é um ponto problemático, pois quando se aponta apenas para um caminho possível, as contradições são praticamente tratadas como um problema menor. Conforme destaca Dagnino (2008, p 39-40), quando surge a defesa de uma determinada técnica a partir de um único meio, as diferenças geográficas, culturais, étnicas, entre outras, ficam em um plano secundário, subsumidas numa preocupação marginal com a adaptação. Mais grave ainda é quando a defesa de um projeto político dessa natureza se coloca como democrático e participativo.

As diferenças entre os projetos políticos que se colocaram em disputa nos anos 1990 no que tange a participação da sociedade e defesa do bem público apresentavam distinções

quanto a esses pontos. Nesse sentido, entendendo que tanto um quanto o outro reivindicam a necessidade de uma sociedade ativa, Evelina Dagnino (2004) destaca o que chama de “confluência perversa”, entre o projeto político reformista democratizante e participativo e o projeto neoliberal, pois embora sejam diferentes entre si, eles apresentam em comum o discurso da exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva. Nesse ponto, Dagnino (2004, p99), ao demonstrar que os dois projetos valem-se constantemente de noções de sociedade civil, participação e cidadania, salienta que a utilização desses termos possui um objetivo claro. Ao se referir aos dois projetos políticos em questão, a respeito dos dois reivindicarem a necessidade de participação social, Dagnino (2004, p 99) enfatiza:

[...] (são) referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa confluência “perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa.

A confluência perversa a que se refere Dagnino (2004) é perceptível na comparação entre a Reforma de Estado voltado para implementação do projeto neoliberal e o de democracia participativa, destacado anteriormente. Embora presente nos dois, existe uma diferença significativa entre o que um e outro entendem por participação social e democracia. Termos ligados à participação social ativa e propositiva conforme constam nos cadernos do MARE constituem uma visão de democracia restrita ao papel do cidadão como consumidor. Dessa maneira, a partir dessa concepção, ele se volta para a construção de um consenso de participação da sociedade em torno das mudanças que ocorreram nos anos 1990 e passaram a tomar conta da administração pública, sendo destacado o chamado controle social exercido pela população, que estaria limitado, no nosso entender, apenas à condição de cliente de serviços, e não de um cidadão de direitos que devam ser garantidos pelo Estado. Analisando o discurso do MARE:

A participação do cidadão na Administração Pública será fortalecida, mediante lei que regulamentará o direito de audiência e de participação na tomada de decisões que lhe digam respeito, as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, o acesso a informações e a representação contra abusos e negligência na prestação dos serviços públicos. (BRASIL, 1997 b, p 14)

Essa ênfase no controle social sobre a administração pública se relacionava também com uma retórica focada na transparência e controle da corrupção, o que faz com que esse modelo de participação social não avance para além de eventuais fiscalizações do cidadão no seu papel de consumidor. Tal fator restringe o espaço da política, e assim delimita o papel do

cidadão a uma ação apenas em defesa de seus interesses individuais¹⁵⁷. Bresser Pereira (1995, 1997a) o define como cidadão usuário, ou cidadão cliente, o que reforça esse suposto papel participativo da sociedade dentro do Estado Gerencial ao de consumidor, e o controle social limitado à lógica de um mercado de serviços. Esse modelo de Estado passa a se concretizar primeiramente com as privatizações.

Contudo, é importante qual a definição liberal de Estado Gerencial. De acordo com Osborner e Gaebler (1998), por exemplo, este seria o Estado focado nos resultados e na busca da competência técnica, que introduz a competição na prestação de serviços e assim, teoricamente, gera receitas, transforma órgãos burocratizados em eficientes e atende a necessidade do cliente. O sujeito é mais uma vez tratado como um mero cliente e não como um cidadão dotado de direitos. Essa idealização de Estado é voltada para expandir as atuais relações sociais de produção do capital para setores internos da própria sociedade capitalista, que passam a se configurar como obstáculos para acumulação de capital. O Estado Gerencial teria essa finalidade, qual seja: garantir a apropriação privada de bens públicos e do orçamento estatal, justamente sob o discurso ideológico da eficiência técnica, equilíbrio fiscal e empreendedorismo.

Certamente essa nossa avaliação é diferente do entendimento dos ministros do MARE acerca do papel do Estado Gerencial. Ademais, é interessante entender de forma mais detalhada o que seria essa nova administração pública baseada no chamado Estado Gerencial. Bresser Pereira (1997a), ao explicar que um Estado com governabilidade significa estado com saúde fiscal, e que a saúde fiscal seria alcançada com as reformas na administração pública voltadas para o modelo gerencial do Estado, ou “nova administração pública”, torna-se necessário expor aqui quais seriam as engrenagens pensadas para essa nova concepção de Estado:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de
- d) participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;

¹⁵⁷ No plano-diretor da Reforma do Estado (1995) o foco no cidadão é usado de forma recorrente, sendo definido como cidadão-usuário, ou cidadão cliente. Dessa forma, é destacado sua participação na administração pública como avaliador dos serviços prestados pelo Estado, sendo essa sua contribuição para implementação de políticas públicas. A participação social fica restrita ao papel de controlar a administração pública, de defender a “coisa pública”. Não que não seja importante a sociedade fiscalizar, mas seria interessante sua participação ampla e democrática na decisão e formulação dos rumos da Reforma do Estado, situação que nesse caso não ocorre quando das privatizações e criação de Organizações Sociais. “Ainda no plano democrático, a prática cada vez mais frequente da participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente, em nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública” (Brasil, 1995, p 20).

- e) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- f) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços
- g) sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores
- h) de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- i) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado. (BRESSER PEREIRA, 1997a, p 42)

Notório que além das recomendações que se voltavam para o foco num cidadão considerado cliente, e na abertura para terceirizações de serviços sociais e científicos, havia um discurso de fortalecimento da “autonomia da burocracia estatal” e de um enfoque na participação popular na formulação de políticas públicas. Num primeiro olhar, pode nos parecer uma postura contraditória, pois como reforçar a autonomia estatal ao mesmo tempo em que se impõem privatizações e praticamente flexibiliza a responsabilidade do poder público na garantia de serviços essenciais, deixando-os a cargo da iniciativa privada ou organizações sociais.

Na verdade, não há contradição alguma, pois a intenção não é fortalecer e dar autonomia para um Estado garantidor e fomentador de serviços e até mesmo de direitos humanos e sociais de forma geral, mas sim um Estado apenas fiscalizador não somente do que não mais é de sua inteira responsabilidade, mas das atividades dos governos, sobretudo no trato com orçamento público, e conseqüentemente, a obrigação de formar superávits primários. O que se observa é o realinhamento das políticas estruturais do Estado brasileiro para além das recomendações de austeridade do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, mas também para a atuação do Estado como fiscalizador, com um grande peso na necessidade de fortalecimento de esferas jurídicas. Seriam características consideradas essenciais para viabilização do que organismos financeiros multilaterais chamam de governança.

A partir da metade da década de 1990, o Banco Mundial, uma das fontes inspiradoras da Reforma do Estado, passa a defender de forma mais incisiva a necessidade do Estado atuar juridicamente para garantir um novo modelo de administração pública e fornecer as bases legais para o pleno funcionamento da iniciativa privada e a garantia de responsabilidade fiscal. Passa a ter grande peso nos discursos do Banco o fortalecimento da responsabilidade do Estado no combate à corrupção. Enfim, exigia um fortalecimento da burocracia estatal no

sentido de controlar créditos financeiros e o uso arbitrário de recursos públicos, inclusive, ao destacar a necessidade de atenção especial do judiciário para punição de funcionários públicos corruptos. Um dos pontos destacava o papel não só do judiciário, mas também da sociedade como fiscalizadora, remetendo ao papel de participação da sociedade na administração pública conforme o projeto liberal conservador¹⁵⁸. No caso, um fortalecimento maior da esfera judiciária em detrimento do legislativo e executivo.

A partir desses conceitos de fiscalização, responsabilização, e defesa do bem público, aliados à competência técnica, maior transparência e controle social da administração pública, enfim, na busca por consolidar no país o modelo de Estado Gerencial, surgem as agências reguladoras, concebidas como os órgãos governamentais necessários para o sucesso desse modelo de administração. Em tese, as agências reguladoras teriam maior autonomia se comparadas a outras instituições estatais, conforme citadas por Bresser Pereira, como as secretarias formuladoras de políticas públicas ou as agências executivas. Essa autonomia das agências reguladoras se daria em função de sua competência técnica de definir preços e regular a possibilidade de monopólios. Nas palavras de Bresser Pereira:

[...] As agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas porque não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos. (BRESSER PEREIRA, 1997A, p 43)

O argumento de agências com função de “substituir-se aos mercados competitivos” dava ênfase ao papel de regular, fiscalizar e estabelecer regras para o mercado de serviços. As agências reguladoras surgem no Brasil dentro desse contexto de desregular para regular. Num primeiro momento o papel da Reforma do Estado deu-se em função de desregular o Estado burocrático, que vigorava até aquele momento e concentrava no seu interior os serviços públicos, levando a cabo programas de privatizações e concessões, para em seguida regular as atividades do setor privado ou não estatais no mercado de serviços.

¹⁵⁸ Aparentemente a questão proposta por órgãos como o Banco Mundial, e adotadas no Brasil por meio de leis como a de responsabilidade fiscal, tinham por objetivo fazer com que governos que não respeitassem os limites do orçamento fossem punidos de forma rigorosa. Contudo, se por um lado havia a intenção de impor maior atenção dos governos para com a administração do orçamento público, por outro, muitas vezes limitou a capacidade de investimento do Estado, sobretudo em obras e serviços essenciais. O fortalecimento do Estado se dá, enfim, no sentido de reforçar não apenas os meios de fiscalização para com o setor privado, mas também de suas próprias ações, por meio do aumento do poder do judiciário e de órgãos técnicos voltados para análise fiscal. Por fim, a maior punição acaba recaindo na realidade sobre a própria população que se vê alijada da garantia de serviços públicos básicos, ao passo que o Estado não os garante. Ao mesmo tempo a população não vê punição convincente, dentro dos parâmetros da lei, para administradores públicos envolvidos em improbidade. Nas recomendações do Banco Mundial: “[...] Reforçar os mecanismos de reforço da responsabilização por meio do monitoramento e punição - usando não só o direito penal, mas também instituições formais de supervisão e os cidadãos comuns. (WORLD BANK, 1997, p. 105).

Assegurar o bom funcionamento dos serviços públicos era o discurso recorrente do governo para criação das agências, entendidas como necessárias diante do cenário que entendiam como de esgotamento do liberalismo clássico e da crise do modelo de bem estar social. Pode ser considerada como a principal consequência do processo de desestatização de alguns serviços e empresas públicas. Contudo, o debate acerca dessas agências obrigatoriamente nos remete a entender as origens do conceito de regime regulatório e a forma que esse modelo de regulação assume no Brasil.

2.4 - As origens do regime regulatório adotado no Brasil

Embora o processo de criação das agências reguladoras no Brasil seja mais semelhante ao da Inglaterra, país que nos anos 1980 privatizou grande parte dos serviços públicos que até então estavam em controle do Estado, existe grande concordância na literatura acadêmica que a inspiração do regime regulatório brasileiro é o modelo estadunidense, especialmente as Independent Regulatory Comissions¹⁵⁹ que possuem independência hierárquica em relação aos poderes constituídos, além da independência administrativa (Nunes, 2007; Ramos, 2005; Moura, 2002; Ramalho, 2007).

Segundo definição clássica de Eisner (1993), um regime regulatório é composto de arranjos político institucionais, historicamente configurados por políticas e órgãos que estruturam o relacionamento entre interesses do Estado, agentes econômicos e setores da sociedade. Esse conceito definido por Eisner (1993) é formulado com base na experiência dos Estados Unidos com os modelos de regime regulatório que se constituíram desde o final do século XIX.

Podemos entender melhor um regime regulatório como uma configuração historicamente específica de políticas e instituições que estrutura a relação entre os interesses sociais, o Estado e os agentes econômicos do setor múltiplo da economia. Sempre que há uma mudança de regime, é possível identificar uma síntese única de interesses, ideias político-econômicas e doutrinas de reforma administrativa que moldaram o novo regime. (EISNER, 1993, p 2. Tradução Nossa)

É nesse sentido que Nunes (2007), ao analisar a matriz estadunidense, enfatiza que ao longo da história os regimes regulatórios foram se adaptando aos diferentes contextos, podendo ser listados em quatro modelos principais. São eles: (a) regime de mercado; (b) regime corporativista; (c) regime societal e (d) regime de reforma regulatória.

¹⁵⁹ Independent Regulatory Comissions – Pode ser definido como o principal modelo de agência reguladoras existente nos Estados Unidos, com autonomia e poder dado pelo Congresso para impor regulamentações em diversos setores de serviços e do mercado. As informações e análises em relação às IRC's e as agências reguladoras estadunidenses são baseadas nos estudos de Eisner (1993), Sunstein (2004), Nunes (2007) e Meirelles e Oliva (2006).

O regime de mercado surge no final do século XIX a partir do chamado movimento progressista, composto pelos chamados intelectuais das ciências sociais¹⁶⁰, que submeteram as instituições dos EUA a uma análise crítica, e a partir daí propuseram que o capitalismo monopolista da época¹⁶¹ deveria ser controlado de forma a impedir sua excessiva concentração e a manipulação de preços (NUNES, 2007).

Susntein (2004) descreve que a ideia de regulação surge, além dessa insatisfação com a ordem privada do livre mercado, mas também por causa do sistema de *common law* dos Estados Unidos, criticado pelos progressistas¹⁶² por estar centrado num caráter antidemocrático e que se amparava na criação do direito a partir das decisões judiciais.

Uma preocupação adicional era o caráter anacrônico ou pelo menos incompleto dos direitos do common law. A Depressão e as falhas do mercado desregulado tornaram mais difícil sustentar a tese de que a intervenção governamental para além das regras do common law era incompatível com a produtividade econômica. O colapso do sistema de mercado do common law durante a Depressão fez com que as premissas utópicas do laissez-faire parecessem irreais. E mais, a recuperação econômica parecia demandar uma coordenação e um planejamento cada vez maiores. Uma preocupação final era a necessidade de redistribuição de riqueza e benefícios legais, o que não poderia passar pelo common law. Numa perspectiva ainda mais profunda, muitos dos reformadores viam o common law não como uma ordem pré-política, mas como um esquema regulatório, e apontavam a inadequação do common law para este papel regulador. O próprio termo “New Deal” é altamente sugestivo. Ele conota um reembaralhar de cartas, do qual resultaria uma diferente distribuição de ônus e benefícios. (SUNSTEIN, 2004, p142)

A partir do modelo regulatório nos Estados Unidos é perceptível a presença de uma concepção que privilegia o uso do conhecimento científico baseado em dados quantitativos e da técnica como base da administração pública. É esse modelo de regulação que dá origem às IRCs conforme citado anteriormente. Contudo, interessante destacar a observação de Shapiro (2007) sobre as pretensões do movimento progressista dos Estados Unidos sobre as agências reguladoras e no que se amparava o conceito de independência por eles designados. O termo independência não dizia respeito diretamente as possíveis interferências dos variados agentes políticos existentes na sociedade, mas sim, que as IRCs fossem independentes dos dois

¹⁶⁰ Os principais expoentes do chamado *Progressive Movement* foram os presidentes Woodrow Wilson e Theodore Roosevelt (Shapiro, 2007, p 279)

¹⁶¹ Conforme descreve Hunt e Lautzenheier (2013), as experiências de livre mercado do século XIX e a crença no mercado autorregulado, em especial nos Estados Unidos, levou a formação de grandes concentrações industriais nas mãos de poucas corporações, além da formação de trusts e cartéis. É nesse cenário que surge a lei antitruste de John Sherman, aprovada no Congresso dos Estados Unidos em 1890. A lei Sherman, como ficou conhecida, foi a primeira de uma série de leis que tinham por objetivo promover a concorrência entre as empresas e evitar a formação de trusts, podendo ser considerada uma das primeiras tentativas de se impor uma regulamentação ao mercado.

¹⁶² As bases da chamada visão progressista, segundo Nunes (2007, p 22-23), tinha por características principais o foco em dados quantitativos e científicos para elaboração de políticas públicas; acreditava na capacidade do Estado, através de burocracias administrativas eficientes, de conduzir e direcionar forças concentradoras e potencialmente ameaçadoras do capitalismo, sem interferir em sua evolução histórica; ligação entre universidade e administração pública; estruturas burocratizadas especializadas; livre empresa e liberdades individuais, com base em estruturas políticas econômicas descentralizadas; e incentivo do uso do conhecimento científico e instituições públicas corretas servindo para aperfeiçoar o ser humano e melhorar sua condição de vida.

partidos políticos que se destacam majoritariamente nos EUA e se alternavam no comando do país (SHAPIRO, 1997).

Numa análise mais ampla, o termo progressista, de acordo com Nunes (2007), provém exatamente de uma visão otimista do conhecimento e das instituições como ferramentas de resolução de problemas, fator que de acordo com essa concepção conduziria a avanços no campo socioeconômico. Foi essa visão que proporcionou a primeira experiência de agência regulatória nos Estados Unidos com a criação da *Interstate Commerce Commission* (ICC) em 1887, que tinha por metas regulamentar preços e evitar a concentração no setor ferroviário através de uma postura administrativa que se postulava como independente dos processos políticos, isto é, que não fosse controlada por um único partido.

No entanto, Nunes (2007) ressalta que a ICC era dependente do Legislativo que nomeava seus integrantes e determinava suas diretrizes e orçamento, bem como do judiciário que determinava sua legalidade constitucional. Este fator fazia com que todas suas ações resultassem em processo legal e bloqueio de suas ações pelo judiciário, orientado sempre por uma visão de livre mercado e não interferência. Tais fatores, segundo Nunes (2007), fizeram com que a ICC não conseguisse de fato atingir os objetivos de controle de preços. Hunt e Lautzenheiser (2013) levantam outro problema presente na ICC, ao destacarem que já naquele momento, no início do processo de implantação de um regime regulatório nos Estados Unidos, antigos administradores vinculados às empresas que deveriam ser controladas, na realidade estavam trabalhando nesses órgãos, o que fez com que esses mesmos órgãos públicos destinados a estabelecer a regulamentação promovessem na realidade os interesses desses setores.

O outro modelo de regulação, Associativo/Corporativo, surgiu a partir da grande depressão durante a década de 1930 com as políticas do New Deal. Nunes (2007, p 25) resume bem esse modelo como uma aliança entre Estado e Indústria que, no seu entender, legitimou a cartelização industrial através da coordenação da produção e aumento de preços, contrariando os princípios das leis antitrustes e das agências como a ICC e o Federal Trade Commission (FTC). Poderiam ser chamadas de agências executivas.

Sunstein (2004) chama a atenção para a diferença entre esses dois momentos no processo de criação do regime regulatório nos Estados Unidos.

Seria um erro exagerar a associação entre o New Deal e a crença na especialidade neutra. As agências reguladoras independentes, inclusive a *Interstate Commerce Commission*, a *Federal Trade Commission* e a *Federal Radio Commission* foram criadas bem antes do New Deal. Mais que isso, as numerosas agências criadas no período do New Deal eram substancialmente diferentes. Algumas dessas agências, por exemplo, lidavam com instruções legislativas relativamente claras. Seria, portanto

equivocado sugerir que um modelo unitário de administração abrange todas as entidades regulatórias associadas ao período do New Deal, mas não abrangeria nenhuma criada anteriormente. Apesar disso, o legado duradouro do período é a figura do administrador insulado, imerso numa área específica do conhecimento técnico, dotado de ampla discricionariedade, e do qual se espera que desenvolva um conjunto de funções estatais até então tradicionalmente separadas. Apesar do risco de simplificação excessiva, pode-se apontar uma concepção de administração própria do New Deal. (SUNSTEIN, 2004, p 144).

A principal agência desse período foi a *National Recovery Act* (NRA) criada no governo Roosevelt e que tinha por objetivos recuperar a economia e conter o desemprego através de um programa de cotas de produção e fixação de limites de preços, o que contrariava inteiramente as concepções de livre mercado, tão caras aos estadunidenses. As agências criadas nesse período seguiam o modelo do NRA e entre elas destacam-se: (a) Agriculture Adjustment Act (AAA), programa de cartelização voluntária, supervisionada pelo governo; (b) National Labor Relations Board (NLRB), que introduziu o Estado como coadjuvante do trabalhador e ajudou a criar os sindicatos; (c) Securities and Exchange Commission (SEC), voltada para regular o mercado financeiro (NUNES, 2007).

Um fator importante das agências reguladoras no período do New Deal diz respeito a sua capacidade de ação imediata, que não ocorria nas três esferas do Estado, fator que passou a causar um mal estar entre as agências e o poder judiciário, pois seu poder de certa forma foi limitado e as agências passaram a ter discricionariedade para determinar o que era interesse público. Conforme relata Sunstein (2004), até mesmo o poder do presidente em controlar as agências era de certa forma limitado.¹⁶³

Necessário também expor algumas observações sobre como funcionavam as agências reguladoras no período do New Deal. Sunstein (2004, p 146 - 147) relata que três elementos se impunham naquele momento às agências reguladoras: legais, tecnocráticos e políticas. As questões legais envolviam a aplicação dos direitos de fato e raramente exigiam julgamentos amplos sobre políticas públicas ou especialização técnica. Por outro lado, decisões técnicas envolviam a aplicação do conteúdo especializado, e nesse sentido, a decisão se baseia na necessidade do conhecimento técnico e no desejo de evitar possíveis distorções causadas pelo partidarismo. Por fim, as decisões políticas envolvem questões básicas de alocação de recursos e exigem em grande medida decisões amparadas em juízo de valor. Nesse ponto,

¹⁶³ Segundo Sunstein (2004, p 15): “[...] o poder do presidente de controlar as agências era frequentemente limitado, de fato e de direito. Certamente, o poder do presidente também aumentou enormemente durante o período do New Deal – um resultado da fé no caráter democrático da função da presidência e da crença na necessidade de uma ação executiva vigorosa. Apesar de tudo isso, algumas agências reguladoras estavam legalmente imunizadas em relação ao controle presidencial direto – o legado da fé dos progressistas na tecnocracia – e às vezes o entusiasmo pela administração tecnocrática se convertia na prática em um alto grau de autonomia para os funcionários das agências. De acordo com a concepção do papel do Legislativo na época, agora conhecida, o Congresso se limitava a identificar problemas e solicitar sua resolução a uma agência.”

Sunstein (2004) destaca que a delegação de poder para um agente administrativo se dá no momento em que não há consenso político, e dessa forma prevalece o desejo de se afastar a responsabilidade política pela decisão, em especial quando se acredita que o insulamento promove decisões corretas e neutras¹⁶⁴.

Outro momento que caracteriza o regime regulatório nos Estados Unidos e que começava a ganhar forma a partir da década de 1960 é chamado por Nunes (2007) como regime societal, caracterizado pela busca da correção de externalidades do sistema capitalista, em especial no que se refere às questões ambientais, de saúde pública, e também as voltadas para defesa do consumidor e ao trabalhador. Nunes (2007) salienta que a partir desse regime surgiram vários grupos de interesse públicos largamente de orientação ambiental, que constituíam um conjunto de ONGs e se diferenciavam das anteriores por quatro características principais:

[...]1) utilizando conhecimento técnico-científico, procurou-se, em muitas instâncias, estimar o futuro impacto sobre saúde e o meio ambiente de determinadas políticas públicas e atividades empresariais; 2) intensiva utilização de tecnologias sofisticadas como base para determinação de necessidade de regulação nas novas áreas; 3) democratização do processo regulatório, abrindo as audiências sobre políticas regulatórias para a participação de grupos de interesse da sociedade civil envolvidos nos movimentos pela regulamentação; 4) zelo pelo apuro procedimental, “judicialização” dos procedimentos administrativos/regulatórios de modo a, com a garantia do “due process”, dar chance de voz aos variados interesses envolvidos. (NUNES, 2007, p 28).

As principais agências criadas nesse período foram a *Environmental Protection Agency* (EPA); *Occupational Health and Safety Commission*; e o *Consumer Product Safety Commission*. Nunes (2007) relata ainda que essas agências possuíam audiências abertas às organizações interessadas e afetadas pela regulação e que estas passaram a se constituir como instância de recurso de disputas de questões legais. Necessário ressaltar que nesse momento, durante a década de 1960, ocorreu, segundo Sunstein (2004), uma primeira tentativa de se colocar as atividades reguladoras a cargo de uma supervisão e controle político por parte dos poderes constituídos eleitoralmente, fato que iniciou um período de críticas às concepções de administração pública amparada pelos conceitos de burocracia técnica.

O outro modelo descrito por Nunes (2007) acerca do regime regulatório dos Estados Unidos diz respeito ao Regime de Eficiência e Reforma Regulatória, marcado por críticas à regulamentação, em especial por economistas da escola de Chicago como George Stigler,

¹⁶⁴ Em síntese, Sunstein (2004, p 16-17) afirma: “A natureza de uma decisão está ligada de forma significativa tanto à necessidade de delegação para a agência quanto ao tipo e a extensão da supervisão pelos três ramos. No período do New Deal, porém, distinções desse tipo raramente eram feitas. Duas consequências se seguiam. Primeiro, todas as decisões importantes eram submetidas às agências para sua decisão. Em segundo lugar, as funções de controle por parte do Congresso, dos tribunais e às vezes até do presidente eram muito limitados.”

Shultze e Alfred Kahn, que indicavam o excesso de regulação como a principal causa da ineficiência das empresas dos Estados Unidos. Esse questionamento ao modelo regulatório ficou conhecido como Teoria da Captura. Sunstein (2004) define esse período como um momento marcado por uma crítica institucional moderna, em que após o fim do *New Deal*, muitos conservadores defendiam um retorno à ordem do *common law*, com formas jurídicas de controle sobre as agências administrativas autônomas.

Os estudos de Stigler e Kahn afirmavam que existia nos Estados Unidos uma proximidade das agências reguladoras com os setores regulados, sugerindo inclusive a existência de cooptação dos órgãos reguladores por parte de empresas que prestavam serviços. Stigler (1971), em artigo intitulado *The Theory of Economic regulation*, entendia que a regulação nos Estados Unidos era cooptada pela indústria e operada para seu benefício. Criticava a tese de que a regulação tem objetivo de defender os interesses públicos ao questionar os subsídios e benefícios dados para alguns setores, citando o caso do setor petrolífero e de transportes, especialmente o aéreo.

A partir de suas análises, Stigler (1971) argumentava que o conteúdo da regulação nascia já capturado por grupos de interesse e acusava os seus conselheiros de se inserirem nas relações políticas existentes ente a presidência e o Congresso, além de estarem sujeitos às influências de grupos de interesses econômicos. Sua tese principal é que a regulação é adquirida pela indústria e é projetada e operada para seu próprio benefício.

Kahn (1988), por sua vez, era taxativo ao dizer que a regulação de preços e o controle da entrada e saída de capitais distorcia a atividade econômica devido às práticas de concessão de subsídios e restrição da entrada de novos competidores com inovações tecnológicas, fator que inibia uma regulação mais eficaz, que no seu entender é realizada pelo consumidor. Nas suas palavras, a gestão pública agindo através da regulamentação promoveu uma concorrência improdutiva e inflacionária de custos, negando ao consumidor a variedade de preços oferecida pelo mercado competitivo. Em suma, Kahn (1988) entendia que a regulação impedia que a sociedade pudesse se beneficiar da diversidade de preços, produtos e serviços que supostamente o livre mercado desregulado poderia oferecer.

Outro argumento contrário à regulamentação vinha de Shultze (1997). Na sua concepção, o governo comete falhas institucionais ao intervir no mercado através da regulação, principalmente quando atua de forma intervencionista em questões voltadas para alocação de recursos com objetivos de distribuição de renda. Shultze defendia políticas de transferência monetária desde que conjuntas com ações direcionadas para liberdade de ação

do mercado que, no seu entender, comete falhas apenas esporádicas, diferente do governo que em sua opinião não possui prioridades estabelecidas.

Porém, as propostas de desregulamentação, principalmente do mercado, defendidas pelos economistas da escola liberal de Chicago não significa que estavam recomendando o fim das agências reguladoras. Uma das soluções apontadas pelos neoliberais para resolver os problemas da captura seria aumentar ainda mais o insulamento das agências, de modo que recomendavam separar o máximo possível a técnica da política, como se isso fosse possível. Serafim (2012) chama a atenção para um ponto interessante a respeito da forma como os economistas da escola de Chicago compreendiam o sistema regulatório dos EUA. No caso, embora eles reconhecessem a existência de influência política nas agências, não se encontrava no âmbito de suas perspectivas a ampliação da participação democrática nas suas decisões. Para Serafim (2012, p 80), “a teoria da captura não reconhece que o debate político em torno das decisões a serem tomadas com o maior número possível de atores seja algo positivo e que dê maior legitimidade para as decisões tomadas.”

Seguindo nesse sentido, a Teoria da Captura ganhou certa força no governo Reagan, que adotou uma postura de ataque a qualquer tipo de regulamentação dos setores econômicos, embora algumas agências tivessem conseguido manter seus mandatos preservados devido ao lobby de grupos de interesse, conforme descreve Nunes (2007):

A desregulamentação continua na década de 1980 com Ronald Reagan que, além de quebrar os monopólios de telecomunicações e energia, lança um ataque à regulamentação do meio ambiente e de proteção ao consumidor (chamada regulamentação social). Apesar dos esforços de Reagan, nomeando diretores de agências como o EPA e o FTC fortemente contra a regulamentação e restringindo o orçamento das agências, o mandato destas permaneceu essencialmente intacto devido ao sucesso do lobby de grupos de interesse que mobilizaram com eficiência a oposição da sociedade ao programa do presidente. (NUNES, 2007, p 32).

Como consequência das críticas liberais às agências reguladoras, Sunstein (2004) relata ainda que esse momento após o New Deal suscitou a formulação do que definiu como sistema de freios e contrapesos, sendo eles compostos pelo controle presidencial e judicial. A justificativa do controle pelo executivo se dava em função de três argumentos: (a) o presidente é responsabilizável pelo eleitorado; (b) o presidente encontra-se numa posição incomum para centralizar e coordenar o processo regulatório; (c) o presidente tem a capacidade de coordenar, mas também de energizar e direcionar a política regulatória de uma forma que seria difícil de ser feita caso fosse determinada individualmente pelos funcionários das agências.

A principal forma de controle do executivo sobre as agências ocorreu por meio de decretos voltados para garantir a direção centralizada da regulação, ao concentrar poder no chamado *Office of Management and Budget (OMB)*¹⁶⁵, órgão subordinando à presidência que passou a ter competência para fiscalizar as ações das agências regulatórias. Segundo Sunstein (2004), após a regulação pelo executivo, a OMB tem atropelado atualmente a decisão das agências nas decisões finais, alterando regras e exigindo reconsiderações.

Em relação ao controle do judiciário, Sunstein (2004) relata que a justificativa era dada mais uma vez com base na crença da especialização técnica e do direito para auxiliar a solução de problemas encontrados. Em específico, o objetivo era assegurar que considerações ilegítimas, como fatores legais irrelevantes ou excesso de interferência políticas nas ações reguladoras, não afetassem os resultados das agências. É diante disso que a forma ideal de regulação acabou sendo concebida como um controle judicial voltado para atender os ideais tecnocráticos.

As consequências dessas mudanças podem ser observadas no governo Clinton, onde disputas entre executivo e judiciário em torno das decisões das agências ganha maior destaque. Segundo Meireles e Oliva (2006), o poder dado para a OMB no governo de Bill Clinton foi estendido para a IRC no sentido de avaliar os custos de determinadas ações regulatórias tornando-as coerentes com as prioridades do poder executivo federal. Diante disso, e a partir de um maior controle do presidente sobre as agências, o poder judiciário passou a questionar sua politização indevida com base no argumento de que os resultados deveriam se dar em função de aspectos estritamente técnicos e de acordo com as leis, descartando, assim, qualquer necessidade de fatores políticos influenciarem o andamento do trabalho das agências reguladoras (SUNSTEIN, 2004). Sintetizando, pode-se dizer que o sistema de peso e contra peso, conforme colocado por Sunstein (2004), consiste no judiciário dos EUA atuar com a intenção de impedir as interferências do executivo nas decisões das agências reguladoras.

¹⁶⁵ Escritório de Administração e Orçamento diretamente ligado à presidência dos Estados Unidos. De acordo com informações do site da Casa Branca, as principais funções do OMB são: 1) Desenvolvimento e Execução do Orçamento; 2) Supervisão de desempenho da agência, aquisição federal, gestão financeira e de informação; 3) Coordenação e revisão de todos os regulamentos federais significativas, por agências executivas, de modo a refletir as prioridades presidenciais e para assegurar que os impactos econômicos e outros sejam avaliados como parte da tomada de decisão regulatória, juntamente com análise e avaliação dos pedidos de recolha de informação; 4) Folga e coordenação Legislativa (revisão de todas as comunicações da agência com o Congresso, incluindo testemunhos e projetos de lei) para garantir a consistência de pontos de vista e propostas com a política presidencial legislativas; 5) Ordens Executivas e presidenciais memorandos para chefes de agências e funcionários, os mecanismos pelos quais o Presidente dirige as ações de todo o governo específicas por parte de funcionários do Poder Executivo. Cf em http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/ Acesso em abr. 2014.

De acordo com as descrições colocadas acima, percebe-se que o modelo regulatório existente nos EUA foi sendo moldado ao longo das variadas conjunturas políticas econômicas que caracterizam a história daquele país desde o final do século XIX. Observa-se assim um momento de ascensão dos regimes regulatórios no período considerado progressista que ocorre até a década de 1960, e um segundo momento de críticas e tentativas de desregulamentação de vários setores da economia, principalmente no que se refere ao controle do mercado. Tudo isso culmina com tentativas cada vez maiores hoje em dia de controle das agências por parte do executivo, e conseqüente questionamento do judiciário sobre essas ações, com vistas à preservação de sua suposta autonomia técnica.

Isto posto, cabe aqui algumas observações sobre o regime regulatório estadunidense. É evidente que organismos que regulam atividades econômicas e questões relativas ao meio ambiente e saúde pública, por exemplo, sofrem pressão do setor privado, organizado normalmente através de lobbies, bem como do governo e da sociedade. Conforme indicamos através de Nunes (2007) e Sunstein (2004), as agências executivas na época do New Deal atenderam em grande medida o interesse do setor industrial, suscitando críticas de economistas liberais da escola de Chicago na medida em que denunciavam que a isenção e autonomia das agências nunca foi levada a seu extremo, embora esse modelo ainda seja defendido, desde que com maior insulamento das agências de interesses políticos.

No entanto, o principal questionamento a ser feito é até que ponto o argumento de insulamento e despolitização presente nas ações técnicas, - e nesse ponto, avaliando que o principal objetivo de controle do judiciário dos EUA sobre as agências é a manutenção desse aspecto sobre decisões políticas -, que supostamente levaria as agências a tomarem decisões consideradas neutras, independentes e livres de qualquer influência ou mesmo concepção política pré-estabelecida na orientação de suas ações, se sustenta.

Desse modo, concordamos com as argumentações de Serafim (2007), ao afirmar que essa distinção entre técnica e política é o principal argumento para restringir os controles políticos e sociais mais amplos. Ou seja, o argumento de supremacia da técnica é utilizado para justificar a restrição de controle sobre as agências, sobretudo o político, não apenas por parte dos poderes legalmente estabelecidos através da democracia representativa, mas também, de qualquer controle social por parte da população.

Tudo isso reflete, segundo Serafim (2007), em uma separação existente entre a criação das políticas públicas e sua execução, sendo que o espaço para o debate em torno dos direcionamentos a ser tomado pela administração pública é realizado apenas no primeiro

momento. Nesse ponto, Serafim (2007) ressalta mais um aspecto necessário para entender a questão, isto é, a concepção liberal de democracia representativa restringe os agentes incluídos no debate político apenas aos que compõem o executivo e o legislativo. Nas suas palavras: “[...]Temos aqui claramente uma restrição do espaço da política e dos sujeitos da política, que se refletirá em controles também restritos no que tange a seu escopo e atores.” (SERAFIM, 2007, p 84).

Se a ampliação da participação de novos agentes políticos da sociedade é reduzida e se limita à esfera da democracia representativa ou em espaços de consulta pública sem poder deliberativo claro no momento de formulação de políticas públicas, como reivindicar neutralidade e defender a supremacia técnica no ato de execução e de regulações da administração pública por parte das agências? Isso se torna altamente questionável, ao passo que o argumento da supremacia da técnica existente na essência das agências reguladoras, no nosso entender, se configura simplesmente também como uma decisão política na sua origem.

Serafim aponta outras questões pertinentes nessa direção ao chamar a atenção para a necessidade de um debate político mais amplo em torno dos objetivos das ações regulatórias, sobretudo ao afirmar que a escolha entre diferentes possibilidades tecnicamente aceitáveis é também uma escolha política, e que o argumento de neutralidade e despolitização acaba servindo também para reduzir as responsabilidades do poder público sobre as decisões das agências. Nas suas palavras:

O obstáculo central às possibilidades de controle sobre as burocracias imposto de acordo com esta concepção trata-se, portanto, da visão negativa da política e sua restrição, que despolitiza os processos decisórios e de implementação das ações e políticas do Estado; reduz a responsabilização pública das burocracias, aumentando a discricionariedade de sua atuação; e as munícia do argumento da técnica como superior à política na justificativa de uma suposta neutralidade e maior eficiência. (SERAFIM, 2007, p 215)

Outros elementos que nos permitem questionar essa ideia de neutralidade da técnica perpassam por entender que o racionalismo científico e tecnicista também possui na sua origem valores que definem sua atuação. Segundo as avaliações de Dagnino (2008), concepções que defendem o racionalismo da ciência e da tecnologia entendem também que a política e questões sociais devem ser tratadas de maneira científica e tecnicista, ao argumentarem a necessidade de eliminação de possíveis disputas “irracionais” estimuladas por interesses políticos. Contudo, tais posições, sustenta Dagnino (2008), não se atentam para o fato de que a própria racionalidade contém valores, e dessa maneira pode fazer juízo de valor, algo que na visão científicista é considerada errada, o que traz a tona uma contradição intrínseca. Além do mais, conforme já salientado, a escolha de determinada avaliação técnica

em função de outra, ou mesmo a decisão de se optar por uma posição meramente cientificista, racionalista e tecnicista para lidar com situações e contextos que envolvem normalmente aspectos também sociais, ambientais e étnicos, por exemplo, é na sua origem uma opção meramente política que pode também representar interesses dos mais variados, principalmente os de classe.

Os questionamentos acima colocados são necessários para compreensão melhor de como se deu a adaptação desse regime regulatório de origem estadunidense para o Brasil no âmbito da Reforma do Estado. A partir das análises aqui explicitadas é permitido nesse momento concluir que o regime regulatório dos EUA mantém sua essência caracterizada pela racionalização das funções do Estado, além da tentativa de demonstrar uma possibilidade de separação da política da administração pública. Isso fica mais evidente quando é levado em consideração a estruturação das IRCs, que é o modelo de inspiração das agências brasileiras, pautadas de acordo com Sunstein (2004), num formato considerado teoricamente como autônomo e independente, formulado a partir de um discurso no qual diziam oferecer ações supostamente neutras e tecnicamente qualificadas devido a sua composição de técnicos especializados, considerados assim, livres da influência política partidária.

2.5 - A construção do regime regulatório a partir da Reforma do Estado

Parece claro que o fundamento principal da Reforma do Estado no Brasil nos anos 1990, conforme delineada pelo MARE, tinha por meta uma adequação da administração pública conforme as políticas recomendadas por agências financeiras multilaterais. Havia uma pauta a ser cumprida que envolvia desregulamentações de serviços públicos e incentivo à políticas econômicas liberais, voltadas, em tese, para menor participação do Estado no funcionamento do mercado, especialmente no setor de serviços. Diante disso, seria pertinente questionar qual o objetivo do governo com a criação de agências reguladoras, inspiradas em modelos por vezes tão criticados pelos teóricos liberais, e vistas muitas vezes como um instrumento de interferência do governo.

A resposta pode ser encontrada nos próprios documentos do MARE. Bresser Pereira (1995, 1997a) afirmava que diante do contexto de crise fiscal e paralisação da economia que tomou conta do cenário mundial a partir da década de 1980, havia, no seu entender, praticamente se formado um consenso quanto à necessidade de reduzir a intervenção do Estado, e assim redefinir seus papéis ao liberalizar os mercados através das privatizações e

quebra de monopólios estatais. Descartava, porém, o estabelecimento de um Estado mínimo aos moldes neoliberais com abertura ampla e irrestrita das economias sem nenhum tipo de regulação. O Estado, segundo os documentos do MARE, deveria somente servir de suporte ao mercado, visando sua complementação. A atenção estava voltada para quebra de monopólios estatais sobre determinados setores. Como colocado anteriormente, o papel da administração pública seria manter uma responsabilidade de ação para além dos limites do mercado.

Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais. (BRASIL, 1995, p.44)

Ao descartar o Estado mínimo, o caminho adotado foi a chamada administração pública gerencial, que embora não assumisse teoricamente uma postura neoliberal, teve como plataforma de governo o desmonte do “Estado Vargasista” conforme termo utilizado por FHC, ao englobar, conforme já citado, um programa de privatizações e venda de ativos públicos que começaram a ser efetivados com as emendas constitucionais já no segundo mês do seu governo.

O trabalho mais incisivo na direção de construir um novo regime regulatório teve maior objetivação a partir de formulações realizadas pelo Conselho de Reforma do Estado (CRE), submetido ao MARE e instituído pelo decreto 1.738 de dezembro de 1995, que tinha por meta a recomendação de princípios orientados para a implantação das políticas de reestruturação sugeridas naquele momento. Seria um órgão consultivo e de articulação perante a sociedade civil sobre os programas de reforma propostos pelo governo.

Nunes (2007) ressalta que até maio de 1996 não existia nenhuma definição clara de como seria os novos órgãos responsáveis pela fiscalização e regulação dos serviços públicos no Brasil, sendo que até então, os setores de telecomunicações, petróleo e gás natural se encontravam designados a órgãos como o Departamento Nacional de Combustível (DNC) e o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (DNAEE).

Segundo consta em documento de maio de 1996, a intenção do CRE era buscar meios de romper com o que considerava “padrão tecnocrático e autoritário” presente até então na administração pública, tendo a pretensão de formular uma “política regulatória que dê consistência e coerência às propostas de governo”¹⁶⁶. Suas atividades foram financiadas por recursos do MARE, com previsão de aporte de recursos do Banco Interamericano de

¹⁶⁶ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O Conselho de Reforma do Estado/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno08.pdf>> Acesso em mai. 2014

Desenvolvimento – BID, dentro de um programa chamado de Modernização do Poder Executivo Federal.

Interessante notar que embora se colocasse como um órgão consultivo perante a sociedade civil e destacasse em vários momentos a necessidade da implantação de um regime regulatório mais democrático, o decreto de criação do CRE limitava seus participantes a membros de ministérios, autoridades ligadas aos governos estaduais e municipais, e representantes industriais e acadêmicos. Uma participação mais ampla da sociedade nas discussões sobre a forma de implantação da Reforma do Estado não era minimamente cogitada, ficando restrita somente às autoridades definidas pelo governo, considerados como representantes de setores estratégicos da sociedade civil¹⁶⁷.

A participação ativa da sociedade nesse processo, que não era sequer cogitada, foi substituída por um discurso generalista de busca da racionalidade e eficiência da administração pública, que seria conquistada graças aos “iluminados” técnicos do governo. Essa concepção era muito presente nas falas de FHC na época, em que chegava até mesmo a rebuscar seus discursos citando Max Weber, sobretudo quando salientava a necessidade de substituir o modelo patrimonialista presente na administração pública do país, para um estado racional legal gerencial que simplificasse a máquina burocrática e definisse prioridades, principalmente no que se refere à destinação de recursos orçamentários do governo¹⁶⁸.

Bem possível que a crítica ao Estado considerado intervencionista por parte de FHC tivesse a base teórica formulada no seu livro *Autoritarismo e Democracia*, escrito nos anos 1970. De certa forma, FHC buscava ali expor que a burocracia formada na administração pública no período da ditadura respondia a interesses privados dentro da esfera pública. Já

¹⁶⁷ Segundo documento do MARE, o CRE era formado por representantes do que consideravam segmentos estratégicos da sociedade civil. São eles: Maílson Ferreira da Nóbrega (Presidente do CRE) - economista, consultor de empresas, ex-ministro da Fazenda do governo José Sarney; Antônio Ermírio de Moraes - engenheiro, empresário, vice presidente do Grupo Votorantim; Antônio dos Santos Maciel Neto - engenheiro, empresário, presidente do Grupo Itamarati, ex-secretário executivo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; Lourdes Sola - cientista política, professora da USP; Celina Vargas do Amaral Peixoto - socióloga, diretora de Desenvolvimento Institucional da FIRJAN, ex-diretora-geral da FGV; Gerald Dinu Reiss - administrador, consultor de empresas, sócio diretor da CONSENP - Serviços Empresariais Ltda; Hélio Mattar - executivo do Grupo DAKO, ex-coordenador do PNBE; João Geraldo Piquet Carneiro - advogado, consultor de empresas, ex-secretário executivo do Ministério da Desburocratização do ministro Hélio Beltrão; Joaquim de Arruda Falcão Neto - advogado, presidente da Fundação Roberto Marinho, membro do Conselho do Comunidade Solidária, ex-presidente do Conselho Consultivo do Meio Ambiente da Eletrobrás; Jorge Wilhelm - arquiteto, coordenador da Conferência da Habitat II, da ONU, ex-secretário do Planejamento do Governo do Estado de São Paulo; Luiz Carlos Mandelli - economista, consultor de empresas, ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul; Sérgio Henrique Hudson de Abranches - sociólogo e cientista político, consultor de empresas; Luiz Carlos Bresser Pereira - Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado; Cláudia Costin - Secretária Executiva do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; Angela Santana - Secretária da Reforma do Estado do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; Carlos César Pimenta - Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; Martus Tavares - Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento; Silvano Gianni - Subchefe-Executivo da Casa Civil/PR. (BRASIL, 1997c, p 10 – 11).

¹⁶⁸ Dizia FHC na época: “É uma tarefa que tem que ser inspirada por Weber, mas não pode parar nele. Tem que estar, realmente, baseada em experiências mais contemporâneas, mais modernas. E é isso que nós esperamos da sapiência, da dedicação e da vocação dos senhores.” (BRASIL, 1997c, p 19)

como presidente, seu entendimento era que esses problemas presentes na administração pública brasileira no período da ditadura militar permaneceram após a redemocratização¹⁶⁹.

Após o auge do “milagre econômico” no governo Médici, Cardoso (1975) entendia que o regime passou a se constituir como um “clube de funcionários mais ou menos controlados pela corporação militar”, e também por um regime de empresas. Formava-se no núcleo do Estado o que ele definiu como “anéis burocráticos”, uma articulação entre o sistema de decisões político-administrativas e político-econômicas as quais possibilitava que as empresas estatais, por meio de sua burocracia, atendessem aos grupos de interesses de empresas e grupos privados dos mais variados setores.

[...] círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das forças armadas) e setores das classes sociais. As qualidades para o pertencimento a um “anel”, entretanto, não advêm da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um “círculo de interessados” na solução de um problema: uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, a defesa de uma política tarifária etc.[...] não se trata de um instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas da forma de articulação que sob a égide da “sociedade política”, assegura ao mesmo tempo um mecanismo de cooptação para integrar nas cúpulas decisórias membros das classes acima referidas que se tornam participantes da arena política, mas a ela se integram *qua personae* e não como “representantes” de suas corporações de classe. (CARDOSO, 1975, p.208).

Nessa concepção, a formação dos “anéis burocráticos” foi consequência da atitude encontrada pelo governo militar para incluir os interesses privados dentro do Estado ditatorial. As empresas estatais e os organismos públicos não estavam a serviço do povo brasileiro, mas sim de poucos grupos de interesses privados e políticos. Esta era uma das críticas formuladas pelo então acadêmico FHC ao Estado brasileiro dos anos da ditadura, dando ênfase essencialmente para os problemas de cooptação privada da administração burocrática estatal.

De certa forma, o discurso de seu governo duas décadas depois era voltado para o rompimento com essa estrutura burocrática herdada da ditadura, de modo que entendia que o

¹⁶⁹ Necessário ressaltar que Fernando Henrique Cardoso (1975) via no Brasil dos tempos de regime militar um processo de expansão capitalista que não levaria em nenhum momento à igualdade socioeconômica. Cardoso (ibidem) buscou tecer uma crítica à ideia de burguesia de Estado no Brasil, a que se referia como técnico-burocracia. Dizia que havia se formado no conjunto dos interesses burgueses um setor de classes que passou a disputar a hegemonia no bloco do poder formado pelas classes dominantes. Admitia que o regime militar implantado no Brasil havia estabelecido um projeto de modernização capitalista no país, mesmo que de forma reacionária. É interessante destacar que Cardoso não se refere ao regime militar como uma ditadura, mas sim como um “regime burocrático autoritário” que suplantou o antigo sistema político brasileiro, no seu entender baseado no populismo que impunha obstáculos para que a indústria nacional se associasse ao capital estrangeiro de forma mais avançada. O que se constituiu a partir do regime militar, segundo Cardoso (ibidem), foi uma nova correlação de forças na hegemonia política brasileira. Visto que o Brasil abdicou de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo e optou por uma inserção subordinada na economia mundial, o autor identifica o surgimento de uma camada social chamada de Burguesia de Estado, originada da própria extensão do Estado brasileiro que passou a buscar a hegemonia no bloco do poder disputando espaço com as classes dominantes.

melhor caminho para isso estava em tirar a responsabilidade do Estado para com diversos setores e direcioná-los para o mercado. Contudo, não dá para afirmar que a posição política assumida por FHC como presidente garantiu o fortalecimento da condição realmente pública do aparato estatal, da transparência do orçamento e da busca de soluções que passasse primeiramente por um debate amplo com a sociedade acerca das questões que redundaram na chamada crise do Estado, embora termos como “democracia” e “participação social” estivessem vez ou outra, presente nas recomendações do CRE e nos documentos do MARE.

Na realidade, mesmo antes da eleição de FHC, medidas que garantissem maior participação popular na administração pública que fossem além da representação formal estavam fora de cogitação. Isso ficava de certa forma evidente quando seu governo rechaçava medidas como o orçamento participativo, defendido na época pela oposição. Mas também, as alianças feitas com grupos políticos conservadores não permitiam qualquer política mais progressista que realmente pudesse dar um caráter participativo na administração pública. Na época o PSDB se aliou como o então PFL do vice-presidente Marco Maciel, e com o PPB de Maluf, partidos herdeiros da ARENA¹⁷⁰. O governo FHC se propunha “modernizar” o estado brasileiro, mas em momento algum rechaçou alianças com as velhas oligarquias brasileiras e seus modos arcaicos quinhentistas de pensar e fazer política.

Diante disso, a grande imprensa teve papel crucial no apoio ao governo naquele momento, servindo quase que como um porta voz de FHC. Críticas de adversários políticos que discordassem dos caminhos que já estavam sendo trilhados eram prontamente desqualificadas em editoriais e intencionalmente ironizadas como ultrapassadas. A hegemonia do discurso neoliberal era evidente na grande imprensa que entendia não existir outro caminho para ao país a não ser entrar de cabeça nas políticas econômicas voltadas para o mercado¹⁷¹.

Nesse sentido, aparentemente nada indicava, a não ser no senso comum propalado pelo governo através da imprensa, que os “anéis burocráticos” seriam de fato rompidos, ou mesmo que a administração do Estado pudesse atingir uma condição realmente pública no seu sentido mais puro, e deixasse de abrigar interesses privados no seu interior. O que estava em jogo não era na verdade o fim do que FHC chamava de “anéis burocráticos” enquanto intelectual na década de 1970, mas sim a recomposição e adaptação dos interesses privados

¹⁷⁰ Aliança Renovadora Nacional, partido que representava os interesses do governo no período da ditadura civil-militar.

¹⁷¹ A pesquisa de mestrado de Rodrigo Carvalho (2006) deixa bem claro o papel da grande mídia escrita em apoio ao governo FHC. Analisando jornais como O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e o Globo, afirma com base em sua extensa análise de conteúdo no período: “Os jornais aqui estudados compartilharam das ideias do governo Fernando Henrique Cardoso, e estão comprometidos com a aplicação do neoliberalismo no Brasil por entenderem que não há alternativa no momento, consideram que o mercado é o mais eficiente mecanismo de regulação social.” (CARVALHO, 2006, p 251).

diante de novas posturas assumidas pelo Estado, que se abria para Mundialização do Capital. E para isso o foco era desregular para em seguida regular¹⁷².

Em maio de 1996, o CRE publicava o resultado de suas reuniões apresentando um marco legal dos entes reguladores, indicando para o MARE as providências necessárias para a construção do novo regime regulatório. Nele constava que o modelo proposto estava muito próximo do que ocorreu nos Estados Unidos após o governo Reagan. Ficava nítido que se tratava de uma proposta de regulação por parte do Estado que deveria interferir o mínimo possível no andamento do mercado.

A regulação estatal, dentro de uma perspectiva moderna, deve responder a uma política explícita, coerente e integrada, com princípios e objetivos claros e seguir uma estratégia incremental que comece regulando o mínimo possível e componha o novo quadro regulatório à luz dos desenvolvimentos reais em cada mercado e setor de atividade. (BRASIL, 1997c, p 26).

Com base nesse pensamento, o CRE definiu os critérios gerais para criação do regime regulatório da administração pública. No caso, uma regulação que incomodasse o mínimo possível o mercado. Mesmo deixando isso quase que explícito, é curioso o destaque, mesmo que superficial, da necessidade de dar transparência e democracia às decisões dos órgãos que viriam a ser criados, embora isso se configurasse na prática em meras retóricas vazias e jogadas no texto do documento. Os princípios que deveriam ser observados na elaboração dos anteprojetos de criação das agências foram definidos pelo CRE da seguinte forma:

- a) autonomia e independência decisória do ente regulador;
- b) ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, de seus procedimentos e decisões e de seus relatórios de atividade, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei;
- c) celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores, usuários e investidores;
- d) participação de usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas, na forma que vier a ser regulada em lei;
- e) limitação da intervenção do Estado, na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução. (BRASIL, 1997c, p 27)

Como pode ser percebido no trecho acima, a participação da sociedade, nitidamente entendida como composta por cidadãos clientes consumidores de serviços públicos, é colocada em destaque nas recomendações do CRE. Fazia parte dos objetivos dar um teor democrático às agências que seriam criadas, na medida em que o CRE destacava a

¹⁷² O discurso de apontar o modelo de Estado que vigorava até aquele momento como ultrapassado e ineficiente, enfim, as justificativas para o desmonte do setor público de serviços e venda de estatais era recorrente. De acordo com os diagnósticos presentes no documento do CRE, as instituições regulatórias presentes na administração pública estatal até aquele momento eram caracterizadas da seguinte forma: “O aparato regulatório existente é enorme, obsoleto, burocratizante e, em essência intervencionista, sendo necessário primeiro desregular para, a seguir, regular por novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados.” (BRASIL, 1997c, p 26).

necessidade da participação de “usuários, consumidores e investidores” através de audiências públicas. Contudo, são posições meramente consultivas sem influência nos rumos já certamente pré-estabelecidos, e que nos remetem mais uma vez à confluência perversa que nos fala Dagnino (2004), sobretudo quando o conceito de participação se faz presente no documento. Ao mesmo tempo, o CRE não reivindicou a participação social, mesmo que mínima, na elaboração do conjunto de recomendação das reformas da administração pública, e muito menos colocou em uma só linha a possibilidade de poder deliberativo na participação destes na elaboração das normas regulamentares conforme descrito acima.

Além dos princípios colocados, o CRE propunha também recomendações sobre o novo regime regulatório a ser elaborado pelos ministérios setoriais competentes, de modo que os anteprojetos de lei deveriam observar uma série de normas, conforme descrito a seguir: (a) organização sob forma de autarquia com autonomia financeira, gerencial e operacional; (b) independência decisória, assegurada pela nomeação dos dirigentes pelo presidente após aprovação pelo Senado Federal, com processo decisório colegiado, e recrutamento dos dirigentes da autarquia mediante critérios que atendam exclusivamente ao mérito e a competência profissional; (c) conter normas sobre atribuições e competências privativas do ente regulador, com ressalvas ao controle da legalidade; (d) outorgas de concessão de serviço público devem estar de acordo com as políticas de governo; (e) colegiado do ente regulador com número de dirigentes não superior a cinco; (f) existência de audiências públicas com a participação de usuários, consumidores e investidores para a elaboração de normas específicas ou na solução amigável de controvérsia relativa à prestação do serviço, mediante audiências públicas; (g) a faculdade do ente regulador acolher compromissos de cessação de práticas econômicas específicas e de compromissos de desempenho, como forma de solução de conflitos entre consumidores, agentes prestadores de serviços e investidores; (h) a vedação de decisões fundadas exclusivamente em informações trazidas pelos interessados e a faculdade do ente regulador contratar de fontes independentes o fornecimento de informações técnicas no Brasil e no exterior, assim como de consultoria externa, a critério do colegiado; (i) a previsão de recursos de tutela, restrito ao exame da legalidade de ato definitivo da autarquia; (j) a fixação das regras de desregulamentação do setor de atividade específica, se for o caso. Outras duas recomendações do CRE indicavam ainda que os anteprojetos de lei das agências antes de serem encaminhados para presidência fosse publicado pelo meio oficial ou discutidos em audiência pública, e em seguida submetidos a exame pela Comissão Federal de

Desestatização e pela Câmara de Reforma do Estado. Basicamente este era o desenho institucional que as agências que seriam criadas deveriam seguir¹⁷³.

Na prática, porém, houve um descompasso entre as recomendações do CRE e o que foi realmente colocado em prática pelo governo, conforme relata Nunes (2007). No seu entender, faltava interação entre o CRE e os departamentos e órgãos setoriais responsáveis por pensar e implementar o processo de reestruturação exigido para cada setor. Tal fato levou os Ministérios de Minas e Energia, e de Comunicações, a tomarem caminhos próprios na busca da forma mais apropriada de reestruturação setorial, apropriando-se mais de estudos técnicos internos, ou realizados por consultorias contratadas externamente, do que nas recomendações do CRE. Nesse ponto, torna-se interessante e esclarecedor compreender como se deu a reestruturação do setor elétrico naquele momento, e conseqüentemente a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica, sobretudo, devido à relação próxima que este setor teve com a administração das águas no país ao longo do tempo.

Não é novidade que o governo FHC atribuía ao modelo de desenvolvimento que vigorou no país até os anos 1980, baseado no modelo de substituição de importações e industrialização, a maior parte das dificuldades encontradas no âmbito da administração pública e crise fiscal. Seu projeto político de reestruturação de diversos setores de infraestrutura, em especial o elétrico, mas também comunicações, transportes e saneamento, seguiam a lógica neoliberal. Dessa forma o caminho sugerido e buscado foi a privatização, no sentido de seguir a ideia segundo a qual o mercado é um alocador ótimo de recursos.

Conforme já salientamos, o principal instrumento conseguido pelo governo logo no primeiro mês de FHC como presidente foi a aprovação da Lei de Concessões na busca por investimentos privados na infraestrutura. O projeto de lei que até então tramitava no senado possibilitou uma nova definição para a atuação do setor privado, o que permitiu investimentos na forma de concessões e associações com empresas públicas e estrangeiras. Nunes (2007) chama a atenção mais uma vez para um impasse que começa a ocorrer com os estados a partir do momento que a privatização do setor elétrico passou a se efetivar antes mesmo da definição de como se se daria efetivamente a regulação.

No caso, os estados da federação começaram a desenvolver estudos para fiscalizar e realizar concessões regionais e licitações próprias. Naquele momento o governo passa a receber inúmeras críticas a ponto de ser pensada a possibilidade de dotar o DNAEE como autoridade reguladora, proposta que acaba não vingado. Vai ser, no entanto, somente a partir

¹⁷³ Cf. em BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O Conselho de Reforma do Estado/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997c.

da reestruturação do DNAEE que surge os projetos de lei que dão origem à ANEEL. Segundo Nunes (2007), o DNAEE era alvo de críticas, principalmente dos Estados, fator que levou São Paulo e Bahia a serem os pioneiros na realização de estudos com o objetivo de reestruturação e a privatização do setor elétrico no âmbito de seus domínios¹⁷⁴.

O DNAEE, identificado com o modelo burocratizante e intervencionista de Estado que o novo governo se propunha a combater não atendia as necessidades da reestruturação que estava sendo colocada em curso para o setor elétrico. A principal crítica era sua posição centralizadora, caso fosse colocado como agente regulador, fator que preocupava os Estados e poderia afastar os investidores privados. Ao analisar de forma aprofundada os debates sobre a reestruturação do setor elétrico, Nunes (2007) demonstra ainda que os impasses apenas começariam a ser apaziguados quando o governo federal autorizou o Ministério de Minas e Energia a desenvolver propostas e apresentá-las ao Conselho Nacional de Desestatização para criação de uma entidade reguladora com mais autonomia do que o DNAEE. É nesse processo que tem origem o projeto de lei que cria a Agência Nacional de Energia Elétrica. Assim, a primeira experiência de agência reguladora no Brasil estaria diretamente ligada ao setor de energia elétrica, principal alvo das políticas de privatização desde o governo Collor¹⁷⁵.

Ao mesmo tempo, os debates que ocorriam na Câmara dos deputados desde 1991 na busca por uma nova política de águas para o país através do projeto de lei 2249/91 que anos mais tarde se tornaria a lei 9433/97, refletiu em alguns momentos a reestruturação que estava ocorrendo no setor elétrico. Dessa forma, não há como negar que exista uma relação próxima entre os dois setores, ou mesmo fechar os olhos para o fato de que as tentativas de busca de caminhos mais autônomos para a administração das águas iriam mais cedo ou mais tarde entrar em conflito com o setor de energia elétrica, devido, principalmente, o papel preponderante de controle sobre os recursos hídricos que o DNAEE teve ao longo do tempo¹⁷⁶.

¹⁷⁴ De acordo com Nunes (2009, p 63), o DNAEE não tinha uma boa imagem entre os estados e o governo federal: "O DNAEE era considerado um órgão inepto por falta de estrutura, recursos e autonomia decisória. Essa característica do DNAEE, enquanto autoridade reguladora, imprimia uma baixa capacidade de atuação diante dos conflitos setoriais dificultando a discussão com o governo federal – considerado excessivamente burocratizado. Ademais, a condição de órgão subordinando ao MME dificultava a atuação dos estados para resolver problemas locais.[...]"

¹⁷⁵ De acordo com Nunes (2007), a necessidade de reestruturação do setor de energia elétrica já estava colocada na Constituição Federal de 1988, porém ganhou impulso durante o governo Collor com o Plano Nacional de Desestatização voltado para a privatização do setor. Em 1993, a lei 8631/93, conhecida como Lei Eliseu, foi fundamental para que as concessionárias atraíssem o interesse do setor privado. De acordo com Nunes (2007, p54): "Aprovada como Lei 8631/93, e logo denominada Lei Eliseu, esse dispositivo introduziu na forma legal uma política tarifária eficiente e estimuladora do desempenho econômico das concessionárias. A nova lei atendeu à cobrança feita por empresas do setor que queriam evitar a interferência casuística do governo federal."

¹⁷⁶ A reestruturação do setor elétrico brasileiro durante o governo FHC levou a um cenário de crise energética e racionamento de energia, ficando popular a expressão "apagão" para se referir aos cortes de fornecimento que se tornaram corriqueiros principalmente no ano de 2001. Segundo Goldenberg e Prado (2003), a crise do setor elétrico no governo Cardoso deve-

Desde o Código de Águas de 1934 o controle hídrico estava submetido ao de energia elétrica atendendo as políticas desenvolvimentistas fomentadas pelo Estado, que tinha por objetivo suprir as infraestruturas por meio de investimentos em setores fundamentais para o desenvolvimento da indústria e urbanização¹⁷⁷. A legislação criada no governo Vargas foi a principal regulação do setor de águas até os anos 1990, período em que se iniciou os debates para um novo modelo de gestão, atendendo assim o conteúdo da Constituição Federal que por meio do inciso XIX, artigo 21, dava competência à União para instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, além de definir critérios de outorga e uso das águas.

À luz dessa conjuntura, enquanto entrava em pauta a reestruturação do setor elétrico com foco na privatização, se discutia também em âmbito federal uma nova política de águas. Ao final, a criação de uma agência reguladora para as águas, assim como ocorreu com a energia elétrica, foi consequência dos rumos que tomaram os debates para o estabelecimento da PNRH, que inevitavelmente foi influenciada pelo teor das mudanças que estavam sendo realizadas com a Reforma do Estado discutida até aqui.

se, sobretudo a falhas de gerenciamento estratégico, coordenação e planejamento, causados pela adoção de uma reforma calcada em experiências de outros países e inadequada às características brasileiras e ao nosso sistema predominantemente hidrelétrico.

¹⁷⁷ O Código de Águas foi criado com a Constituição de 1934, tendo sido fundamental para que o governo pudesse regulamentar o uso não só da água como de todos os minérios encontrados no subsolo, separando por meio do Artigo 118 a propriedade do solo dos recursos minerais. De acordo com a Constituição de 1934, Artigo 118, “as minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial”.

3. A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS

O objetivo nesse momento é entender os debates que ocorreram no Congresso Nacional para o estabelecimento de uma nova lei de águas, e assim delinear o processo de criação da ANA. Tentamos aqui situar através de uma perspectiva histórico-política as pretensões iniciais do governo com a ANA, e definir em seguida a estrutura que a mesma foi pensada. No caso, a intenção é pontuar aqui como ao longo das discussões no Congresso para criação da lei 9.433/97, interesses de setores usuários, principalmente o elétrico, foi em grande medida preservado, ao mesmo tempo em que um modelo economicista de gestão das águas estava sendo estabelecido, e desse modo abriu margem para que a água passasse a ser administrada como um recurso essencialmente econômico.

3.1 A Política Nacional de Recursos Hídricos: tramitação da lei 9.433/97

Diante do que pontuamos anteriormente, o estabelecimento de uma nova legislação para regular os recursos hídricos teve início antes da Reforma do Estado proposta no governo FHC. Através do Decreto 99.400 de 18 de julho de 1990, o então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, instituiu um grupo de trabalho por meio da coordenação da Secretaria de Assuntos Estratégicos com o objetivo de propor medidas para o estabelecimento de uma Política Nacional de Recursos Hídricos e um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), conforme constava na Constituição de 1988¹⁷⁸. O grupo de trabalho foi composto por representantes dos Ministérios da Marinha, das Relações Exteriores, da Saúde, da Economia, Fazenda e Planejamento, da Agricultura e Reforma Agrária, da Infraestrutura e da Ação Social, e das Secretarias da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Regional e de Assuntos Estratégicos. Os trabalhos chegaram ao Congresso Nacional como projeto de lei 2.249/91 onde passou a ser objeto de debates em seminários e reuniões técnicas.

A tramitação do projeto de lei ocorreu na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) e teve como primeiro relator o deputado Fabio Feldman do PSDB/SP. Durante sua relatoria, no governo Itamar Franco, foi elaborado um substitutivo com boa aceitação tanto por parte da Câmara quanto de usuários. A leitura da relatoria de

¹⁷⁸ Cf. em Decreto Executivo 99.400/1990 de 8/07/1990 Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2099.400-1990?OpenDocument>. Acesso em fev. 2014.

Feldman deixava claro que a opção havia sido por um sistema mais descentralizado e horizontalizado com a mínima interferência possível do poder público nas decisões locais.

A relatoria comandada por Feldman fez alterações em relação ao projeto que chegou à CDCMAM, pois considerava insatisfatória a versão original quanto à participação da sociedade e a descentralização. Segundo consta no texto do substitutivo, o relator afirmava que o projeto de lei na sua versão original privilegiava em demasia o papel e a responsabilidade do poder público na implantação do SNGRH, pois o controle estaria concentrado num colegiado nacional formado por representantes do poder público federal e estadual, e com privilégio para os primeiros¹⁷⁹. Outra crítica do substitutivo apontava uma concentração excessiva de poderes na secretária executiva de recursos hídricos. As inspirações de Feldman ao elaborar o substitutivo do projeto se baseavam em experiências estrangeiras de gerenciamento, especialmente no modelo francês¹⁸⁰.

O ponto central do substitutivo era de fato a descentralização, de forma que designava o sucesso da nova lei à delegação da gestão das águas para esferas locais, permitindo a participação dos usuários, com uma preferência clara para a atuação do município em relação ao Estado, e do Estado em relação ao poder público federal. A intenção era uma gestão de baixo para cima, a partir dos Comitês de Bacia, que seriam a base de todo o sistema, com a intenção de descentralizar o processo decisório e as atividades executivas. Considerava também que Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam instituir políticas e sistemas próprios desde que dentro dos limites da lei federal. A relatoria definia da seguinte forma o que propunha para o SNGRH:

[SNGRH] Está estruturado em três níveis – nacional, estadual e local. Nos níveis federal e local são criados colegiados, com poderes deliberativos, encarregados dos atores intervenientes, da arbitragem de conflitos e das decisões relativas ao planejamento dos respectivos recursos hídricos. No nível nacional, é criado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e, no local, os Comitês de Bacia Hidrográfica. Neste nível, o da bacia hidrográfica, são criados organismos executivos, as Agências de Água, para realizarem o planejamento dos recursos

¹⁷⁹ Nas palavras do relator Fábio Feldman: “O Sistema de Gerenciamento necessita de aperfeiçoamento. O poder, de fato, está concentrado no Colegiado Nacional. O papel e as competências dos Comitês de Bacia não estão claros e seu poder de decisão é limitado, o que confere a esses colegiados função meramente consultiva. O Colegiado Nacional é formado, exclusivamente, por representantes do Poder Público Federal e Estadual e as normas para seu funcionamento favorecemos primeiros, em detrimento dos segundos. A representação da esfera municipal e dos usuários é limitada aos Comitês de Bacia Hidrográfica, onde não há predominância de representantes do Poder Público e não está prevista a representação da comunidade, o que seria justificável, pois todos somos usuários, ainda que indiretos, dos recursos hídricos. Os colegiados regionais são dispensáveis. Sua ação tenderia a enfraquecer a atuação dos Estados, contrariando a natureza federativa do Estado brasileiro.” (BRASIL, 1996, p 21643)

¹⁸⁰ Segundo o relator Fábio Feldman no âmbito do seu substitutivo: “A experiência francesa consolidou nossa convicção sobre as vantagens da gestão dos recursos hídricos por bacias hidrográficas, com ampla participação dos usuários da água e da sociedade, em geral. Pudemos verificar não somente a sólida viabilidade financeira do sistema, como a possibilidade de o mesmo gerar os recursos financeiros essenciais para a alavancagem dos investimentos necessários à garantia de disponibilidade de água e de melhoria de sua qualidade”. (BRASIL, 1996 p. 21640)

hídricos da bacia e efetuem a cobrança por seu uso. Compõem, ainda, o Sistema os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos dos poderes público federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão dos recursos hídricos. (BRASIL, 1996, p 21644).

Outra contribuição do relator foi recomendar a criação de agências de bacia local para cada comitê, pensada com o objetivo de operacionalizar um dos principais instrumentos da nova lei, a cobrança pelo uso da água. Seriam constituídas como empresas públicas e controle acionário dos governos federal ou estaduais, de acordo com o domínio do curso d'água principal da bacia hidrográfica. Estas não seriam agências reguladoras, como se configurou a ANA anos mais tarde, mas sim órgãos para dar suporte técnico para os comitês de bacia, com funções bem definidas¹⁸¹.

Assim, a gestão técnica e econômica da água mesclada com a participação dos usuários pode ser entendida como as principais contribuições do novo substitutivo. O tripé - adequação, descentralização e participação – resume bem as pretensões da relatoria: adequação do planejamento e da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, biológicas, demográficas, econômicas sociais e culturais das regiões; descentralização do planejamento e da gestão de recursos hídricos; e participação do poder público, usuários e comunidades no planejamento e gestão (BRASIL, 1996, p 21656).

A cobrança pelo uso da água aparecia como uma medida econômica que induziria o uso racional dos recursos hídricos. Era colocada no sentido de reconhecer seu valor econômico e gerar recursos financeiros para ser utilizado nas bacias correspondentes da arrecadação. Havia na nova lei que estava sendo criada uma mescla de elementos contraditórios, pois ao mesmo tempo em que se buscava dar uma característica progressista e participativa para a política de águas, mesmo que ainda não muito bem definidas, também impunha instrumentos liberais economicistas como a cobrança pelo da água.

Outro ponto fundamental do substitutivo diz respeito à divisão das regiões hidrográficas em três – Amazônica, Nordeste e Platina. Em cada região hidrográfica seria instalado um comitê com função de implantar a PNRH. Basicamente, o substitutivo propunha uma regulação das águas onde agentes locais tivessem um papel mais ativo. Esse era um ponto que teve aceitação relativamente positiva por parte de entidades públicas e privadas (universidades, organismos governamentais de vários estados, universidades, ONG's e

¹⁸¹ “As Agências de Águas são criadas para executar a cobrança do uso dos recursos hídricos de sua jurisdição e para fornecer apoio técnico, financeiro e administrativo necessário ao funcionamento do respectivo, ou respectivos, Comitê de Bacia Hidrográfica, viabilizando seu funcionamento. Exercem a função de secretaria executiva desses comitês.” (BRASIL, 1996, p 21645)

representantes de organismos financeiros como o Banco Mundial) que foram consultados na sua apreciação, conforme pode ser percebido na descrição da relatoria¹⁸².

Em linhas gerais, o parecer do primeiro relator pode ser definido como um texto mais detalhado nas suas definições, e que dava poder e maior responsabilidade para os comitês de bacia, considerados a base fundamental do que se pretendia naquele momento para o SNGRH. Aparentemente, a relatoria propunha uma regulação dos recursos hídricos através de instrumentos que garantissem autonomia para os usuários dentro dos comitês de bacia, de modo a retirar determinadas responsabilidades do poder público e diluí-las entre esses mesmos usuários.

De qualquer forma, evidentemente que várias incertezas pairavam sobre os principais destaques do novo texto, como, por exemplo, a indagação sobre a quem caberia realmente à participação e as decisões sobre o controle das águas, ou seja, a quem estaria aberta a participação nas decisões que se pretendia descentralizada. Seriam apenas aos grandes usuários com seus interesses preservados, ou a população, representada nos movimentos sociais, ambientalistas, atingidos por barragens, camponeses, moradores de periferia afetados pela falta de saneamento básico e poluição dos rios, enfim, a um corpo amplo e difuso da sociedade. Dar-se-ia voz à heterogeneidade social e étnica da sociedade, ou as decisões ficariam a cargo de um grupo de iluminados?

Em nenhum momento se percebe nos textos da relatoria uma atenção mais detalhada no sentido de responsabilizar o poder público para criar os meios necessários de participação mais ampla da sociedade nos debates, no caso, instrumentos que realmente pudessem dar autonomia também para sujeitos que são impactados de forma mais direta pela poluição e

¹⁸² Segundo a relatoria, na reunião para apreciação do substitutivo: “Estiveram presentes a essa reunião técnica e especialistas públicos e de entidades não governamentais, destacando-se: representante da vice-governadoria do Estado da Bahia, Secretários Estaduais de recursos hídricos, assuntos correlatos ou meio ambiente, ou seus representantes, dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; representantes de órgãos federais que atuam na área de recursos hídricos, a saber, Secretaria de Recursos Hídricos e Departamento Nacional de Obras contras as Secas DNOCS, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, do Ministério de Minas e Energia, Ministério da Marinha, Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Fundação Estadual do Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso; Comitês de Bacia Hidrográfica e Consórcios Inter Municipais de Bacias Hidrográficas das bacias dos rios Paraíba do Sul, São Francisco, Piracicaba Capivari Jundiá (SP) e Jucu Santa Maria (ES); Consultoria Legislativa do Senado Federal; entidades de ensino e pesquisa e organizações não governamentais, a saber, Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – IPH/UFRGS, Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH, Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem – ABID, Associação Brasileira de Águas Subterrâneas – ABAS, Instituto Latino Americano – ILAM, Instituto sociedade, População e Natureza – ISPN, e SINTATEMA – SP. Contamos com a presença e colaboração dos especialistas internacionais: Sr. John Kramer, advogado especialista em direito de águas, procurados do “Department of Water Resources – State of California” (Departamento de Recursos Hídricos do Governo do Estado da Califórnia), dos Estados Unidos, Sr. Thien Duc Nguyen, da Agência da Água da Bacia Sena- Normandia, da França, Sr. Nicolas Bournon, do Convênio Cooperação França-Brasil – Projeto Paraíba do Sul, Sr. Wilfried Teuber, do Ministério do Meio Ambiente da Alemanha, Prof. Miguel Mathus, advogado especialista em direito de águas, da Universidade de Mendoza, da Argentina, e Srs. José Simas e Henrique Aguilar, da Superintendência Regional do Banco Mundial no México.” (BRASIL, 1996, p 21642).

falta de acesso à água de qualidade para o dia a dia. Ao contrário, como veremos adiante, o que se viu foi a imposição de obstáculos para essa participação social minimamente proposta na legislação.

Aparentemente, a influência do texto do relator parecia ancorada em conceitos estipulados pelos princípios da Conferência de Dublin sobre Recursos Hídricos e Desenvolvimento Sustentável (1992), que designava que “o desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados na participação dos usuários, dos planejadores e dos que tomam decisões políticas em todos os níveis”. Nas propostas da Conferência de Dublin, estava presente o foco na gestão descentralizada e participativa, e a definição da bacia hidrográfica como unidade básica do planejamento. Também era recomendado o reconhecimento da água como bem público dotado de valor econômico, e estabelecimento de instrumentos de gestão como a outorga e a cobrança pelo uso da água, desde que realizada através de um plano de recursos hídricos debatido de antemão nos comitês. São modelos formulados em países que possuem muitas vezes uma realidade social, econômica e geográfica diferentes das encontradas no Brasil, e dessa forma, transplantar modelos prontos necessita evidentemente de uma atenção maior para as especificidades locais, algo nem sempre perceptível nos debates que haviam ocorrido até aquele momento na Câmara dos Deputados.

Com o início do governo FHC, e a troca dos parlamentares no Congresso Nacional, a relatoria do projeto de lei passou para as mãos do deputado Aroldo Cedraz¹⁸³ do PFL/BA, que ao assumir a relatoria no início de 1995 entendia que não seria mais necessária uma ampla consulta à sociedade, pois considerava que isto já tinha ocorrido durante o período em que Feldman esteve à frente da relatoria. No entanto, enfatizou a necessidade de entender o que o novo governo empossado pensava a respeito do projeto de lei. Para isso, organizou consultas aos Ministérios do Meio Ambiente, Minas e Energia e a Secretária de Assuntos Estratégicos, situação que trouxe poucas alterações, porém significativas.

O texto substitutivo final de Cedraz era menos detalhado do que o elaborado por Feldman, dando margem para dúvidas na sua interpretação. Por exemplo, no substitutivo de Feldman era destacado que os comitês seriam responsáveis pela efetivação da PNRH, algo que não está claro no texto de Cedraz que está voltado mais para questões objetivas no relacionado à composição dos comitês e região de atuação.

No geral, embora Cedraz tenha mantido a essência e a estrutura do substitutivo anterior, ele realizou alterações em aspectos relacionados diretamente aos comitês de bacias,

¹⁸³ Atualmente é ministro do Tribunal de Contas da União. Professor licenciado de Medicina Veterinária da Universidade Federal da Bahia. Foi deputado federal entre 1990 e 2006.

tirando autonomia, além de vinculá-los de forma mais clara ao poder público federal ou estadual, onde incluiu um parágrafo único que dizia: “Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio de águas.” (BRASIL, 1996, p 21651).

A descentralização da gestão das águas com autonomia real para usuários locais nos comitês de bacia era um ponto que entrava em conflito com o setor elétrico que estava em vias de privatização. Mas, o que mais causou discordância por parte do executivo federal foi no relacionado à cobrança pelo uso da água. No texto substitutivo de Cedraz não havia nenhuma distinção sobre a cobrança pelo uso da água, e ficava implícito no texto que o aproveitamento hidrelétrico também estaria incluso. Lembrando que o setor passava por reestruturações com objetivos de privatização das estatais, certamente o governo temia que a cobrança pela água pudesse trazer problemas nesse sentido.

Em setembro de 1996, o deputado Romel Anízio do PPB/MG, que fazia intermediação entre a Câmara e o executivo, apresentou mais um substitutivo em que são colocadas as posições do Ministério de Minas e Energia, sugerindo adaptações que posteriormente iriam ser incluídas no texto final para ser colocado em votação. O parecer do relator Romel Anízio dizia:

Nas discussões desenvolvidas com os interlocutores do Poder Executivo, apresentaram-se como principais pontos de divergência os aspectos relacionados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e a forma de arrecadação, a administração e a aplicação dos recursos dali provenientes. Diversas questões de forma e redação e a necessidade de uma melhor compatibilização com a política de energia elétrica foram levantadas.

Em função dessas discussões – ressaltou-se que intensas – várias adaptações foram sugeridas ao texto aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, destacando-se:

- a possibilidade do Poder Executivo Federal ter maioria de 50% mais um no Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- a administração por entidades financeiras oficiais, dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;
- a retirada de funções características de banco de desenvolvimento, dadas às Agências de Água;
- um regime transitório para outorga de direito de uso de recursos hídricos para a geração de energia elétrica;
- a previsão de um projeto de lei específico, a ser enviado ao Congresso Nacional no prazo de 120 dias, tratando do regime jurídico das Agências de Água; e
- a reintrodução, no texto, de modificações no art. 1º da Lei 8.001, de 1990, que trata da distribuição dos royalties pagos pela exploração de potenciais hidrelétricos a órgãos do Poder Executivo. (BRASIL, 1996 b, p. 25350)

A alteração proposta por Romel Anízio demonstra resistência do setor elétrico com a possibilidade da descentralização colocada na nova lei de águas. Em certo sentido, entendiam que isto poderia configurar uma perda de controle do governo federal sobre as decisões que

passariam a ser tomadas na administração das águas, principalmente no relativo à outorga e a cobrança pelo uso da água.

A lei que foi para votação na Câmara em outubro de 1996 absorveu as recomendações do substitutivo proposto por Romel Anízio, fator que retirou o caráter que dava um teor realmente de descentralização contido no substitutivo de Feldman, que privilegiava maiores poderes para os comitês decidirem sobre os destinos das bacias. O que parece claro, no entanto, é que os debates que ocorreram na Câmara dos Deputados sobre projeto de lei 2.249/91, com as alterações do parecer do Ministério de Minas e Energia, é que a nova lei de águas apenas seria aprovada, após mais de cinco anos de tramitação, caso as exigências do setor elétrico fossem atendidas.

Uma das críticas ao novo substitutivo partiu do deputado Sergio Miranda do PCdoB/MG, que defendia o texto conforme o substitutivo de Cedraz, afirmando que o parecer do Ministério de Minas e Energia, embora não ferisse a estrutura do projeto, desvirtuava questões essenciais, principalmente no que se refere ao uso múltiplo da água. Sua principal crítica entendia que o setor elétrico, de acordo com o novo substitutivo, não seria regulado pela PNRH, pois estaria isento de pagamento pelo uso da água em vazões turbinadas, conforme o constava no artigo 22 da PNRH.

Ora. Sr. Presidente, o setor elétrico é poluidor dos rios evidentemente. O setor elétrico é uma ameaça ao ecossistema, ao fazer grandes barragens. Defendo a implementação de barragens e o aproveitamento da água para produzir energia elétrica. Mas como aqueles que vão usar a água para irrigação ou despejar resíduos nos rios vão pagar por isso, e o setor elétrico fica à margem do projeto? (BRASIL, 1996c, p 27627)

Outra questão colocada por Sergio Miranda dizia respeito à retirada do setor elétrico da obrigação de compensar os municípios que fossem atingidos por barragens. Sobre o fundo originado da cobrança pelo uso da água, o deputado indagava a possibilidade desse dinheiro “desaparecer”, pois de acordo com o texto em votação, ele não seria mais administrado por um fundo local na bacia correspondente, mas seria levado para o orçamento da União. Miranda, como líder do PCdoB, apresentava o partido como favorável ao substitutivo de Cedraz, mas contra o do Ministério de Minas e Energia apresentado por Romel Anízio.

Mais grave ainda: o art. 22 - e aí é uma inovação do projeto - diz que nas derivações captações e extrações, o usuário vai pagar. Quem usa água para irrigações ou para seu abastecimento próprio vai ter de pagar, e é justo que pague. Define-se a figura do usuário pagador, define-se a figura do poluidor pagador. Nos lançamentos de esgoto, vai-se pagar, mas se retirou o pagamento do setor elétrico pela vazão turbinada. Argumenta-se. sr^{as} e srs. Deputados, que poderia haver bitributação, mas a parte tem de subordinar-se ao todo. Um plano de recursos hídricos colocaria a definição dos objetivos que envolvem todos os setores, posteriormente, dever de fazer uma regulamentação para saneamento, irrigação e setor hidrelétrico. Mais

grave ainda, Sr. Presidente, na questão da compensação aos Municípios que terão suas áreas atingidas por barragens também se retira o setor elétrico.

Sr. Presidente, dois outros pontos fundamentais. No projeto original criava-se um fundo. Toda essa contribuição iria para um comitê e esses recursos, fundamentalmente, seriam investidos naquela bacia. O Governo acaba com o fundo e leva todo o dinheiro para o Orçamento da União. Lá, Sr. Presidente, Srs. Deputados, esse dinheiro da contribuição de quem usa os recursos hídricos vai sumir. Por isso, o PC do B vota a favor do primeiro substitutivo, o do Deputado Aroldo Cedraz, e contra o segundo substitutivo. (BRASIL, 1996 c, p 27627)

Em resposta a Sérgio Miranda, Aroldo Cedraz defendia que as modificações do parecer do Ministério de Minas e Energia não alteravam os princípios de seu substitutivo. Tentava assim esclarecer que o projeto da forma como se encontrava “além de dar ordem às coisas, além de permitir a vinda de recursos externos para os setores de abastecimento e saneamento do País, vai resgatar muitos valores de nossa cidadania”. (BRASIL, 1996 c, p 27627 – 27628)¹⁸⁴.

Pertinente, no entanto, foi a intervenção do deputado José Machado do PT/SP, que acompanhou todo o processo de tramitação da lei 2.249/91 ao lado de Aroldo Cedraz. Ao destacar que o projeto havia sido exaustivamente discutido, Machado afirmava que nos acordos com os líderes do governo, particularmente com o setor elétrico, o deputado Aroldo Cedraz teve que recuar e conceder em muitas situações para que ocorressem avanços. Nas suas palavras:

Solidarizo-me com o deputado Aroldo Cedraz, porque eu percebi que, se não fossem feitas certas concessões, esse projeto ficaria encalhado por mais um tempo nesta casa, causando um vácuo, um vazio legislativo nesta estratégica questão dos recursos hídricos em nosso País. (BRASIL, 1996 c, p 27628)

Realmente, o que fica de certa forma evidente, a partir dos debates realizados na Câmara Federal, é que se as exigências do Ministério de Minas e Energia não tivessem sido atendidas, provavelmente a nova lei de águas continuaria por mais um bom tempo sem ser colocada em votação, ou mesmo correria o risco de ser aprovada e em grande parte vetada pelo executivo. Este aspecto coloca questionamentos sobre as reais mudanças que a nova lei poderia de fato trazer nas suas relações com o setor elétrico. Aparentemente foi criado um aparato regulatório considerado moderno e participativo para gestão das águas, mas que ainda mantém aspectos que garantem os interesses das empresas de energia hidrelétrica, sobretudo nas partes consideradas inovações do projeto, como a cobrança pelo uso da água.

Apesar das concessões e modificações, a aprovação da lei 2.249/91 em outubro de 1996 na Câmara dos Deputados não deixou de ser saudada como uma mudança significativa

¹⁸⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da 178ª Sessão, em 22 de outubro de 1996. Diário do Câmara dos Deputados, Brasília, DF: ago. 1996 c. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=D23OUT1996.pdf&npagina=180>>. Acesso em 05/2014.

no setor de águas. Não somente pela suposta descentralização e separação da regulação e função de outorga do Departamento de Água e Energia Elétrica, mas também pelo respaldo legal para instalação de comitês de bacias hidrográficas. Ao mesmo tempo deu destaque para questões técnicas instrumentais econômicas como forma de gestão, através da cobrança pelo uso da água e sistema de outorgas¹⁸⁵. A dúvida que pairava sobre essa nova legislação indagava se realmente ela traria modificações na ampliação do acesso às águas e na sua sustentabilidade, ou se representaria apenas mudanças que na realidade manteria intacto antigos privilégios existentes.

O projeto de lei passou rapidamente pelo senado, sendo aprovado sem alterações, de modo que chegou às mãos do presidente em janeiro de 1997. FHC sancionou a lei ainda em janeiro, porém, mesmo com o texto da Câmara tendo atendido várias recomendações do Ministério de Minas e Energia, o presidente impôs treze vetos ligados diretamente ao setor elétrico, e o primeiro deles atingiu diretamente o formato de como deveria ser os Planos de Recursos Hídricos.

Segundo a nova lei os planos têm por finalidade fundamentar e orientar a implementação da PNRH e o gerenciamento dos recursos hídricos. Os vetos se deram nos incisos VI e VII do artigo que se atinham ao conteúdo dos planos e impunham responsabilidade quanto à execução das medidas, programas e projetos. Também incidiu no relacionado ao cronograma de execução e programação orçamentário-financeira associada às medidas, programas e projetos vinculados aos planos. FHC, na sua justificativa, destacava a inviabilidade de tais medidas diante do processo de privatização do setor elétrico, ao chamar a atenção para Lei de Concessões e para legislação que regulamentava a outorga de serviços públicos:

O detalhamento previsto nos incisos VI e VII do art 7º, para a apresentação dos Planos Nacionais de Recursos Hídricos, torna impraticável sua operacionalização, uma vez que a sistemática adotada para o setor elétrico brasileiro permite obter tais elementos a nível de cada projeto somente após a licitação, a qual se dará depois de aprovado o Plano Nacional de Recursos Hídricos. As condicionantes legais e reais do setor elétrico, tanto na parte estatal como na que o Governo pretende privatizar, já estão exaustivamente disciplinadas pela regulamentação do Código de Águas e pelas Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e nº 9.074, de 7 de julho de 1995. (BRASIL, 1997d, sem paginação)

¹⁸⁵ Mesmo antes de ser sancionada por FHC, a nova lei de águas já era vista como uma possibilidade de fiscalizar e regular o uso de forma mais eficiente, principalmente pelos instrumentos gerenciais que oferecia. O destaque, principalmente na imprensa, era dado em função da mudança de conceito que se impunha sobre os recursos hídricos, isto é, deixava de ser um bem ilimitado e inesgotável, para ser considerada um bem de domínio público, limitado e de valor econômico. Após a aprovação na Câmara dos deputados, uma matéria informativa no jornal "O Estado de São Paulo" reforçava a concepção de que a nova lei garantia para o país instrumentos necessários para a racionalização do uso dos recursos hídricos, até então fartos, mais mal aproveitados. Cf. em O Estado de São Paulo. A Nova Política de Águas. Notas e Informações. Página A3. Out. 1996.

Outra preocupação apresentada por FHC nos vetos se deu em relação à outorga do uso dos recursos hídricos, e até que ponto isso poderia interferir sobre os vencedores das licitações do setor elétrico. O artigo 17 dizia o seguinte:

A outorga não confere delegação de poder público ao seu titular.

Parágrafo único. A outorga de direito de uso de recursos hídricos não desobriga o usuário da obtenção da outorga de serviço público prevista nas leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.704, de 7 de julho de 1995. (BRASIL, 1997d, sem paginação)

A justificativa do veto do artigo descrito acima provinha da discordância do presidente sobre o fato da outorga não conferir delegação de poder público. FHC afirmava que: “A bem do interesse público, os vencedores das licitações precisarão contar com a garantia da outorga total do objeto licitado, e não apenas parte” (BRASIL, 1997 d). A preocupação demonstrada pelo executivo federal era fazer com que a lei prejudicasse o mínimo possível a reestruturação realizada no setor elétrico, dando a impressão de que a PNRH sancionada como lei 9.433/97 deveria ser moldar aos objetivos desse processo em curso.

Ao se comparar o primeiro substitutivo com o que foi sancionado, é perceptível que o texto inicial aparentava oferecer instrumentos mais bem definidos na forma de administração das águas. Era ao menos objetivo no esclarecimento do caráter independente que os usuários teriam em relação ao executivo federal na formulação dos planos de recursos hídricos, além de propor maior autonomia deliberativa para os comitês e agências de bacia. Tais aspectos impunham um caráter liberal bem definido presente na ideia de descentralização do gerenciamento, com grande ênfase nos setores usuários como principais responsáveis pelos projetos que deveriam ser desenvolvidos para cada bacia hidrográfica.

A PNRH aprovada por FHC, embora tenha consolidado a estrutura concebida pelo primeiro substitutivo no que se refere aos comitês de bacia, adaptou a lei para que o poder público federal ou estadual tivesse maior controle sobre as decisões dos comitês, especialmente ao colocar na participação da sociedade um aspecto mais consultivo do que propriamente deliberativo nas decisões. Embora não tratadas dessa forma naquele momento, os vetos do presidente, juntamente com os substitutivos dos deputados Aroldo Cedraz e de Romel Anízio, impuseram alterações que fizeram com que o histórico controle que o setor elétrico teve sobre as águas no Brasil fosse pouco afetado.

Enfim, com a sanção da PNRH através da lei 9.433/97, o país passava a ter uma nova legislação para o setor de águas, o que representava mais uma mudança nas políticas públicas formuladas durante a Reforma do Estado em relação ao chamado “Estado Vargasista” que FHC dizia combater. A PNRH é significativa nesse sentido, pois a principal legislação que

regulava o uso dos recursos hídricos até então era o Código de Águas criado ainda durante o governo Vargas. A nova lei se apresentava, pelo menos em teoria, como uma “evolução” ao adaptar no seu conteúdo referências que iam desde o conceito de desenvolvimento sustentável conforme formulado pela comunidade internacional, como também as políticas gerenciais defendidas pelo MARE. Contudo, também retirava o significado ideológico da água como bem público de patrimônio do Estado, característico do estado desenvolvimentista, embora a reconhecesse na legislação como bem público dotado de valor econômico.

Sancionada a nova lei de águas, os impasses e questionamentos passam a ocorrer quanto aos meios necessários para sua efetivação e regulamentação. Naquele momento não estava claro como isso ocorreria, situação que inevitavelmente gerou críticas ao governo e abriu caminho para que logo uma agência reguladora para o setor de recursos hídricos pudesse ser criada. O jornalista Washington Novaes era uma das principais vozes na grande imprensa naquele momento a apontar os descompassos do governo na objetivação da PNRH, tendo relatado suas análises em uma série de artigos em um jornal paulista. De acordo com suas constatações, pairava muitas dúvidas devido à demora da aplicação e regulamentação da nova lei, o que causava inquietação de vários setores e acirrava conflitos pelo uso da água.

Novaes, que acompanhava de perto todo o processo de regulamentação da PNRH, chamava a atenção para a confusão e os conflitos que a letargia do governo em iniciar um debate com a sociedade sobre a implantação da nova lei estava causando. Em artigo escrito em dezembro de 1997, criticava os vetos impostos por FHC, fato que em sua opinião desfigurou o texto aprovado no Congresso para privilegiar os interesses dos participantes dos leilões de privatização do setor elétrico, o que fez com que já no ato de sanção da lei se iniciasse disputa pelas águas¹⁸⁶.

Além disso, Novaes também chamava a atenção para o fato de que após a aprovação da PNRH, os debates com a sociedade sobre a forma de implantação da política de águas praticamente foram cessados, e quanto mais tardava a efetivação da regulação, os embates apenas cresciam. Segundo descreve Novaes, os conflitos pelo controle das águas se intensificaram na medida em que governos estaduais passaram a acelerar o processo de instalação de comitês de gestão em rios que os mesmos possuíssem maior domínio territorial em relação a outros Estados. Outra situação observada por Novaes nas bacias foram as disputas entre os usuários da água – irrigantes, indústrias, empresas, etc. – que passaram a

¹⁸⁶ Cf. Novaes, W. Para Clarear as Águas. Jornal O Estado de São Paulo. Espaço Aberto. 05 dez. 1997. p. A 2

buscar maior controle, e assim contribuindo para que os conflitos pelas águas dos rios federais se intensificassem¹⁸⁷.

Em fevereiro de 1998, Novaes voltou a mostrar as contradições entre o que havia definido a nova lei de águas e o que estava sendo feito para sua efetivação, ao relatar que as discussões sobre a regulamentação dos recursos hídricos estavam contrariando totalmente o espírito de uma lei que se dizia democrática e propunha tornar mais justa a gestão da água. Evidenciava ainda a possibilidade da divisão dos votos nos comitês de bacia entre os usuários das águas e o poder público, de uma forma em que a maioria da sociedade civil estava sendo excluída. Até aquele momento ficará decidido que a sociedade teria 10% dos votos nos comitês, o governo 40% e os grandes usuários 50%. Diante disso, as discussões para regulamentação da lei denotava um cenário de criação do que chamou de “condomínio corporativo das águas”, em que a nova lei pouco interferiria¹⁸⁸.

Naquele momento também estava em discussão a criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), instância máxima da PNRH. Novaes via com desconfiança esse debate, dado a constatação que as reuniões estavam sendo fechadas e os debates tratados de forma a excluir a maioria dos representantes da sociedade a partir do argumento de que um conselho com muitas representações o tornaria inoperante. Outra questão que se colocava na época era a da outorga negociável, posição defendida pelos grandes usuários de água, prática em que o detentor de uma outorga poderia negociá-la com terceiros. Tais possibilidades eram vistas com muita preocupação por Novaes, sobretudo devido à possibilidade da água se tornar cada vez mais um objeto de especulação, ao passo em que os debates sobre a regulamentação e implantação da PNRH seguiam praticamente dominados pelo governo federal num papel quase que de agente dos grandes usuários irrigantes e do setor elétrico¹⁸⁹.

Nesse cenário, o primeiro passo do executivo federal de forma mais objetiva no sentido de iniciar a concretização da PNRH foi com a regulamentação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos através do decreto 2.612 de junho de 1998. O decreto definiu quem seriam os integrantes que comporiam o Conselho, bem como suas principais atribuições. Washington Novaes relatou na época que o governo optou realmente por um conselho “enxuto”, composto por 29 membros, com ampla autonomia do governo federal, com quinze

¹⁸⁷ Novaes alertava ainda para a disputa acirrada por direitos de outorga que observou durante sua participação no XII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos ocorrido em Vitória/ES, em que grandes usuários – hidrelétricas, irrigação, empresas de abastecimento e saneamento, principalmente as privadas, tomavam posição de reivindicação de outorga do uso, sendo que muitos requeriam mais do que necessitavam. No seu entender, a situação tornava-se ainda mais preocupante, no sentido de que não havia critérios definidos para avaliar a pretensão dos candidatos à outorga sendo que em poucas bacias havia informações seguras sobre séries históricas de vazão.

¹⁸⁸ Cf. Novaes, W. As águas ainda turvas. Jornal O Estado de São Paulo. Espaço Aberto. 06 jun. 1998. p. A2

¹⁸⁹ Cf. Novaes, W. Água, a sociedade marginalizada. O Estado de São Paulo. Espaço Aberto. 14 ago. 1998. p. A2

representantes com direito a voto – dois representantes do Ministério de Minas e Energia, cinco dos Ministérios da Agricultura, da Indústria e Comércio, dos Transportes, da Fazenda e Planejamento –, mais seis representantes de corporações – água, saneamento, irrigação, energia elétrica, indústria e pesca. Enquanto o setor hidrelétrico ficou com dois representantes através do Ministério de Minas e Energia, mais um representante das concessionárias de energia elétrica, coube ao Ministério do Meio Ambiente a presidência do Conselho, a secretaria executiva e o voto de desempate¹⁹⁰. O poder decisório do governo federal no conselho era evidente, colocando em dúvida o caráter descentralizador que tanto se alardeou na lei 9.433/97¹⁹¹.

Ao se analisar a composição do Conselho imposta pelo decreto, percebe-se mais uma vez a contradição entre o que se pretendia com a PNRH quanto a ser uma política participativa, descentralizadora e democrática, e o que estava sendo regulamentado através do CNRH, em específico nas definições sobre a participação da sociedade. De acordo com o inciso III do parágrafo 4, os cidadãos apenas seriam representados “por organizações não governamentais com objetivos, interesses e atuação comprovada na área de recursos hídricos, com mais de cinco anos de existência legal.” Além de limitar a participação mais ampla e difusa da sociedade, de forma que a mesma ficou reduzida apenas à ONGs, seria permitido apenas um representante entre os vinte e nove membros do conselho.

Novaes chamava a atenção ainda para o fato de que a audiência pública que decidiria os membros do Conselho foi publicada em poucos jornais e passou quase despercebido pela imprensa.

Pena que, mais uma vez, um processo de importância capital para a sociedade brasileira se processe quase às escondidas e longe dos olhos da comunicação, já de hábito pouco voltada para o tema. Não fosse assim, teria não apenas discutido antes como criticado depois a regulamentação da lei nacional de recursos hídricos, feita por decreto presidencial do dia 3 de julho último. Por que o conteúdo desse decreto nem de longe atende aos interesses da sociedade brasileira.¹⁹²

Regulamentado o CNRH, instância máxima da PNRH, com forte poder decisório para o governo federal e o setor elétrico, dúvidas variadas continuavam pairando sobre o que realmente poderia significar esse novo quadro jurídico para o setor, especialmente no que tange aos instrumentos como as outorgas e a cobrança pelo uso da água. Até então, a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente era o órgão encarregado das

¹⁹⁰ Cf. Decreto n 2612 de 3 de jun. 1998. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2612.htm> Acesso em abr. 2014.

¹⁹¹ Durante o primeiro ano do governo Lula o decreto 2612 foi revogado através do Decreto 4.613 de março de 2003. No entanto, não alterou significativamente a estrutura do CNRH.

¹⁹² Novaes, W. Água – a sociedade marginalizada. O Estado de São Paulo. Espaço Aberto. Página A2. 14 ago. 1998.

concessões de outorga, e nesse ponto a falta de uma regulamentação sobre esses processos poderia inevitavelmente trazer conflitos futuros, dado que a nova lei não estabelecia claramente critérios precisos para esses processos. Washington Novaes apontava tal problema em artigo de novembro de 1998, e entendia a partir da avaliação sobre o que vinha observando do processo, que quem chegasse primeiro e pudesse pagar pela outorga teria o direito sobre o uso das águas. Mais uma vez, sua inquietação solitária na grande imprensa destacava a necessidade urgente de uma regulamentação da lei que preservasse seu conteúdo, especialmente nos pontos referentes à formulação de planos de recursos hídricos debatidos com a sociedade.

De fato, ao analisarmos as outorgas que foram realizadas pela Secretária de Recursos Hídricos é possível perceber que os principais beneficiários foram os grandes usuários, principalmente os empreendimentos de irrigação. Das 238 outorgas realizadas pela Secretária de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente entre os anos 1998 e 2000, 208 foram destinadas para irrigantes.

Tabela 2 - Outorgas realizadas pela Secretária de Recursos Hídricos – MMA (1998 – 2000).

Setor	Total de Outorgas
Abastecimento público	6
Aquicultura	6
Indústria	14
Irrigação	208
Mineração	4
Total	238

Fonte: Agência Nacional de Águas. Adaptada.¹⁹³

Diante da necessidade cada vez maior de estabelecer uma regulamentação para a PNRH, o governo federal estabeleceu meios para iniciar os debates com o Congresso

¹⁹³ Cf. Brasil. Agência Nacional de Águas. Gerência de Outorga – Outorgas emitidas pela ANA. Disponível em <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/uorgs/sof/geout.aspx>> Acesso em ago. 2014.

Nacional com vistas à criação de uma agência reguladora para o setor de águas, no sentido de dar respostas às várias dúvidas e conflitos que pairavam sobre o setor.

Necessário ressaltar que os debates sobre a regulamentação da nova lei ocorriam num momento em que o país enfrentava sérios problemas de abastecimento hídrico, principalmente devido às secas constantes que assolavam boa parte do território nacional¹⁹⁴. Washington Novaes ressaltava que os conflitos pelo uso da água estavam se multiplicando, dando exemplos sobre o avanço da irrigação e do desmatamento para plantação de soja no centro-oeste, situação que vinha contribuindo para o agravamento do quadro de falta d'água em cidades de Goiás e Mato Grosso do Sul. Esta situação levou na época o prefeito de Corumbá a decretar estado de emergência, e o sindicato rural da região entrar na justiça por omissão contra o Estado e o governo federal¹⁹⁵.

De acordo com o que foi debatido no primeiro capítulo, este cenário levou também o governo de FHC a retomar o Projeto de Transposição do rio São Francisco que fazia parte do programa de governo desde sua primeira eleição. A seca que assolou o semiárido de 1997 a 2000 fez com que os sistemas de abastecimento de água de capitais do nordeste como Recife, Fortaleza, João Pessoa, e mais as cidades de Caruaru e Campina Grande, entrassem em colapso, de modo que a transposição aparecia como uma alternativa política e estratégica (MELLO, 2008).

A transposição acabou não sendo objetivada naquele momento devido à falta de consenso político nos debates que ocorreram no Congresso. A situação levou o então presidente a substituir o projeto de transposição por um projeto de revitalização do rio que também acabou não sendo realizado. Conforme aponta Mello (2008), os motivos da desistência do projeto de transposição são vários e envolveu além da falta de consenso político, a possibilidade de o projeto afetar a produção de energia da Companhia Elétrica do São Francisco que estava cogitada para ser privatizada na época.

Os motivos que levaram o governo Fernando Henrique a desistir do projeto são muitos e diversos. Em primeiro lugar, contribuiu para o seu *engavetamento* a total ausência de consenso político em sua própria base de apoio, como demonstra a complexificação das posições políticas assumidas na Câmara. Por outro lado, a saída do principal defensor do projeto no governo, o então ministro da Integração Nacional Fernando Bezerra (PTB-RN), que deixou o posto em maio de 2001, foi um forte sintoma da falta de apoio político ao projeto. Ademais, o projeto previa a possibilidade de queda em até 10% da produção de energia da Central Hidrelétrica do São Francisco, o que provocaria danos incomensuráveis num contexto nacional de racionamento energético. Some-se a isto as várias audiências públicas de análise do Relatório de Impacto Ambiental do projeto de transposição que foram cancelas

¹⁹⁴ Cf. Seca deve agravar-se em estados nordestino. O Estado de São Paulo. 28 jul. 1999. Página A10. Escassez de água potável já afeta o Brasil. O Estado de São Paulo. 28 mar. 1999. Página A14.

¹⁹⁵ Cf. Novaes, W. Água – a sociedade marginalizada. O Estado de São Paulo. 14 ago. 1998. P. A2.

por decisão judicial e pela forte articulação dos movimentos sociais que se opunham ao projeto. (MELLO, 2008, p 124)

Estando a transposição do São Francisco fora de cogitação naquele momento, o governo federal passou a defender abertamente a necessidade de regulamentar a PNRH através da criação da Agência Nacional de Águas como solução para os problemas que o nordeste enfrentava com a seca. Ao mesmo tempo, também começou a tentar esclarecer que as privatizações no setor elétrico não significariam um controle privado também sobre as águas, uma crítica recorrente na época. Mesmo durante os debates no Congresso sobre a transposição, num momento em que a obra não estava totalmente descartada, FHC afirmava que a criação da ANA ajudaria o nordeste, pois seria fundamental para enfrentar os problemas de abastecimento.

Ao que parece, sua intenção era demonstrar que mesmo com a possível privatização da Chesf, a criação da ANA seria um passo fundamental para garantir o abastecimento da população, pois no seu entender, seria um órgão que atuaria para manter as águas em posse do Estado. Em entrevista para a imprensa em junho de 2000, antes de sancionar a lei que criaria a ANA, FHC afirmou que a privatização da Chesf não significava também a privatização das águas: “[as águas do rio] não apenas serão de posse do Estado brasileiro como ficarão sujeitas a regulamentação geral da ANA”¹⁹⁶.

A partir de então, o governo intensificou as ações para criação da ANA e dos meios necessários para efetivação do SNGRH. Parecia evidente naquele momento que mais do que o discurso de resolver os problemas crônicos de seca e abastecimento, a preocupação central era a necessidade de ter controle sobre o processo de efetivação da nova Política de Águas no sentido de que isso afetasse o mínimo possível o setor de energia elétrica. Interessante nesse sentido entender a atuação do governo FHC nos debates para criação da ANA, e perceber o que realmente estava por trás da retórica de defesa do bem público e participação da sociedade no regime regulatório.

3.2 - Os debates ao anteprojeto de lei para criação da Agência Nacional de Águas

Devido o cenário de dúvidas sobre a nova lei de águas, e diante das reestruturações que ocorriam no setor elétrico e dos problemas causados pela seca em boa parte do país, o governo federal enviou em agosto de 1999 para o Congresso Nacional o texto sobre a disposição administrativa e organização institucional do SNGRH e criação da ANA. Tomar a

¹⁹⁶ Cf. Agência de Águas ajudará o nordeste, diz FHC. O Estado de São Paulo. Página A16. 11 jun. 2000.

frente nos direcionamentos das formas de objetivação da nova Política de Águas parecia ser uma preocupação do governo FHC. Dessa maneira, torna-se necessário entender de forma detalhada os debates realizados pelo governo em torno do anteprojeto de lei para criação da ANA, e na sequência os embates que ocorreram na Câmara e no Senado para sua aprovação.

O texto do anteprojeto de lei foi divulgado em um seminário realizado em julho de 1999 na cidade de Brasília. O evento contou com abertura feita pelo presidente FHC e apresentação do anteprojeto de criação da ANA e do SNGRH pelo ministro do meio ambiente José Sarney Filho (PFL), além da participação de membros do Ministério do Meio Ambiente e representante de associações privadas ligadas ao setor de recursos hídricos.

Na palestra de abertura, FHC ligou a necessidade de criação da ANA com a tentativa de solucionar casos graves de poluição dos rios e a seca no semiárido nordestino, devido principalmente às críticas que o governo vinha recebendo por omissão. A situação no nordeste foi seu principal foco, ao passo que tentou expor alguns feitos de seu governo na região como a construção de açudes e a necessidade de que esses açudes atendessem realmente o interesse público. Na realidade ele reconhecia que na maioria das vezes essas obras serviam exclusivamente para atender interesses particulares de alguns segmentos da população. Nas suas palavras:

[...]Muitas vezes, até por falta de uma racionalidade global do sistema, o açude acaba servindo apenas aos interesses particulares, mesmo que a intenção não tenha sido essa, não existindo uma visão sistêmica do processo de manejo das águas.[...]
(CARDOSO, 2001, p 18)

A falta dessa “racionalidade global” defendida por FHC aparentava ser por ele entendida como o principal motivo dos problemas de abastecimento que atingiam determinadas regiões. Na sua concepção, havia a necessidade do governo não apenas regular, mas também democratizar a utilização das águas para que as obras como açudes e adutoras realmente tivessem importância para toda população. A fala de abertura de FHC traz pontos interessantes que merecem ser analisados, sobretudo, pela importância que o mesmo colocava na ANA e no SNGRH como solução que direcionaria para uma “gestão democrática” das águas e ampliação a seu acesso.

Nesse sentido, o uso múltiplo das águas e a necessidade de se pensar não apenas a oferta de água, mas também a demanda foi um ponto que mereceu atenção especial do então presidente. O importante no entender de FHC seria designar a água como um bem público, mas desde que existisse uma regulação que responsabilizasse o usuário. FHC se mostrava convicto que a efetivação do SNGRH era necessária devido à existência de rios interestaduais,

e assim chamava a atenção para a importância dos comitês de bacia e para a participação da sociedade nesses comitês.

[...]Nós temos que marchar na direção não apenas do gerenciamento da oferta e da demanda, não apenas na compreensão de que esse processo tem que ser um processo nacional, mas também na compreensão de que esse processo, para que possa ter resultados efetivamente positivos do ponto de vista da utilização coletiva deste bem que é a água, é preciso que haja também uma participação crescente das populações na decisão a respeito das bacias, populações que vão usar, populações locais, enfim, é preciso que haja crescentemente uma gestão participativa, para que nós possamos efetivamente ter condições para que as pessoas entendam e se preocupem com a questão da utilização das águas. (CARDOSO, 2001, p 19).

Interessante notar que embora o presidente destacasse a necessidade de participação da sociedade para a construção de uma gestão racional das águas, nos anais do seminário não consta a presença de nenhum segmento ligado aos diversos movimentos sociais que desde a redemocratização se envolveram com o tema, como por exemplo, o Movimento dos Atingidos por Barragem, ou mesmo as organizações pela defesa do rio São Francisco, que possivelmente teriam grande interesse. Ainda mais se levado em consideração que na época a transposição do São Francisco estava em evidência e sendo debatida no Congresso Nacional.

Mais do que isso, nada indicava na fala de FHC quais seriam os meios que permitiriam uma participação crescente da população na gestão hídrica. Somente designar à criação de comitês como espaço para participação social aparentemente não garantiria gestão democrática, ao passo que atrairia apenas os agentes já envolvidos no setor consolidando interesses dos grandes usuários. Caberia ao poder público instrumentalizar efetivamente a sociedade nesse sentido, de forma ampla e difusa, porém, isso era algo que passava à margem dos debates.

O seminário era composto basicamente por autoridades do governo federal, principalmente ligados ao Ministério do Meio Ambiente e Minas e Energia; por deputados, consultores técnicos, representantes de associações privadas como a Associação Brasileira de Recursos Hídricos, representantes de companhias, associações ligadas a abastecimento e saneamento, e um representante do Banco Mundial. Necessário lembrar que o anteprojeto para criação da ANA não foi construído a partir de consultas amplas à sociedade, mas sim, basicamente formulado pelo executivo federal e colocado em debate neste seminário.

FHC ressaltava que a criação da ANA seria necessária tanto para que o SNGRH, e a nova política de águas, deixassem de ser apenas uma “boa ideia”, mas que se concretizassem de fato. Dessa forma destacava a autonomia e a continuidade administrativa que deveria ser característica da agência, ao relacionar esse “avanço” para o setor de recursos hídricos com o

que considerava como consequência da “revolução” que ele acreditava estar fazendo com a Reforma do Estado.

Era até mesmo óbvio que no entender do presidente as mudanças perpetradas pelo seu governo na administração do Estado se configurava como uma inovação que garantiria o bem público. De fato, as transformações por meio da PNRRH e da ANA, basicamente garantiam a aplicação para o setor de águas do modelo que havia sido adotado para outras áreas que estavam sendo reestruturadas, como energia e telecomunicações. As agências reguladoras eram assim os principais símbolos desse novo modo de administração pública, definidas por FHC como:

[...]órgãos que fazem uma espécie de elo entre o consumidor, a população mais ampla, o cliente, o investidor privado e a administração pública, e que regula, tem que ter força efetiva para regular, ter a capacidade de dar outorga e de sancionar, enfim, toma as medidas necessárias para garantir o bem público.[...] (Cardoso, 2001, p 20).

A defesa do bem público, como pode ser percebida, era fala recorrente de FHC ao se referir as agências reguladoras, e nesse sentido fazia relações diretas com a necessidade de mudanças estruturais em órgãos que eram caracterizados em princípio por excesso de burocracia, para órgãos reguladores que permitiriam a ação do setor privado em serviços considerados públicos, ou mesmo a associação entre eles.

O Estado regulador, no seu entender, seria de interesse da população e isso reforçaria a defesa do bem comum. No entanto, a preocupação demonstrada era que a administração pública funcionasse de alguma forma, independente dos meios. Esse discurso era utilizado praticamente para justificar a reestruturação em todos os setores, contribuindo mais uma vez para o estabelecimento de um senso comum que estabelece a ação do setor privado em parceria com o Estado, e também as privatizações, como benéficas e necessárias para o sucesso dos serviços públicos e desenvolvimento do país.

Nessa concepção de Estado, o foco no papel do agente regulador denota um aspecto fundamental para dar a impressão de que sua ação é isenta de posições políticas e não defende ou age em conformidade com qualquer interesse específico. Essa era uma questão de preocupação de FHC em relação à ANA ao justificar que seu controle ficaria a cargo do Ministério do Meio Ambiente, na medida em que considerava esse ministério neutro e livre de pressões. Nas suas palavras: “[Ministério do Meio Ambiente] neutro com relação às pressões específicas de cada um desses setores e ele tem a responsabilidade da criação de condições para o desenvolvimento sustentável” (CARDOSO, 2001, p 21).

É perceptível que o conceito de desenvolvimento sustentável é utilizado de forma a construir um aspecto de segurança ambiental, que por sua vez daria o respaldo necessário para que o controle da ANA por parte do Ministério do Meio Ambiente tivesse condições de impor uma gestão da água considerada eficaz. Assim, a ANA assume como função garantir que os empreendimentos de outros ministérios seguissem as regras conceituadas como de “gestão sustentável”. Nesse ponto, FHC praticamente deixa claro que a nova agência não teria poder para interferir nos projetos de irrigação, obras hídricas ou hidrelétricas, mas sim, apenas regular tecnicamente a segurança hídrica das vazões utilizadas ao conceder a outorga, dentro dos parâmetros técnicos por eles considerados eficientes e ambientalmente corretos.

[...]Já a questão da irrigação em si, a questão, essa vai para o Ministério da Integração Nacional; a questão das obras hídricas, Ministério da Integração Nacional, a questão da privatização ou da construção de uma usina hidrelétrica, Ministério de Minas e Energia. A regulação desse conjunto de ações, essa que fica nessa divisão mais global, que não pode atender a um ou outro interesse específico, fica então no Ministério do Meio Ambiente. (CARDOSO, 2001, p 21).

Esse é um ponto importante, pois evidencia as limitações desse novo órgão que regulamentaria a nova lei de águas, a ponto de estar posto nas entrelinhas que o papel da ANA seria restrito a um mero fiscalizador técnico da viabilidade de projetos e empreendimentos relacionados à água. Aparentemente, a característica tecnicista da ANA não lhe conferia poder para opinar sobre a viabilidade ou não da construção de uma usina hidrelétrica, por exemplo, com base em outros elementos que não dissesse respeito apenas à disponibilidade hídrica. Aspectos sociais ou mesmo instrumentos que possibilitasse um controle social mais amplo e efetivo da agência e da administração das águas, bem como toda gama de fatores que envolvem o setor, estavam praticamente fora de cogitação e restrito apenas aos debates nos comitês. Essa característica considerada essencialmente técnica na ANA ficaria mais explícita na apresentação do projeto de lei por parte do ministro do meio ambiente.

Mas, além disso, uma das inquietações e pontos de dúvida na nova legislação era a possibilidade da privatização das águas que a cobrança pelo uso e a outorga possibilitariam. FHC era taxativo ao negar essa possibilidade sempre afirmando que a questão não era privatizar, e sim criar regras visando à utilização continuada e sustentável das águas. Nesse ponto se referia novamente à defesa do interesse público.

[...]Agora vai ter uma agência, vai conceder ou não vai conceder, tem açude, vai pagar ou não vai pagar, tudo isso tem que ser visto sob o ângulo do interesse público e não sob o ângulo do interesse privado. E longe a ideia de privatizar os rios, mas é claro que a implementação desse gerenciamento de recursos hídricos, sobretudo nas bacias hidrográficas onde já existe disputa pela água, será importante também o ponto de vista econômico, porque – para utilizar o jargão habitual – diminui o custo Brasil, se nós tivermos a capacidade de mostrar que há uma utilização racional dos

recursos hídricos e de que haverá a continuidade da disponibilidade desses recursos. (CARDOSO, 2001, p 23)

Nessa questão, FHC citava o caso do rio São Francisco, em particular a transposição, ao ressaltar a necessidade de uma visão integrada de todo esse processo para assim se evitar danos ambientais ao rio. Contudo, se levarmos em consideração que o nordeste enfrentava problemas sérios relacionados à seca, e a transposição aparecia como uma forma de solucionar a defasagem do abastecimento público naquela região, como justificar que a obra, conforme estava sendo debatida no Congresso na época, privilegiava em primeira ordem a irrigação, ao destinar no seu conteúdo 71% da distribuição dos recursos hídricos do projeto para obras de agricultura irrigada, 25% para abastecimento urbano e 4% para perdas e outros consumos (ANDRADE, 2002). Ou seja, a diferença entre as prioridades era gritante. João Suassuna era incisivo ao demonstrar através de seus estudos na Fundação Joaquim Nabuco a quem interessava o projeto já naquela época:

Da forma que o projeto de transposição está sendo proposto atualmente, interessa, e muito, aos grandes empreiteiros, aos fabricantes de equipamentos de grande porte, aos que buscam financiamento eleitoral, aos proprietários de terra que serão indenizados para passagem dos canais, aquedutos e construção de reservatórios e aos especuladores de terras. (SUASSUNA, 2010, p 41)

Por fim, outro aspecto que deve ser dado atenção na fala de FHC diz respeito a uma concepção mais geral sobre a Reforma do Estado e o papel dos ministérios, algo explícito no seu conteúdo que não estaria apenas ligado ao setor de águas, mas na administração de todo o Estado. A intenção com a criação das agências reguladoras, como definido anteriormente quando nos atentamos para as reformas formuladas no MARE, era retirar dos ministérios a capacidade de empreendedor do desenvolvimento, do chamado “Estado fazedor”. Os ministérios continuariam a definir as políticas, mas não as executariam. Nesse ponto é reforçado mais uma vez o papel das agências e a ideia de neutralidade, que elas supostamente teriam devido seu caráter essencialmente técnico. Essa visão de neutralidade presente nesses órgãos era defendida por FHC:

As agências são basicamente órgãos que deverão ter uma característica mais técnica e mais imune à pressão, precisamente à pressão diretamente política no sentido da política cotidiana. Mas elas têm de responder a uma política, no sentido forte da expressão, política de governo, e aí são os ministérios que definem os rumos efetivos desse conjunto de ações que vão ser desencadeados. (CARDOSO, 2001, p 25).

Mais do que garantir o controle social efetivo da população, nos parece evidente que as agências eram pensadas a partir de uma concepção de possibilidade de seu isolamento das pressões políticas, o que significaria na verdade apartar as agências da sociedade. Embora

fosse colocado que as agências estariam imunes à pressão, estas deveriam obedecer a uma determinada política, e dentro das estratégias dessa política as questões sociais, tema tão caro que envolveu toda PNRH, não teria espaço no âmbito da ANA, mas apenas nos comitês da bacia.

Tais características, e definição de funções, ficariam mais explícitas na sequência do seminário, onde o ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, buscou sintetizar os anteprojetos de lei, ao descrever como o governo havia pensado a formulação de uma agência reguladora para as águas. Afirmando que as ideias ali apresentadas não eram definitivas e que a estrutura pensada estava sujeita a contribuições e modificações para em seguida ser enviada ao Congresso Nacional, Sarney Filho descrevia a ANA como uma autarquia especial, com atribuição de funcionar como entidade gestora dos recursos hídricos em rios de domínio da União, e com função de implantar o SNGRH conforme consta na lei 9.433/97, e atuar principalmente em regiões de insuficiência hídrica. As premissas básicas colocadas pelo Ministro do Meio Ambiente se atentavam para quatro pontos principais:

- considerar a água bruta que se utiliza nos rios e reservatórios, seja para o consumo, seja para a diminuição de efluentes como um bem econômico;
- descentralizar o gerenciamento e operação das estruturas hídricas;
- viabilizar a participação dos interessados no processo decisório;
- alocar racionalmente a água bruta entre os usuários (SARNEY FILHO, 2001, p 27)

Sarney Filho, na sua apresentação, demonstrava teoricamente como deveria funcionar o SNGRH, sobretudo as agências de bacia e os comitês, dando como sempre, muita ênfase na questão da descentralização e da participação da sociedade. Definia as agências de bacia como secretarias executivas, entidades de direito privado sem fins lucrativos que dariam todo suporte técnico e financeiro para os comitês. Os Comitês de Bacia Hidrográfica eram definidos pelo Ministro como “parlamento para temas relacionados ao uso dos recursos hídricos”, com a função de compatibilizar os interesses de usuários, organizações não governamentais e as três esferas de governo.

Apenas após a instalação do comitê é que o mesmo poderia formar sua agência executiva, que é o órgão credenciado para exercer o SNGRH na bacia hidrográfica, e assim poder celebrar contratos de gestão com os poderes outorgantes como a ANA e os gestores estaduais responsáveis. Estaria a cargo das agências de bacia receber os repasses relacionados aos recursos financeiros da cobrança pelo uso da água. O governo entendia por descentralização da gestão que as questões locais fossem decididas no âmbito dos comitês e das agências de bacia, seguindo o princípio de subsidiariedade:

Qualquer questão não deve subir para a decisão central sempre que puder ser resolvida a nível local. Ao tomar esse ponto de partida, conhecido por princípio da

subsidiariedade, o projeto de lei descentraliza a ação governamental, sem subtrair do governo federal a responsabilidade pela condução do fio da unidade nacional. Estamos convencidos que esse é o caminho para implantar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos com forte componente democrático e participativo, que garanta a contribuição dos investimentos federais para a sustentabilidade de uso de recursos hídricos no nível de bacia hidrográfica. (SARNEY FILHO, 2001, p 28)

Ao recorrer sempre à suposta neutralidade do modelo de gestão proposta, o ministro personificava na sua fala a concepção do governo sobre o Estado gerencial, afirmando que a ênfase das políticas de águas deveriam se dar nos resultados e não nos processos. O foco nos resultados, conforme definidos por Sarney Filho, dependia da autonomia administrativa e financeira da ANA, ponto este que o governo não abriria mão. A fala do ministro visou basicamente apresentar a essência da estrutura que se pensava para a ANA. Quando iniciado os debates no seminário, algumas questões pertinentes passaram a ser colocadas, principalmente no que se referia a relação da ANA com a ANEEL.

O primeiro a tocar nesse ponto foi o assessor especial do ministro do meio ambiente, Jerson Kelman, ao frisar na sua fala a questão do racionamento de água em períodos de estiagem, chamado de risco embutido. Questionava a possibilidade de o outorgado ter que devolver o direito de uso ao outorgante temporariamente, e desse modo explicitava sua argumentação ao dizer que o direito de usar a água não é absoluto, pois em anos de seca, por exemplo, a exigência de racionamento por parte do órgão regulador não deverá originar reclamações na justiça por parte de quem recebe o direito sobre o uso da água. Contudo, sua principal colocação na verdade se voltava para a resolução das pendências com o setor elétrico, e isso ficava evidente ao tentar esclarecer como se daria a relação entre as duas agências reguladoras no momento da outorga do uso da água para aproveitamento hidrelétrico.

Segundo buscamos aqui destacar em momento anterior, o estabelecimento de uma nova lei de águas sempre esteve em rota de colisão com o setor elétrico, fator que interferiu de forma acentuada no texto final da PNRH, muito em função dos vetos impostos pelo presidente FHC antes de sancioná-la. Com a criação de uma agência reguladora para as águas, supostamente o aproveitamento hidrelétrico estaria vinculado, além da ANEEL, também à ANA. Esse era um ponto que causava certas inquietações no Ministério de Minas e Energia, em específico, o temor de que concessionárias que participassem dos leilões do setor elétrico dependessem de duas concessões, da ANEEL para conceder a outorga do potencial hidráulico, e da ANA para dar a outorga do uso da água.

A fala de Kelman visou, aparentemente, esclarecer essas dúvidas e acalmar o Ministério de Minas e Energia, de modo que isso fica mais explícito quando o mesmo afirma que o setor elétrico dependeria apenas da concessão da ANEEL, tendo em vista que a mesma, obrigatoriamente, teria que consultar junto a ANA a possibilidade de uso de determinado corpo d'água para aproveitamento hidrelétrico.

Nas palavras de Kelman:

[...]antes da ANEEL fazer a concessão do aproveitamento hidráulico, antes de fazer a licitação, ela indaga se tem água suficiente do órgão gestor de recursos hídricos e, uma vez dado o sinal verde, a ANEEL faz a licitação, e quem ganhar a licitação recebe a concessão, levando automaticamente a outorga da ANA. Isso já foi acertado dentro do governo, isso é transparente para o empreendedor. (KELMAN, 2001, p 41-42).

A fala de Kelman sugeria uma atuação em conjunto da ANA e da ANEEL nos casos de outorga da água para uso hidrelétrico. Tal fato levantou questionamentos durante a manifestação dos participantes do seminário, principalmente do relator do primeiro substitutivo da lei 9.433/97, o ex-deputado federal Fabio Feldman, que indagou a respeito de algumas superficialidades presentes no anteprojeto de lei da ANA ao chamar a atenção para falta de qualquer menção sobre a conservação da água. Percebe-se que era dada atenção para questões técnicas de quantidade, vazão, outorga, cobrança, mas pouco, ou quase nada se falava de compensação para conservação e preservação das águas.

Surgiu assim um questionamento a respeito da qualidade das águas, e nesse ponto Feldman mostrava preocupação ainda com a falta de atenção dada no anteprojeto de lei sobre controle de poluição e a relação da ANA com a ANEEL, devido às duas entidades estarem trabalhando com objetos comuns sem a clareza necessária de responsabilidades.

[...]No Brasil estamos criando umas entidades que trabalham com objetos comuns; existe uma intersecção e não me parece que haja clareza em relação a essa intersecção. Essa questão a que eu me referi, do controle das atribuições, ela tem a ver inclusive com a questão não apenas do órgão federal, como o Ibama, mas também com a competência que está na Constituição Brasileira, nos artigos de 20 a 30: que cabe aos estados uma série de atribuições e como vai se fazer essa relação entre os órgãos estaduais. (FELDMAN, 2001, p 74)

Feldman aparentava querer colocar o debate sobre os recursos hídricos num contexto ambiental amplo, não restrito apenas a uma gestão voltada isoladamente somente para questões técnicas, mas sim, num todo de relações que envolvia outros aspectos da natureza e da sociedade, chamando a atenção para a necessidade de maior definição de responsabilidade de cada órgão e suas relações quanto à poluição e conservação da água. Suas análises demonstravam certa inquietação com a falta de clareza de vários pontos apresentados, como a possibilidade da cessão do uso da água para terceiros, fator que no seu entender poderia

concentrar o uso dos recursos nas mãos de poucos titulares e tornar a água uma commodity, embora reconhecesse, e até mesmo aceitasse tranquilamente, que o espírito da lei que criava a ANA era realmente tornar a água um bem econômico: “[...]pelo que estou entendendo, a água vai se tornar uma commodity, que dizer, é um pouco do espírito dessa lei.” (FELDMAN, 2001).

A partir da fala de Feldman, as inserções se voltaram para o esclarecimento de dúvidas sobre a cobrança pelo uso da água, além da pouca especificação do anteprojeto de lei no que se refere à água subterrânea, saneamento e particularidades regionais. O coordenador de meio ambiente do IPEA, Ronaldo Seroa da Motta, questionava critérios da cobrança pelo uso da água e criticava a falta de relação da cobrança com o dano ambiental, o que no seu entender descaracterizava a medida como gestão de externalidade ambiental. Motta mostrava interesse pelo tema antes destacado por Feldman sobre a outorga do uso da água e a possibilidade da cessão do uso para terceiros, que no seu entender poderia criar um “mercado do uso de outorga”.

O artigo 13 do capítulo 3 não regula o uso do retorno de outorga não usada. Não sei se estou usando o termo certo, mas se você pediu outorga, não quer usar, se você tem, pode abrir mão por uma não. E no parágrafo 2º aparece a indicação que essa outorga não usada pode ser transacionada entre os usuários. Essa é uma questão de forma, Se for isso, é muito interessante: você não usa, foge um pouco do sistema e pode criar um mercado de uso de outorga. Até que ponto tem que se tomar cuidado? Porque o mercado requer uma grande gama de informação, de articulação e de legislação, mas não sei se é isso, pode ser uma questão de má interpretação minha. (MOTTA, 2001, p 78).

Parece visível que a cobrança pelo uso da água e a outorga eram os aspectos que mais chamavam a atenção e causavam dúvidas nos presentes durante a exposição do governo. A impressão geral que os técnicos e autoridades presentes demonstravam, a partir das falas expostas no seminário, era que realmente a intenção do anteprojeto de lei de criação da ANA tinha por objetivo focar no estabelecimento de uma visão economicista da água, com objetivos de sua transformação numa commodity e possibilidade de estabelecimento de um mercado de águas como forma de gestão.

O secretário de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do Estado de São Paulo, Antônio Carlos de Mendes Thame se mostrava cuidadoso com a questão de transformar a água numa commodity, não afirmando, e nem negando que essa era uma possibilidade. Thame tinha experiência nesse novo modelo de gestão que se buscava implantar no país, devido o estado de São Paulo possuir desde o início da década de 1990 uma legislação que privilegiava a descentralização, atuava a partir de comitês de bacia e estudava a forma de implantar a cobrança pelo uso da água, instrumento que já era colocado na sua legislação.

Dessa forma, além de focar na necessidade da descentralização para o sucesso da PNRH, devido à extensão continental do país, Thame buscava destacar também a necessidade da cobrança do uso da água como uma forma de investimento e não apenas como um meio de racionalizar o seu consumo. Sua intenção, inclusive, parecia querer descolar um pouco a visão de mercantilização da água que esse instrumento vinha aparentemente adquirindo nos debates.

[...]Ora, nós temos consciência de que não basta ter uma legislação que impeça que continue o processo de degradação, nós temos que revertê-lo. Por isso, nós precisamos de investimento. E nesse sentido, nós temos que contar com a cobrança pelo uso da água como uma forma de investimentos, não só o primeiro aspecto. Ela vai induzir a racionalização do uso, mas também ela vai permitir que investimentos sejam feitos, a arrecadação de recursos para investir e reverter o processo[...] (THAME, 2001, p 84)

Thame destacava ainda a necessidade dos valores da cobrança serem definidos pelos comitês e o montante financeiro ficar na bacia em que foi arrecadado, embora defendesse também a criação de um fundo nacional. Sua inserção no debate foi clara no sentido de pontuar a cobrança não como uma forma de mercantilizar a água, mas sim como uma fonte de investimentos para o setor de águas.

Contudo, a imagem de construção de um “mercado de águas” como solução para enfrentar os problemas de abastecimento, e conservação dos recursos hídricos, era o entendimento dos técnicos presentes no seminário, como o consultor da secretaria de recursos hídricos, Paulo Afonso Romano, que expôs na sua fala a possibilidade do pagamento não apenas para quem “destrói” a água, mas também fazer pagamento para quem “constrói” a água, ou seja, para quem conserva e preserva. Tal visão já era colocada por Kelman como possibilidade de ações compensatórias para quem preservar mananciais ou recuperá-los.

A concepção de valorizar a água economicamente para induzir ao uso racional dos usuários, embora suscitasse algumas dúvidas, parecia de boa aceitação entre os presentes no seminário. O primeiro questionamento sobre a viabilidade de tal mecanismo veio de Antonio da Costa Miranda Neto, representante da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), que através de um curto pronunciamento, além de expor preocupação em relação à possibilidade de se transformar a água numa commodity, também realizou comentários a respeito do caráter supostamente neutro da ANA.

Um pequeno comentário a respeito do valor econômico da água como bem econômico ou como commodity. A Assemae tem uma preocupação extraordinária com que isso acabe virando com o tempo um certo efeito bumerangue, porque, sendo o mais básico dos serviços públicos o abastecimento d'água e tendo o seu valor de bem comum, como já foi dito aqui por pessoas que me antecederam, a atribuição ou a valoração da água como um bem de mercado, mais ainda do que bem econômico – algumas pessoas se referem como bem de mercado – nos deixa naturalmente preocupados com relação às consequências sobre a distribuição desse

bem que é comum e sobretudo com o atendimento às populações mais carentes. (MIRANDA NETO, 2001, p 101).

A fala de Miranda se apresentava até aquele momento como a mais destoante diante do senso comum que praticamente se formou no seminário em torno da possibilidade de mercantilização da água. Sua presença era a única representação de trabalhadores de serviços diretamente ligados à água, e sua exposição foi pertinente ao tocar na questão das necessidades das populações mais vulneráveis, quebrando um pouco o teor tecnicista dos debates até então.

Sua exposição foi direta num ponto de grande importância para se pensar a suposta autonomia presente numa agência com fins técnicos, o que permitiria, inclusive, caso existisse ambiente propício, iniciar um debate sobre até que ponto existe a possibilidade de uma gestão que seja realmente neutra, remetendo a discussão que realizamos no capítulo anterior. Dado a provável impossibilidade de existência de neutralidade, quais interesses a agência estaria suscetível, ou a quais interesses a “neutralidade técnica” atende.

Por fim, um comentário a respeito do modelo de agência. Foram várias as pessoas também que se referiram a uma gestão democrática, participativa, em que todos os segmentos representativos da sociedade tivessem condições de contribuir na gestão. Além disso, foi frisada a indispensável competência técnica daqueles que forma a Agência Nacional de Águas. E foi dito por fim que essa agência ou essa diretoria executiva teria que ser imune a pressões. Imune a pressões está muito próximo de insensível a pressões. Imagino que todos estejamos querendo dizer que ela precisa ser imune a pressões espúrias, a pressões indevidas, a injunções indesejáveis sobre a gestão dos recursos hídricos. Mas, por outro lado, tem que ser uma Agência e tem que ser uma diretoria executiva com um perfil extraordinariamente sensível às necessidades verdadeiras da população. Está se tendo a ideia, inclusive nós, de que está para se criar uma agência como uma espécie de grupo de intocáveis ou de notáveis que estariam acima do bem e do mal com a capacidade de regular, de legislar a respeito de todas as questões. A Assemae preferiria que essa agência tivesse um modelo mais democrático de atuação, que fosse mais sensível, mais permeável às pressões legítimas da sociedade. Era isso, obrigado. (MIRANDA NETO, 2001, p 102)

O seminário organizado pelo governo, composto essencialmente por consultores técnicos e autoridades do governo não permitia um espaço para debates que abrangesse os aspectos pertinentes levados pelo representante do Assemae. Tanto que nas demais falas, a atenção continuou sendo os instrumentos do anteprojeto que diziam respeito à cobrança pelo uso da água, envolvimento da ANA com o setor elétrico e questões pontuais sobre a relação da regulamentação da nova lei de águas. Nem mesmo nos comentários finais do seminário proferidos pelo assessor especial do Ministério do Meio Ambiente, Jerson Kelman, do chefe Casa Civil, Mauricio Vieira Bracks, e do secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho, se observou a preocupação em dar algum retorno às colocações feitas pelo representante do Assemae.

Necessário destacar ainda duas inserções, uma feita pelo representante do Banco Mundial, e outra pelo representante titular do Ministério das Minas e Energia no Conselho Nacional de Recursos Hídricos. A presença de um representante do Banco Mundial nas discussões do anteprojeto de lei para a constituição da ANA é mais uma demonstração da relação íntima do governo FHC com as recomendações dessa instituição financeira. O foco da fala do representante do Banco Mundial, Sérgio Margulis, voltou-se para lembrar os presentes no seminário sobre necessidade de combater a crise fiscal, a ponto de demonstrar preocupação sobre a forma como seriam geridos os recursos provenientes da cobrança pelo uso da água.

De certa forma parecia causar desconforto em Margulis o fato dos recursos provenientes pelo uso da água ser direcionado ao comitê de bacia responsável pela arrecadação. Nas suas palavras, os recursos estavam “carimbados”. Talvez na percepção que lhe cabe, os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água deveriam ser usados para combater a crise fiscal e não para investimentos nas bacias hidrográficas, e dessa forma, sua intervenção reforçou ainda mais um debate economicista sobre as águas.

[...]Não há dúvida que o problema do setor econômico hoje mais importante do Brasil é a crise fiscal. Quando o governo se defronta com a necessidade de fazer um tremendo ajuste fiscal, o setor de recursos hídricos agora vem propor uma lei neste momento com a maior indisciplina fiscal possível, que é carimbar recursos para um determinado setor ou para uma região. Então, do ponto de vista fiscal, nós estamos indo completamente contra a corrente. Pedir que os recursos sejam carimbados é ir contra a corrente numa reforma macroeconômica maior que é prioritária para o governo. E se eu fosse um gestor de orçamento público preocupado com o déficit e a disciplina fiscal, primeira coisa: se um recurso fica carimbado numa região ou numa determinada bacia, equivale a cortar o orçamento. Se o Ministério já arrecadou tanto, tinha um orçamento de trezentos milhões, arrecadou duzentos milhões, logo o orçamento do ano que vem vai ser de cem milhões. Isso é mais disciplina fiscal. Claro que eu não estou propondo aqui que os recursos não sejam carimbados. Eu acho que eles devem ser carimbados agora. Por causa do momento político e da vantagem e viabilidade política de carimbar recursos, nós temos que empacotar e vender esse carimbo fiscal, esse “year marking”, de uma maneira diferente. Não pode simplesmente haver um consenso dessa comunidade dizer: “Esses recursos têm que ser carimbados porque esta é a única maneira dos recursos hídricos serem bem geridos” Estamos indo contra a corrente com relação à questão fiscal. (MARGULIS, 2001, p 115-116).

Outra crítica feita por Margulis se voltou para falta de um mecanismo muito comum na teoria das agências reguladoras que é a responsabilização das mesmas diante do governo, no caso, faltava de forma mais clara um destaque para o termo de *accountability* no anteprojeto de lei. Margulis ainda questionava a necessidade do estabelecimento de critérios para a composição dos membros da ANA, algo que não havia ainda ficado claro.

Nos comentários finais do seminário, as autoridades do governo, principalmente o secretário de recursos hídricos, Raymundo Santos Garrido, e o assessor especial do ministro do meio ambiente, Jerson Kelman, se preocuparam em esclarecer as principais dúvidas

surgidas a partir das indagações relativas às águas subterrâneas, conservação, e em especial sobre a cobrança pelo uso da água, com atenção às colocações feitas pelo representante do Banco Mundial.

Em resposta a Margulis, Garrido explicou que a permanência dos recursos de cada bacia hidrográfica no seu respectivo comitê era um consenso, sendo uma prática inspirada em experiências bem sucedidas de outros países. Quanto à crise fiscal, Garrido afirmava que tal medida auxiliava nesse sentido, pois reduzia a necessidade de investimentos públicos, dado que cada agência teria recursos próprios conquistados a partir da cobrança pelo uso da água e não necessitaria teoricamente depender financeiramente da União. Seria um recurso a mais que não sairia diretamente do orçamento. Outra questão colocada por Margulis e rebatida por Garrido foi no tocante a falta de “accountability” na agência:

[...]Tenho o entendimento de que, sendo a ANA uma autarquia especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e ao mesmo tempo parte integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ela carrega consigo dois tipos de relação de accountability: uma, ao Ministério ao qual se vincula, ainda que detendo a sua autonomia orçamentária, administrativa e financeira, como ocorre com as entidades da administração indireta; e outra perante o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em especial perante o Conselho Nacional de Recursos Hídricos que , sendo composto não apenas por membros de governo, mas também pelo meio privado e pela sociedade civil organizada, termina por fazer com que a futura agência, ao se reportar ao conselho, atue na condição de uma instituição de Estado, como efetivamente parece ser o papel das agências reguladoras. (GARRIDO, 2001, p 126).

A resposta de Garrido ao representante do Banco Mundial é emblemática em alguns sentidos. Primeiro por buscar deixar claro que os investimentos nas bacias hidrográficas não afetariam os recursos da União. Parece nítido a intenção de esclarecer que as ações propostas não causaria nenhum tipo de impacto nas políticas fiscais propostas pelo governo FHC desde seu primeiro mandato. Segundo, ao dizer que a ANA, mesmo sendo um órgão dotado de autonomia, teria responsabilidade de prestar contas junto ao Ministério do Meio Ambiente e ao CNRH, e assim de certa forma o controle da sociedade perante a agência estaria restrito e delimitado às autoridades do governo, do setor privado e organizações não governamentais aptas a participar do CNRH. Dessa forma, a resposta de Garrido mais uma vez contrariava o espírito de uma lei de águas que se postulava em tese como participativa e democrática, aberta ao todo da sociedade.

Quanto ao representante do Ministério de Minas e Energia, Oswaldo Baumgarten, sua participação demonstrava a preocupação em relação aos aspectos da utilização dos recursos hídricos para a geração de energia elétrica, e dessa forma fez a leitura de uma nota preparada pela Secretaria de Energia. Mesmo reconhecendo a importância da criação da ANA e

regulamentação do SNGRH para o sistema organizacional do país, o conteúdo da nota lida por Baumgarten se direcionava para pontos que por ventura pudessem limitar as ações do setor elétrico, de modo que demonstrava preocupação pelo fato do anteprojeto de lei não apresentar diretrizes específicas para a cobrança de encargos pelo uso da água na geração de energia elétrica. Outro ponto dizia respeito à compensação financeira para os estados e municípios, que na opinião da secretaria de Energia Elétrica não levava em consideração a relação de causa e efeito entre o prejuízo real provocado pela inundação, e os benefícios do valor recebido como compensação após a instalação de uma hidrelétrica.

Ao que parece, a principal inquietação do setor elétrico era a possibilidade das regulamentações que estavam sendo discutidas para implantação da nova lei de águas afetarem o desenvolvimento do programa hidrelétrico brasileiro, tornando-o menos atrativo para investidores. Os comentários finais das autoridades ligadas ao executivo federal não debateram a nota lida por Baumgarten, no entanto, a versão do anteprojeto de lei que foi enviada ao Congresso Nacional no início de setembro de 1999 isentava o setor elétrico da cobrança pelo uso da água conforme constava na lei 9.433/97. Segundo a redação, os royalties e a compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos para geração de energia, de acordo com lei 7.990 de 1989, já implicava o pagamento pelo uso dos recursos hídricos.

Ainda de acordo com o texto enviado ao Congresso Nacional, ficaria a cargo da ANEEL promover o ajuste de cálculo com aumento real da compensação financeira para contemplar estados e municípios. Os comitês de bacia não contariam diretamente com dinheiro da cobrança do uso da água para geração de energia, tendo em vista que estavam designados como compensação financeira. Uma das justificativas dada pelo setor elétrico como contrárias a cobrança, além da compensação financeira que já era prevista em lei desde 1989, era que as usinas não consomem água¹⁹⁷, apenas extraem a energia contida nos fluxos de água através da gravidade, e dessa maneira não alteram as características naturais.

[...]Em termos econômicos, os problemas provocados pela não utilização das áreas inundadas para outros fins e os efeitos provocados pelos barramentos são, de um modo geral, largamente compensados pelos benefícios da regularização. A continuidade desse processo de regularização, que beneficia diretamente todos os usuários de bacia hidrográfica, passará a onerar o custo da água na medida em que venham a existir restrições para o desenvolvimento de programas hidrelétricos que tenham essa função de regularização também. A água doce provavelmente será o bem natural mais precioso e disputado já no próximo século. O desenvolvimento de

197 Nesse ponto é necessário chamar a atenção para os tipos de uso da água, definidos como consuntivos e não-consuntivos. De acordo com definição do Departamento de Água e Energia Elétrica do Estado de São Paulo, o uso consuntivo pode ser definido como: “aquele no qual há perda entre o que é derivado e o que retorna ao curso de água, avalia-se neste item a situação da utilização dos recursos hídricos para o uso urbano, industrial e irrigação.” Por sua vez, o uso não consuntivo se atém nas atividades em que não ocorre a perda citada no caso do uso consuntivo. A água normalmente volta à fonte praticamente na sua totalidade. É o caso da geração de energia hidroelétrica, navegação, piscicultura, lazer, etc. Disponível em <<http://www.daee.sp.gov.br/acervoepesquisa/perh/perh90/Perh9010c.htm>> Acesso em fev 2016.

programas hidrelétricos que aumentem a disponibilidade desse recurso essencial deve ser estimulado pelo reconhecimento de seus créditos nessa função. A legislação em vigor já estabelece as normas básicas de operação dos reservatórios para garantir vazões mínimas e volumes de espera para limitar enchentes. (BAUMGARTEN, 2001, p 111-112)

Como pode ser observado na nota lida por Baumgarten no seminário, o setor elétrico buscava destacar que suas atividades aumentavam a disponibilidade de água através da construção das barragens, e assim suas atividades contribuía para a conservação dos recursos hídricos. A preocupação do setor elétrico parecia clara em não aceitar novas regulamentações além das que já existiam e, dessa forma, tentava impor uma imagem de que suas atividades eram benéficas para os recursos hídricos, minimizando, no entanto, os problemas trazidos para as populações atingidas por barragens. Basicamente, o anteprojeto enviado para o Congresso Nacional absorveu grande parte das explanações colocadas nos debates, principalmente as do setor elétrico, a ponto de não ficar definido se o mesmo estaria submetido integralmente à nova lei que estava sendo regulamentada.

Ao adotar no anteprojeto de lei para criação da ANA o espírito teórico das agências reguladoras, a característica tecnicista e economicista estavam evidentes num texto que praticamente excluiu qualquer menção a aspectos sociais, a não ser nas referências a lei 9.433/97 e no conteúdo do artigo 3º que designava como função da ANA apenas apoiar iniciativas para a criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica e não mais estimular. O anteprojeto, ao final do seminário, apresentava uma agência reguladora centralizada no governo federal, com funções semelhantes e paralelas ao CNRH e com manutenção de privilégios ao setor elétrico.

3.3 – A Agência Nacional de Águas no Congresso Nacional: tramitação do PL 1617/99

O texto do anteprojeto de lei para criação da ANA foi enviado para a Câmara dos deputados no início de setembro de 1999 como projeto de lei nº 1617/99 e pedido de urgência para votação por parte do executivo. O pedido de urgência causou descontentamento dos deputados da oposição que alegavam que não haveria tempo para debater o projeto nas comissões temáticas¹⁹⁸. Em outubro de 1999 o executivo retirou o pedido de urgência e durante as discussões na Câmara dos Deputados o projeto de lei foi alvo de 120 emendas, das

¹⁹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da 150ª Sessão, em 3 de setembro de 1999. Diário do Câmara dos Deputados, Brasília, DF: set. 1999, p 39908.

quais apenas seis foram incluídas integralmente no substitutivo, e outras quarenta e seis foram aprovadas parcialmente¹⁹⁹.

A discussão do projeto de criação da ANA se estendeu até o início do ano seguinte, e apenas foi aprovada depois de muitas negociações entre os líderes partidários. Os principais partidos de oposição reclamavam da falta de tempo para que o projeto tivesse sido discutido amplamente com a sociedade, devido o pedido de urgência inicial, retirado posteriormente, e as constantes entradas e saídas de pauta na Câmara. Aliás, a retirada do pedido de urgência que possibilitou que o projeto ficasse mais tempo em tramitação na Câmara foi certamente um dos motivos responsáveis pelos entendimentos entre o governo e a oposição.

O clima que envolveu a tramitação do projeto na Câmara poder ser percebido na fala do deputado Walter Pinheiro do PT/BA, realizada em outubro de 1999, em que destacou a importância da retirada da urgência constitucional pelo Ministro José Sarney Filho para que houvesse acordos na Câmara.

[...]Sr. Presidente, estamos, mais uma vez, prestes a deliberar nesta Casa sobre matéria de suma importância para o País. Haverá urgência constitucional, e não veremos a situação de hoje. Interessará ao Poder Executivo concentrar todas as baterias para aprovar, a toque de caixa, a Agência Nacional de Águas sem nenhuma discussão. Refiro-me à urgência constitucional porque se evitou debater questão de muita importância para o Brasil, desde o manejo da água até os valores que deverão ser cobrados a partir dele, a importância central desse manejo e a geração de energia elétrica, a situação das bacias e os comitês de bacias, o processo democrático, o papel de um conselho de recursos hídricos neste País e a própria lei que o Congresso Nacional aprovou.

A urgência constitucional mascara o debate sobre a Agência Nacional de Águas. O problema não está em uma única e exclusiva definição de qual será a estrutura burocrática, talvez parecida com as da Aneel, Anatel e ANP, que, anacronicamente, não têm atendido aos interesses dos consumidores deste País.

O debate busca compreender a importância da água e o aspecto central de utilização dos recursos hídricos no Brasil. Vamos assistir a esse projeto vir a Plenário e empurrar a pauta, como os outros.

Fizemos um apelo ao Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, para que retirasse a urgência constitucional, a fim de que debatêssemos nas Comissões Temáticas esse projeto de suma importância para o País. Com isso nos teria sido permitido não pura e simplesmente apresentar o substitutivo quando o projeto aqui chegou. Hoje já é um projeto diferente, a partir dos relatórios apresentados por três Relatores de Comissões distintas. Como o Congresso Nacional vai apreciar matéria a toque de caixa, mas a toque d'água? Precisaríamos de outra avaliação, considerando a importância dela neste momento crucial. Portanto trata-se de uma matéria diferente de diversas outras [...] (BRASIL, 1999b, p 48508)

Os debates para aprovação do projeto de lei prosseguiriam no ano seguinte, em janeiro de 2000, e naquele momento, a principal crítica veio do bloco PCdoB/PSB através do deputado Sérgio Miranda PCdoB/MG que demonstrava irritação devido ao fato dos dois partidos terem sido excluídos do acordo parlamentar feito na casa para aprovação do projeto.

¹⁹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da 180ª Sessão, em 13 de outubro de 1999. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: out. 1999b.

Miranda relacionava isso com a posição contrária que sustentavam, principalmente ao afirmarem que o interesse na urgência de criação da ANA era devido ao favorecimento às privatizações do setor elétrico. Nas suas palavras:

[...]Tínhamos uma posição clara contra o projeto, que está sendo feito – e os Deputados que votarem pela aprovação precisam ter consciência disso – não para regulamentar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, mas sim para viabilizar a privatização de Furnas, da Chesf e da Eletronorte. É por isso que se está aprovando esse projeto, que retira do âmbito dos recursos hídricos o sistema elétrico, centraliza todo o debate desse sistema nas mãos da União e esvazia o comitê de bacias. (BRASIL, 2000, p 02327).²⁰⁰

A posição de Miranda foi reforçada pela deputada Luiza Erundina do PSB/SP, ao considerar desrespeitosa a forma como o bloco parlamentar composto por PCdoB e PSB havia sido tratado pela liderança do governo. Erundina teceu críticas severas ao Projeto de Lei que, segundo ela, não havia sido debatido da forma devida com a sociedade, além de não ter a clara intenção de solucionar as dúvidas que pairavam sobre a regulamentação das águas. Isto ocorria, no seu entender, devido à intenção do governo em acelerar o processo de privatização do setor elétrico e por consequência da água. Era alvo de crítica também o modo como estavam sendo votadas as emendas ao projeto, sem debate e de forma praticamente imposta pelas lideranças do governo. Erundina, no momento da votação, ainda enfatizava:

[...]Além do descaso, da desconsideração e do desprestígio com que as nossas bancadas foram tratadas nesse caso pela liderança do Governo, queremos registrar que não estamos de acordo. Não há consenso em torno da matéria. E certamente vamos levar ao conhecimento da sociedade o fato de que mais um passo está sendo dado no sentido de alienar o patrimônio de nosso país, agora a parte mais valiosa: os recursos hídricos. Sem dúvida alguma, esse projeto vai acelerar a privatização das nossas hidrelétricas e, mais que isso, facilitar a privatização do sistema de saneamento, nessa onda privatizante que hoje domina os destinos, o presente e o futuro do nosso país. (ERUNDINA, 2000, p 0239)

O descontentamento de Miranda e Erundina tinha ainda a solidariedade, mesmo que tímida, de deputados do PT e do PDT. O PT e o PDT acreditavam que a criação da ANA, unicamente, não forneceria elementos suficientes para privatização da água e do setor elétrico, embora tivessem em mente, conforme destacava o deputado Fernando Coruja do PDT/SC, que o governo levaria a cabo os projetos de privatização com ou sem um projeto daquela natureza²⁰¹. No geral, partidos da oposição como PT e PDT consideravam o projeto satisfatório após os substitutivos, enfatizando a necessidade dele para regulamentação do SNGRH, de modo que ao final acabaram votando favoravelmente.

²⁰⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da 2ª Sessão, em 18 de janeiro de 2000. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: jan. 2000.

²⁰¹ *Ibidem*

Os pontos principais que eram motivos de discórdia e alvo da maioria das emendas se relacionavam ao uso da água no setor elétrico, o excesso de poder da agência reguladora, o enfraquecimento dos comitês e as dúvidas quanto aos recursos arrecadados em cada comitê permanecerem nas suas respectivas bacias hidrográficas, além de questões específicas da redação do texto. A partir de acordos em torno desses pontos, o projeto foi aprovado e encaminhado ao senado.

Com as emendas, e o substitutivo, ficava visível que a ANA se diferenciava das outras agências que haviam sido criadas anteriormente, pois não teria responsabilidade de fazer concessões para prestação de serviços públicos. Sua função administrativa básica seria controlar a alocação das águas de domínio da União por meio de outorgas, o que configuraria um caráter mais propriamente de gestora e fiscalizadora da água e não de reguladora dos serviços públicos.

O setor elétrico continuou diferenciado dos demais, sobretudo no que se refere às definições que foram dadas na relação da ANA com a ANEEL. A Câmara dos Deputados manteve e aprimorou no texto da lei o conceito de reserva disponibilidade hídrica, que pode ser explicado como sendo uma análise técnica do potencial hidráulico realizado pela ANA nos rios de domínio da União, atestada através de documento requerido pela ANEEL, com a finalidade de autorizar o uso da água para aproveitamentos hidrelétricos. Automaticamente, a declaração de reserva de disponibilidade hídrica emitida pela ANA para ANEEL seria transformada em outorga de direito de uso dos recursos hídricos e entregue para a empresa que recebesse a concessão de uso do potencial hidroelétrico (BRASIL, 2000, p 2387).

Antes mesmo de uma concessão para exploração do potencial hidráulico de um determinado corpo d'água, a ANEEL já poderia solicitar a reserva hídrica. Além do mais, as concessionárias que assumissem os serviços de energia elétrica não tratariam diretamente com a ANA, mas apenas com a ANEEL, não submetendo assim, diretamente, as concessionárias que assumissem as hidrelétricas às regulamentações mais diretas da ANA. Tal aspecto demonstra que no âmbito do órgão responsável por regular os recursos hídricos de domínio da União, obras de grande impacto ambiental como barragens para construção de hidroelétricas, por exemplo, passariam apenas por uma avaliação meramente técnica restrita a atestar a reserva de água necessária para o empreendimento. Questões socioambientais altamente relevantes deveriam ser debatidas somente nos comitês de bacia, caso os mesmos já tivessem sido instalados e regulamentados por outros órgãos ambientais do governo como o IBAMA.

Além do mais, foi mantida a isenção de cobrança pelo uso da água para o setor elétrico, reforçando a ideia de que os *royalties* aos municípios e Estados já se configuravam como pagamento pelos recursos hídricos (BRASIL, 2000, p 2391 – 2392). Esse ponto é bem problemático, pois os *royalties* eram na verdade uma forma de compensação ambiental voltada para regiões inundadas por barragens e não necessariamente um pagamento pelo uso da água, conforme foi transformada com a nova lei de águas.

De qualquer modo, a Câmara alterou a porcentagem dos *royalties* destinados para os ministérios, invertendo a lógica contida no projeto enviado pelo executivo que destinava a maior parte para o Ministério de Minas e Energia. Segundo o substitutivo da Câmara, o Ministério do Meio Ambiente passaria a contar com 7%, e o de Minas e Energia com 2%, e não haveria redução para Estados e municípios conforme queria o executivo.

Em síntese, as decisões sobre a autarquia que teria por função regular as águas do país, responsável pela implementação de uma lei que se colocava como democrática e participativa, se restringia apenas a um corpo técnico de diretores indicados pelo presidente, amparada na idealização de insulamento das agências. Embora a base aliada do governo na Câmara, bem como ocorreria posteriormente no senado, tentasse sempre enfatizar que a agência seria apenas um órgão voltado para efetivar a PNRH, ou seja, objetivar uma lei que já existia, e desse modo vários aspectos relacionados à outorga do uso da água não necessitavam passar por novos debates, era evidente que existiam ainda pontos mal esclarecidos sobre a agência. Sobretudo, no relativo às funções incumbidas à agência e sua relação com o setor elétrico que a colocaria possivelmente em conflito com o CNRH. Isso suscitava a necessidade de melhores esclarecimentos das funções e mesmo definição do poder que a ANA angariava. Não ficava claro em momento algum que a ANA estaria submetida às decisões do CNRH, instância máxima do SNGRH, e isso fez com que no Senado tal questão fosse alvo de muitas críticas, principalmente por senadores da oposição.

De qualquer modo, o que ficou definido no texto final da Câmara era que a ANA, embora dotada de autonomia administrativa e financeira, estaria vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e submetida aos fundamentos, objetivos e diretrizes da PNRH, aspecto que anteriormente não estava muito bem esclarecido. Outro ponto que ficou decidido também foi no relativo à diretoria colegiada da ANA, que seria composta por cinco membros nomeados pelo Presidente da República, bem como o diretor presidente da agência (BRASIL, 2000).

Apesar de algumas discordâncias pontuais conforme colocado acima, o fator que levou a aprovação do projeto na Câmara foi o consenso entre o governo e a oposição no relativo ao

destino dos recursos oriundos da cobrança pelo uso da água, ponto inclusive destacado pelas lideranças do PT nos debates parlamentares. Havia ficado decidido que os recursos decorrentes da cobrança nos corpos hídricos de domínio da União teriam de respeitar os limites definidos no artigo 22 da PNRH, que diz que os mesmos devem ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica que foram gerados, embora fossem administrados e centralizados inicialmente pela ANA. Chama a atenção que em momento algum foi esclarecido à obrigatoriedade dessa cobrança (BRASIL, 2000).

O projeto de lei, que havia chegado ao Senado em maio de 2000, com pedido de urgência para votação e com prazo determinado de 45 dias, foi votado no dia 20 de junho do mesmo ano. No pouco tempo que o projeto ficou no senado, passou por três comissões – Assuntos Sociais, Constituição e Justiça e Serviços de Infraestrutura – e foram apresentadas 11 emendas, sendo que nenhuma delas foi aprovada. A justificativa colocada pelos relatores Gilvan Borges do PMDB/AP, Bernardo Cabral do PFL/AM e Sérgio Machado do PSDB/CE, era de que não haveria tempo suficiente para acatar as emendas e enviar o projeto novamente para a Câmara dos deputados²⁰². Tal fato causou manifestações dos senadores da oposição, principalmente da senadora Heloisa Helena do PT/AL, que proferiu pesadas críticas diante da forma como foi tratada a matéria no Senado:

Infelizmente, trata-se de um projeto que não discutimos nesta Casa com a devida força. Devemos resolver a questão de recursos hídricos, pois a água, sem dúvida, será grande motivação de disputas no novo século que se inicia e a água doce corresponde simplesmente a 0,2% do nosso Planeta Terra – por alguns chamado Planeta Água.

Não é justo que uma discussão como essa ocorra de afogadilho especialmente no Senado. Não é justo também que sejam rejeitadas todas as emendas apresentadas, sob a velha Justificativa - sempre utilizada por esta Casa - de que não há mais tempo, de que a votação será obstruída e de que a matéria acabará voltando à Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2000b, p 13304)

Dentre as emendas propostas, discutidas um dia antes da votação, a primeira realizada no senado foi do senador José Fogaça do PMDB/RS e dizia respeito à necessidade do Presidente da República enviar os nomes dos diretores aprovados no conselho para serem sabatinados no Senado Federal, algo que ocorria nas demais agências e não constava na redação do texto de criação da ANA que chegou ao senado. Diante da pressa que o executivo exigia a votação da ANA, o líder do governo, senador José Arruda do PSDB/DF, se comprometeu que o governo federal estabeleceria tal alteração. Naquele mesmo período estava para ser votado o projeto de lei complementar nº 20, que estabelecia um critério único para todas as agências reguladoras voltados temas ligados a recursos humanos, e nele

²⁰² Cf. em BRASIL. Congresso. Ata da 80ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 19 de junho de 2000. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF: jun. 2000 b.

constava a necessidade da sabatina do senado para diretores das agências nomeados pelo executivo. Diante desse acordo, Fogaça retirou sua emenda (BRASIL, 2000b, p 13308).

Outra emenda de autoria do senador Paulo Hartung do PPS/ES, buscava, conforme suas palavras, resolver um problema de competência entre o CNRH e a ANA, e que estava relacionado diretamente às medidas de controle social. Sua emenda, direcionada para a redação do inciso III do artigo 4 do projeto de lei, modificava uma das funções da ANA, retirando a competência da agência de elaboração do PNRH, atribuindo a ela apenas a coordenação e implementação do Plano. Na sua justificava:

Não obstante essa clara separação de atribuições, o art. 4, ao dispor sobre as competências específicas da ANA, comete-lhe objeto estranho e conflituoso, qual seja: a de coordenação da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, quando por sua natureza executiva, deveria limitar-se a coordenar e supervisionar implementação do Plano Nacional, permitindo, outrossim, que empreste o seu necessário apoio à elaboração dos planos das bacias hidrográficas. Afinal, a formulação de Políticas Públicas não deve estar submetida ao braço executivo da ação estatal, encarregado de executá-las. (BRASIL, 2000b, p 13314)

A emenda rejeitada na votação era um dos elementos mais debatidos pela oposição, que enxergava no projeto de lei para criação da ANA muitos pontos de conflito com o CNRH, pois não ficava estabelecida a relação da nova agência com a instância máxima de regulamentação dos recursos hídricos. Era recorrente na fala dos senadores ligados ao governo, principalmente de José Arruda e Fogaça, que a intenção era uma agência que tivesse realmente autonomia nos seus poderes a partir da justificativa da característica de insulamento técnico nela presente. Esse caráter de suposta neutralidade e isenção de influências político partidárias era a justificativa dada para os questionamentos da oposição em relação ao excesso de poder que estaria presente na ANA, como se suas decisões não pudessem ser contestadas. A fala de José Fogaça nos debates sobre o projeto é bastante elucidativa nesse sentido:

[...]É uma nova etapa, um processo de modernização. A água, que é o ouro ou o petróleo do século XXI, precisa, realmente, de um órgão regulador independente, com características de autonomia financeira e administrativa, com mandato fixo para os seus diretores, que serão pessoas da mais alta especialização, sem a intromissão de interesses eventuais desse ou daquele governo, sem pressões políticas ou partidárias, sem interesses eleitorais, entrando e intervindo em questões que, muitas vezes, são apenas de interesse público e não do interesse eventual de um partido ou de uma visão específica de um determinado governo.

A forma como o Brasil está constituindo as suas agências reguladoras é a mais moderna da América Latina. Estou vindo de um simpósio sobre energia, realizado em Cuba, e registro que, na grande maioria dos países latino-americanos, as agências não são independentes, mas, sim, pertencentes aos governos, regulando estradas concedidas, telecomunicações concedidas, concessões petrolíferas, enfim, toda a sorte de atividade, na qual entre um agente privado subordinado a um interesse público. Isso é extremamente perigoso, sendo uma ameaça, muitas vezes, ao interesse público. Trata-se de uma porta aberta para a corrupção.

Os índices mais altos e mais seguros de garantia que podemos ter de não existência dessas influências deletérias e do processo corruptivo é exatamente pela criação da agência reguladora. (BRASIL, 2000b, p 13309)

A retórica do governo era muito forte no sentido de fortalecer a ideia de uma agência autônoma e independente como se dessa forma a mesma estivesse livre de atender interesses escusos e corruptíveis e não fosse, na sua essência, fruto de um projeto político. A terceira emenda, do senador Paulo Souto do PFL/BA, era voltada mais diretamente às outorgas. Embora fizesse parte da base aliada do governo FHC, Souto propunha a participação do Congresso Nacional na discussão de projetos que envolvessem transposição de rios e bacias diferentes. No seu entender, o Congresso Nacional deveria ser ouvido para a realização de obras de transposição e de fluxo de recursos hídricos de bacias que ultrapassassem os limites estaduais, e desse modo argumentava que o Congresso seria o melhor local para legitimar os interesses dos diferentes Estados e moderar possíveis conflitos. Certamente, uma das preocupações do senador Paulo Souto era com o projeto de transposição do rio São Francisco, que estava em discussão e afetaria diretamente seu estado, a Bahia.

Durante a sessão do senado para discussão das emendas e votação do PL, Paulo Souto justificava suas propostas:

Sr. Presidente, o que dizem essas duas emendas? Que em dois momentos, no momento da outorga e no da aprovação pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos do plano de obras que concretizará os projetos de transposição, ouça-se o Congresso Nacional, depois, naturalmente, que forem ouvidos os órgãos técnicos. Isso não trará nenhum atraso. O objetivo das emendas foi cuidar apenas dos projetos de transposição, poderia até ser feito de uma forma em que ficasse mais claro, o que evitaria, naturalmente, algumas dificuldades operacionais que foram aqui apontadas, mas quem lê as justificativas vê que o objetivo é esse, estamos tratando apenas de projetos de transposição entre Estados diferentes, quando se retira água de uma população, transferindo-a para populações diferentes. E ninguém melhor do que nós poderia cuidar disso. (BRASIL, 2000c, p 13387)

Um dos argumentos contrários à aprovação da emenda do senador Paulo Souto, além do de urgência de aprovação da ANA por parte do executivo, era que os aspectos relacionados às obras de transposição, como outras que afetasse qualquer bacia hidrográfica, deveriam ser discutidas de antemão nos comitês de bacia hidrográfica conforme estava designado na lei 9.433/97. A maioria dos senadores da base aliada enfatizava, mais uma vez, que a discussão naquele momento deveria se dar apenas em função do funcionamento da agência e sua aprovação, e não de aspectos que já estavam muitas vezes contemplados na PNRH, conforme entendiam constar nas emendas colocadas por Souto.

As emendas de 4 a 11 foram de autoria da oposição e defendidas no senado pela deputada Heloisa Helena do PT. Diziam respeito a aspectos bem pontuais sobre outorga,

recursos oriundos da cobrança pelo uso da água e o poder da agência diante do executivo federal. Heloisa Helena, mais uma vez, destacava os vários conflitos entre as funções designadas para ANA com as já estabelecidas para o CNRH. Todas elas foram rejeitadas pelo senado (BRASIL, 2000c).

A emenda nº 4 questionava a aplicação das receitas da cobrança pelo uso da água quanto à arrecadação, distribuição e aplicação. De acordo com o texto original, a aplicação das receitas seria feita de forma descentralizada, por meio das agências dos comitês. A proposta da emenda era dar maior autonomia para os comitês gerirem os recursos, bem como maior poder de autonomia para definir sua utilização. O objetivo central era que os recursos deveriam ser direcionados para o Comitê e não passar pela administração da ANA antes da liberação, e tinha como justificativa a preocupação de que o dinheiro arrecadado caísse numa conta única do Estado, ali se perdesse e não fosse direcionado efetivamente para recuperação das bacias hidrográficas que geraram o montante financeiro (BRASIL, 2000c).

Outra emenda visava esclarecer a relação da ANA com o CNRH para que elas não tivessem as mesmas prerrogativas, conforme podia ser entendido no projeto de lei. A questão era apenas deixar claro que a ANA deveria obedecer às diretrizes do CNRH, emenda que foi também rejeitada. Outro ponto abordado nos debates e também rejeitado no âmbito da votação tratava da exoneração imotivada dos membros da ANA. Heloisa Helena era extremamente crítica desses pontos que, dizia ela, em nome da suposta neutralidade da agência, conferia a seus diretores poder em demasia.

A Emenda nº 7 trata da exoneração imotivada de qualquer dos membros. Ora, faço franca oposição ao Presidente da República e ao Governo Federal. Não é legítimo esse nível de autonomia de uma instância que, efetivamente, deveria operacionalizar. Nem o Presidente da República, o Poder Executivo, pode modificar essa autonomia em nome de uma suposta neutralidade de ingerência, como se esta efetivamente existisse nas relações de poder. O Relator disse que o Executivo abriu mão dessa prerrogativa para adotar uma filosofia de independência na administração da ANA, para que não haja solução de continuidade. Discordamos, entretanto, dessa coisa personalista, mítica, de que solução de continuidade só se dá com uma determinada personalidade. Foi essa solução de continuidade que acabou levando à perspectiva de reeleição, e vimos efetivamente o resultado disso. Então, essa neutralidade é ridícula. Ela desafia a inteligência e a lógica formal. Nesse sentido, se para alguns pode reduzir a interferência partidária, acaba também criando outra metodologia de tráfico de influências e de balcão de negócios a serem estabelecidos. A suposta independência é tanta que os interesses estabelecidos no poder focam-se justamente naqueles setores, muitos dos quais empresariais, que também têm interesse direto na disputa das águas. (BRASIL, 2000b, p 13305)

Durante o encaminhamento da votação, a senadora afirmava que sua preocupação era combater o tráfico de influências que poderia ocorrer entre o poder político e as instâncias de decisão de poder que se apresentam para a sociedade como instrumentos de neutralidade. Ou

seja, os diretores indicados pelo presidente poderiam atender interesses de grupos privados e até mesmo do executivo, mas estariam “blindados” perante a opinião pública por meio da suposta autonomia e isenção que lhes seriam teoricamente conferidos. A possibilidade dos diretores apenas serem exonerados com uma justificativa plausível se tornava um problema nesse sentido, pois, além do mais, tirava do governo certas responsabilidades diante da característica autônoma que ganhava a agência.

Além das emendas que foram todas rejeitadas, o projeto de lei foi aprovado por unanimidade no senado e encaminhado para sanção do presidente. Praticamente o texto que saiu do Senado foi o mesmo que chegou da Câmara dos deputados. De modo geral, a ANA ficou definida como uma entidade federal de implantação da PNRH e com responsabilidade de coordenar o SNGRH. Ficou definida como uma autarquia, com regime especial e autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Como funções da ANA ficaram definidas:

- (a) supervisionar, controlar e avaliar o cumprimento da legislação federal perante os recursos hídricos;
- (b) disciplinar em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- (c) coordenar a elaboração e supervisionar a implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos e prestar apoio, na esfera, à elaboração dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas;
- (d) outorgar por meio de intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União;
- (e) fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União; elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- (f) estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;
- (g) implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;
- (h) arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto do art. 22 da lei nº 9.433/97;
- (i) planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos estados e municípios;
- (j) promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;
- (l) definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;
- (m) promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integrem, ou que dela sejam usuárias;
- (n) organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;

- (o) estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos;
- (p) prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;
- (q) propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos. (BRASIL, 2000c, p 13304 – 13311).

O presidente sancionou a ANA em julho de 2000 com vetos pontuais direcionados para pontos dúbios do texto, em específico quanto à função da ANA de elaborar o PNRH. FHC vetou o inciso III do artigo 4, que dava funções que incumbia ao mesmo tempo a agência de supervisionar e implementar o Plano, e também lhe garantia a função de elaborar o mesmo, justificando que este feria o dispositivo organizacional presente na Reforma do Estado, onde um setor encarregado do planejamento não poderia ser o mesmo que posteriormente iria fiscalizar²⁰³.

Outro veto de FHC foi direcionado para o parágrafo 5º do artigo 4, que no seu entender traria riscos para o sucesso da PNRH. Este artigo dizia que na inexistência de agências de águas ou de bacias hidrográficas, a ANA poderia delegar para órgãos ou entidades públicas federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal, ou atribuir para organizações sociais civis de interesse público, a execução de atividades de sua competência, desde que com prazo determinado e nos termos da legislação em vigor. Para FHC, tal parágrafo poderia futuramente ferir aspectos da nova lei de águas no relacionado à democratização e descentralização de responsabilidades, pois abriria espaço para que tudo continuasse como antes, nas mãos de órgãos públicos que nem sempre tem a capacidade apta para tais funções, e assim impactaria a credibilidade do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Este veto impedia que as funções de agência de bacia pudessem ser exercidas por qualquer órgão público, praticamente condicionando o exercício das atividades dos comitês de bacia à criação das agências executivas que dariam suporte técnico em cada região hidrográfica. Dessa forma a ANA foi sancionada como lei 9.984 em 17 de julho de 2000 e iniciou suas atividades no ano seguinte.

Após a sanção do presidente, o próximo passo foi escolher a diretoria e o diretor presidente da ANA. Ao seguir o modelo tecnicista pensado para agência, os cinco diretores deveriam ter considerável experiência em atividades tanto no setor público quanto no setor privado. O diretor presidente nomeado foi o assessor especial do Ministro do Meio Ambiente, o engenheiro civil Jerson Kelman, ex-professor de física da UFRJ, que trabalhou em

²⁰³ Os vetos podem ser consultados em BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria dos Recursos Hídricos. Água – o desafio para o próximo milênio. Brasília- DF: 2001, p 165 – 169.

consultorias para o setor elétrico dentro e fora do país, além de ter sido inclusive consultor do Banco Mundial no Peru na área de projeto para recursos hídricos.

Os demais diretores indicados pelo presidente foram: Benedito Braga Jr, engenheiro civil e ex-professor da escola Politécnica da USP, ligado a associação brasileira de Hidrologia e Recursos Hídricos, com especialização em hidráulica; Lauro Figueiredo, também engenheiro civil, que trabalhou na Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente; Ivo Brasil, engenheiro elétrico, que trabalhou no setor privado e como engenheiro no setor elétrico e de saneamento no setor público do Estado do Amazonas; e por fim, Marcos Aurélio Freitas, mestre em engenharia nuclear e doutor em economia do meio ambiente, que trabalhava desde 1998 na ANEEL.

Fato curioso ocorreu na escolha dos nomes indicados por FHC, na seção da Comissão de Infraestrutura responsável pela aprovação, ocorrida em 14 de setembro de 2000. Na ocasião o nome de Freitas foi inicialmente reprovado devido a uma denúncia anônima recebida pela senadora relatora da comissão Emília Fernandes do PDT. Além de acusações contra Freitas de enriquecimento e uso indevido do cargo na ANEEL, havia contra Kelman e Braga, acusações de que eles seriam ligados ao ex-secretário da presidência Eduardo Jorge. A comissão, no entanto considerou as denúncias irrelevantes e sem propósito²⁰⁴. Segundo informações do jornal do Senado, a sessão se tornou confusa a ponto dos indicados pelo presidente serem aprovados sem sabatina, e a de Freitas ser adiada para outubro, após constatação da Comissão que as acusações não deviam ser levadas em consideração. A aprovação dos nomes pela Plenária do senado só ocorreria no dia 10 de outubro de 2000²⁰⁵.

Com a criação da ANA, todos os instrumentos necessários para regulamentação da PNRH estavam praticamente designados. O primeiro ano de sua atuação se voltou para construção realmente da agência, principalmente pelo fato dela não ter herdado nenhuma estrutura pronta, uma base física para seu funcionamento conforme ocorreu com a ANEEL ou com a ANATEL (ANA, 2001). Sua estruturação funcional foi finalizada com a criação de dez superintendências, focando setores de administração, recursos humanos, finanças e atividades finais (ANA, 2002).

²⁰⁴ Cf. Jornal do Senado. Comissão de Infraestrutura do Senado aprova diretores da Agência de Águas. Brasília-DF: ano VI, nº 1.160, 15/09/2000, p 05.

²⁰⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Ata da 132ª Sessão deliberativa extraordinária em 10 de outubro de 2000. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF: out. 2000 d.

3.4 – A Agência Nacional de Águas no governo FHC

O caráter da agência, conforme ficava claro durante os debates para sua criação no Congresso Nacional, seria de gestora e fiscalizadora do uso dos recursos naturais, não ficando sob sua responsabilidade a concessão dos serviços públicos, mas apenas o controle da alocação dos recursos hídricos através da outorga e algumas ações direcionadas. A ANA não nasceu com função de ser empreendedora dos serviços de saneamento e abastecimento, ou mesmo de qualquer tipo de obra. Sua principal responsabilidade seria fiscalizar a viabilidade técnica dos mais variados empreendimentos que se utilizam de recursos hídricos, bem como apoiar programas que julgue eficiente dentro do que considera gestão sustentável das águas, com objetivo de adequá-los aos SNGRH. Evidentemente que a atuação da ANA deveria se dar em conjunto com políticas públicas focadas por parte do Estado direcionadas para objetivos de contemplar as necessidades do setor hídrico.

O papel que a ANA assume no primeiro ano de trabalho esteve voltado para sua consolidação por meio da busca da efetivação dos parâmetros criados pela nova lei de águas. Basicamente direcionou suas ações para estimular a criação de comitês de bacias hidrográficas em rios federais e para programas de convivência com a seca no semiárido nordestino, além da criação de um projeto para despoluição de rios com apoio financeiro para Estações de Tratamento de Esgoto (ETE), chamado PRODES. Nos dois primeiros anos de atuação da ANA ainda durante o governo FHC, o PRODES e o Proágua semiárido foram seus principais objetivos.

[...] a ANA elegeu duas prioridades nesse seu primeiro ano de vida: desenvolvimento de formas de convivência com as secas e combate à poluição.

No que se refere às secas, a premissa foi minimizar os impactos de sua ocorrência, criando condições de convivência para as populações que habitam as regiões de incidência. Conviver com a seca não depende só do aumento da oferta de água, mas também do gerenciamento da demanda, que inclui desde medidas de prevenção e economia até a eventual adoção de regras de racionamento e de indenização aos usuários.

Em relação ao combate à poluição, adotaram-se providências adequadas, pactuadas com os usuários dos recursos hídricos, a partir de processos de recuperação da qualidade da água. Em março de 2001, com apenas três meses de funcionamento, a ANA lançou o Programa Nacional de Despoluição de Bacias Hidrográficas - PRODES . projeto inovador que paga pelo esgoto tratado e não pelas obras físicas da estação de tratamento de esgoto. Este programa é descrito em detalhes na sessão Programas do Avanço Brasil deste relatório. (ANA, 2002, p 9)

A ANA passava a se configurar como uma espécie de resposta do governo federal para o enfrentamento de problemas que o país enfrentava no setor de águas que iam desde a seca, principalmente no nordeste, até a poluição em grandes centros populacionais. A recém criada agência ficou praticamente responsável por programas de gestão ambiental dos recursos

hídricos estabelecidos pelo plano plurianual do governo criado no ano 2000 com vigência até 2003, que tinha por incumbência levar a cabo projetos como o “Águas do Brasil”, um programa que se auto definia como voltado para ampliar a oferta de recursos hídricos de boa qualidade para diferentes usuários²⁰⁶.

A ANA atuaria através do apoio aos comitês para implantação da cobrança pelo uso da água. Naquele primeiro ano, foram criados três comitês de bacia em rios de domínio da União em regiões específicas de conflito pelo uso da água, sendo um deles, o do rio São Francisco, estabelecido por decreto presidencial, conforme debatido no primeiro capítulo. Foram criados também os comitês da bacia do Rio Doce, e dos rios Piracicaba, Jundiá e Capivari, embora não tivessem entrado em funcionamento completo de imediato.

Estas ações, porém, estava longe serem consideradas as respostas rápidas e objetivas para as necessidades dessas regiões, como queria fazer parecer o governo. O trabalho da ANA se voltou mais para adequação institucional das bacias hidrográficas e para avaliação e identificação dos problemas existentes com propostas de solução em longo prazo. A aposta mais imediata para a chamada racionalização do uso das águas era centrada na cobrança pelo seu uso como uma forma de capitalizar recursos, e nesse ponto se justificava a pressa da agência na criação dos comitês e no apoio para esses instrumentos, conforme ocorreu no comitê de bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul (CEIVAP) que já existia desde 1996.

Aliás, a cobrança pelo uso da água era considerada como uma das principais fontes de recursos para atuação nos comitês de bacia. Ao final de 2001, o diretor presidente da ANA, Jerson Kelman, divulgou uma cartilha com informações sobre a ANA que visava esclarecer a sociedade da necessidade da cobrança. Na apresentação da cartilha, Kelman dizia:

A previsão de que um dia seria preciso pedir licença e pagar para usar os rios teria espantando nossos avós tanto quanto a Internet ou o avião supersônico. A água disponível para todos parecia ser um bem infinito.

Nos últimos cem anos, contudo, a população do planeta se multiplicou por três e o consumo de água, por seis. Em meados do século XX, os primeiros sinais de alerta indicaram que aquela mentalidade teria que mudar.

Hoje, sabe-se que o uso irresponsável da água pode afetar o bem estar do vizinho rio abaixo, da cidade lá adiante e até de uma região inteira. Nossos avós nem sonhariam que, no século XXI, a velha sabedoria popular – quem poupa quando tem, tem quando precisa; ou sabendo usar não vai faltar – valeria também para os recursos hídricos (KELMAN, 2001, p. 3).

Os recursos provenientes com a cobrança pelo uso da água adquiriam grande importância naquele momento, pois eram tratados como uma das únicas formas de se

²⁰⁶ Cf. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei no 9.989, de 24 de julho de 2000 (PPA 2000-2003).

conseguir recursos financeiros para as bacias hidrográficas, ainda mais quando levado em consideração o momento vivido pelo país diante de cortes orçamentários. No sudeste a primeira bacia hidrográfica a implantar a cobrança pelo uso da água foi o CEIVAP, em março de 2003. Atualmente quatro bacias hidrográficas de domínio da União instalaram mecanismos de cobrança. Nos estados, o número é bem maior, com predominância nas regiões sul e sudeste. O Estado do Ceará possui desde a década de 1990 uma legislação que se enquadra nos padrões da PNRH e tem efetivado em todas as 12 bacias hidrográficas do seu território mecanismos de cobrança. É a exceção na região nordeste.

No CEIVAP, primeiro comitê de domínio da União a implantar a cobrança, houve resistência inicialmente, principalmente por parte do setor industrial. Era recorrente na imprensa da época crítica de empresários que chamavam a cobrança de “CPMF da água” em alusão a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que vigorou no país de 1997 até 2007. O descontentamento com um possível obstáculo ao acesso irrestrito às águas, pelo visto, começou a incomodar o setor produtivo. O empresário Antônio Ermírio de Moraes era um deles, e em artigo para o jornal Folha de São Paulo do dia 24 de março de 2002 criticava pesadamente a aprovação da cobrança na bacia do Rio Paraíba do Sul:

A julgar pelo que aconteceu com a CPMF, que seria toda para os hospitais e centros de saúde (e não foi), qual é a certeza de que esses recursos chegarão aos municípios e serão aplicados rigorosamente na limpeza dos rios? Economizar água é necessário. Tornar o usuário responsável pela sua limpeza é matéria de urgência. Mas o risco de essa medida transformar-se apenas numa nova e cobiçada fonte de receita para os fiscos federal e municipal é colossal. Daqui a pouco, vão querer taxar o ar que respiramos sob o argumento de que, quando expiramos, liberamos muito dióxido de carbono - o principal componente do efeito estufa!²⁰⁷

Contudo, havia muita desconfiança e desinformação sobre a forma como seria viabilizada a cobrança, e muitas vezes ela era confundida com um imposto. Os empresários reclamavam de mais uma taxa, diziam temer que o dinheiro não chegasse aos comitês de bacia e se tornasse mais uma mera fonte de arrecadação para o governo sem retorno para o contribuinte. De qualquer forma, a cobrança acabou aprovada pelo CEIVAP em 2001 e começou a ser implantada no Paraíba do Sul – região de grande concentração industrial e populacional – no ano de 2003²⁰⁸.

²⁰⁷ Antônio Ermírio de Moraes. Depois da Água, por que não o ar? Jornal Folha de São Paulo. Opinião. P A2. 24/03/2002.

²⁰⁸ O funcionamento da cobrança pelo uso da água no CEIVAP, o papel da ANA na sua coordenação e os principais beneficiários desse instrumento estarão sendo abordados de forma mais específica no capítulo final desta tese.

O quadro a seguir indica de forma detalhada as bacias hidrográficas que já implantaram a cobrança, a data de início, e o montante cobrado e arrecadado até o ano de 2013.

Quadro 1 - Valores Cobrados e Arrecadados com a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas no País, em R\$ 1,00

Bacia Hidrográfica		Domínio	Início	2013		Fonte
				Cobrado	Arrecadado	
INTERESTADUAL	Paraíba do Sul (CEIVAP)	União	mar/03	11.305.405	10.896.676	ANA
	Paraíba do Sul (Transposição PBS/Guandu) ¹	União	jan/07	-	2.234.467	INEA/RJ
	Piracicaba, Capivari, Jundiá (Comitês PCJ)	União	jan/06	17.863.074	17.542.487	ANA
	São Francisco (CBHSF)	União	jul/10	22.905.061	21.759.015	ANA
	Doce (CBH-Doce)	União	nov/11	8.404.887	6.505.081	ANA
TOTAL INTERESTADUAL				60.478.428	58.937.726	
CEARÁ	Nas 12 bacias hidrográficas do Estado	CE	Nov/96	68.772.573	67.888.215	COGERH/CE
Total CE				68.772.573	67.888.215	
RIO DE JANEIRO	Médio Paraíba do Sul	RJ	jan/04	1.171.927	1.064.359	INEA/RJ
	Piabanha	RJ	jan/04	726.236	629.694	INEA/RJ
	Dois Rios	RJ	jan/04	665.392	672.678	INEA/RJ
	Baixo Paraíba do Sul	RJ	jan/04	242.454	170.912	INEA/RJ
	Baía de Guanabara	RJ	mar/04	3.981.866	3.046.505	INEA/RJ
	Baía da Ilha Grande	RJ	mar/04	280.101	239.428	INEA/RJ
	Guandu	RJ	mar/04	22.445.041	15.907.201	INEA/RJ
	Itabapoana	RJ	mar/04	71.356	44.069	INEA/RJ
	Lagos São João	RJ	mar/04	1.657.979	1.605.582	INEA/RJ
	Macaé e Rio das Ostras	RJ	mar/04	1.112.087	916.112	INEA/RJ
Total RJ				32.354.439	24.296.540	
SÃO PAULO	Paraíba do sul	SP	jan/07	3.591.675	3.521.527	DAEE/Taubaté
	PCJ (paulista)	SP	jan/07	17.088.376	16.839.305	Agência PCJ
	Sorocaba e Médio Tietê	SP	ago/10	8.675.732	8.029.754	DAEE/Piracicaba
	Baixada Santista	SP	jan/12	10.062.457	10.067.589	CBHBS
	Baixo Tietê	SP	jan/13	3.599.134	2.526.554	CBHBT
Total SP				43.017.375	40.984.729	
MINAS GERAIS	PJ	MG	mar/10	103.397	120.282	IGAM/MG
	Velhas	MG	mar/10	9.345.461	9.322.671	IGAM/MG
	Araguari	MG	mar/10	6.266.198	6.327.272	IGAM/MG
	Piranga	MG	jan/12	2.595.777	2.514.396	IGAM/MG
	Piracicaba	MG	jan/12	7.598.818	7.789.715	IGAM/MG
	Santo Antônio	MG	jan/12	1.301.026	1.339.596	IGAM/MG
	Suaçuí	MG	jan/12	511.492	570.137	IGAM/MG
	Caratinga	MG	jan/12	591.007	721.440	IGAM/MG
	Munhuaçu	MG	jan/12	581.560	544.320	IGAM/MG
Total MG				28.894.736	29.249.830	
PARANÁ	Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira	PR	set/13	945.204	945.372	Águas Paraná
Total PR				945.204	945.372	
TOTAL NO PAÍS² (cobranças em bacias Hidrográficas)				234.462.755	220.067.944	

1 - Conforme art. 1º da Resolução CNRH nº 66/06, a cobrança pelo uso das águas transpostas da bacia do rio Paraíba do Sul para a bacia do rio Guandu corresponde a 15% dos recursos arrecadados pela cobrança na bacia do rio Guandu (o CBH-Guandu tem atuação nos rios Guandu, Guarda e Guarda-Mirim, os 15% referem-se apenas a cobrança arrecadada sobre as águas superficiais do rio Guandu). Não há emissão de boleto pela ANA, sendo os valores transferidos diretamente do INEA/RJ para o CEIVAP.

2- Para não haver dupla contagem, desconsiderou-se os valores da linha "Paraíba do Sul (Transposição PBS/Guandu)", pois os mesmos estão contabilizados na linha "Guandu".

Fonte: Agência Nacional de Águas. Valores Reais no ano de 2014. Disponível em

<<http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaarrecadacao/cobrancaarrecadacao.aspx>> Acesso em abr. 2014.

Na lógica da administração gerencial formulada pelo governo, os recursos da cobrança pelo uso da água seriam essenciais para o programa desenvolvido pela ANA no setor de saneamento básico de incentivo para despoluição das bacias hidrográficas, chamado PRODES. Voltado para centros com grande contingente populacional e industrial, o PRODES não tinha por objetivo viabilizar obras de saneamento, mas, se pautava na compra do esgoto tratado. Configura-se como um estímulo financeiro para prestadores de serviço de saneamento básico que investissem em obras voltadas para o tratamento de esgoto.

O PRODES foi considerado a marca da ANA em 2001. Com foco no resultado: esgoto tratado - esse projeto objetiva despoluir os rios e induzir a implantação do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, mediante a constituição de comitês e agências de bacias hidrográficas que viabilizem a aplicação dos instrumentos de gestão: outorga, planos de bacia e cobrança pelo uso dos recursos hídricos. O PRODES é inovador, não financia obras e nem equipamentos paga pelos esgotos tratados, ou seja, pelos resultados que efetivamente interessam à sociedade. (ANA, 2002, p 21).

O modelo de pagamento por resultados adotados no PRODES pode ser considerado como a ação da ANA que mais se adequou ao conceito de administração pública gerencial. O estímulo financeiro para empresas de saneamento básico, públicas ou privadas, implantarem medidas de tratamento de esgoto era uma forma encontrada pela agência para tentar melhorar as infraestruturas já existentes. Porém, não pode ser considerado um incentivo que se pautava pela expansão dos serviços para regiões necessitadas de saneamento básico, competência que continuava como responsabilidade direta das políticas governamentais. Além do mais, os recursos financeiros aplicados pela ANA para pagar o esgoto tratado estavam condicionados à adequação de regras definidas pela agência. Uma delas era que a bacia hidrográfica da região em que se localiza a empresa de saneamento básico contasse com comitês já instalados e estivesse adequando a gestão aos parâmetros do SNGRH, para que pudesse em determinado momento oferecer contrapartida através de recursos provenientes da cobrança pelo uso da água²⁰⁹.

Até 2008, a ANA disponibilizou recursos financeiros para 40 empreendimentos de tratamento de esgoto, todos concentrados nas regiões sul e sudeste, com uma única exceção, a ETE na cidade de Lençóis no estado da Bahia. Ao privilegiar bacias hidrográficas que já possuíam comitês instalados, o PRODES fez com que o programa adquirisse uma característica limitada e favorecesse Companhias de Saneamento já consolidadas e com maior aporte financeiro como a Sabesp em São Paulo, Copasa em Minas Gerais e Sanepar no

²⁰⁹ Segundo Relatório de Gestão da ANA (2001, p 21): “É condição essencial de habilitação no projeto que o empreendimento esteja inserido em bacias cujos comitês já tenham sido criados, inclusive com prioridade conferida no plano de investimentos da respectiva bacia, juntamente com a apresentação de cronograma de implementação de cobrança.”

Paraná, que juntas receberam ao longo dos anos mais da metade do total liberado pela ANA²¹⁰.

Embora seja de extrema importância ações que incentivem o tratamento de esgoto, tão necessário é a universalização destes. Dado a função gerencialista do principal órgão voltado para administração das águas no país, que não possuía poderes para empreender obras, nem mesmo recursos suficientes para isso, a PNRH pouco alterou o quadro presente no setor de saneamento básico.

Com a criação da ANA, tinha-se a impressão que muito havia mudado, principalmente no plano institucional, mas, pouco se modificou nas estruturas existentes. Embora o governo adotasse um discurso que dava um peso e uma responsabilidade muito grande para um órgão regulador como a ANA, conforme fez o presidente FHC no contexto de criação da agência, era previsível que o raio de ação da agência não possibilitava que muita coisa de concreto pudesse ser feito caso não houvesse em contrapartida ações claras e articuladas por parte do governo com investimentos de recursos financeiros direcionados para o setor. Necessário também salientar que embora um dos instrumentos da PNRH estivesse vinculada ao setor de saneamento básico, este tipo de serviço não era regulado diretamente pela lei de águas, que dependia de legislação e política públicas próprias.

O saneamento básico carecia de uma política nacional desde a crise do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) que teve seu auge na década de 1970. Embora projetos tenham tramitado no Congresso no início dos anos 1990²¹¹, não se verificou no período uma ação mais decisiva por parte do governo federal que viabilizasse investimentos para ampliação dos serviços. Aliás, conforme demonstra Saiani e Toneto Jr. (2010), os recursos financeiros para investimentos nesse setor estiveram em consonância com as alterações que estavam ocorrendo no papel do Estado, e assim sofreram a influência das políticas de ajuste fiscal dos anos 1990. Desse modo, após o fim do Planasa, o que se verificou foi incentivo para uma maior participação da iniciativa privada e descentralização das decisões, principalmente no que se refere a financiamentos e provisão de serviços para esferas estaduais e municipais, fator que

²¹⁰ Tabela detalhada com os recursos do PRODES consta no capítulo 5, momento em que retomamos essas questões.

²¹¹ Exemplo nesse sentido foi o Projeto de Lei Complementar nº 199 de 1993, que visava estabelecer o Plano Nacional de Saneamento. Aprovado pelo Congresso Nacional em 1994, foi vetado logo nas primeiras semanas de governo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo Borja e Moraes (2005), o projeto foi debatido amplamente pelos diversos segmentos da sociedade relacionados ao setor de saneamento e propunha um modelo de gerenciamento que disponibilizasse o acesso universal e igualitário com participação da população, descentralização das ações nos três níveis de governo, integração interinstitucional e, principalmente, a legitimação do saneamento básico como direito e dever de todos e obrigação do Estado.

impactou negativamente a ampliação do saneamento básico, sobretudo no tratamento de esgoto²¹².

O governo FHC havia apostado na privatização do setor de saneamento básico como solução para ampliar os serviços, inclusive com incentivos financeiros por parte do BNDES e da Caixa Econômica Federal²¹³. Se o Estado resolveu ausentar-se, o setor privado não deu o retorno esperado, principalmente devido a fatores como falta de regulamentações institucionais necessárias para que empresas públicas do setor pudessem ser privatizadas. Turolla (2002, p. 17), por exemplo, sugere que houve um descompasso causado pelo incentivo ao processo de privatização sem que houvesse a definição de um marco legal específico. Tal fato fez com que as primeiras concessões realizadas no setor de saneamento fossem consideradas verdadeiras aventuras com elevados riscos, pois o único amparo legal naquele momento era a Lei das Concessões.

Os dados sobre a cobertura dos serviços de saneamento básico, de acordo com o IBGE, demonstra um tímido avanço na coleta e tratamento de esgoto durante os anos 1990 e 2000. Conforme abordamos no primeiro capítulo, o Brasil possuía até 2008, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento do IBGE (2008), cerca de 55% de seus municípios com redes coletoras de esgoto instaladas. Os cenários mais positivos encontravam-se na região sudeste que apresentavam índices nos estados que variavam de 90% a 99% de cobertura, enquanto as regiões norte e nordeste se encontravam os piores números. Estados como Pará, Maranhão, Rondônia e Piauí possuíam menos de 10% dos seus municípios com redes coletoras de esgoto instaladas. Em relação ao tratamento de esgoto, apenas 28% dos municípios brasileiros contavam com o serviço naquele momento, sendo o estado de São Paulo a região com melhor índice, 78%. Analisando a ampliação desses serviços a partir do final da década de 1980, percebe-se um tímido avanço. Em 1989, o IBGE (2000) indicava que em torno de 47% dos municípios brasileiros possuíam serviços de esgotamento sanitário, e em 2000, 52%. Ou seja, um crescimento de apenas 8% em quase 20 anos.

Em relação ao abastecimento, a situação é um pouco mais confortável. Segundo o próprio IBGE (2008), praticamente mais de 95% do território brasileiro possui abastecimento por rede geral, com situações mais preocupantes nas regiões norte e nordeste. Saiani e Toneto

²¹² Apesar dos esforços do governo FHC para que serviços de saneamento básico fossem privatizados, dados do BNDES indicam que o setor correspondeu a apenas 1% das privatizações realizadas no período 1990 – 2002. Cf. em Ministério do desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. BNDES. Privatização no Brasil 1990 – 2002. Disponível em <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/.../Priv_Gov.PDF> Acesso em abr. 2014.

²¹³ Na avaliação de Sanchez (2001), tanto o BNDES quanto a Caixa Econômica Federal eram favoráveis a programas de reestruturação que privatizassem tanto as CESBs quanto as autarquias municipais que ofereciam os serviços de saneamento: “[...] O BNDES, principalmente, atuou como um catalisador entre os agentes públicos dispostos a privatizar e os agentes privados dispostos a investir no saneamento [...]” (ibidem, p.93)

Jr. (2010) relacionam tal fato em função das prioridades do Planasa que deu maior ênfase ao abastecimento do que ao esgotamento sanitário, devido, talvez, a visibilidade política desse serviço, tendo favorecido uma expansão quantitativa que não se preocupou com as localidades mais deficitárias.

Fato é que diante do lento avanço dos serviços de saneamento básico entre meados da década de 1990 e início dos anos 2000, tornava-se evidente a falta de uma política estratégica por parte do governo federal que fosse além das tentativas de privatização²¹⁴. A abrangência insatisfatória dos serviços de coleta e tratamento de esgoto provavelmente se relaciona, entre outros fatores, também com a queda de investimentos de recursos públicos em comparação ao PIB²¹⁵. Nesse sentido, o PRODES pode ser considerado apenas como um programa focalizado e direcionado para pontos específicos na despoluição das bacias, não se caracterizando como uma política pública para o setor. As questões regulatórias que Toneto Jr. e Saiani (2010) se referem são ligadas à falta de uma política condicionada exclusivamente para o saneamento básico que defina fontes de investimentos, cronograma de planejamento com definição de sua execução, regras claras para concessão de serviços, enfim, aspectos que fogem da alçada definida para ANA, embora qualquer política de saneamento devesse se enquadrar nos parâmetros definidos por ela no que se refere ao uso da água.

No relativo ao combate à seca, o modelo de administração gerencial das águas, ao centrar as atenções do setor na ANA, tomou uma forma que em certo sentido desviou o foco da responsabilidade de investimentos do governo FHC. Além da tentativa frustrada de transposição do rio São Francisco, pouco se observou na viabilização de empreendimentos e

²¹⁴ Considerações mais detalhadas a respeito das políticas de saneamento básico durante o governo FHC foram contempladas na pesquisa realizada no mestrado com apoio da FAPESP - "O Banco Mundial e a Política Nacional de Recursos Hídricos", recentemente publicado pelo selo Cultura Acadêmica da Editora Unesp (2013).

²¹⁵ Saiani e Toneto Jr. (2010, p. 104) afirmam ainda que diante dos déficits de cobertura de saneamento básico ainda apresentados no país, seria necessário um investimento de R\$ 178,4 bilhões até 2020, isso levando em conta a demanda atual e a demanda futura decorrente do crescimento populacional. Ou seja, para atingir tais objetivos, os pesquisadores indicam que seria necessário que a partir do ano 2000 tivessem sido investidos anualmente 0,45% do PIB considerando uma hipótese de crescimento médio de 4% ao ano. Numa simples comparação com os investimentos do PRODES, percebe-se que o total dos recursos financeiros liberados durante seis anos pelo programa, através da ANA, é inferior ao estipulado para um ano, segundo os estudos de Saiani e Toneto Jr (2010). Embora o objetivo do PRODES não fosse a ampliação dos serviços através de investimento em novos empreendimentos, mas estímulos financeiros para empresas do setor melhorarem o serviço e estabelecerem estruturas que permitisse o tratamento de esgoto, parecia evidente a necessidade de políticas públicas focalizadas que contemplassem verbas para esse setor, além de maior responsabilização do Estado na garantia desses serviços, algo que naquele momento estava fora de cogitação. As políticas de cortes no investimento público do governo brasileiro no início dos anos 2000 praticamente condenavam a liberação de recursos financeiros naquele momento para que obras públicas fossem realizadas. Saiani e Toneto Jr (2010) demonstram ainda que os investimentos para saneamento básico ficaram muito aquém do necessário, girando em torno de 0,2% de 1999 até 2005, período que apresentou também crescimento econômico abaixo dos 4%. Saiani e Toneto Jr. (2010, p 105) ainda indicam uma série de fatores institucionais, fiscais e mesmo internas ao setor, que na opinião deles impõem restrições para a expansão: fragmentação das responsabilidades e dos recursos federais, indefinições regulatórias, irregularidades contratuais, poucas fontes alternativas de financiamento, baixa eficiência operacional e financeira dos prestadores de serviço e regras fiscais que inibiam o investimento por parte do poder público.

ampliação desses serviços para populações mais carentes e necessitadas do semiárido ²¹⁶. Talvez um dos grandes problemas do novo modelo de administração dos recursos hídricos naquele momento seria a pouca efetividade objetiva, focado, além das tentativas de adequações institucionais e de adaptação das estruturas para os novos parâmetros, em um tímido incentivo financeiro para projetos já existentes e estudos de monitoramento hidrológico com apoio de organismo internacionais. No específico ao abastecimento voltado para as populações castigadas pela seca, a ANA apoiou projetos de comunidades locais a partir do programa *Proágua Semiárido*, direcionado para região nordeste com objetivos de disponibilizar água de boa qualidade e promover seu uso racional.

Essa ação da ANA através do Proágua voltou-se para ações que já estavam sendo realizadas a partir da organização da sociedade civil, em específico pela Articulação do Semiárido, uma rede formada por organizações sociais que possuíam em comum a formulação de alternativas de convivência com a seca, conforme destacamos no primeiro capítulo. Uma dessas alternativas era a ampliação do uso de cisternas para captação das irregulares chuvas que acontecem no nordeste, e partiam da concepção de que a água é um direito humano básico e não somente um bem de consumo. As propostas da ASA eram baseadas num programa que abriga tecnologias populares de armazenamento da água da chuva, articuladas com a construção de práticas de conhecimento agroecológico, além de criação e fomentação de banco de sementes nativas ou crioulas, e apoio para agricultura familiar e camponesa por meio de cooperativas de crédito, entre outras ações ²¹⁷.

A experiência da ASA entendia a água como inserida num contexto mais amplo e pensada em função de promover um sistema produtivo e de manutenção da sociedade com práticas que fossem menos agressivas ao ambiente. Configura-se como uma forma de gestão pautada nos conhecimentos das comunidades locais que se viam na maioria das vezes desamparadas pelo poder público (SILVA, 2003). A atuação da ANA junto ao programa ocorreu inicialmente de forma tímida através do Proágua, com a disponibilização de recursos financeiros para construção de cerca de 17.000 estruturas para captar água da chuva.

Segundo o relatório de gestão da ANA (2002), o semiárido nordestino contava na época com cerca de 3,3 milhões de domicílios rurais, onde provavelmente dois terços enfrentavam sérios problemas de escassez de água. Consta ainda que as cisternas construídas atenderiam por volta de 90.000 habitantes, num cenário em que a população rural do

²¹⁶ Embora o objetivo principal do projeto de transposição elaborado no governo FHC fosse a irrigação, o abastecimento de água para regiões que sofrem com a seca era também usado como justificativa para a viabilidade da obra.

²¹⁷ Cf. Carta de Princípios da ASA. Disponível em <http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=103> Acesso em mai. 2014.

semiárido nordestino representava, segundo o censo do IBGE (2000), 43,3% da região que conta ao todo com 22 milhões de pessoas. Sobre o orçamento destinado para o Proágua para o ano de 2001, a ANA afirmava:

O Programa Proágua-Gestão objetiva garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade, com a promoção do seu uso racional, e que sua escassez relativa impeça o desenvolvimento sustentável. O Programa teve cerca de R\$ 110,8 milhões de limite para aplicação, em 2001, tendo empenhado R\$ 110,6 milhões, dos quais foram pagos e liquidados mais de R\$ 83,6 milhões. (ANA, 2002, p. 21)

No ano de 2001 o governo federal ainda buscou viabilizar um programa voltado para desenvolver ações no semiárido nordestino na tentativa de enfrentar os problemas trazidos pela estiagem. O governo foi obrigado a agir rapidamente devido a seca que castigou o nordeste naquele ano e deixou cerca de 800 cidades em estado de calamidade ou emergência. A criação do Programa Federal *Sertão Cidadão: Convívio com o Semiárido e Inclusão Social*, articulado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Integração Nacional, Educação, Saúde, Assistência Social e Previdência, estabeleceu medidas assistencialistas e a criação do Bolsa Safra e Bolsa Alimentação, uma espécie de precursor da Bolsa Família, além de distribuição de cestas básicas e água através de caminhões pipa (SILVA, 2003).

No entanto, Silva (2003) descreve que foi proposto na época por movimentos sociais um Sistema de Gerenciamento e Gestão do Semiárido com participação da sociedade civil, articulados com diferentes esferas governamentais que propunham a monitoração dos sistemas ecológicos e socioeconômicos, e ações voltadas para recuperação e preservação dos recursos naturais e reordenamento dos espaços agroeconômicos. Eram propostas que iam além do simples assistencialismo oferecido pelo governo naquele momento, mas que não chegaram a ser estabelecidas, principalmente devido às políticas de ajuste fiscal e cortes no orçamento. De acordo com Silva:

[...]Apesar da abertura ao debate sobre alternativas para o semi-árido brasileiro, o governo Fernando Henrique demonstrou maior interesse com as alternativas de racionalização dos custos dos programas governamentais na região do que com a efetiva implementação de ações inovadoras. (SILVA, 2003, p 377)

Mesmo o Proágua semiárido articulado pela ANA, ao que tudo indica, não deu atenção mais ampla para as alternativas de convivência com a seca propostas pelos movimentos sociais, ou mesmo para ações mais amplas que se apoiavam em construção de barragens e cisternas para a população rural do nordeste. Com uma estimativa de investimento inicial de US\$ 330 milhões a partir de 2002, sendo 198 milhões emprestados pelo governo brasileiro junto ao BIRD, e o restante de responsabilidade de recursos do próprio governo como contrapartida da União e dos estados, o Proágua passou a centrar esforços

principalmente em estudos hidrológicos, com objetivos mais claros de realizar mapeamento e monitoramento das bacias hidrográficas²¹⁸.

Participavam do projeto todos os estados ligados à bacia hidrográfica do rio São Francisco, de modo que foram alocados recursos financeiros para implantar o projeto com um total orçamentário previsto em 2002 de quase R\$ 7 milhões²¹⁹. Porém, devido aos cortes orçamentários do governo, para cumprir metas de ajuste fiscal, esse valor foi reduzido, mas sua utilização continuou abrangendo de forma mais ampla a estrutura da integração da gestão dos recursos hídricos. Isso se deu por meio de apoio para criação de comitês, caso do rio Sergipe; criação de um fundo estadual de recursos hídricos na Bahia; e cooperação técnica com organismos internacionais como a UNESCO e a Organização Meteorológica Mundial (OMM), que disponibilizaram recursos para monitoramento e georreferenciamento hidrológico para a região²²⁰.

Contudo, as ações da ANA no sentido de avaliar a situação das águas do semiárido ocorriam ao mesmo tempo em que o chamado “Novo Modelo de Irrigação”, que constava no programa Avança Brasil do governo federal, trazia novas diretrizes estruturais, conceituais e regulatórias para as políticas de irrigação, visivelmente voltadas para atender as necessidades do agronegócio brasileiro e sua inserção no processo de mundialização do capital, com atenção especial para a região do semiárido.

Conforme consta em uma série de documentos publicados pelo Banco do Nordeste (2001, 2001a), os estudos para implantação desse novo modelo de irrigação contava com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e parceria com o Ministério da Integração Nacional, Ministério da Agricultura, além da CODEVASF, Embrapa e DNOCS. Embora fosse um programa de abrangência nacional, uma das orientações era o apoio para fruticultura e produtos de maior valor agregado, voltados para os mercados internacionais, através de créditos para expansão da irrigação privada no semiárido nordestino.

²¹⁸ Segundo a ANA (2003), o Proágua ganhou expansão a partir de 2002 e se articulou com ações que visavam o fortalecimento institucional com a descentralização das responsabilidades para os Estados através de Unidades Estaduais de Gerenciamento do Projeto (UEGP). As UEGP tinham por missão continuar a estruturação das bacias hidrográficas através de estudos, projetos, obras prioritárias, monitoria e avaliação, com atenção especial para a implantação de um sistema de gestão na bacia do rio São Francisco.

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ Segundo o Relatório anual de gestão da ANA (2002): “Cooperações técnicas firmadas com Organismos internacionais permitiram à ANA desembolsar recursos da ordem de R\$ 3.500.000,00. A Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO participou com R\$ 1.175.000,00, destinados a consolidar a PNRH – SNGRH, através do desenvolvimento científico e tecnológico em recursos hídricos, da implantação de sistemas de gestão de recursos hídricos em bacias hidrográficas prioritárias, e da implantação de projetos de conservação, revitalização e de prevenção de eventos críticos em bacias hidrográficas prioritárias. O valor de R\$ 2.175.000,00 proveniente da Organização Meteorológica Mundial, destinou-se à implantação do projeto de modernização tecnológica dos sistemas de monitoramento e georreferenciamento hidrológico e à capacitação técnica para gestores de recursos hídricos.”

De caráter inovador, este projeto busca, principalmente, estimular o investimento privado em todas as fases do agronegócio da irrigação, orientar a produção para as oportunidades de mercado e redirecionar a participação do governo na atividade, priorizando os papéis de indução, orientação, regulação e promoção. (BANCO DO NORDESTE, 2001, p 7)

Esse novo modelo de irrigação proposto no programa plurianual Avança Brasil 2000-2003, criado com base no discurso de uso de mecanismos de controle do impacto social e ambiental, tinha a intenção de aumentar a área de irrigação moderna no semiárido para favorecer empreendimentos que atendessem as demandas do mercado por produtos agrícolas brasileiros. O programa dizia ter por objetivo contribuir para o desenvolvimento sustentado da agricultura irrigada, elevar a renda e reduzir desigualdades regionais. De fato, a política de irrigação atendeu desde produtores empresariais até familiares, conforme consta numa auditoria da época realizado pelo Tribunal de Contas da União (2002) que teve por finalidade avaliar o desempenho do programa. A preocupação do Tribunal de Contas se dava principalmente devido ao grande volume de recursos financeiros destinados ao Programa que chegou a mais de 450 milhões de reais somente em 2001.

Porém, a política agrícola do governo, voltada para o agronegócio, fez com que apenas os empreendimentos empresariais tivessem melhor aproveitamento dos novos modelos de irrigação. De acordo com a auditoria do Tribunal de Contas da União (2002, p 11), o projeto apresentava descompassos que dificultavam a melhoria do desempenho dos perímetros irrigados, ocasionados por inadimplência dos irrigantes com as tarifas de amortização do investimento e manutenção da infraestrutura comum. Além do mais, indicava pouca integração entre órgãos responsáveis por ações ligadas à irrigação, e existência de grandes áreas irrigáveis ociosas nos perímetros analisados, pouca organização por parte dos irrigantes para comercialização da produção, bem como deficiência do gerenciamento do Programa e baixo grau de autossustentabilidade dos perímetros. Enfim, torna-se perceptível na constatação do TCU a total falta de planejamento estatal para viabilizar o programa.

Em relação à diferença dos resultados obtidos segundo a disparidade de renda entre os hectares analisados, a auditoria do Tribunal era bem clara:

Também foi importante verificar a disparidade da renda anual por hectare irrigável entre os diversos perímetros de irrigação [...], o que demonstra a grande diferença de resultados obtidos e o potencial de melhoria dos perímetros pior classificados. As principais causas identificadas para a pequena geração de renda são: a baixa produção ocasionada pela falta de água em alguns perímetros, a presença de áreas ociosas, baixa qualificação e falta de organização dos irrigantes e a plantação de culturas de subsistência ou com baixo valor de comercialização. Já os principais fatores identificados para obtenção de uma alta renda são: produção voltada para exportação – principalmente frutas, presença de lotes empresariais, boa

infraestrutura geral (transportes, eletrificação e outros) e presença de empresas beneficiadoras. (BRASIL, 2002, p 13)

Certamente os grandes empreendimentos agrícolas que se encaixavam no modelo do agronegócio, que tinham suas culturas voltadas para exportação, conseguiriam melhores resultados devido às prioridades seletivas do governo para a agricultura. Delgado (2005) em pesquisa sobre a conjuntura agrária no Brasil demonstra que a partir dos objetivos do governo FHC em gerar saldos de comércio exterior para suprir o déficit da conta corrente, a prioridade se concentrou nos setores agrário-exportadores com maior capacidade de gerar esse saldo comercial. A política macroeconômica externa e agrícola do governo se voltou então para fomentar esse modelo agrícola.

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso iniciou o relançamento do agronegócio, senão como política estruturada, com algumas iniciativas que ao final convergiram: i) um programa prioritário de investimento em infraestrutura territorial com “eixos de desenvolvimento”, visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; ii) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; iii) uma regulação frouxa do mercado de terras de sorte a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das autodeclaradas produtivas; e iv) a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização tornaria o agronegócio (associação do grande capital com a grande propriedade fundiária, sob mediação estatal) competitivo junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do “ajustamento constrangido”. (DELGADO, p 67, 2005)

Diante da prioridade estabelecida pelo governo em torno do agronegócio, fica difícil imaginar que a atuação de uma agência recém criada, e ainda em fase de consolidação, tivesse poder para estabelecer regulamentações significativas para as políticas de irrigação, ou mesmo enquadrar rapidamente as principais bacias hidrográficas que atendem o agronegócio para dentro do SNGRH, embora a ANA estivesse iniciando trabalhos nesse sentido.

Ocorria que ao mesmo tempo em que a ANA buscava através do Proágua o monitoramento hidrológico e a regulamentação institucional para implantação do SNGRH com um discurso de uso racional da água e sustentabilidade, em especial nas bacias hidrográficas do nordeste, o governo fomentava um programa de ampliação da irrigação voltada para o agronegócio com grandes somas financeiras. Mais do que regular o uso da água, as ações iniciais da ANA no intuito de gerar informações georreferenciadas sobre recursos hídricos poderiam certamente servir de base para a estruturação dos projetos irrigantes sabidamente dependentes de amplo uso de água, dado as informações que o mapeamento e as informações hidrológicas desenvolvidas pela agência poderiam fornecer.

Interessante notar que das 208 outorgas emitidas pela ANA destinadas para irrigação de 2001 a 2003, 118 foram concedidas na bacia hidrográfica do rio São Francisco, sendo a grande maioria destinada para a fruticultura, em alguns casos para cultivo de uva, manga e melão com a finalidade de exportação²²¹. Conforme salientado pelo governo ainda na fase de debates para criação da ANA e reforçado nos relatórios anuais de gestão, a atenção especial naquele primeiro momento de atuação da agência focou nas regiões do nordeste caracterizadas pela seca, escassez de água e alta demanda de consumo nas bacias hidrográficas, em especial do rio São Francisco.

Assim, o Proágua se orientou em grande parte para essa região, que, coincidência ou não, foi um dos focos das políticas de desenvolvimento voltadas para o agronegócio através de incentivo para ampliação da irrigação privada. Mesmo um dos principais instrumentos de gestão da PNRH, a cobrança pelo uso da água, só viria a ser consolidado na bacia hidrográfica do rio São Francisco quase dez anos depois do início das atividades da ANA, após aprovação no comitê de bacia hidrográfica e deliberação aprovada pelo CNRH em 2010²²².

Era evidente na época a urgência de investimentos em projetos governamentais que configurasse não somente ações emergenciais assistencialistas ou paliativas, mas políticas de longo prazo que atendesse de forma mais ampla os milhões de prejudicados pela seca no interior do sertão nordestino. Não faltava alternativas, sendo que uma resposta para o problema era dado pelo próprio povo nordestino, através do programa de construção de cisternas organizado pelos movimentos sociais, que apenas passaria a ter um apoio mais consolidado do poder público a partir de 2003 com o programa 1 Milhão de Cisternas, assumido pelo Ministério da Integração Nacional através do programa Água Para Todos²²³.

No entanto, apesar do apoio da ANA por meio de estudos hidrológicos e fomentação de meios institucionais nas bacias hidrográficas, e mesmo do estímulo financeiro para estruturas já existentes, as dúvidas ainda eram grandes a respeito dos limites das novas regulamentações criadas para o setor de águas para ampliar serviços de saneamento básico, combate a seca, sustentabilidade, o que de certa forma colocou em questionamento a aposta única em modelos de administração pública meramente gerencial.

²²¹ O documento que contém a relação e a definição das outorgas emitidas pela ANA entre os anos de 2001 a 2010 encontram-se disponíveis em < <http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/uorgs/sof/geout.aspx>>. Acesso em jul 2014.

²²² Cf. Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução nº 108. Brasília-DF, 13 abr. 2010.

²²³ Cf. em <http://www.integracao.gov.br/web/guest/entenda-o-programa>. O programa Água para Todos e a participação da ANA nesse projeto será abordado de forma mais detida no próximo relatório parcial.

Embora programas como o Proágua e o Prodes, principais ações da ANA nos seus dois primeiros anos, tenham trazido um ou outro resultado, sobretudo por meio dos recursos para o tratamento de esgoto, é necessário salientar que tais medidas partem de pressupostos mecanicistas que absorvem os problemas relacionados à água a partir de uma visão utilitarista. Ou seja, parte de uma visão que fortalece o estranhamento entre ser humano e natureza, e sugere, nas entrelinhas, que as políticas de gestão devem apenas combater as adversidades, quase sempre de ordem físicas naturais, para que o domínio sobre as águas voltado para manutenção da produção econômica e o consumo permaneçam de forma plena e constante, de modo que não sejam impactadas por externalidades socioambientais.

Evidente que a concepção de administração das águas presente na ANA parte do pressuposto de que a tecnologia, as medidas econômicas, as novas técnicas de irrigação, a valorização econômica, enfim, que esses elementos são suficientes para a preservação e garantia de disponibilidade da água para os mais variados fins. Isso é colocado de uma forma que praticamente inibe, ou mesmo releva outras perspectivas de abordagem dos problemas ambientais que tenham a ousadia de ir além dos limites de uma visão utilitarista sobre as águas e a natureza. Óbvio, também, que esse modelo de gestão das águas, da qual a ANA faz parte, é proposto para atender as formas de relações sociais hegemônicas, e nesse sentido não há como esperar que os instrumentos nela presentes, por mais que se julguem abertos à participação da população e defesa do bem público, contemplem a heterogeneidade social e étnica que compõem a sociedade brasileira.

O significado da água para um fazendeiro não é a mesma para um indígena no interior de sua tribo, que a concebe de acordo com suas apreensões culturais e religiosas²²⁴, assim como as necessidades e reivindicações do morador das periferias de centros urbanos não são as mesmas de um empresário do setor produtivo. As formas de relações com a água para além das necessidades vitais cotidianas não são as mesmas entre os sujeitos, seja entre os que compõem estruturas sociais e culturas diferentes, e possuem concepções sobre a água que pouco se assemelham, ou mesmo entre os que fazem parte ou foram absorvidos no interior das sociedades centradas nas relações sociais e de produção capitalistas.

As propostas instrumentais do modelo gerencial não aparentam não ter por finalidade uma convivência com os aspectos naturais que possam realmente ser considerados

²²⁴ Para melhor ilustrar esse ponto, interessante chamar a atenção para o relato etnográfico realizado por Domingues (2011) quando entrevistou o líder indígena krahô Porri. Na concepção do indígena a sociedade capitalista tirou tudo da ordem natural, destruindo o equilíbrio do ser humano com o meio ambiente. Segundo as falas do líder krahô descritas por Domingues (2011, p 19): “Onde se viu água engarrafada?” - dizia para mim, em 1986: “O fogo já não se faz mais com lenha, se faz com gás. Fogo frio. É um fogo que não esquenta como o fogo verdadeiro. Esquenta muito pouco. E o branco vive assim, num mundo encaixotado, engarrafado, embalado. (Velho Porri, 1986).”

sustentáveis, embora muitas vezes se julguem universalistas e propaguem um vago e aberto conceito de preservação ambiental. O fato é que a administração gerencial é pautada em medidas que em princípio se direcionam para ações que não prejudiquem o domínio e controle das águas necessário para reprodução do capital na sua fase atual, mesmo que a realidade demonstre o quão limitado esses modelos se apresentam diante dos padrões de consumo e relações de produção hegemônicas.

Assim, como veremos adiante, esse modelo gerencial para as águas não falha somente ao ignorar o que é considerado externo à sociedade de consumo das relações de produção capitalistas. Ele é ineficiente inclusive no que propõe dentro dos seus próprios limites, devido a inúmeros fatores contraditórios de ordem política, como na crença da possibilidade de insulamento técnico dos órgãos reguladores, mas também devido às próprias contradições que emanam do capitalismo e sua necessidade expansiva, que pouco está interessado em obedecer aos limites de ordem natural, a não ser quando isso apresente capacidade para afetar a acumulação e a reprodução do capital.

Ao tentar objetivar o modelo gerencial na administração das águas, e desse modo reforçar a visão utilitarista dos recursos hídricos, a ANA não só teve a função de adaptar no Brasil políticas de águas recomendadas por órgãos financeiros externos, mas, sobretudo, de adequar e enquadrar a gestão dentro dos parâmetros da fase do capitalismo mundializado, bem como das ideologias ambientais que começam a surgir, como a Economia Verde e o Desenvolvimento Sustentável.

Contudo, a ANA encontrou na prática problemas para levar a cabo o que lhe foi incumbido, conforme podemos observar na demora inicial para que a cobrança pelo uso da água fosse efetivada de forma mais abrangente, e até mesmo na criação dos comitês de bacia que se concentraram inicialmente nas regiões sul e sudeste. Essas dificuldades, e até mesmo fragilidades na sua atuação, ficariam mais latentes no governo do presidente de Luís Inácio Lula Silva, momento em que as idealizações do modelo de gestão proposto para as águas se encontram com a realidade desigual e conflituosa da política e da sociedade brasileira, e assim evidencia suas contradições e incertezas.

4. O GOVERNO LULA E AS AGÊNCIAS REGULADORAS

De acordo com as colocações dos capítulos anteriores, as agências reguladoras, criadas durante o governo FHC, adotavam o discurso de que as ações tomadas no âmbito de suas estratégias seriam pautadas por decisões neutras, independentes de pressão política ou interesses privados. Nesse sentido, tais ações, provenientes de um novo modelo de administração pública que retirava do Estado o papel de provedor e planejador do desenvolvimento, e buscava o transformar num Estado gerencial, daria, em tese, mais eficiência para diversos setores da economia e beneficiaria a sociedade na sua totalidade²²⁵. Ainda segundo essa nova idealização de administração pública, a privatização de estatais e de serviços como energia elétrica, saneamento básico e telecomunicações, possibilitaria, na visão do governo, a ampliação desses setores e também forneceria melhor atendimento para população.

Essa concepção de Estado, aqui entendida como consequência dos meios idealizados para inserção do Brasil no processo de Mundialização do Capital, e voltada em grande medida para implantar internamente mecanismos que auxiliariam num processo de acumulação por espoliação, marcou o rompimento com o Estado desenvolvimentista que se formou no país desde a década de 1930. Conforme também já debatido anteriormente, estas mudanças ocorridas na administração pública, e no papel do Estado propriamente dito, foram levadas a cabo pelo governo FHC com um discurso de modernização e de defesa do bem público, ao mesmo tempo em que atacava como ultrapassado e obsoleto o estado desenvolvimentista pautado no modelo de substituição de importações que se formou no país desde Getúlio Vargas até meados dos anos 1980.

As reformas liberais conservadoras eram concebidas como se estivessem sendo realizadas independentes de interesses políticos ou econômicos, pois ao privilegiar aspectos técnicos, com ênfase no mercado em articulação com o Estado, estaria se formando no Brasil um capitalismo moderno baseado nos modelos de administração pública conforme existentes nos Estados Unidos. Antes de prosseguirmos, necessário frisar mais uma vez que, no nosso entender, as reformas neoliberais implantadas naquele momento visaram tão somente criar condições para atrair investimentos de capitais privados, ao passo que o papel dos governos se direcionou no sentido de gerar os meios necessários para instalação, investimentos e atuação

²²⁵ Nos capítulos anteriores demonstramos que os documentos da Reforma do Estado deixavam explícito que na sua idealização o melhor funcionamento dos serviços públicos passava pela delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização, além de redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado. (BRESSER PEREIRA, 1997a).

de grandes corporações que exigem flexibilização de leis, especialmente as ambientais, embora costumeiramente adotem um discurso de sustentabilidade nos seus empreendimentos.

O capital vai à busca dos recursos naturais necessários para sua reprodução, bem como à procura de novos espaços para atividades que normalmente são impedidas ou fortemente recusadas em seus países de origem, seja pela questão da poluição ou então por não possuírem condições físicas naturais locais para os mesmos. Nesse sentido, o Brasil, bem como grande parte dos países da América Latina, surge como cenário propício para tais investimentos seja em grandes obras de engenharia e energia conforme ocorre com as barragens nos rios da Amazônia, ou mesmo pelo avanço da fronteira agrícola empresarial de grande porte, atividades que necessitam especialmente de enormes volumes de água para se estabelecerem.

Diante de medidas governamentais para atrair capital, como esperar que órgãos reguladores tenham uma atuação de forma realmente neutra e independente, e assim atendam ao bem comum e fiscalizem não somente a ação de empreendimentos privados, mas também a viabilidade ou não de projetos que produzem enormes impactos de ordem ambiental e social? Dentro da retórica assumida pelo governo na defesa da implantação das agências reguladoras, isso aparentemente funcionaria. Tanto que condicionar as instituições estatais no sentido de torná-las complementares às atividades do setor privado, dando assim suporte para o mercado, foram ações justificadas para dar mais eficiência aos serviços públicos e atender uma sociedade civil que segundo o então ministro Bresser-Pereira estava cada vez mais “ativa e exigente”. Não raro os documentos da Reforma do Estado e as falas e demais publicações do então ministro de FHC, bem como dos demais membros do governo, eram recheadas de expressões ideológicas como “novo”, “moderno”, “gestão”, “governança”, “eficiência”, termos que serviam para fortalecer o senso comum em torno das mudanças planejadas naquele momento²²⁶.

Outro ponto fundamental nesse processo, e que merece ser brevemente retomado, foi a influência de órgãos multilaterais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e a

²²⁶ Em Conferência em Ottawa no Canadá no ano de 2001, mesmo em meio a crise econômica e energética que passava o Brasil naquele período, Bresser Pereira realizou uma conferência em que dizia acreditar no “novo estado” que estava surgindo no país demonstrando todo seu entusiasmo com o que chamou de Estado social, liberal e republicano: “Creio ser quase que desnecessário explicar a razão para meu interesse no ‘novo’ e porque sustento que algo de novo está surgindo, embora a gestão pública e o estado sejam instituições antigas. Num mundo em que a tecnologia muda tão rapidamente, onde o ritmo do desenvolvimento econômico tende a acelerar-se secularmente, e onde as relações econômicas e sociais tornam-se cada vez mais complexas, espera-se também que as instituições políticas mudem. As três instâncias políticas que agem nas sociedades capitalistas modernas – a sociedade civil, o estado (organização e instituições) e o governo – deverão assumir novas formas, novos papéis, novos modos de relacionar-se umas com as outras e, assim, produzir uma nova governança democrática (BRESSER-PEREIRA, 2001, p 01)”

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Cruz (2009, p. 57) destaca que esses organismos multilaterais ao apoiarem o Brasil, bem como os demais países da América Latina a seguir nesse caminho, se utilizaram de meios que iam desde a difusão da crença de que as políticas de privatização favoreceriam o crescimento econômico, até a possibilidade da imposição de restrições a quem não se adequasse aos padrões econômicos recomendados.

Particularmente na questão dos instrumentos regulatórios, Cruz (2009, p. 58) ressalta que o Brasil, e os países latinos, foram influenciados por propostas da OCDE que sugeria três categorias de atividades regulatórias – “regulação econômica: intervenção direta nas decisões de mercado, tais como definição de preços, competição, entrada e saída de novos agentes nos mercados [...]”; “regulação social: proteger o interesse público nas áreas de saúde, segurança, meio ambiente e em questões nacionais[...]”; e “regulação administrativa: estabelecer os procedimentos administrativos por meio dos quais o governo intervém nas decisões econômicas, os chamados *red-tapes*.”

Nota-se que esse compacto conjunto de instruções, aparentemente simples, compôs a *rationale* das mais diversas reformas observadas na América Latina, umas mais fiéis que outras. Com intervenções como essa se ampliou na região a percepção de que com a adoção de tais medidas e do aparato regulatório apropriado ter-se-ia, enfim, regulação moderna capaz de conduzir cada país que a adotasse rumo ao desenvolvimento esperado. A profusão de reformas também tendeu mais a orientação econômica, todavia as outras categorias também adquiriram importância e tornaram-se expressivas entre as intervenções estatais. (CRUZ, 2009, p 58)

As três categorias regulatórias propostas pela OCDE se encaixam nas resoluções pensadas por Bresser-Pereira para as novas funções gerenciais do Estado, conforme também já abordamos no segundo capítulo. Outra característica presente na retórica dos formuladores da Reforma do Estado era o da defesa do bem público, usado na tentativa de estabelecer perante a população uma narrativa que identificasse os cidadãos com as promessas de melhor qualidade dos serviços a partir da privatização e do enxugamento e redirecionamento das funções estatais. Isto tudo colocado como solução para os quadros de crise econômica e desigualdade que vinha marcando o período chamado desenvolvimentista.

Porém, tal concepção de administração pública, que ocorria em meio ao avanço das chamadas políticas neoliberais em escala global, e que marcou profundamente a ruptura com o período desenvolvimentista no âmbito do Estado brasileiro, não poderia ter sido executada sem a imposição de alterações no funcionamento das instituições estatais, e nesse caso as agências reguladoras são significativas.

Dentre as modificações levadas a cabo nos anos 1990 e também debatidas anteriormente – privatizações, desregulamentação financeira, tentativa de desmonte de leis trabalhistas, abertura de mercados, elevação dos juros, contenção da inflação, valorização da moeda, entre outras – a criação das agências reguladoras tiveram grande significado, especialmente pelo fato delas serem concebidas pelo governo FHC como um símbolo de modernização da administração pública. Na época, o ministro Bresser Pereira, ao rechaçar a ideia de que estivessem implantando um modelo neoliberal no Brasil, dizia não aceitar a ideia de ausência completa do Estado na economia conforme pressupõe a teoria neoliberal, mas defendia uma nova função para o Estado, a de regulador dos mercados.

De fato o que estava em jogo era a desregulamentação e desmonte do Estado intervencionista do período de substituição de importações, para em seguida se criar as condições necessárias para ampliação da participação do setor privado em funções que antes eram exclusivas do poder público. O novo papel reservado para o Estado seria apenas de impor regulações a eventuais abusos cometidos pelo mercado por meio das agências reguladoras. No entanto, ao que parece, ao objetivar esse Estado gerencial, o governo FHC somente focou suas atenções na readequação das atividades estatais como complementares ao mercado, inserindo o país de forma subalterna no processo de Mundialização do Capital.

No entender do governo FHC, as privatizações e as agências reguladoras significaram uma rearticulação do Estado com o setor produtivo, na medida em que retirava dele a função exclusiva no planejamento de áreas estratégicas e estabelecia condições para que o setor privado participasse das decisões ligadas a serviços e infraestrutura básica. Essa ideia de afastamento do Estado do setor produtivo e de serviços, defendida com entusiasmo no momento de criação das agências, indicava de certo modo a abstenção quase que completa do governo no planejamento de áreas estratégicas da economia, como se estivesse deixando para empresários e acionistas os rumos de setores como telecomunicações, energia elétrica, água entre outros²²⁷.

Parece certo que as agências foram criadas com o objetivo de que as atividades regulatórias, ações e estratégias que antes eram funções dos ministérios, fossem afastadas o máximo possível das decisões dos governos eleitos dali em diante, sobretudo no que se refere

²²⁷ Em artigo no jornal O Estado de São Paulo em 1997, FHC dizia: “Menos visível, mas igualmente fundamental, é o fortalecimento da função reguladora do Estado, especialmente ali onde sua participação como produtor direto de bens e serviços está sendo reduzida. A Agência Nacional de Energia Elétrica, instituída em 1996, assim como as agências reguladoras dos setores de petróleo e telecomunicações, cuja legislação ainda está em exame pelo Congresso Nacional, são marcos da nova forma de articulação entre Estado e atividade produtiva.” (CARDOSO, F.H., 1997, p. b14, jornal O Estado de São Paulo – 18 fev. 1997. P. B14).

à definição do preço de tarifas²²⁸. Embora essas concepções fossem colocadas pelo governo FHC como isenta de política partidária, ou de interesses econômicos privados, e entendidos como instrumentos em defesa do bem público, a origem dessas posturas de mudança do papel do Estado tem um viés ideológico evidente no liberalismo. Isso pode ser percebido pelo posicionamento político bem definido em favor da ampliação do livre mercado e participação do setor privado nos mais variados setores, desde água, energia até telecomunicações e saúde.

Nessas circunstâncias, as agências reguladoras, compostas por quadros tecnoburocráticos, foram designadas como os principais órgãos de articulação do Estado com os diversos setores da economia. O Estado através das agências perderia em tese sua função de empreendedor e provedor, e passaria a atuar de forma fiscalizadora e reguladora através de órgãos supostamente considerados independentes, inclusive, do próprio governo.

Não por acaso, as mudanças bruscas com a reforma do Estado a partir da efetivação de um regime regulatório, num momento que muitas privatizações já haviam sido realizadas, trouxe dúvidas e questionamentos que cercaram as agências, sobretudo no que diz respeito à designação de suas funções, fator que trouxe conflito com os ministérios. Um ponto que corroborava nesse sentido é o fato da lei 9.986 de julho de 2000, que estabeleceu as agências, não ter apresentado na época nenhum artigo que obrigassem elas a prestar contas de suas atividades para o legislativo ou executivo. Nesse sentido, as agências seriam independentes inclusive do poder político representativo, e assim, em último caso, dos próprios eleitores. Mas não só isso, importante ressaltar mais uma vez que a impressão muitas vezes passada com a criação de agências, supostamente independentes, é que havia a intenção de blindar as decisões e regulamentações de setores da economia de governos eleitos que, em algum determinado momento, pudessem não ser muito simpáticos com políticas estritamente liberais para economia.

Para Nunes et al (2007, p 16-17), por exemplo, as agências, no momento de sua criação, representaram “um novo poder entre os poderes, [...] que apontam para a existência de um “Estado dentro do Estado”. Dessa forma, não iria demorar muito para surgir a questão: quem regula o regulador? Tão logo o presidente Lula venceu as eleições, essa foi justamente a indagação feita por seus ministros, como veremos adiante.

²²⁸ Em relação ao setor de energia elétrica, Goldenberg e Prado (2003, p. 224) enfatizam que o principal objetivo da Reforma era “criar um mercado livre, por meio de incentivos à eficiência, e limitar, ao mínimo, a imposição de objetivos e intervenções governamentais. Essa mudança deveria conduzir à separação da função de controle da regulação da função de executar políticas públicas, com a atribuição da primeira função a uma autoridade autônoma dotada da autoridade de “legislar” e controlar outras entidades criadas para permitir e facilitar o funcionamento da concorrência.”

Nesse ínterim, não demorou muito também para que aquela história de autonomia, isenção e neutralidade das decisões das agências fossem duramente questionadas. Junto às imprecisões que as cercavam, já com pouco tempo de atuação, algumas delas, principalmente a Anatel e Aneel, recebiam intensas críticas tanto na imprensa quanto de consumidores, empresários, pesquisadores, além de questionamentos na justiça que levantavam suspeitas e colocavam em dúvida o seu caráter independente, principalmente nas suas relações com o mercado. Atitudes de agências como a ANATEL e ANEEL foram bastante questionadas naquela época, em especial no que se refere à autorização do aumento de tarifas, considerados por vezes excessivos²²⁹.

A ANATEL chegou a ter um de seus atos cassados por uma liminar quando autorizou a Telesp/Telefônica a realizar chamadas de longa distância nacional e internacional. Na época, outras empresas da área, como a Embratel e a Intelig, entendiam que essa autorização promoveria práticas anticompetitivas e dessa forma fizeram uma representação junto à ANATEL. Ao passo que não obtiveram resposta da agência, entraram com uma ação na justiça, que por sua vez, suspendeu o ato 26.880/02 da ANATEL que dava a autorização para a Telesp²³⁰. Outras críticas apontavam para lentidão da Anatel em definir as regras para a abertura do mercado, fator que vinha causando grande tensão no setor segundo noticiava a imprensa da época ao descrever as disputas judiciais entre as empresas de telecomunicações e a agência²³¹.

O questionamento das decisões das agências na justiça era algo que colocava em dúvida seu poder de funcionamento como agente regulador. Na época, o próprio presidente da ANATEL lamentava que as decisões fossem parar nos tribunais, defendendo, inclusive, que o modelo institucional fosse revisto. No seu entender, a própria ação feita pela Embratel contra a Telesp impossibilitava que a ANATEL emitisse licenças para a empresa operar serviços de telefonia local: “Como eu posso dar para Embratel novas licenças, não posso afrontar a

²²⁹ Fugiria do escopo dessa pesquisa realizar um trabalho detalhado sobre essas agências, dado que nosso objetivo principal é a análise da ANA. Contudo, torna-se necessário apontar alguns problemas pelos quais passavam essas agências que foram criadas antes da ANA, para assim ter uma noção de como estava se dando o funcionamento do regime regulatório implementado no Brasil, bem como se deram as posições do governo Lula sobre o regime regulatório. Para entender melhor o processo de criação da Anatel, ANP e Aneel, recomendamos o trabalho de Nunes et. al (2007).

²³⁰ Na sua exposição, a juíza Luciana da Costa Aguiar Alves apontava inclusive para a inconstitucionalidade do ato da ANATEL: “[...] não há que se falar, pois, em autorização de serviços públicos, sendo, nesse tocante, inconstitucionais os artigos 126 a 144 da Lei n.º 9472, de 16 de julho de 1997. E, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal, a prestação de serviços públicos através de concessão e permissão deve necessariamente ser precedida do competente procedimento licitatório, ausente no caso em tela. Ressalte-se, pois, que o modelo imposto pelo processo de privatização e os compromissos eventualmente assumidos pelo Governo com as então concessionárias do serviço telefônico, a par de fomentar o setor de telecomunicações e garantir a livre concorrência para melhor atendimento aos seus usuários, NÃO PODEM, JAMAIS, SOBREPOR-SE AOS DITAMES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, sob pena de burlarem outros direitos desses mesmos usuários e concessionárias.” Cf. em <<http://web.trf3.jus.br/noticias/Noticias/Noticia/Exibir/273452>>. Acesso em maio 2014.

²³¹ “Guerra das teles causa impasse na Anatel” Disponível em: Jornal Folha de São Paulo de 17 junho de 2002. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1706200212.htm>>. Acesso em fev. 2015.

justiça. [...]Todas as empresas vão sair perdendo se tudo for parar na justiça, que está pouco preparada para resolver questões complexas.[...]A demora nas decisões da justiça são prejudiciais para todas as empresas.”²³²

Por outro lado, a relação da ANATEL com as empresas de telecomunicações parecia ultrapassar os limites da relação entre regulador e regulado, conforme pode ser deduzido pelas matérias da imprensa na época. A proximidade entre eles chegou ao ponto do presidente da ANATEL propor que as próprias empresas de telecomunicações sugerissem alternativas para redução de impostos do setor, ao se colocar, inclusive, a cargo delas para discutir as propostas com os secretários estaduais da Fazenda no que tange à possibilidade dos estados reduzirem a alíquota de ICMS que incidia sobre as operadoras²³³. Essa proximidade e boa vontade em levar adiante propostas das empresas, por si só, já demonstra uma situação que coloca em dúvida o papel fiscalizador e independente da agência, e ultrapassa, inclusive, os limites de atuação da mesma, até pelo motivo de que não consta na legislação que o presidente de uma determinada agência deva fazer o papel de mediador de interesses entre as empresas e o governo.

Os problemas, que ficavam cada vez mais evidentes sobre a atuação da Anatel, foram detalhados num trabalho realizado por uma consultoria legislativa do setor de telefonia solicitado pela Câmara dos Deputados. Os estudos avaliavam a atuação do setor desde a criação da agência e da privatização das telecomunicações. No primeiro relatório que avaliou o setor entre 1998 e 2000, as conclusões ainda eram incipientes e indicavam uma atuação satisfatória da agência:

Entre os resultados identificados pelo estudo, cabe destacar, primeiramente, que a ação da Anatel tem sido eficaz em dois aspectos: na elevação dos níveis de investimento no setor, assegurando a credibilidade do País junto ao mercado, e na expansão da oferta de terminais de telefonia, seja no Serviço de Telefonia Fixa Comutada (STFC), seja no Serviço Móvel Celular (SMC). Graças a essa expansão, os problemas de repressão da demanda existentes há três anos foram, em boa parte, solucionados, e as operadoras atenderam às exigências de fornecer terminais a praticamente todos os usuários de planos de expansão da extinta Telebrás. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p 4)

No entanto, o mesmo relatório já apontava a existência de situações que tomariam dimensão além do esperado nos anos seguintes, em especial no que diz respeito à formação de preços e falhas da agência quanto à fiscalização da qualidade dos serviços.

²³² Cf. em <<http://www.valor.com.br/arquivo/301689/acao-contra-telefonica-impede-embratel-de-receber-novas-autorizacoes>> Acesso em fev. 2015

²³³ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/311299/teles-devem-propor-alternativa-para-reducao-de-impostos-diz-schymura>> Acesso em fev. 2015

Alguns problemas, porém, começam a avolumar-se, no que diz respeito à formação dos preços, às metas contratuais de instalação de linhas, à fiscalização da qualidade dos serviços e à homologação de equipamentos, o seu equacionamento poderá implicar em uma revisão de algumas metas e práticas do órgão regulador. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p 5)

No segundo relatório que abordou o período de 2000 a 2004, as conclusões apontavam sérios problemas na atuação da ANATEL, e sugeria que se por um lado ela estava de certa forma distante do poder executivo e legislativo, por outro, havia claros indícios de sua inoperância frente aos interesses das empresas reguladas. A descrição encontrada no relatório aponta para uma atuação frágil da agência quanto aos problemas relacionados às tarifas, e na expansão dos serviços de internet.

Reajustes tarifários e práticas agressivas de atendimento e cobrança acabaram por minar a relação entre consumidor e concessionária. A ampla disponibilidade de linhas e a elevação da qualidade técnica dos serviços são reconhecidos, mas problemas associados aos valores das contas, às práticas de cobrança e à extinção dos serviços de balcão colocam os serviços de telefonia no topo do ranking de reclamações junto às entidades de proteção ao consumidor. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p 6)

O relatório de consultoria fazia menção também a uma possível formação de cartel no momento das vendas das ações da Embratel a partir de documentos obtidos na sede da Telefônica. Outros problemas diziam respeito à “escassa fiscalização da agência sobre as empresas outorgatárias” e “crescente oligopolização dos serviços”, num momento em que apenas três operadoras tinham alcance de mais de 80% no tráfego total de dados no país. Por fim o relatório não apontava apenas para os problemas provenientes da ANATEL em específico, mas para as falhas e limites do modelo regulatório criado no Brasil num todo:

As conclusões do trabalho são pouco otimistas. Por um lado, apontam para a crise do modelo de agências reguladoras como um todo, em virtude dos problemas inerentes à sua implementação rápida e no contexto de um marco jurídico incompleto. [...] As modificações propostas pelo Poder Executivo, consolidadas no Projeto de Lei enviado ao Congresso em 2004, procuram ajustar o modelo sem comprometê-lo. No entanto são, em alguns casos, cosméticas ou de pouca eficácia, retomando uma doutrina de serviço público burocratizante.

Talvez os problemas enfrentados pela Anatel e pelas demais agências sejam também reflexo das limitações hoje existentes na administração pública como um todo: falta de um modelo de organização institucional eficiente, incapacidade de inovar na gestão pública, falta de uma visão de país com objetivos de longo prazo, falta de uma agenda bem definida. Nesse ambiente, é inevitável que o foco das discussões relevantes termine por centrar-se na acomodação de interesses locais, de pressões fiscais e de metas macroeconômicas, perdendo importância a visão estratégica do que se deseja para o setor e do que é relevante para preservar os investimentos já realizados. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p 8)

As propostas de modificação das agências reguladoras citadas no trecho acima foi uma tentativa do governo Lula contornar os problemas apresentados pelas agências, e são colocadas pelo autor da consultoria como uma retomada de “serviço público burocratizante”,

devido seu conteúdo estabelecer um controle maior do poder executivo sobre as agências²³⁴. Contudo, parece claro que independente da concepção teórica, as análises divulgadas pela consultoria colocavam sérias dúvidas sobre o papel da agência na defesa do bem público. e principalmente, no que se refere a sua independência e autonomia, em específico nas suas relações com o mercado. Nesse sentido, até que ponto a tarefa de fiscalizar e atuar de forma democrática e independente, realmente estava sendo cumprida?

Sobre a transparência da gestão da agência, o relatório apontava um favorecimento aos regulados, sobretudo no que se refere às audiências públicas e disponibilização de informações para a população em geral:

[...]A Anatel, talvez por razões práticas, vem reduzindo gradualmente a oferta de informações ao público em geral, tais como indicadores de desempenho e dados consolidados do setor, e privilegiando a divulgação de informações a seus regulados, tais como atos, portarias e decisões. Os mecanismos de controle, em especial as audiências públicas, os comitês e a atuação do Conselho Consultivo, também vêm recebendo menos divulgação, dificultando um acompanhamento eficaz pelo usuário e pelas entidades representativas da sociedade. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p 16)

Esse é um ponto importante, pois além do destaque dado aos problemas relativos a princípios básicos de transparência da agência, e um claro descaso com a população, parecia evidente que os interesses privados estavam prevalecendo. Se até mesmo o legislativo não possuía meios legais de supervisionar as agências, como esperar que esse poder fosse efetivado através dos poucos meios de controle do cidadão comum sobre as agências, que aparentavam estar sendo de certa forma inibidos, conforme verificamos no estudo apresentado acima.

Nunes et al (2007) via a situação como uma forma de afastar o cidadão do papel de decidir sobre quem regularia os serviços que usa no dia a dia:

[...]O usuário dos serviços e produtos regulados é, antes de ser usuário, eleitor daquele que conferiram mandatos às agências. Estes, legisladores, não reservaram para si supervisão legislativa das atividades mandatárias. Não se reservou, portanto, ao mandante último, o eleitor, poder sobre aqueles que regularão áreas cruciais de sua vida.

Transformado apenas em consumidor, o cidadão eleitor carece de meios para inquirir e interpelar o (*mini*) Estado que governará a água que bebe, a eletricidade que consome, o telefone que usa, o rádio que ouve e a televisão que vê, o ensino que obtém, o transporte que utiliza, o remédio que dá a seu filho. (NUNES et al, 2007, p 17-18)

Os problemas verificados na ANATEL, no entanto, não pareciam estar relacionados somente a ela, tendo em vista que situação complicada também se encontrava a ANEEL, muito em função da crise do setor após a privatização. O cenário de apagão que levou o país a

²³⁴ Estaremos abordando adiante de forma mais detalhada esse Projeto de Lei.

adotar racionamento de energia no ano de 2001 trouxe críticas pesadas da opinião pública e colocou em dúvida o novo sistema que havia sido implementado. A reforma no setor realizada pelo governo FHC no final da década de 1990 tinha notória inspiração liberalizante e objetivos de afastar o Estado do planejamento e atuação no setor. Nesse processo ficou mais evidente a privatização de recursos naturais como a água, de modo que ao se dismantelar a predominância estatal histórica sobre o setor elétrico foi aberto espaço para que as atuações de grupos privados mercantilizassem de forma privada não somente a área de energia, mas também o uso e a apropriação dos recursos hídricos.

Goldemberg e Prado (2003), ao abordarem a reforma e a crise no setor elétrico, apresentam de forma detalhada os caminhos que levaram a esse processo de mudanças durante a década de 1990, expondo os fatores e os equívocos que deixaram o Brasil no escuro no início dos anos 2000. Na opinião dos autores, os problemas apresentados pelo setor elétrico nos anos 1990 – sobras de energia devido ao crescimento econômico baixo que levou à queda nas receitas das hidroelétricas; preços da energia contidos como forma de combater a inflação nos anos 1980; uso das empresas estatais como instrumento de cobertura dos déficits da balança de pagamentos – embora fossem em sua maioria de ordem técnica específica, não foram tratados como tal. A influência do contexto de Mundialização Financeira, com a internacionalização dos mercados de serviços e capitais, teve grande influência em todo o processo de reforma.

Para Goldemberg e Prado (2003) o objetivo naquele momento foi criar um livre mercado de energia e limitar o máximo possível as imposições e intervenções governamentais não alinhadas com o pensamento predominante focada na abertura para iniciativa privada, de modo a separar o controle da regulação da função de executar políticas públicas. Nesse contexto foi criada uma estrutura reguladora composta pela ANEEL e também por mais duas entidades de direito privado ligadas aos concessionários de indústria de eletricidade, no caso, o Operador Nacional do Sistema (ONS), responsável por criar e aplicar regras, e o Mercado Atacadista de Energia Elétrica, responsável por criar regras comerciais a serem seguidas pelas concessionárias²³⁵.

²³⁵ Goldemberg e Prado (2003, p 225) resumem os objetivos das reformas do setor nos seguintes elementos listados em seguida, indicando que havia forte inspiração ideológica nas reformas em função do livre mercado e privatizações: "Desverticalização, visando à separação entre as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização. Privatização, transferindo para o setor privado a responsabilidade pela realização dos investimentos, além de fornecer recursos para o erário público. Competição na geração e na comercialização, propiciando um grande estímulo para o aumento da eficiência e a redução dos preços. Livre acesso às redes de transmissão e distribuição, permitindo efetivamente a competição na produção e na comercialização."

Outro detalhe apontado pelos autores é que os técnicos da Eletrobrás, mesmo experientes, que não estavam alinhados com as reformas liberais propostas, sofreram pressões por meio de mudanças de cargos na Eletrobrás, o que impossibilitou os mesmos de discutirem as reformas que estavam ocorrendo. Esses quadros técnicos haviam questionado algumas medidas durante as discussões para a privatização do setor elétrico, e apontaram os riscos no que diz respeito à limitação do funcionamento dos mecanismos de planejamento e operação dos órgãos colegiados da Eletrobrás, além de chamarem a atenção para medidas que poderiam trazer a paralisação do setor.²³⁶ Levado adiante o processo de reforma, o resultado do que se viu é resumido nas palavras de Goldemberg e Prado (2003) da seguinte forma:

O governo não conseguiu implantar um ambiente regulatório adequado e nem um mercado livre confiável de energia no MAE, mas conseguiu paralisar as atividades de coordenação da Eletrobrás, ficando o sistema acéfalo. Com a ida das funções do GCOI para o ONS, o término do planejamento determinativo e da coordenação dos contratos de suprimentos exercidos pelo GCPS, a criação de novos escalões de decisão como a Aneel e a Agência Nacional de Águas (ANA) e, ainda, com a multiplicação de regras e legislações incompletas, insuficientes e conflitantes, deixou de existir um interlocutor único e experiente no governo. (GOLDEMBERG E PRADO, 2003, p 229).

Somado os equívocos descritos acima com a estiagem que tomou conta do país nos anos de 2000 e 2001, os reservatórios das hidroelétricas se esvaziaram e o racionamento energia teve de ser adotado²³⁷. Seguindo nessa linha, Ildo Sauer (2002) teceu duras críticas à reestruturação do setor elétrico na época, relacionando a crise que nele se abateu às estratégias

²³⁶ De acordo com Goldemberg e Prado (2003, p 225-226): “Os técnicos mais experientes da Eletrobrás percebiam as contradições existentes entre a necessidade de um forte planejamento e operação integrada dos sistemas (sob pena de se perder parcela importante da energia disponível) e a busca de maior eficiência por meio da competição. A primeira premissa pressupõe a cooperação entre empresas, enquanto a última é, por definição, o seu oposto. Assim, apontavam várias medidas que *não* deveriam ser adotadas na proposta de reforma do setor: 1) Prejudicar o funcionamento dos mecanismos de planejamento e operação colegiados (GCPS e GCOI, respectivamente). Se esses órgãos forem extintos ou dispersas suas equipes de trabalho, outros precisarão ser criados, com as mesmas funções e competência técnica. 2) Propor um sistema tarifário baseado em custos marginais em curto prazo. Em sistemas hidrelétricos, diferentemente dos sistemas termelétricos, os custos marginais a curto prazo, embora em valores esperados sejam iguais aos custos marginais a longo prazo, são muito baixos durante a maior parte do tempo (cerca de 80% deste) e extremamente elevados durante períodos hidrológicos críticos (cerca de 20% do tempo). Ou seja, a tarifação baseada em custos marginais de curto prazo, no Brasil, levará as empresas a terem problemas de caixa, ou as induzirá a degradar a confiabilidade do atendimento ao mercado (aumentando o risco de déficit de energia), no sentido de elevarem os custos marginais a curto prazo e, em consequência, as suas receitas. 3) Confundir o “despacho econômico” de sistemas termelétricos com a “operação ótima integrada” de sistemas hidrelétricos ou hidrotérmicos com preponderância hidrelétrica. Enquanto em um sistema termelétrico o despacho é feito hora a hora e a decisão não tem memória (não repercute no futuro), a operação ótima integrada hidrotérmica tem uma memória de cerca de cinco anos (duração das hidrologias críticas do sistema e de sua capacidade de armazenamento de água nos reservatórios). O despacho compulsório de térmicas na base não otimiza o sistema elétrico, aumentando custos para os consumidores. 4) Quebrar a grande malha de transmissão. As grandes malhas de transmissão regionais e inter-regionais propiciam a complementação entre usinas, bacias hidrográficas e regiões, aumentando a confiabilidade do sistema e a geração de energia garantida das usinas, e diminuindo os custos de operação e de expansão do sistema. 5) Entregar os estudos dos modelos ou das propostas de privatização e de nova concepção do setor elétrico na mão de consultores. O conhecimento do planejamento e da operação interligados está nas empresas do setor; as firmas de consultoria detêm conhecimentos específicos e têm interesse de agradar seu financiador para continuar obtendo novos contratos de trabalho.”

²³⁷ Pereira Filho (2004, p 124) acrescenta ainda que o foco da reestruturação do setor elétrico através das privatizações se deu através da aquisição de empresas que já se encontravam em operação e não houve investimentos em geração e transmissão, demandas estas que se mostravam mais urgentes.

liberais equivocadas dos governos Itamar e FHC, que retiraram do Estado o papel de planejador e orientador das políticas²³⁸.

Especificamente em relação à atuação da ANEEL, Buratini (2004), em pesquisa que analisou a crise no modelo de concorrência no setor elétrico após as privatizações, afirma que havia uma série de entraves que impediam que a agência tivesse autonomia necessária para agir. Entre os problemas identificados, Buratini (2004, p 183) chama a atenção para a falta de experiência da agência e ausência de especificação legal para sua atuação. Porém, considera como quadro mais grave a falta de independência dos funcionários da agência que mantinham vínculos profissionais com as empresas que deveriam regular: “[...]em muitos casos as empresas privadas assumiam até mesmo as despesas de manutenção de tais funcionários, a separação entre interesses de regulador e regulado teria se tornado muito difícil na prática.” Tais problemas levavam, na sua opinião, a um desbalanceamento entre as empresas, os consumidores e a própria agência. No caso, um desbalanceamento que pesava as decisões favoravelmente aos interesses das empresas que deveriam ser reguladas.

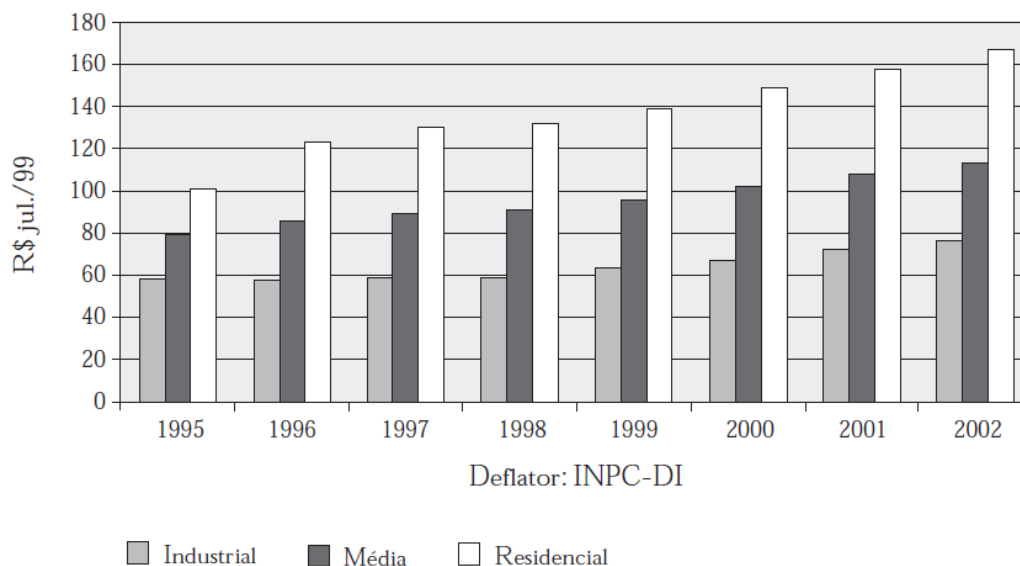
Ildo Sauer (2002) também chamava a atenção para a falta de autonomia da ANEEL perante os regulados, alertando que suas funções estavam voltadas para defender os interesses das empresas privadas que assumiram os serviços. No caso, a aparência que se tinha era que o governo havia criado as agências para atuarem de acordo com os interesses econômicos desses setores, principalmente quando se percebe as autorizações da agência para aumento das tarifas muito acima da inflação.

[...] sua principal função (ANEEL) tem sido proteger os investidores nacionais e internacionais, assegurando um ambiente favorável, em termos de garantia de preços e tarifas, para a rentabilização dos investimentos. Os aumentos tarifários ocorridos desde o início da reestruturação, superiores a 80% no setor residencial e 20% nos setores produtivos, acima da inflação, combinados com as perspectivas de aumentos adicionais, à medida que o mercado competitivo e a liberalização dos preços se concretizar, comprovam esta característica. (SAUER, 2002, p 221)

²³⁸ Segundo Sauer (2003, p 1): “Situando o marco inicial da reforma em 1993, ano da promulgação da Lei 8.631, ou em 1995, ano da regulamentação das concessões do serviço público e do início das privatizações no setor, fato é que, em menos de uma década, os resultados alcançados pela pretensa reestruturação não apenas foram pífios, do ponto de vista macroeconômico, como redundaram em prejuízos concretos à economia do país e a população, sobretudo a de mais baixa renda. De um ponto de vista objetivo podem-se destacar logo de início, os baixos valores alcançados na venda das concessões, diante do valor econômico das empresas; a perda da qualidade dos serviços, com a dispensa maciça de corpos técnicos amplamente qualificados em décadas de formação do setor; o aumento progressivo das tarifas, sobretudo no segmento residencial, favorecendo a ampliação da exclusão, e, por fim, a queda acentuada dos investimentos em expansão e manutenção dos sistemas de geração e distribuição, tanto por aspectos concernentes às características da política econômica adotada (investimentos como déficit público), como pela alegação de falta de atratividade, mediante os excessivos riscos da prestação desses serviços no país. Do ponto de vista estratégico, a perda foi ainda maior, com a renúncia, pelo Estado, de seu papel de planejador e orientador de políticas em um setor de vital importância para o desenvolvimento social e econômico do país.”

O aumento das tarifas de energia elétrica durante e após o processo de privatização do setor podem ser analisados no gráfico a seguir:

Figura 4 - Tarifa de Eletricidade Industrial, Residencial e Média (em reais de julho/1999 por Mwh)



Fonte: Goldemberg e Prado (2003)

A fragilidade da ANEEL e a percepção de que os aumentos elevados nas contas de energia estavam em consonância com os interesses dos grupos financeiros que assumiram os serviços, juntamente da crise que afetava o setor, foram temas contundentes durante as eleições de 2002. Na campanha presidencial, a oposição liderada pelo PT, em meio às críticas direcionadas aos rumos que o país tinha tomado, apontava a fragilidade do Estado e das agências reguladoras como problemas em potencial.

4.1 - Neodesenvolvimento no governo Lula?

O ministro da fazenda no primeiro mandato do governo Lula, Antônio Palocci, em entrevista para imprensa escrita um dia antes da reunião da executiva nacional do PT que iria discutir a coligação com o Partido Liberal (PL) de José Alencar, considerava as agências reguladoras “frágeis em seu papel”. As colocações de Palocci são interessantes no sentido de entender um pouco o que viria a ser o primeiro mandato do governo Lula.

Não podemos fazer a defesa de um Estado gordo e ineficiente. O PT não pode cometer o erro de querer construir um país sem parceria com o capital privado, internacional e nacional. Tudo que for operação de sistemas, a iniciativa privada pode fazer. Não há problema em privatizações, desde que o Estado esteja presente e com o controle do sistema. Hoje, o Estado é ausente e as agências reguladoras, frágeis em seu papel.²³⁹

Palocci não via problemas nas privatizações em si, mas sim na falta de controle sobre todo o sistema formado a partir da Reforma do Estado, de modo que não titubeava em afirmar que as agências reguladoras não eram capazes de cumprir o papel que havia sido imposto a elas. Por outro lado, é perceptível que as falas de Palocci são muito próximas das que tomaram conta do governo FHC em relação à “ineficiência do Estado gordo”, e da necessidade de alianças com o capital privado. Isso pode ser observado, sobretudo, quando observamos suas falas afirmando que o diferencial do PT no governo seria a capacidade de gerenciar de forma mais competente o controle sobre as mudanças estruturais, realizadas no governo FHC, e até mesmo uma atuação mais presente do Estado na economia, mas em conjunto com o setor privado no sentido de atrair capitais. Embora o discurso na campanha fosse de mudança, já era perceptível durante a campanha eleitoral em 2002 que a intenção do PT no governo não era nenhuma alteração radical nas estruturas macroeconômicas herdadas do governo anterior, mas, ajustes que por ventura viessem a possibilitar maior crescimento econômico a partir de parcerias do setor privado com o Estado.

Mesmo levando em consideração que a entrevista dada para o jornal em questão era direcionada para um público empresarial e pessoas ligadas ao mercado financeiro, Palocci era enfático ao dizer que não via problemas nas privatizações, ao afirmar inclusive que “não reestatizaria nada”. As críticas por ele proferidas eram pontuais no sentido de deixar claro que sua preocupação era a necessidade de melhorar o controle e a eficiência sobre o setor privado e até mesmo trabalhar em conjunto. Essa intenção de fazer o Estado atuar em parceria, especialmente com o setor produtivo, parece ter sido uma das estratégias da campanha do PT para se aproximar dos empresários, inclusive propondo já naquele momento a possibilidade de estabelecimento de Parcerias Público-Privada (PPP).

Estas estratégias ficaram mais claras durante a campanha presidencial, quando o até então candidato Lula passou a reafirmar as colocações de Palocci. Em palestra feita para empresários na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em julho de 2002, momento em que foi aplaudido de pé pelos cerca de 400 empresários que estavam presentes, Lula disse na época que não tinha intenção alguma em discutir o que foi transferido

²³⁹ Cf. em <<http://www.valor.com.br/arquivo/1000043394/o-pt-nao-pode-cometer-o-erro-de-querer-construir-o-pais-sem-parceria-com-o-capital>> Acesso em fev. 2015.

para iniciativa privada, porém, afirmava que no seu governo evitaria novas privatizações e promoveria a realização de obras de infraestrutura em parceria com o setor privado.²⁴⁰ Em relação às agências reguladoras, Lula adotou um tom crítico ao falar da necessidade de revisões e aprimoramentos. O até então futuro presidente entendia que o governo necessitava de maior controle sobre os preços administrados, ao relacionar uma das causas do aumento da inflação justamente ao fato do governo não controlar o aumento das tarifas de serviços, como os de energia elétrica e telecomunicações²⁴¹.

Após as eleições e com a vitória de Lula, uma das principais críticas feitas pelo novo governo às agências reguladoras, ainda no período de transição, era a falta de regras claras de atuação das mesmas e do confronto de funções com os ministérios. O novo governo não aceitava que as agências tivessem ao mesmo tempo, além do papel a elas teoricamente designados de regulação, as funções de traçar diretrizes e realizar políticas estratégicas. Essa era a impressão que a equipe de Lula fazia transparecer na imprensa sobre o que tinha herdado depois de oito anos de governos tucanos.

Aparentemente havia um consenso entre os ministros de Lula em relação ao governo FHC, no caso, entendiam que no momento que o governo anterior se absteve de atuar diretamente através dos ministérios em setores estratégicos, deixando para as agências essa função, tinha aberto mão de qualquer forma de planejamento estatal. Antônio Palocci afirmava que o país tinha passado por um apagão estratégico: “O que mais chamou a atenção da equipe de transição foi o planejamento do governo, que ganhou nível de esvaziamento brutal”[...] Acreditou-se que a simples abertura (da economia) e reformas liberalizantes poderiam reduzir em um só golpe a assimetria entre as nações”²⁴².

Ainda em dezembro de 2002, a ministra de minas de energia, Dilma Rousseff, também externava sua insatisfação com o funcionamento das agências de Energia Elétrica e de Petróleo, acusando-as de possuírem sérias “disfunções de papel” que entravam em conflito com as atribuições dos ministérios e assim atuavam, no seu entender, de forma irregular. Segundo Dilma Rousseff:

Uma agência deve regular e fiscalizar. Ela não traça políticas, não define estratégias de governo e não traça diretriz. Não é papel dela[...]Elas (ANP e ANEEL) traçam política, definem política de preço, definem qual é a política de petróleo no Brasil, definem qual é a política de energia elétrica[...] Isso não é papel de agência. É

²⁴⁰ Cf. em <<http://www.valor.com.br/arquivo/303387/lula-reafirma-que-nao-perdiera-tempo-discutindo-o-que-foi-privatizado>> Acesso em fev. 2015

²⁴¹ De acordo com Goldemberg e Prado (2003, p 233): “Os consumidores elétricos, além de punidos pelo racionamento, tiveram suas tarifas em muito elevadas durante a gestão FHC. Considerando como deflator o INPC/IBGE, as tarifas médias tiveram aumento real de 43,2%, sendo 31,1% para a classe de consumo industrial e 64,1% para a classe residencial.”

²⁴² Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/334077/pais-vive-prolongado-apagao-no-planejamento-estrategico-diz-palocci>> Acesso em fev. 2015.

função do ministério, papel do Estado, definir o planejamento, a forma pela qual diferentes fontes entram na matriz energética e a política de utilização das fontes de petróleo[...] Esse é o papel constitucional do ministério. Não há cumprimento de lei maior, que é o que a Constituição estabelece que o poder concedente é a União[...] No Brasil, a gente tem que se acostumar a cumprir as leis. Essa prática implica a normalização das práticas entre os diferentes agentes.²⁴³

Com base nos primeiros discursos dos ministros nomeados por Lula, a percepção que eles tinham era de que as agências eram um meio do governo FHC perpetuar e blindar suas políticas pró-mercado para além do seu mandato. É nesse sentido a ansiedade por revisões e mudanças requeridas pelo novo governo, vistas na época como necessárias para retomar o planejamento de áreas estratégicas, que no entender dos ministros Palocci e Dilma estava comprometido.

Isso tudo tomou maior proporção no discurso de posse de Dilma Rousseff. A ministra criticou o modelo anterior adotado pelo governo FHC e chamou a atenção para a falta de planejamento que encontrou no setor de energia. Seu descontentamento era direcionado principalmente aos aumentos dos preços dos combustíveis e energia elétrica que, no seu entender, não eram compatíveis com a realidade da população, além de enfatizar mais uma vez que as agências, especialmente ANEEL e ANP, exorbitaram suas funções ao assumirem papéis que deveriam ser diretamente do poder executivo, principalmente no que se refere ao controle de tarifas. Ao afirmar que a crise energética enfrentada pelo país nos anos anteriores era consequência do fracasso do modelo implantado por FHC, Dilma Rousseff enfatizava a necessidade de reestruturação dos setores de energia e gás:

É nesse contexto que o governo Lula assume, tendo o desafio de reestruturar e reorganizar os setores de energia, tanto elétrica quanto de petróleo e gás, e mineração, e conter o crescente aumento das tarifas de energia e dos preços de combustíveis, não por medidas externas, mas com uma política que eleve a eficiência nesses setores. E que assegure que, sem mecanismos casuísticos, se faça tarifas com a modicidade compatível com o desenvolvimento do nosso país.²⁴⁴

Parecia evidente naquele momento que uma das intenções do governo Lula seria redefinir o papel das agências reguladoras, principalmente após o presidente deixar explícito em reunião com os líderes das bancadas governistas sua inquietação com a autonomia das agências em aumentar as tarifas, principalmente do setor elétrico. Segundo matéria de um jornal paulista de fevereiro de 2003, Lula teria dito para os deputados que o Brasil havia sido “terceirizado” no governo anterior, e que as agências mandavam no país, pois decisões que

²⁴³ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/334157/futura-ministra-quer-reduzir-importancia-da-aneel-e-da-anp>> Acesso em fev/2015.

²⁴⁴ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/334777/dilma-quer-evitar-alta-da-energia-e-dos-precos-de-combustiveis>> Acesso em fev/2015.

afetam o dia a dia da população não passavam pelo governo²⁴⁵. O que causava irritação em Lula era principalmente o aumento do preço das tarifas de energia elétrica e combustível, o que o levou a afirmar que ficava sabendo do aumento dos preços apenas pelos jornais, e que da forma como estavam funcionando, as agências atendiam mais aos interesses dos setores privados econômicos do que os interesses do país²⁴⁶.

No dia seguinte a reunião de Lula na Granja do Torto, o ministro chefe da Casa civil da presidência da república, José Dirceu, tocou novamente no assunto em entrevista para jornalistas, afirmando que o papel das agências deveria ser revisto.²⁴⁷ No entanto, frisou que o governo não tinha a mínima intenção em mexer nos contratos em vigência, ao esclarecer que a principal preocupação era, conforme colocado pelo presidente no dia anterior, o valor das tarifas que estavam subindo e impactando a inflação. Rumores de reestatização haviam sido ventilados na época devido à inadimplência da AES Eletropaulo²⁴⁸ com o BNDES. No entanto, José Dirceu rechaçou qualquer tentativa de reestatização por parte do governo Lula, ao afirmar que o governo garantiria todos os contratos de privatização. Segundo as palavras do próprio ministro em matéria da imprensa da época:

Uma combinação de juros altos e aumento de tarifas públicas é insuportável para o país, e nós vamos ter que equacionar este problema. Não se trata de reestatizar, o problema é que existem empresas inadimplentes que não têm como cumprir seus compromissos e nós vamos ter que buscar uma solução para essas empresas. A mais adequada é uma solução empresarial.²⁴⁹

Como pode ser percebido nas falas do presidente Lula e de ministros na imprensa, o problema central que o governo via nas agências na época era o executivo ter perdido o controle sobre aumento de tarifas, além da autonomia das agências em estabelecer os preços e autorizar aumentos sem prévia consulta ao executivo. Em momento algum deixaram transparecer preocupação com questões relacionadas ao controle social dessas agências no sentido de ampliar o papel da participação social nas decisões tomadas, algo que fora minimamente colocado na legislação que deu origem ao modelo regulatório. O que estava em jogo era a disputa pelo controle de setores estratégicos da economia, uma disputa entre o novo

²⁴⁵ Cf. em Jornal Folha de São Paulo. “Lula vê país terceirizado e ataca agências da era FHC”. Primeiro Caderno. Pág. A 4. 20 fev 2003. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/foalha/brasil/ult96u46239.shtml>> Acesso em fev/2015.

²⁴⁶ Cf. em <<http://www.valor.com.br/arquivo/343961/lula-critica-agencias-reguladoras-e-diz-so-saber-de-altas-por-jornais>> Acesso em fev/2015.

²⁴⁷ Cf. Jornal Folha de São Paulo. “Dirceu defende rever atuação de agências”. Primeiro Caderno. Pág. A 6. 21 fev. 2003.

²⁴⁸ Empresa fornecedora de energia elétrica para região metropolitana de São Paulo que fora privatizada pelo governador Mario Covas (PSDB) no final dos anos 1990, tendo sido comprada pelo consórcio Lightgás formado pela própria AES, pela Electricité da France (EDF), pela Companhia Siderúrgica Nacional e pela Reliant Energy. Sua única controladora atualmente é a empresa americana AES Corporatian. Maiores detalhes: <<https://www.aeseletropaulo.com.br/sobre-a-aes-eletropaulo/nossa-historia/conteudo/nossa-historia>> Acesso em jun 2015.

²⁴⁹ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/344049/dirceu-defende-rediscussao-de-papel-de-agencias-reguladoras>> Acesso em jan/2015.

governo que assumia e as agências com diretorias nomeadas pelo governo anterior, e que já no início de suas atividades aparentavam estar comprometidas com os interesses dos regulados.

Não era raro na época denúncia de situações que indicavam abrigo de interesses empresarias nas agências, conforme ocorreu em 2003 quando o presidente da Federação Interstadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel) solicitou ao governo intervenção no processo de concessão de reajustes tarifários. Em carta entregue ao ministro das telecomunicações Miro Teixeira dizia que as agências não inspiravam confiança, pois abrigava as demandas abusivas das empresas e configurava dessa forma um empecilho para universalização dos serviços.²⁵⁰

A revisão do papel das agências era um debate que começava a ganhar grande proporção na imprensa. Em espaço de um jornal de São Paulo, o economista professor da USP, Roberto Macedo, dizia que era necessário o governo interferir nas agências e reavaliar o papel delas, sobretudo no que dizia respeito à “formulação equivocada das tarifas administradas” e “a predominância das empresas sobre a autoridade de algumas agências”. No seu entender, caso o governo não tivesse coragem de enfrentar os mercados e rever o papel das agências, elas correriam o risco de se tornar verdadeiras “mercadocracias” em que prevaleceria o interesse dos mercados regulados sobre o interesse público²⁵¹.

Na mesma época, editorial desse mesmo jornal de São Paulo repercutia os debates, em especial tentando questionar a fala do presidente Lula de alguns dias antes quanto à afirmação de que o país havia sido terceirizado na gestão FHC. O editorial sugeria que a predileção do governo Lula por um controle estatal maior sobre a economia e a sociedade conduzia ao desprestígio das agências. Ao defender o modelo implantado por FHC, o jornal questionava: “Se o governo FHC abriu espaço, entre o Estado e o mercado, para “terceiros”, sobretudo da sociedade civil, resta saber se esses novos atores enriquecem ou deturpam a democracia. Essa é a questão de fundo”.²⁵²

O ponto central é que ao definir a sociedade civil como sendo representada por essas agências, o jornal parte de uma suposição ideal de que os diferentes segmentos da sociedade estariam realmente sendo consultados e influenciariam nas decisões tomadas por elas, algo que aparentemente não estava acontecendo. Se as agências agiam aparentemente segundo os interesses do mercado, e essas agências são entendidas pelo editorial como representantes da

²⁵⁰ Disponível em < <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,federacao-critica-anatel-por-aumento-da-tarifa-de-telefonia,20030206p43078>> Acesso em nov. 2014.

²⁵¹ Cf. em Jornal Folha de São Paulo. “Mercadocracia”. Pág. B2. Caderno Dinheiro. 22 fev. 2003.

²⁵² Cf. em Jornal Folha de São Paulo. Editorial. Caderno 1 Opinião. Pag. A 2. 22 fev. 2003.

sociedade civil, certamente elas estariam deturpando a democracia e não a enriquecendo, até porque, seria muita ingenuidade acreditar que os interesses de agentes privados, ainda mais no que se refere ao aumento constante de tarifas, encontrariam respaldo na maioria da população.

Mesmo tentando dar um conceito positivo para o termo terceirização, dizendo que seu significado é compartilhar responsabilidade e não se eximir delas, o editorial não especifica com quem isso deva ou esteja sendo feito, deixando no ar um conceito vago de sociedade civil. Por outro lado não questiona se as estruturas nas quais as agências foram criadas permitiam realmente uma representatividade decisória ampla para diferentes agentes sociais, ou mesmo qual a proximidade e o tipo de relação das empresas com as agências. A preocupação do jornal parecia na verdade representar o temor da oposição. Ou seja, se preocupavam na verdade com a possibilidade de uma possível mudança nas agências no sentido de retirar das mesmas a autonomia no controle de tarifas, ou mesmo com a possibilidade do executivo atuar de forma mais incisiva em setores estratégicos, do que realmente com a possível participação decisória de novos agentes nesses processos.

Contudo, as críticas à atuação das agências reguladoras no sentido de que as funções do governo estavam terceirizadas rendeu por parte do professor de economia da Fundação Getúlio Vargas, Paulo Nogueira Batista, o apontamento de um discurso contraditório, pois ao mesmo tempo em Lula criticava a terceirização das agências, setores do governo defendiam que algo semelhante fosse feito com o Banco Central. Dizia Nogueira:

A autonomia das agências foi, como se sabe, instituída de forma deliberada pelo governo FHC, com a intenção de garantir a estabilidade das regras do jogo independentemente do governo que viesse a ser eleito. Seria uma espécie de “blindagem” contra mudanças desejadas pelo futuro governo. A autonomia repousa no fato de que os dirigentes dessas agências gozam de estabilidade no emprego, isto é, têm mandatos fixos, longos e não coincidentes com os do presidente da República.

Ora, é exatamente isso que está sendo proposto para o Banco Central! É o aspecto central do projeto de “lei de responsabilidade fiscal monetária”, também herdado do governo FHC e que contra com apoio do governo Lula. A diretoria do Banco Central também passaria a ter mandatos fixos e não coincidentes com os do presidente da República. E outras palavras: se o presidente da República permitir, o Banco Central também será “terceirizado”.²⁵³

Nogueira era crítico das propostas de autonomia do Banco Central ventiladas na época, dizendo inclusive que a superação da vulnerabilidade externa do país se tornaria muito mais difícil com um Banco Central “terceirizado”, no caso, independente e comandado por pessoas de confiança do mercado financeiro. As discussões sobre a autonomia do Banco Central ganharam força tão logo teve início o mandato do presidente Lula. As tentativas de acalmar o mercado financeiro que ainda via com desconfiança a eleição de um ex-sindicalista

²⁵³ Cf. em Jornal Folha de São Paulo. Caderno Dinheiro. p. b2. 27 fev. 2003.

para Presidência da República já havia começado durante a campanha de Lula com a Carta aos Brasileiros. Lançada em junho de 2002, a carta tinha o objetivo de garantir o comprometimento com políticas de controle da inflação e de equilíbrio fiscal, sendo divulgada após críticas de FHC, quando afirmou que a situação de turbulência nos mercados naqueles primeiros meses de 2002, com início de uma nova crise cambial no mês de abril e desvalorização do real, se dava unicamente em função da liderança do candidato Lula nas pesquisas eleitorais²⁵⁴.

A carta aos brasileiros não apenas serviu para acalmar os ânimos do setor financeiro, como também deixava nítido que a principal estratégia do PT para chegar ao governo era a tentativa de conciliação entre os mais diversos interesses e não o enfrentamento. Enfim, a formação de um grande arco de alianças que buscava inserir no interior do governo os mais contraditórios interesses. Conforme dizia a carta, o objetivo do governo Lula seria buscar caminhos diferentes para retomar o crescimento econômico, mas deixava explícito que esses novos rumos seriam trilhados sem descuidar do combate a inflação e, sobretudo, sem quebrar contratos e obrigações que o país já havia assumido.²⁵⁵

Diante de tais colocações, a contradição apontada por Nogueira podia levar ao questionamento no sentido de como esperar que o governo Lula realmente levasse adiante medidas que interferissem nas agências reguladoras, e visassem implantar uma revisão profunda no seu funcionamento, se por outro lado dava mostras de abrir mão legalmente de controlar o Banco Central, através de indícios de que via com bons olhos a completa autonomia do mesmo.

Embora o ajuste fiscal promovido por Palocci não deixasse muita coisa a desejar em relação aos promovidos no governo anterior, o governo Lula não levou a cabo um programa de privatizações semelhante ao que ocorreu no governo FHC, sobretudo no observado em seu primeiro mandato iniciado em 1995. Empresas como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Petrobrás foram mantidas em controle do Estado no governo Lula, embora já estivessem com parte de seu capital aberto. Possivelmente num eventual governo de José

²⁵⁴ De acordo com Filgueiras e Pinto (2004, p 8-9): “[...]em 2002, explicitou-se, a partir do mês de abril, o início de uma nova crise cambial, com fuga de capitais e grande desvalorização do real. O aprofundamento da fragilidade financeira [...], o vencimento de grandes parcelas da dívida e a possibilidade da vitória de Lula abriram um amplo campo para a especulação contra o real; em boa medida ajudada pelo comportamento do próprio Banco Central que, ao anunciar que resgataria essas parcelas quando dos seus vencimentos, induziu reiterados movimentos especulativos que pressionaram a subida do dólar, um pouco antes da data dos resgates dos títulos, propiciando, assim, enormes ganhos aos credores. Essa circunstância levou a novo crescimento da taxa de juros a partir de setembro que, juntamente com a superação da meta de superávit fiscal - acordada com o FMI em 3,88% do PIB, mas que atingiu mais de 4% no final do ano -, impactou negativamente as atividades econômicas, com o PIB voltando a crescer apenas 1,51%”

²⁵⁵ A carta aos brasileiros pode ser conferida no endereço: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>> Acesso em mar. 2014.

Serra essas empresas teriam sido privatizadas de vez. O BNDES retomou uma política de investimentos durante o governo Lula, ainda que alvo de inúmeros questionamentos, mas foi essencial para proporcionar um crescimento, principalmente do setor de construção civil e de exportação²⁵⁶.

Com a nomeação de Henrique Meireles para a presidência do Banco Central, Lula deu sinais positivos para o mercado financeiro, ao mesmo tempo em que se comprometia com metas de inflação, ajuste das contas públicas e formação de superávit primário. Logo após a posse do novo governo, já se iniciava a discussão sobre a regulamentação do Banco Central, defendida inclusive pelo novo ministro da Fazenda, Antônio Palocci. O projeto do governo tinha por objetivo alterar o texto constitucional e assim dar a possibilidade de o sistema financeiro nacional ser posteriormente regulamentado por leis complementares enviadas pelo Congresso.

Os objetivos foram inicialmente bem sucedidos com o setor financeiro, de modo que o governo Lula foi bastante elogiado por banqueiros nacionais e internacionais. A partir da aprovação da PEC nº 53²⁵⁷, e alteração do artigo 192 da Constituição, foi aberta a possibilidade não apenas para regulamentação do Banco Central por parte de projetos do Congresso, como também se retirou a limitação que a Constituição impunha sobre a taxa de juros real. Essa situação permitiria, por exemplo, que partisse do Congresso projetos de lei com propostas de autonomia do Banco Central para formulação e execução da política monetária e cambial, sem que houvesse a interferência direta do poder executivo. Outra possibilidade contida no projeto era de o Banco Central contar com uma diretoria que passasse a ter mandato fixo que não coincidissem com os do presidente e do Congresso, assim como acontecia com as agências reguladoras.

A atitude do governo em levar adiante a PEC 53 trouxe elogios da Federação Brasileira da Associação dos Bancos (FEBRABAN), que na época considerou como muito positiva a iniciativa do governo.²⁵⁸ Tal medida, voltada para agradar o setor financeiro, rendeu também cumprimentos do secretário de tesouro dos EUA, John Taylor, que na época se mostrou muito satisfeito com as atitudes do governo em manter o câmbio flutuante e o sistema de metas de inflação, e elogiou o projeto que poderia possibilitar a autonomia do Banco Central, bem como as perspectivas de aumento das metas de superávit primário

²⁵⁶ Retomaremos o assunto BNDES adiante.

²⁵⁷ O teor da PEC 53 pode ser consultado no seguinte link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=924FBB4EA30F5D716B9971058F50711A.proposicoesWeb?codteor=271576&filename=Tramitacao-PEC+53/2003> Acesso em fev 2015.

²⁵⁸ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/335521/discursos-de-nova-equipe-agradaram-diz-presidente-da-febraban>> Acesso em abr. 2015

defendido por Palocci na época²⁵⁹. Na mesma época, o banco de investimentos Goldman Sachs elevou a avaliação dos títulos da dívida brasileira para acima da média²⁶⁰.

Por outro lado, as atitudes iniciais não agradaram parte da bancada do PT no Congresso que não aceitava o ajuste fiscal que Palocci estava tentando impor. A aprovação da PEC 53 foi conquistada em grande medida pela garantia do governo aos parlamentares de sua base de que não enviaria nenhum projeto de autonomia do Banco Central sem que um debate amplo fosse realizado. Por outro lado, os parlamentares do próprio PT, considerados à esquerda do governo, não viam possibilidade de mudança na política econômica diante das medidas iniciais do governo Lula²⁶¹.

O governo petista foi alvo de muitas críticas na época e perdeu o apoio de intelectuais como o sociólogo e fundador do PT, Chico de Oliveira²⁶². Não foram raras as vezes que o governo Lula foi acusado de continuar aplicando a fundo a mesma política dos tempos de FHC, que antes havia combatido. A Reforma Tributária realizada em 2003 através da PEC 43 foi também por vezes criticada por não ter tratado de pontos que se esperava que o governo do PT colocasse em pauta, como a taxaço de grandes fortunas e patrimônio, ou mesmo a desoneração da folha de pagamentos ou tributos indiretos sobre o consumo da maioria da população. As mudanças, segundo Brami-Celentano e Carvalho (2007), se pautaram em pontos específicos da legislação, voltados, especificamente, para aumentar receitas e equacionar conflitos entre os três níveis de poder da federação.²⁶³

²⁵⁹ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/339329/secretario-do-tesouro-dos-eua-elogia-inicio-do-governo-lula>> Acesso em abr. 2015

²⁶⁰ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/345767/goldman-sachs-eleva-recomendacao-para-titulos-da-divida-brasileira>> Acesso em abr. 2015.

²⁶¹ Além do projeto de regulamentação do Banco Central que abria espaço para sua autonomia, a reforma da previdência e a reforma tributária eram vistas naquele momento como as principais prioridades, consideradas inclusive como fundamentais para o êxito do ajuste fiscal. A Reforma da Previdência voltada para o funcionalismo público foi aprovada em agosto na Câmara dos Deputados e em dezembro no Senado. A taxaço de servidores públicos inativos e o aumento da idade mínima para aposentaria, entre outros pontos polêmicos, causou grande trauma entre alguns deputados e senadores petistas, momento em que alguns se abstiveram e outros votaram contra, sofrendo consequentemente penalizações do partido. Em relação à votação da reforma da previdência, Marques e Mendes (2004, p 7) salientam: “Caso alguns poucos senadores e deputados não tivessem se rebelado contra a posição do partido, expressando seu descontentamento e sua discordância de diferentes formas, ficaria a impressão de que as manifestações anteriores do PT nunca aconteceram.”

²⁶² Em sua carta de desligamento do PT, Chico de Oliveira dizia: “[...] Afasto-me porque não votei nas últimas eleições presidencial e proporcional no Partido dos Trabalhadores, reiterando um voto que se confirma desde 1982, para vê-lo governando com um programa que não foi apresentado aos eleitores. Nem o presidente nem muitos dos que estão nos ministérios nem outros que se elegeram para a Câmara dos Deputados e para o Senado da República pediram meu voto para conduzir uma política econômica desastrosa, uma reforma da Previdência anti-trabalhador e pró-sistema financeiro, uma reforma tributária mofina e oligarquizada, uma campanha de descrédito e desmoralização do funcionalismo público, uma inversão de valores republicanos em benefício do ideal liberal do êxito a qualquer preço --o "triunfo da razão cínica", no dizer de César Benjamin--, uma política de alianças descaracterizadora, uma "caça às bruxas" anacrônica e ressuscitadora das piores práticas stalinistas, um conjunto de políticas que fingem ser sociais quando são apenas funcionalização da pobreza --enfim, para não me alongar mais, um governo que é o terceiro mandato de FHC.[...]” Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56441.shtml>> Acesso em out. 2015.

²⁶³ Ainda em relação à Reforma da Previdência, Brami-Celentano e Carvalho (2007, p 51) afirmam: “Uma avaliação favorável dirá que a reforma tributária de 2003 foi prova de um pragmatismo inevitável por parte de um governo que dispunha de margens de manobra muito estreitas na área fiscal, estrangido duplamente pela necessidade de gerar superávits

Muitos criticavam o PT por ter iniciado um governo semelhante ao de FHC, por ter rompido com as propostas de esquerda, sendo até mesmo caracterizado de forma irônica como um terceiro mandato tucano, segundo criticou o sociólogo Chico de Oliveira. A posição do PT no governo se justificava ao dizer que não tinha muito que se fazer além das manobras fiscais que haviam sido propostas, em virtude da herança complicada deixada pelo antecessor. A situação econômica no início de 2003 era considerada caótica pela equipe de transição do governo Lula, fator que era usado de justificativa para as tentativas de reformas como as da previdência e tributária, vistas como necessária para o êxito do ajuste fiscal pretendido. Contudo, havia expectativa que mudanças mais progressistas fossem implantadas de imediato.

Porém, o contexto da Mundialização do Capital, e a realidade do país após oito anos de um governo liberal conservador, bem como os sinais positivos para o mercado dados pelo governo Lula no início do seu mandato, pareciam deixar evidente que não havia espaço para o retorno de um crescimento econômico pautado no desenvolvimentismo clássico conforme se verificou até a década de 1970 com o modelo de substituição de importações e industrialização, ou mesmo a tentativa de implantação de um estado de bem estar social no Brasil.

Conforme pode ser verificado ao longo dos dois mandatos de Lula, houve a implantação de políticas voltadas para retomada do crescimento econômico, mesmo que modesto, com atuação mais presente do Estado através de financiamentos e retomada de obras de infraestrutura em parceria com o setor privado. Também foram levadas a cabo políticas sociais como o Bolsa Família e o Prouni, juntamente de maior facilidade na disponibilização de créditos para as camadas mais pobres, além de políticas de valorização do salário mínimo e foco no mercado interno. Talvez, a interpretação de Singer (2012) acerca do que foi o governo Lula, o Lulismo, expresse de forma significativa o que ocorreu no Brasil a partir de 2003. No caso, um governo que buscou diminuir a desigualdade através de políticas sociais focalizadas, mas que ao mesmo tempo pouco, ou nada fez, que ameaçasse a ordem estabelecida.

Dessa forma, antes de voltarmos à atenção mais detidamente sobre a questão das agências reguladoras, convém abordar alguns aspectos em torno do governo Lula,

primários e pelas dificuldades para atuar em área politicamente muito sensível. É certo que o enorme poder de pressão dos beneficiados pela concentração de renda e de riqueza dificulta qualquer avanço na área fiscal que atenda a objetivos sociais. Não é menos verdade, porém, que o presidente recém-eleito dispunha, em 2003, de grande legitimidade para empreender algumas iniciativas um pouco mais ousadas. O que ocorreu, ao contrário, foi a continuidade das propostas de reforma apresentadas e discutidas durante os dois mandatos do PSDB, do que resultou uma reforma em que os objetivos sociais ocuparam espaços muito modestos, como uma espécie de prêmio de consolação para os setores que viam na eleição de Lula e do PT a possibilidade de mudanças mais profundas no país.”

principalmente no que se refere aos interesses envolvidos no seu governo, sobretudo no que se refere aos setores que se sobressaíram, para assim, buscar entender os rumos tomados pelo Estado através de suas instituições, não apenas financeiras como o BNDES, que teve papel destacado, mas, no caso específico dessa pesquisa, as decisões e ações que influenciaram o regime regulatório herdado do governo FHC.

Muito em função de determinados aspectos do que foi abordado acima, o primeiro mandato do governo Lula é considerado por alguns autores como uma mera continuidade do segundo governo FHC, ao passo que manteve a mesma política macroeconômica. Ainda que não concordemos inteiramente com essa colocação, convém entendê-la mais a fundo. Evidentemente que existem muitos pontos que foram mantidos, principalmente na área econômica. Mas, o Estado passa a ter um papel mais ativo durante os governos Lula, sobretudo nas parcerias com o setor privado e grandes empresas.

Filgueiras e Gonçalves (2007), por exemplo, entendem que as políticas neoliberais adaptadas nos países da periferia, conforme ocorreu com o Brasil, em resposta ao esgotamento do modelo de substituição de importações, pode ser chamado de modelo liberal periférico, e é resultado das redefinições em âmbito mundial das relações capital-trabalho e das relações intercapitalistas²⁶⁴, enfim, consequências do que aqui entendemos como o processo da Mundialização do Capital, conforme demonstra Chesnais (1996).

Esse modelo liberal periférico é distinguido por Filgueiras e Gonçalves (2007, p 97) em dois momentos: um no primeiro governo FHC (1995-98), período de implantação e aprofundamento do modelo e que tem a predominância do capital financeiro no interior do bloco de poder; e o outro momento que se inicia a partir do segundo mandato de FHC (1995-2002) e permanece no primeiro governo Lula (2003-2006), onde a hegemonia do capital financeiro se mantém, mas, com uma acomodação de outras frações da burguesia no bloco no poder, como os setores exportadores, por exemplo. No entender de Filgueiras e Gonçalves, não houve alteração na hegemonia do capital financeiro, pois este continuou dando a direção da política econômica de forma mais geral tanto no governo FHC, quanto no governo Lula.

²⁶⁴ O Modelo Liberal Periférico é sintetizado por Filgueiras e Gonçalves (2004, p 96) da seguinte forma: “O Modelo Liberal periférico tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. O modelo é liberal porque se estrutura a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário financeiro; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área de Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. Por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica.”

Os autores acusam essa continuidade devido à dominância da política econômica centrada na lógica financeira tanto nos âmbitos político, econômico e social, embora destaquem a existência de mudanças em termos de desempenho positivo nas contas externas e nas metas e taxas de inflação no primeiro mandato do governo Lula²⁶⁵. Contudo, voltando à questão da acomodação de outras frações da burguesia no bloco no poder, como o de setores exportadores, Filgueiras e Gonçalves (2007) indicam que esse processo se iniciou após 1999, dada a importância de atividades como as do agronegócio para o equilíbrio das contas externas e para o pagamento em dólar dos rendimentos do capital financeiro. Porém, os autores reconhecem que é no governo Lula que esse apoio ao setor exportador fica mais claro, embora a hegemonia do capital financeiro continuasse predominando.

Essa acomodação ficou mais clara a partir do governo Lula, quando representantes desses segmentos ocuparam dois ministérios importantes, o da Agricultura e do Desenvolvimento. A fase ascendente do ciclo do comércio internacional facilitou a nova situação, pois garantiu a rentabilidade dos exportadores (em particular do agronegócio) mesmo com apreciação cambial que vem ocorrendo desde setembro de 2004. Vale lembrar que essa apreciação resulta tanto dos superávits comerciais quanto da manutenção de elevadas taxas de juros, o que garante também a rentabilidade do capital financeiro. No entanto, é importante destacar que o conflito (latente) entre essas duas frações do capital (rentistas e exportadores) se expressa, exatamente, no manejo das taxas de juros e de câmbio. A atual conjuntura internacional favorável ameniza o problema. (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, p 181).

De fato, o governo Lula manteve as bases das políticas macroeconômicas do governo anterior, fazendo ajustes nas contas públicas conforme aqui já apontado, além de medidas que atendiam os interesses rentistas. Uma análise do crescimento dos rendimentos dos bancos, por exemplo, durante os governos Lula e da manutenção da taxa de juros nesse período confirma isso. No entanto, dentro da lógica de acomodação de interesses dentro do aparato estatal, na busca pela conciliação política, são perceptíveis algumas diferenças pontuais entre o último mandato do governo FHC e o governo petista no seu todo, o que sugere um fortalecimento maior de uma nova fração da burguesia no bloco no poder, conforme análise de feita por Boito Jr (2013)²⁶⁶.

²⁶⁵ Nas contas externas, a elevação dos superávits comerciais ajudou a reduzir a vulnerabilidade externa da conjuntura da economia, apontando para um desempenho do setor externo muito superior ao do governo FHC, fator que transformou os déficits verificados anteriormente (saldo negativo de 186 bilhões entre 1995 e 2002) em superávits positivos (41,8 bilhões entre 2003 e 2006). De acordo com dados apresentados por Filgueiras e Gonçalves (2007, p 101): “[...]os superávits da balança comercial cresceram contínua e rapidamente, dando saltos impressionantes (US\$ 24,8 bilhões em 2003, US\$ 33,6 bilhões em 2004, US\$ 44,8 bilhões em 2005 e US\$ 46,2 em 2006.” As taxas de inflação também caíram, saindo de 8,5% em 2003 para 4,5% em 2006, consequência dos elevados saldos da balança comercial e da política econômica ortodoxa do ministro Palocci. Houve também, após meados de 2004, uma apreciação do real em função da manutenção de grande diferencial entre as taxas de juros interna e externa, fator que também serviu como instrumento de combate à inflação (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007).

²⁶⁶ Diferentemente de Filgueiras e Gonçalves (2007), o artigo de Boito Jr que fazemos referência foi escrito após o término dos dois mandatos de Lula, o que o possibilitou fazer uma avaliação conjuntural mais ampla do período, sobretudo em relação à posição das frações de classe no bloco no poder. O próprio Boito avaliava no início do primeiro mandato do

No entanto, Boito deixa claro que essa burguesia interna nunca esteve fora do bloco no poder, mas, durante o governo Lula, ela melhora sua posição e passa a ter mais espaço de influência nas decisões políticas e na economia, sobretudo a partir do final do primeiro mandato e durante todo o período que vai de 2007 até o primeiro governo Dilma²⁶⁷. Para Boito Jr, o projeto econômico que melhor expressa essa relação entre o governo Lula e a burguesia interna é o controverso conceito de neodesenvolvimentismo. Entender essas alterações do bloco no poder torna-se importante no sentido de buscar a relação dessas frações da burguesia com a economia e sua ligação com o setor primário, especialmente no que se refere ao uso de recursos naturais e no setor de serviços.

No entanto, o que permitiu que essa chamada burguesia interna ascendesse no bloco no poder durante os governos Lula foi fundamentalmente algumas alterações na política econômica promovida em função de atender os interesses dos grupos econômicos por ela representados, e assim, impactar minimamente a hegemonia inquestionável que o capital financeiro manteve durante os governos Itamar e FHC. Conforme análise de Boito Jr. (2008), houve a tentativa da busca de crescimento econômico dentro dos limites impostos pelo capitalismo neoliberal periférico, no caso, com atuação do Estado em investimentos e parceria com determinados grupos econômicos, conforme demonstraremos adiante. Esse modelo vem sendo chamado de neodesenvolvimentismo.

No entender de Boito e Berriger (2013), esse novo desenvolvimento que vai aparecer de forma mais nítida no final de 2006, e marca todo segundo mandato de Lula, só foi possível devido à formação de uma frente ampla e heterogênea recheada de contradições que reuniu a burguesia interna brasileira como força dirigente, além da baixa classe média, o operariado urbano e o campesinato. Boito Jr. (2008) afirma ainda que três características principais marcam esse chamado Neodesenvolvimento e o diferenciam daquele modelo de desenvolvimento adotado no período 1930-80: produz índices menores de crescimento devido

governo Lula que havia uma hegemonia neoliberal no mesmo, a partir de um ponto de vista muito semelhante ao desenvolvido por Filgueiras e Gonçalves (2007). Posteriormente, Boito Jr avalia a acomodação no bloco no poder de uma nova fração da burguesia, no caso, uma nova fração à qual se aplica o conceito de burguesia interna de Nicos Poulantzas. Segundo Boito Jr. (2013, p 67-68): “[...] Nos países dependentes, essa burguesia (interna) ocuparia, na análise de Poulantzas, uma posição intermediária entre a antiga burguesia nacional, passível de práticas anti-imperialistas, e a velha burguesia compradora, mera extensão do imperialismo no interior desses países. A burguesia interna ocuparia, então, uma posição intermediária entre os dois extremos – entre a burguesia nacional e a burguesia compradora – teria base de acumulação própria e poderia buscar, ao mesmo tempo, associar-se ao capital imperialista e limitar a sua expansão no interior do país.”

²⁶⁷ A burguesia interna, com base de acumulação própria, seria identificada no Brasil por empresas altamente dependentes de recursos naturais em larga escala e que atuam, sobretudo, no setor primário da economia podendo ser considerados grandes consumidores de água. São representados por empresas como Gerdau, Votorantim, Brazil Foods, Friboi, entre outras, ou seja, setores ligados ao processamento de produtos agrícolas, pecuários e de recursos naturais em sua maioria. Por outro lado, existem também segmentos de baixa densidade tecnológica no caso da indústria de transformação, além do setor de construção civil como a Camargu Corrêa, Odebrecht, etc. (BOITO Jr, 2008).

à limitação imposta pela acumulação financeira, e dessa forma pelos juros elevados e a dívida pública; é voltado em grande medida para o mercado externo diferentemente do que ocorreu com o modelo que vigorou no século XX; e, fundamentalmente, ele aceita a especialização regressiva.

Contudo, para atender os interesses da burguesia interna e levar adiante esse programa de crescimento econômico, o governo Lula formou o que Boito Jr define como frente neodesenvolvimentista, e que teve como objetivos conciliar a heterogeneidade que compõem diversos segmentos da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo em que o governo Lula favoreceu em larga escala o financiamento de grandes grupos econômicos, também promoveu políticas de valorização do salário mínimo e transferências de renda. Em síntese, o programa neodesenvolvimentista pode ser definido:

Por que recorrer ao termo “desenvolvimentista”? Porque esse programa busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país. Para buscar o crescimento econômico, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff lançaram mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de Fernando Henrique Cardoso: (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. Mais recentemente, o governo Dilma iniciou mudanças na política de juro e cambial, reduzindo a taxa básica de juro e o *spread* bancário e intervindo para desvalorizar o real, visando a baratear o investimento produtivo e encarecer os produtos importados. Devido a esses elementos, e apesar de eles não romperem com o modelo econômico neoliberal herdado da década de 1990, optamos por utilizar a expressão (neo) desenvolvimentista para denominar esse programa. (BOITO JR. e BERRINGER, 2013, p 32)

A partir dos elementos colocados acima, fica evidente que para Boito Jr os governos Lula não foram simplesmente uma mera continuidade dos anos 1990. Um aspecto fundamental que marca esse neodesenvolvimentismo é o papel do Estado que vai garantir através de financiamentos o fortalecimento de grupos econômicos com a canalização de um volume muito grande de recursos públicos através do BNDES. Essa é uma das principais marcas do governo Lula, onde há uma tentativa de retomada de um papel mais presente do Estado atuando em conjunto com grupos econômicos privados, com objetivo de dar o suporte necessário para o crescimento desses setores. Isso vai demandar uma atuação do Estado no sentido de garantir algumas infraestruturas básicas e o acesso a recursos naturais por parte desses grupos, conforme abordaremos mais adiante.

Na visão de pessoas ligadas ao governo, essa mudança no papel do Estado só foi possível devido ao ajuste fiscal realizado no início do primeiro governo Lula que, contando também com um cenário externo favorável, permitiu que fosse encerrada a dívida junto ao FMI no final de 2005. Para Nelson Barbosa, economista com passagens pelo Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Banco Central durante os governos Lula, o encerramento da dívida com o FMI marca simbolicamente uma mudança na política econômica:

[...] Um ponto simbólico da melhora nas contas externas ocorreu no final de 2005, quando o governo Lula decidiu encerrar sua dívida junto ao FMI, mediante pagamento único de 23 bilhões de dólares. O fim da dívida brasileira junto ao FMI teve grande importância política e econômica, pois marcou o início de uma nova fase do governo Lula, durante a qual o Brasil teria mais autonomia na condução de sua política econômica. (BARBOSA, 2013, p 73)

Nelson Barbosa define as políticas que foram adotadas a partir daquele momento como desenvolvimentistas, ao afirmar que o crescimento econômico e distribuição de renda verificados nos anos 2000 só foram possíveis devido à retomada da participação do Estado na condução do processo econômico, e esse aspecto, no seu entender, permite caracterizar o período Lula, especialmente a partir de 2006, como um governo que buscou um planejamento desenvolvimentista.

Nesse sentido, para Barbosa e Souza (2010) essa nova reorientação do papel do Estado nos governos Lula a partir de políticas que visavam o crescimento econômico com distribuição de renda, estava diretamente relacionado com as políticas sociais e ampliação do crédito, com a valorização do salário mínimo e com uma redefinição dos rumos na política externa. Entendiam também que esse novo rumo das políticas externas possibilitaram a ampliação do comércio exterior para outras regiões do mundo em que o Brasil não tinha grande participação, conforme pode ser verificado nas relações do Brasil com os países da América Latina, especialmente os vizinhos do cone sul, para Ásia e África, as chamadas relações Sul-sul.

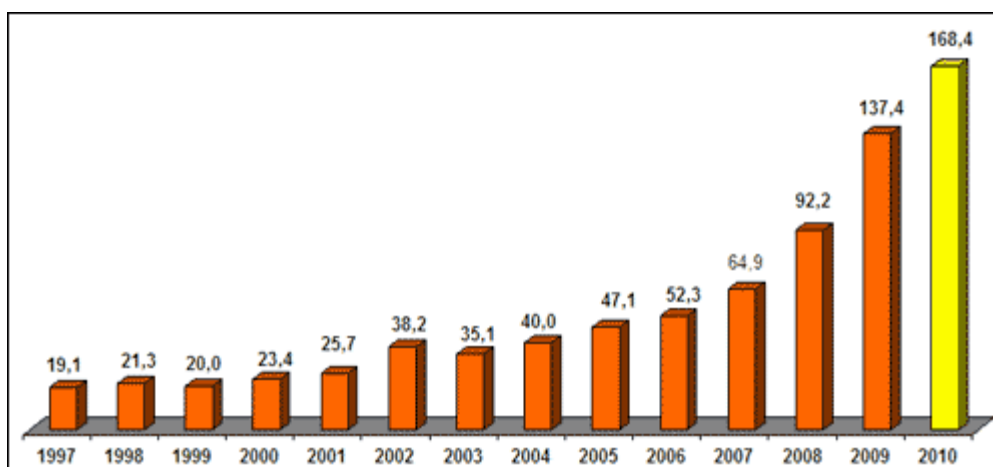
Mesmo que essas mudanças apontadas por Barbosa e Souza (2010) sejam consideráveis e diferenciem os rumos adotados no governo Lula das estratégias políticas, econômicas e sociais do período anterior, não há como associá-las a medidas de caráter puramente desenvolvimentista. É nesse sentido que Filgueiras e Oliveira (2012), embora reconheçam os esforços do Estado em políticas sociais e ampliação do crédito, não entendem que as políticas adotadas por Lula tivessem sido amparadas por um planejamento que pudesse ser chamado de desenvolvimentista. Nas suas percepções, o que ocorre é a construção de uma estrutura institucional para dar suporte aos grupos econômicos vinculados ao setor exportador

para aproveitar as oportunidades do bom momento do comércio internacional impulsionado pela China. O país asiático apresentava naquele momento altos índices de crescimento econômico e atuava como grande importador, especialmente de produtos primários. Esse suporte passou pela autorização do BNDES para financiar a internacionalização das empresas brasileiras até a formação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

No entender de Filgueiras e Oliveira (2012), a atuação do BNDES no governo Lula foi conveniente tanto ao capital financeiro quanto ao capital exportador, e se distanciou de qualquer possibilidade de um desenvolvimentismo, dado que reforçou a estrutura produtiva baseada em produtos de baixo valor agregado, e assim favoreceu setores da agropecuária e da área industrial que são considerados intensivos em natureza e em escala. Nesse ponto, os autores chamam a atenção para um problema que vai ter relação direta com o cerne da nossa pesquisa, no caso, o BNDES passa a financiar intensamente empresas responsáveis por expandir os problemas ambientais e que aceleram o aquecimento global, ou, que pouco se importam com questões ambientais ou sociais, seja em território nacional ou nos países destinos da expansão do capital da burguesia interna do Brasil.

Vejamos melhor como isso ocorre no sentido de compreender a importância do papel do BNDES no governo Lula, um dos principais pilares dos grupos econômicos, sobretudo, os ligados ao setor primário da economia. Tautz et al (2011) apresenta dados que expressam que entre os anos de 2003 e 2009, o BNDES praticamente quadruplicou os valores desembolsados anualmente e superou inclusive os investimentos do BIRD e do BID no país. Acrescentam ainda que o lucro do banco em 2009 foi seis vezes maior que em 2003, com um aumento de R\$ 5 bilhões, além de ter registrado um lucro menor apenas que o Itaú e o Bradesco, numa breve comparação com o setor privado. Ao acrescentarmos os dados colhidos por Tautz et al (2011), os desembolsos de 2010, verifica-se que a tendência de crescimento dos valores se mantém, com um aumento de mais de R\$ 30 bilhões em relação ao ano de 2009.

Figura 5 - Evolução do desembolso do BNDES - 1997/2010 (R\$ bilhões - valores nominais)



Fonte: BNDES ²⁶⁸

Segundo Garzon, após os anos 1990, em que coube ao BNDES o papel de financiador e articulador das privatizações, inibindo qualquer possibilidade de autonomia nas políticas industrial e de comércio exterior, no governo Lula o Banco passou a ter como objetivo costurar focos mais amplos para o capitalismo brasileiro, ao fomentar um patamar diferenciado no mercado global. Esse patamar se baseou numa base regional ampliada, nucleando a internacionalização tardia a partir da otimização de especializações econômicas regressivas voltadas, em especial, para o uso intensivo de recursos naturais, no caso, os que mais se expandiram para o exterior.

No entender de Garzon (2009), o BNDES se tornou um banco corporatizado a serviço do grande capital, onde o setor privado define os rumos do financiamento público, o que fez com que o Banco passasse a dar preferência para empreendimentos de grande escala, utilizando como critério de financiamento o aumento da competitividade setorial e o retorno financeiro. Garzon (2009) vai demonstrar que o Banco passou a atuar a partir de duas formas:

[...]A primeira é procurando influenciar as filiais transnacionais situadas no país ao adicionar elementos espaciais e setoriais às estratégias delas, para que aqui estendam suas plantas operacionais. Nesse sentido, essas filiais contam com um conjunto de estímulos governamentais coordenados que envolvem medidas de liberalização comercial e flexibilização legal, alianças empresariais público-privadas com estatais orientadas para suplementar os requisitos dos mercados. A segunda é potencializando as empresas de capital nacional, definidas como aquelas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no país. Grande parte delas são empresas-casulo: ou incubadas pelo capital estrangeiro ou orbitando em

²⁶⁸Disponível em

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/desempenho_2010.html> Acesso em jan. 2015.

volta dele. Grupos econômicos que se aproveitam da vantajosa estrutura institucional oferecida pelo país para expandir e monopolizar faixas determinadas de cadeias produtivas transnacionais. (GARZON, 2010, p 75-76)

A partir de uma análise dos desembolsos do BNDES no governo Lula, torna-se perceptível que a partir de 2003 os valores voltados para financiamentos de empresas de grande porte superiores a R\$ 20 milhões (Finem), compra e produção de máquinas (Finame), ou mesmo recursos destinados para exportação de bens e serviços nacionais (Exim), representaram em todos os anos mais de 50% do total de financiamentos do BNDES. Embora o Finame atenda também pequenas, micro e médias empresas em porcentagens consideráveis, mais de 90% dos recursos destinados para exportação ou através do Finem foram voltados para grandes empresas.

Tabela 3 - Desembolsos BNDES 2003/2010 por produto (em bilhões R\$ - valores nominais)

Ano	Desembolso			
	Total	FINEM*	FINAME**	Exim***
2003	35.1	9.2	5.3	11.9
2004	40.0	13.1	6.6	11.1
2005	47.1	15.1	9.3	13.9
2006	52.3	17.2	10.7	13.8
2007	64.9	27.1	17.0	8.0
2008	92.2	34.6	22.1	12.8
2009	137.4	74.9	20.6	15.6
2010	168.4	45.3	46.7	19.6

*Finem: Financiamento a empreendimentos de valor igual ou superior a R\$ 20 milhões.

**Exim: apoio do BNDES destinado à exportação de bens e serviços nacionais

***Finame: Financiamento, por intermédio de instituições financeiras credenciadas, para produção e aquisição de máquinas, equipamentos e bens de informática e automação novos, de fabricação nacional e credenciados no BNDES.

Fonte: BNDES. Dados organizados pelo autor²⁶⁹.

O grande volume de recursos disponibilizados pelo BNDES para grandes empresas está relacionado diretamente às estratégias adotadas no sentido de evitar qualquer tipo de risco futuro, visando garantir o retorno dos investimentos de forma antecipada. É o que sugere Garzon (2011), demonstrando que a intenção principal não passa mais por desenvolver o país e suas regiões, ou mesmo apoiar um programa de industrialização, dado que isso acaba

²⁶⁹ Disponível em < <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-operacionais/estatisticas-operacionais-sistema-bndes/> Acesso em jun. 2015.

ficando apenas no campo do desejável. O interesse central é transformar a receita futura dos projetos em recebível antecipadamente, com todos os riscos e lucros já compartilhados antes mesmo dos projetos estarem prontos.

No caso, a política do governo Lula para o BNDES era abertamente declarada e tinha como estratégia investir em empresas com capacidade de competir globalmente, as chamadas “empresas campeãs”, conforme a elas se referia o presidente do Banco na época, Luciano Coutinho. No seu entender, o BNDES tinha que fortalecer as empresas nacionais não apenas internamente, mas também, visando sua inserção internacional. Essa posição do governo ficou bem clara em entrevista de Coutinho para imprensa escrita em 2009, ano em que o BNDES superou a marca de R\$ 100 bilhões de desembolsos. Coutinho afirmava que o Brasil necessitava não apenas de “empresas campeãs nacionais”, mas, “campeãs mundiais”, devido ao peso da economia brasileira e das condições inigualáveis do país de competir globalmente em determinadas cadeias. Assim, defendia o papel do BNDES no apoio para empresas consideradas competitivas:

[...] Não há um processo artificial de fabricação de empresas. O que há é que empresas que se revelaram altamente competitivas são apoiadas pelo BNDES. Está na política industrial do governo permitir o desenvolvimento de atores globais brasileiros, com escala mundial.”²⁷⁰

Contudo, na avaliação de Garzon, o que ocorreu na realidade com o BNDES, é que o mesmo passou a seguir a risca as recomendações do Banco Mundial para uma “gestão empresarial do Estado”, inclusive, fomentando empreendimentos através dos chamados *project finance*, o que fez com que o banco se tornasse refém do retorno financeiro dos projetos financiados. As parcerias PPPs tornaram-se fundamentais nesse contexto no sentido de orientar as estatais para tornar sustentáveis os investimentos em capital fixo. Segundo Garzon:

O formato *project finance* tem amparo legal na Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e na lei 11.196/2005, que é fruto da chamada Medida Provisória “do Bem”. O art. 120 desta lei institui a cessão fiduciária de créditos nos financiamentos de projetos de infraestrutura. Isso significa que as concessionárias estão autorizadas a oferecer parcela de sua receita operacional futura como garantia para financiamentos de longo prazo. O *project finance* virou regra e lei para projetos de infraestrutura tocados pela via das PPPs. O próprio cronograma fica blindado, visto que é instrumento central para a viabilização das garantias oferecidas, ou seja, os recebíveis nos marcos de um fluxo de caixa “estável e consistente”. (GARZON, 2010, p 81)

Garzon (2010) chama a atenção ainda para algumas questões pertinentes em relação aos financiamentos do BNDES, ao indicar que os projetos viabilizados pelo Banco não

²⁷⁰ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/784301/coutinho-sugere-consolidacao-do-setor-siderurgico>> Acesso em jan. 2015.

possuíam vinculação alguma com integrações regionais ou sub-regionais, ou mesmo, investimentos em políticas tecnológicas que propiciassem aspirações mais coletivas. No seu entender, houve um compromisso entre setor privado e o BNDES através do governo federal de administrar os riscos antecipadamente por meio da busca de vantagens comparativas estáticas voltadas para especializações regressivas, que causam degradação ambiental, avanço do latifúndio, grilagem de terras, massacre de populações indígenas e camponesas e o controle privado de bacias hidrográficas. O interesse é tão somente a otimização dos fluxos de capital com projetos direcionados para o uso acelerado e indiscriminado de recursos naturais, onde o Estado passa a se comportar como “canal privado de negociações e impermeável às reivindicações populares”.

As afirmações de Garzon são feitas com base nos tipos de investimentos realizados pelo governo Lula, que privilegiaram em grande medida setores ligados ao setor primário da economia. No caso, as “empresas campeãs”, que receberam grande apoio estatal e são consideradas com potencial global de competição, estão vinculadas em sua grande maioria a mineração, pecuária, energia hidroelétrica, etanol e papel e celulose, e dependem substancialmente para suas respectivas atividades de água em escalas extremamente elevadas²⁷¹.

²⁷¹ Empresas como Gerdau, Vale do Rio Doce, Votorantim, Cosipa, Bertim, Marfrig, Sadia, Suzano, Aracruz, Consórcio Santo Antonio Energia, Suez Energia Renovável, Furnas, Cosan, entre outras, receberam altos volumes de financiamentos do BNDES, não apenas para expandirem suas atividades no Brasil, mas também para se inserirem nos países da América Latina como Peru, Bolívia, Equador, Argentina e Uruguai. De acordo com Garzon (2010, p 90) o BNDES deu suporte às empresas brasileiras que têm desnacionalizado os setores dinâmicos dos países vizinhos. Empresas como Friboi e Marfrig passaram a controlar grande percentual da exportação de carne no Uruguai e Argentina. Votorantim atua no setor metalúrgico no Peru e a Gerdau em Siderurgia. Petrobrás na Bolívia. Odebrecht no Equador.

Tabela 4 - Principais financiamentos aprovados pelo BNDES entre 2006 e 2009 em setores com uso intensivo de recursos naturais

Mineração				
<i>Empresa</i>	<i>Ano</i>	<i>UF (mun.)</i>	<i>Valor do Projeto (R\$)</i>	<i>Financiamento BNDES (R\$)</i>
Gerdau	2009	Brasil e exterior	4,3 bilhões	1,5 bilhão
Vale	2008	Brasil e exterior	59 bilhões (44 bilhões no país)	7,3 bilhões
Thyssen Krupp CSA Siderurgica	2007	RJ (Santa Cruz)	8 bilhões	1,48 bilhões
Vale	2007	PA (Carajás)	1,4 bilhão	774,6 milhões
Companhia Brasileira de Alumínio	2008	SP (alumínio)	-	723,8 milhões
Siderurgica Barra Mansa – Votorantim	2008	RJ (Resende)	1,2 Bilhão	664 milhões
Votorantim Metais Níquel S.A.	2008	GO (Niquelândia)	-	582,9 milhões
MMX Mineração e Logística	2007	AP (Pedra Branca do Amapari)	1 bilhão	580 milhões
Alcoa Alumínio	2007-9	PA (Juriti)	9,7 bilhões	1,15 bilhão + 950 milhões
Cosipa	2006	SP (Cubatão)	-	400 milhões
Votorantim Metais Zinco (S.A.)	2008	MG (Juiz de Fora)	-	379,2 milhões
Pecuária				
<i>Empresa</i>	<i>Ano</i>	<i>UF (mun.)</i>	<i>Valor do Projeto (R\$)</i>	<i>Financiamento BNDES (R\$)</i>
Bertim	2008	Brasil e exterior	-	2,4 bilhões
JBS S.A.	2008	GO	-	1,1 bilhão
Marfrig Frigoríficos e Comércio de Alimentos	2008	Brasil e Exterior	-	700 milhões
Perdigão Industrial S.A.	2008	Brasil e Exterior PA (Carajás)	-	342,6 milhões
Sadia	2008	MT	-	329,6 milhões
Unibanco	2008	MT	-	196,1 milhões
Perdigão Agroindustrial Mato Grosso	2008	MT	-	156,5 milhões
Papel e Celulose				
<i>Empresa</i>	<i>Ano</i>	<i>UF (mun.)</i>	<i>Valor do Projeto (R\$)</i>	<i>Financiamento BNDES (R\$)</i>
Votorantim Papel e Celulose	2009	Brasil e Exterior	5,4 bilhões	2,4 bilhões
Suzano Bahia Sul Celulose	2006	BA	2,4 bilhões	3,5 bilhões
Klabin S.A.	2006	PR	2,6 bilhões	1,7 bilhão
Aracruz Celulose S.A.	2006	ES	878 milhões	595,9 milhões
Bahia Pulp	2006	BA Camaçari	700 milhões	400 milhões

Jari Celulose S.A.	2007	PA	207 milhões	145,5 milhões
Votorantim Celulose e Papel	2008	SP	-	76,7 milhões
Votorantim Celulose e Papel	2008	RS	41,9 milhões	23,4 milhões

Usinas Hidrelétricas

<i>Empresa</i>	<i>Ano</i>	<i>UF (mun.)</i>	<i>Valor do Projeto (R\$)</i>	<i>Financiamento BNDES (R\$)</i>
Santo Antonio Energia	2008	RO (Porto Velho)	9 bilhões	6,1 bilhões
Energia sustentável do Brasil	2009	RO (Porto Velho)	9 bilhões	7,2 bilhões
Suez Energia Renovável S. A.	2008	TO	-	1 bilhão
Alcoa Alumínio	2008	TO	-	678,2 milhões
Consórcio Estreito Energia	2007	MA (Estreito) TO (Aguiarnópolis)	3,6 bilhões	2,6 bilhões
Rio Grande Energia S.A.	2008	RS	-	2,5 bilhões
Furnas Centrais Elétricas	2007	MG, RJ (Sapucaia, Três Rios)	1,6 bilhão	1 bilhão
Gerdau Aços Longos S.A.	2008	GO	-	543,4 milhões
Light Serviços de eletricidade S.A.	2008	RJ	-	521,7 milhões

Etanol

<i>Empresa</i>	<i>Ano</i>	<i>UF (mun.)</i>	<i>Valor do Projeto (R\$)</i>	<i>Financiamento BNDES (R\$)</i>
LDC BIO (Dreyfus)	2008	MS (Rio Brilhante)	913 milhões	648 milhões
Usina São João Açúcar e Álcool	2008	GO (Cachoeira Dourada)	565 milhões	411,7 milhões
Alto Alegria	2008	Brasil	415 milhões	328 milhões
Açúcar e Álcool Oswaldo de Mendonça Filho Ltda.	2008	SP	-	321 milhões
Cocal Comércio Indústria Canaã Açúcar e Álcool Ltda.	2008	SP (Narandiba)	384 milhões	301 milhões
Sta. Adelia	2008	SP (Pereira Barreto)	339,1 milhões	282,6 milhões
Quata	2008	SP (Quata)	303,9 milhões	198 milhões
Usina São João Açúcar e Álcool S.A.	2007	GO (Quirinópolis)	857,4 milhões	184,4 milhões
Angélica Agroenergia	2007	MS(Angélica)	526,7 milhões	151 milhões
Cosan Centroeste S. A. Açúcar e Álcool e Barra Bioenergia S.A.	2009	MS; MT	-	788 milhões

Fonte: Garzon, 2010

O papel do BNDES não parece nesse caso voltado para qualquer tipo de projeto nacional desenvolvimentista, dado que foi direcionado para financiar setores exportadores de baixo valor agregado, voltados para agropecuária, energia e extrativismo, reforçando a condição periférica do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho. O Estado foi mantido a serviço do grande capital, em vistas de um projeto de alavancar o setor exportador de commodities, no caso, uma política de crescimento econômico adequado aos limites das políticas neoliberais, contudo, sem a preocupação maior com industrialização ou investimentos consideráveis em tecnologia de ponta.

Apesar disso, é necessário destacar que o bom momento vivido pela balança comercial brasileira nos anos 2000, bem como a ascensão das chamadas “empresas campeãs” não ocorreu devido somente ao cenário externo positivo, embora este tenha sido de fundamental importância. Difícil imaginar que os bons números do setor de exportação observados durante o governo Lula tivessem ocorrido sem o suporte do Estado para os grupos econômicos nacionais vinculados à burguesia interna. Pode-se discutir a essência e o caráter das políticas econômicas adotadas ou mesmo quem foram os mais beneficiados, ou se assistimos a consolidação da reprimarização da pauta de exportações, mas, parece evidente que a atuação do Estado foi determinante nesse processo, agindo em parceria para que determinados grupos econômicos se consolidassem internamente, e ao mesmo tempo se inserissem mais efetivamente no comércio internacional, principalmente a partir da disponibilização de recursos públicos em grande volume. O Estado foi indutor nesse processo de acumulação, ao fomentar a consolidação do capitalismo brasileiro através da atuação das instituições públicas financeiras como o BNDES.

Porém, entendemos que o conceito de neodesenvolvimentismo conforme delineado por Boito Jr. apresenta problemas. Mesmo com programas sociais e medidas de valorização do salário mínimo entre outras medidas que podem ser consideradas como progressistas, até que ponto uma política que busca crescimento econômico sem romper com as amarras neoliberais, com maior favorecimento para o setor exportador primário, e sem se importar com a especialização regressiva da economia, pode ser definida por um conceito que inclui desenvolvimentismo no nome, mesmo com a observação de todas as ressalvas que o autor faz e aqui foram demonstradas anteriormente?

Não cabe aqui aprofundar a totalidade dos problemas e limites dessas apostas do governo Lula, dado que são muitas e fugiria do escopo dos objetivos aqui propostos, mas, entendemos que os oito anos de seu governo podem ser mais bem definidos como um social-

liberalismo, que embora mantivesse os aspectos macroeconômicos do governo anterior, se distinguia do liberalismo conservador de FHC, sobretudo nos aspectos sociais e ação mais presente do Estado em parceria com o setor privado.

Isto posto, entende-se que o conceito de desenvolvimento remete a alguns aspectos fundamentais como industrialização e nacionalismo, enfim, que envolve no fundo um projeto autônomo de país, algo que no nosso entender não foi contemplado durante os anos do governo Lula, de modo que as contradições das políticas adotadas nesse período, e a possibilidade de sustentação das mesmas, é algo que merece uma análise mais profunda ²⁷². Nesse ponto, aparecem problemas de ordem social, étnicas, e em especial, o ponto central que abordamos na pesquisa para sustentar nossa tese que é o que diz respeito ao setor de recursos hídricos e a atuação das instituições do Estado ligadas a ele, conforme abordamos a partir da ANA.

De acordo com informações destacadas até aqui, uma série de obras diretamente ligadas ao uso da água tiveram início durante o governo Lula, todas elas voltadas para rios interestaduais de domínio da União, principalmente na região amazônica. São nesses projetos que percebemos como o caráter essencialmente tecno-economicista das políticas de água e da atuação do regime regulatório expõe suas contradições. Muitas vezes, as ações regulatórias do Estado apenas dão uma aparência de legalidade e responsabilidade socioambiental para obras e serviços que impactam diretamente a vida de milhares de pessoas, quando não, se apresentam apenas com caráter decorativo, com influência praticamente nula nos avanços de empreendimentos hidroelétricos e do agronegócio. Enfim, atuam no sentido de garantir a expansão da acumulação capitalista, sobretudo para empreendimentos que dependem de recursos naturais em grande escala, sem necessariamente atender ao bem comum ou mesmo um projeto autônomo de desenvolvimento para o país.

²⁷² Celso Furtado (1992), por exemplo, sempre destacou a importância do papel do Estado nas políticas desenvolvimentistas, deixando claro que no seu entender isso passava pela atuação do mesmo no sentido de garantir poupança e investimentos, além de apoiar atividades produtivas. Mas, chamava a atenção, sobretudo, para o fato de que o desenvolvimento passa, acima de tudo, por um projeto nacional em que o país tenha condições e autonomia de tomar para si, por meio da sociedade, as decisões de áreas estratégicas na economia. Não cabe aqui entrar nesse debate, mas nos parece que o Estado no governo Lula não teve essa total autonomia tendo atuado apenas como um agente a interesse de empreendimentos privados, especialmente dos ligados ao setor primário da economia.

4.2 – Tentativas de mudanças no regime regulatório

Se um dos objetivos da política econômica do governo Lula foi dar suporte para o setor exportador, principalmente o ligado ao setor primário, e grandes empresas nacionais, através de uma atuação mais presente do Estado em parceria com o setor privado, como ficaria o papel das agências reguladoras, tão criticadas no momento de transição do governo. Teriam elas força para realmente fiscalizar a atuação de setores vinculados ao uso intensivo de recursos naturais voltados para exportação, do setor de serviços, enfim, atuar pautada por controle social e com independência de ações? As garantias do bem comum com base em decisões democráticas tomadas com ampla sustentação popular foram em algum momento colocadas como objetivos do governo Lula nas suas críticas às agências? Ou a preocupação era na verdade com possíveis obstáculos que as agências poderiam impor na atuação do Estado em parceria com setores econômicos, ainda que as mesmas estivessem em grande medida cooptadas pelo mercado?

No entender do governo Lula nos seus primeiros meses de mandato, a intenção de FHC ao terceirizar funções estratégicas para as agências, dotando-as de poder para atuação nas mais diversas áreas e com diretorias que não coincidiam com os mandatos eleitos do executivo e legislativo, era um meio de fazer com que suas políticas fossem mantidas nos próximos governos. No caso, um modo de forçá-los a não modificar as estruturas pré-definidas, principalmente no que se relaciona ao valor das tarifas de serviços privatizados e no poder de conferir outorgas. Lula poderia trocar a diretoria de agências como a ANA, ANP, ANATEL e ANEEL, por exemplo, somente depois de decorrido mais da metade de seu governo, sendo que algumas diretorias teriam seu mandato encerrado apenas em dezembro de 2005.

Essa era uma abordagem muito próxima de uma das colocações presentes nos estudos de Cruz (2009) ao analisar a racionalidade por trás da criação de agências reguladoras. Uma das possibilidades levadas em consideração é que ao delegar funções, que antes de responsabilidade direta do poder executivo às agências reguladoras, o governo reduz os possíveis custos políticos das tomadas de decisões. Nesse sentido, transferir responsabilidades para as agências permite aos governantes não terem a imagem arranhada quando ocorrem falhas ou decisões impopulares.

Outro argumento que justifica a implantação das agências reguladoras está relacionado ao fato delas serem entendidas como imutáveis, ou seja, elas resistem às mudanças que ocorrem nas políticas governamentais quando se troca o governo. Dessa forma, as agências

podem constituir um meio de fixar políticas para além dos mandatos, conforme citamos acima. Seriam formas de evitar o que Cruz (2009) chama de “incertezas políticas”²⁷³.

Contudo, essa possível interpretação de que as agências poderiam significar uma imposição de políticas que permanecessem para além de mandatos, dificultando para outros governos mudanças nos rumos anteriormente delineados para as mais diferentes áreas, não significou que o governo Lula quisesse a extinção do regime regulatório. Por mais que as críticas tenham sido intensas inicialmente, logo o governo oscilou um pouco seu discurso. Mas, continuou deixando explícita sua vontade por mudanças, principalmente no que diz respeito às atribuições das agências, sua prestação de contas, e o poder dado a elas de fazer concessões e ao mesmo tempo regular os serviços.

Por outro lado, a oposição se mostrava preocupada com o descontentamento dos ministros do governo externada publicamente sobre a autonomia das agências. Parlamentares da oposição argumentavam que a busca de mudanças nas agências tinha por objetivo, na verdade, uma tentativa de fortalecer os ministérios, ampliar a intervenção estatal e esvaziar as agências. O PSDB temia que o novo governo alterasse os mandatos das agências ou retirasse das mesmas o poder de fazer concessões de serviços.

No entanto, diante das críticas iniciais do governo Lula às agências reguladoras, o próprio PSDB, através do senador Arthur Virgílio, se antecipou e em fevereiro de 2003 apresentou um projeto de lei para criação de um órgão de controle externo pelo poder legislativo, designando que as agências teriam de prestar contas à Comissão de Infraestrutura do Senado. O próprio PSDB reconhecia com esse PL algumas imprecisões do regime regulatório que havia criado, e no temor de que o governo Lula conseguisse retirar das agências o poder de fazer concessões, tentou criar uma espécie de órgão para “regular os reguladores”, e dar uma resposta para os parlamentares que se sentiam incomodados com o fato de o Congresso não poder convocar os diretores-gerais das agências para esclarecimentos, assim como podia ser feito com ministros²⁷⁴.

Ao mesmo tempo, segundo noticiava a imprensa na época, havia duas correntes antagônicas dentro do governo Lula que entendiam de forma diferente quais os rumos que deveriam ser tomados a respeito do regime regulatório: uma que partia do Ministério das

²⁷³ “[...]Incetezas políticas – as instituições são menos facilmente mutáveis que as políticas e as agências reguladoras constituem um meio de os políticos fixarem políticas que irão perdurar além de seus mandatos. Quando uma política é implementada, os decisores sabem que no futuro ela pode ser alterada ou suprimida por um partido ou coalizão vencedora da eleição subsequente. Para prevenir isso, as políticas são insuladas dos políticos. Políticos no poder dispõem-se a perder algum controle, mas previnem que governos futuros revoguem suas escolhas políticas.” (CRUZ, 2009, p 69).

²⁷⁴ Disponível em < <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2003/08/07/control-e-das-agencias-reguladoras-pelo-congresso-e-aprovado-na-ccj>> Acesso em mar. 2015.

Telecomunicações e do Ministério de Minas e Energia, que queriam restringir o modelo; e outra corrente vinda do ministério da Fazenda que via a necessidade de somente aperfeiçoar as agências²⁷⁵. Inclusive a ministra Dilma Rousseff, de Minas e Energia, defendia a retirada da responsabilidade de realizar concessões de serviços das agências, ao argumentar que o mesmo órgão que fiscaliza um determinado setor não poder ficar responsável também por executar leilões de concessão, pois isso, no seu entender, caracterizaria conflito de interesses²⁷⁶.

Enquanto isso, o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, passou a adotar um discurso de aperfeiçoamento das agências e manutenção do regime regulatório. A posição de Palocci era pautada por um temor de diminuição de investimentos caso as regras já estabelecidas fossem extintas. Nesse sentido, acreditava que a forma como o governo estava se referindo ao regime regulatório poderia afastar capital do país. Se por um lado havia a preocupação do governo de estabelecer uma atuação mais intervencionista em alguns setores, por outro lado o temor de desagradar o mercado parecia ser grande (NUNES et al, 2007).

É importante frisar que mesmo com posições divergentes entre os ministérios, não havia a cogitação de extinção das agências, por mais problemas que o modelo herdado do governo FHC pudesse apresentar. Tanto que a visão de aperfeiçoamento das agências do ministro Palocci acaba prevalecendo, mesmo absorvendo as demandas para revisão de algumas de suas funções, ao atender o Ministério de Minas e Energia, por exemplo. Naquele momento, se observa uma diminuição das críticas do governo ao regime regulatório, sobretudo a partir de maio de 2003, momento em que Palocci e Lula se reúnem com a alta cúpula do empresariado brasileiro para discutir parcerias. Para Nunes et al (2007), o governo volta seu discurso para a necessidade de aperfeiçoamento do modelo no sentido de criar condições para maior eficiência e precisão das funções regulatórias, com objetivo de discutir mais detidamente o poder de concessão das agências, aspecto que desagradava a oposição.

O empresariado brasileiro, por sua vez, via com desconfiança os impasses que envolviam as agências. Na busca por investimentos em obras no setor de energia, transporte, portos, etc., Lula e Palocci se reuniram em maio de 2003 com empresários e banqueiros brasileiros dos grupos Bradesco, Votorantim, Gerdau, Odebrecht, Queiróz Galvão, Alcoa, Vale do Rio Doce, na tentativa de consolidar parcerias. Uma das exigências dos empresários

²⁷⁵ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/351917/palocci-assume-tarefa-de-aprimorar-o-modelo-de-agencias-reguladoras>> Acesso em fev. 2015

²⁷⁶ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/355923/dilma-rousseff-quer-tirar-das-agencias-o-poder-de-fazer-leiloes>> fev. 2015.

foi bem taxativa: regras claras nas agências reguladoras e sobre fiscalização ambiental²⁷⁷. Havia um temor desses grupos de investir em obras que futuramente pudessem ser alvo de problemas, por exemplo, com populações indígenas e possíveis crimes ambientais.

Antes mesmo dessa reunião do presidente com empresários, desde março de 2003 o Ministério do Planejamento havia iniciado uma discussão que tinha por objetivo o aperfeiçoamento das agências. A partir da formação de um grupo de trabalho comandado por Luiz Alberto dos Santos, subchefe de assuntos governamentais do presidente Lula, a intenção foi iniciar estudos para um projeto de lei que desse maior precisão às regras do regime regulatório. As conclusões do grupo de Trabalho foram publicadas em setembro de 2003 no relatório denominado *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*.

O conteúdo do relatório apontava diversas indagações feitas pelo governo e representantes do legislativo, apresentando dúvidas gerais a respeito de vários aspectos do funcionamento das agências: grau de independência em relação aos ministérios; esfera de atuação das agências em outorga e permissões; necessidade de fortalecimento dos ministérios; eficácia das agências na defesa dos interesses dos consumidores; adequação de meios necessários para que as agências cumpram seu papel, inclusive em relação ao quadro de funcionários; e por fim, a inexistência de prestação de contas por parte das agências ao Congresso Nacional.²⁷⁸

Essas colocações deram o direcionamento dos trabalhos apresentados no relatório, que logo no início do seu conteúdo afirmava:

[...] a iniciativa refletida neste documento, sobretudo, sublinhou e deu relevo à imperiosa necessidade de se aprimorarem os mecanismos de prestação de contas e controle social das agências, tornando possível exercê-los de forma sistemática e orientada para o desenvolvimento sustentado da atividade econômica e, principalmente, do bem-estar social, em consonância com os compromissos do atual Governo, aprovados nas eleições presidenciais de 2002. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DE INFRAESTRUTURA, 2003).

A posição do Grupo de Trabalho era pelo aperfeiçoamento do regime regulatório, voltada, sobretudo, para a necessidade de se reforçar medidas de transparência, e estabelecer maior precisão entre as funções das agências e dos ministérios. Entendiam assim que as agências configuram o “modelo institucional que permite os melhores resultados em termos da promoção do bem estar-social”, desde que fossem corrigidas determinadas disfunções e lacunas pontuais.

²⁷⁷ Cf. Jornal O Estado de São Paulo. Parceria exigem regras claras, dizem empresários. Página A4. Quinta Feira, 22 mai. 2003.

²⁷⁸ Cf. em Casa Civil da Presidência da República. Câmara de Infraestrutura (2003, p. 4).

O relatório propunha uma série de alterações específicas direcionados para a necessidade de delimitação de uma fronteira clara entre política setorial e regulação econômica, ou seja, uma necessidade que ia ao encontro das demandas do Ministério de Minas e Energia, por exemplo, que criticava o papel de formulador de políticas e de preços presente nas agências. Nesse ponto o relatório afirmava a necessidade de cooperação entre ministérios e agências e clareza nas funções de cada um:

[...] Para que se possam desenhar com clareza as fronteiras que separam a política pública formulada pelos ministérios da regulação propriamente dita, é importante que a interação cooperativa entre ambos seja estimulada – o que implica afastar, desde logo, a ideia de que há rivalidade ou tensão natural entre ministérios e agências.

De fato, um modelo em que a política pública no seu sentido mais amplo seja estabelecida pelo Legislativo, as políticas setoriais e respectivas diretrizes sejam responsabilidade do Executivo e a implementação dessas, no que tange atividades reguladas, esteja a cargo das agências, é eminentemente harmonioso e democrático.

A legislação de referência das agências precisa deixar claro à sociedade que a formulação, avaliação e implementação de políticas setoriais cabe aos órgãos da administração direta. Às agências reguladoras cabe regulamentar e fiscalizar as atividades reguladas, implementando, no que lhes cabe, a política setorial. A função da agência reguladoras não é cumprir a “política do setor definida pelo Poder Executivo”, mas sim as atribuições previstas nas respectivas leis setoriais, isto é, em suas leis de criação. Em outras palavras, cabe às agências aplicar o marco regulatório em vigor – lei, portarias, decretos, etc - e atingir os objetivos expressos nas suas leis de criação. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CAMARA DE INFRAESTRUTURA, 2003, p 27-28)

Além das questões técnicas evidentes, conforme exposto acima, havia também uma preocupação com o fortalecimento de mecanismos de transparência, o que de certa forma indicava a necessidade de maior controle do Estado. Nas diretrizes para o bom funcionamento do regime regulatório, o relatório recomendava a definição mais exata dos setores que realmente necessitam de agências. No caso, o objetivo era limitar a criação de órgãos reguladores, condicionando a existência deles apenas em setores que apresentam falhas de mercado, no sentido de se evitar a proliferação de agências em diversas áreas sem necessidade. Nesse ponto, o relatório propunha que se mantivessem agências apenas nas áreas voltadas para regulação econômica dos mercados.

Outra diretriz importante recomendada, e que seria alvo de críticas da oposição, era o fortalecimento dos ministérios e das instâncias do governo responsáveis pela formulação de políticas. O relatório era enfático ao delimitar a posição de cada um, ou seja, as agências como órgãos fiscalizadores e implementadores das políticas de Estado, e os ministérios como responsáveis pela elaboração das políticas públicas de infraestrutura. Dessa forma, as propostas se voltavam para garantir maior importância aos órgãos formuladores de políticas setoriais previstas em lei, como as Câmaras de Conselho, Conselho Nacional de Política

Energética, Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e o Conselho de Aviação Civil. Também era recomendado a não participação nesses conselhos de empresas concessionárias ou reguladas, de modo que elas apenas fossem ouvidas ou consultadas pelo governo.

O relatório indicava ainda a necessidade de dar segurança para o mandato dos dirigentes das agências, prerrogativa que no entender dos seus formuladores representava um caráter de autonomia. Em relação à competência das diretorias, o entendimento era de que não seria necessário alterações, mas sim a manutenção da forma como se encontrava, qual seja: por maioria de votos entre os diretores, a não ser em agências executivas como ANS e ANVISA, em que as decisões deveriam ser monocráticas, partindo do ministro da saúde.

Contudo, o ponto que mais se estendeu no relatório foi sobre o controle social. A necessidade de ampla participação da sociedade em processos de outorga ou concessões de serviços, com base em informações divulgadas previamente para análise prévia dos segmentos interessados, foi amplamente destacada. Especialmente o fortalecimento do papel dos órgãos de representação dos consumidores nas agências era apontado como imprescindível.

Em relação à prestação de contas para o Congresso Nacional, o relatório indicava alguns mecanismos para aumentar o controle sobre as ações das agências: (a) obrigar os dirigentes das agências enviar ao Congresso Nacional relatórios contendo a prestação de contas do exercício da regulação; (b) permitir ao Congresso convocar diretores para prestarem informações sobre assuntos previamente determinados; (c) celebração de contratos de gestão entre as agências e os respectivos ministérios supervisores para garantir o monitoramento das agências vinculadas²⁷⁹; (d) criar em todas as agências o cargo de ouvidor, desde que desvinculado dos membros da diretoria (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CAMARA DE INFRAESTRUTURA, 2003).

Por fim, o relatório tinha recomendações específicas quanto à Ancine e a ANA. Para Ancine, era sugerida uma análise detalhada das funções da agência com o objetivo de rever suas competências. Quanto à ANA, o documento propunha a ampliação de suas funções, ajustando-as ao novo marco regulatório do setor de saneamento que estava sendo discutido pelo governo, e que previa o poder concedente desses serviços para o município²⁸⁰. Praticamente era questionada a continuidade da ANA como órgão supostamente

²⁷⁹ A Agências Nacional de Águas, bem como a Anvisa, ANS e ANEEL já estavam sujeitas a esse tipo de contrato.

²⁸⁰ Maiores informações sobre o Plano Nacional de Saneamento podem ser consultadas em <
<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/qualidade-do-ar/item/485-plano-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico>>
Acesso em jun. 2015.

independente, dado que as posições do relatório levavam ao entendimento de que não havia necessidade de se manter um órgão considerado autônomo de modo que o mesmo não regulava serviços públicos. Segundo se noticiava na imprensa da época, Luiz Alberto Santos dizia que a ANA não tinha os atributos essenciais de uma agência reguladora. Tal declaração despertou críticas por parte do diretor presidente da agência, Jerson Kelman, que argumentou que a agência não foi criada realmente para regular serviços públicos, mas sim o uso da água²⁸¹.

Fato é que a ANA tinha por função marcante no início de suas atividades um caráter muito mais de executora das políticas de recursos hídricos, por meio da responsabilidade de implementar vários instrumentos legais recém criados, como a cobrança pelo uso da água, além de ser sua função conceder outorgas não dos serviços, mas do uso da água para serviços já concedidos, ou para atividades produtivas. Esse era um ponto central das dúvidas colocadas sobre a ANA, de modo que a mesma não era responsável pela outorga e regulação de serviços como o de saneamento básico, mas sim, pela autorização do uso e regulação da água em si, e também das condições técnicas hidrológicas.

Sempre bom lembrar que não dá para tratar a ANA como uma instituição isolada da PNRH. A agência é apenas mais um elemento, talvez o que tenha maior importância, dentro do SNGRH implantado com a nova lei de águas. Dessa forma, torna-se de certa forma compreensível as indagações se a mesma possuía atributos de um órgão essencialmente regulador. Seu papel de responsável pela implementação da PNRH e detentora do poder de outorga do uso da água a aproximava mais de funções executivas do que propriamente reguladora, ainda que fosse sua responsabilidade a fiscalização técnica e hidrológica do uso da água nos mais diversos setores.

Talvez a preocupação do diretor presidente da ANA, em virtude da agência perder sua condição de autonomia e independência em relação ao Ministério do Meio Ambiente, estava relacionada ao fato de que isto poderia trazer problemas futuros para as hidroelétricas. Necessário salientar que o presidente diretor da ANA na época, Jerson Kelman, mantinha ligações com o setor de energia, tendo sido anteriormente pesquisador do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica – CEPEL, consultor da *Pacific Gas and Electric Company PGE* dos EUA, da Comissão Especial da Matriz Energética do Estado do Rio de Janeiro, e do Banco

²⁸¹ Disponível em <<http://www.valor.com.br/arquivo/359637/proposta-de-mudancas-nas-agencias-reguladoras-ainda-nao-esta-aprovada>> Acesso em mar. 2015.

Mundial²⁸². Kelman, ao que tudo indica, tinha bom trânsito não somente em governos tucanos, mas também nos governos petistas, tanto que ao terminar seu mandato na diretoria da ANA, em que havia sido nomeado pelo presidente FHC, assumiu a diretoria da ANEEL, nomeado por Lula. Mesmo enquanto diretor da ANA, Kelman participava do Conselho Nacional de Política Energética, entre os anos de 2003 e 2006.

De qualquer forma, em meio aos impasses colocados, o que de fato pode ser observado é que o relatório da Câmara de Infraestrutura previa apenas reformulações específicas no regime regulatório herdado do governo FHC. A intenção era dar maior clareza nas funções das agências e dos ministérios, e também impor um aspecto mais transparente para os instrumentos de controle social e fiscalização da sociedade, sobretudo ao enfatizar a importância da participação social nos processos de outorga e licitações. A legislação que havia criado o regime regulatório no governo FHC era muito vaga em relação ao controle social, não especificando de forma objetiva os meios necessários para tal, fator que colocava em dúvida o caráter realmente transparente das agências.

O diagnóstico geral do Grupo de Trabalho da Câmara de Infraestrutura apontava que a maioria das imprecisões do regime regulatório ocorreu devido ao processo acelerado de criação das agências. A constatação de que todas elas possuíam disfunções de seus papéis, e assumiam muitas vezes competências do executivo, era um fator que preocupava o governo. O Grupo de Trabalho entendia que isso tinha ocorrido devido à falta de estrutura dos Ministérios setoriais responsáveis pela formulação de políticas públicas. No entanto, a recomendação era nítida no sentido de modificar esse ponto e redefinir que as agências ficassem responsáveis somente pela fiscalização e regularização, e não por elaborar políticas públicas.

Naquele momento, as posições do presidente Lula não se direcionavam mais no sentido de atacar as agências. O presidente assumiu uma postura amena, ao adotar um discurso mais próximo do que constava no relatório, de modo que passou a defender o aperfeiçoamento do que já existia. Até mesmo pelo motivo de o Grupo de Trabalho destacar que um regime regulatório com regras claras era essencial para atrair investimentos. Nunes et al (2007) afirma que o temor de que alterações bruscas no regime regulatório pudesse afastar

²⁸² Segundo Martins (2012, p 475): “O primeiro diretor-presidente da ANA, que permaneceu no cargo até 2005, foi o engenheiro Jerson Kelman. Mestre em Engenharia Civil e doutor em Hidrologia e Recursos Hídricos pela *Colorado State University*, Kelman é professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialista na área de hidrologia e otimização de recursos hídricos, Kelman tem seu currículo acadêmico marcado por cooperações internacionais envolvendo, principalmente, o Banco Mundial, para quem foi consultor de projetos no Brasil e no restante da América Latina. Possui vasto conhecimento de diversas estratégias nacionais de valoração dos recursos hídricos – em particular através dos instrumentos de cobrança pelo uso da água – e de programas governamentais de “compra” de esgotos tratados.”

investidores, e a necessidade de dar maior clareza às regras, certamente pesaram na posição adotada por Lula:

[...]Oscilando desde o início do governo entre uma posição mais intervencionista e outra mais flexível no trato com as agências, o presidente optou pela posição defendida pela área econômica de menor intervenção nas agências. Na ocasião, o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, temia que regras permitindo maior interferência do governo nas agências viessem ao mercado como perda de autonomia e vulnerabilidade das agências diante do executivo[...] (NUNES et al, 2007, p 258)

Com base no relatório, o governo preparou um Projeto de Lei para reformular as agências reguladoras abordava praticamente todos os pontos do relatório do Grupo de Trabalho da Câmara de Infraestrutura. Enviado ao Congresso Nacional em caráter de urgência em abril de 2004, o PL 3337/2004 tramitou na Câmara até 2013, ano em que foi arquivado a pedido do próprio executivo.

Alguns deles merecem destaque, como o processo decisório das agências reguladoras tratado no capítulo 1 do PL, que especificava nos seus artigos os instrumentos necessários para consultas públicas e audiências, numa clara intenção de deixar menos confuso tais procedimentos, e estabelecer o que de fato seria alvo de consultas públicas, bem como as regras para tal. Entretanto, continuava a limitar a participação da sociedade civil, reservando-a somente para “organizações e associações legalmente constituídas”. No quarto artigo, que estabelecia o que seria passível de consultas públicas, o parágrafo quarto especificava quem poderia participar:

§ 4o É assegurado às associações constituídas há pelo menos três anos, nos termos da lei civil, e que incluam, entre suas finalidades, a proteção ao consumidor, à ordem econômica ou à livre concorrência, o direito de indicar à Agência Reguladora até três representantes com notória especialização na matéria objeto da consulta pública, para acompanhar o processo e dar assessoramento qualificado às entidades e seus associados, cabendo à Agência Reguladora arcar com as despesas decorrentes, observadas as disponibilidades orçamentárias, os critérios, limites e requisitos fixados em regulamento e o disposto nos arts. 25, inciso II, e 26 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PL 3337, 2004, p 2)

O controle por parte do Legislativo sobre as atividades da agência passaria a obrigar os diretores a apresentar relatórios anuais. Outra questão colocada no PL foi a obrigação das agências em firmarem contratos de Gestão e de Desempenho com seus respectivos ministérios, contendo metas, prazos, previsão orçamentária, obrigações e responsabilidades, entre outros pontos que deixava especificado quais seriam as funções da agência por um período mínimo de um ano. De certa forma, contratos de gestão já estavam disciplinados pelo Decreto presidencial 2.487 de fevereiro de 1998, e agências como ANS, ANVISA, ANS e

ANEEL já possuíam esse instrumento²⁸³. No caso da ANA, ela já contava na sua estrutura regimental com o estabelecimento de contratos de gestão, que permitiam a avaliação de suas atuações pelo Ministério do Meio Ambiente²⁸⁴. O objetivo do PL 3337/04 era estender e regulamentar esses contratos para todas as agências de forma equânime.

Assim, absorvendo o indicado no Relatório da Câmara de Infraestrutura, o PL na sua seção 3 estabelecia a necessidade de criação do cargo de ouvidoria, o que obrigaria cada agência a ter um ouvidor nomeado pelo Presidente da República com cargo de dois anos. O PL ainda regulamentava de forma mais precisa a interação das agências reguladoras com órgãos de defesa da concorrência como o CADE, com objetivos de ações conjuntas. Definia também normas para interação das agências com os órgãos de regulação estaduais, distritais e municipais.

Talvez, o ponto que tenha gerado mais polêmica e que trouxe críticas por parte da oposição foi a alteração do poder de concessão das agências. O PL justificava que constitucionalmente somente o executivo pode realizar concessões, permissões e outorgas, e dessa forma, ao estabelecer que essa função devesse ficar a cargo dos ministérios, caberia a eles também a possibilidade de delegá-las às agências. Contudo, continuaria como função das agências os procedimentos licitatórios.

De acordo com Nunes et al (2007), a principal discordância da oposição a essa alteração se dava no sentido de que haveria um conflito de interesses devido a existência de empresas estatais vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, casos da Eletrobrás e Petrobrás. Essa era também a posição da Associação Brasileira de Agentes Reguladores (ABAR). Em documento com críticas ao relatório do Grupo de Trabalho da Câmara de Infraestrutura, a ABAR afirmava que o executivo passaria a atuar com duas funções e regularia setores nos quais ele atua, pois assim teria poder concedente e ao mesmo tempo de agente econômico.

Defensora dos modelos regulatórios conforme existentes nos EUA, a Associação Brasileira de Agentes Reguladores (ABAR) se manifestou na época de forma contrária às tentativas de mudanças do setor propostas pelo governo, ao afirmar sua posição de preservação e aperfeiçoamento das diretrizes relacionadas à autonomia financeira, técnica e administrativa das agências²⁸⁵. Embora concordasse com a necessidade de melhoria do

²⁸³ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2487.htm> Acesso em fev. 2015.

²⁸⁴ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3692.htm> Acesso em fev. 2015.

²⁸⁵ A ABAR no próprio documento em que analisa às tentativas de mudanças no regime regulatório afirmava que o grande problema da falta de compreensão existente sobre as agências ocorria devido a falta de debate político e jurídico precedente a implantação de uma política regulatória no Brasil. Ou seja, apontava para um elemento também considerado pelo Grupo de

modelo, sobretudo quanto à ampliação e qualificação do quadro de funcionários das agências, a ABAR (2004) se mostrou contrária a imposição de contratos de gestão e a criação de um cargo de ouvidor.

A ABAR defendia a concepção de Estado Regulador distante das atividades econômicas e completo afastamento do governo das agências, no caso, uma posição muito próxima da oposição. Entendia também que o modelo de contrato de gestão e a implantação de ouvidorias, conforme pretendido no PL do governo, caracterizava uma “inequívoca motivação de cerceamento da atividade regulatória” e atrelava as agências ao Poder Executivo. Em relação à proposta do Ouvidor, a ABAR (2004) afirmava que essa função, da forma como estava posta, colocaria tal agente com autoridade superior a da diretoria colegiada das agências. No final do documento, a ABAR ainda criticava o governo por não ter sido chamada formalmente para debater o regime regulatório.

Logo que o PL chegou à Câmara foi instaurada uma Comissão Especial para apreciá-lo com a instalação de audiências públicas em que estiveram presentes apenas diretores das agências, alguns acadêmicos e ministros. A comissão foi composta pelo deputado Henrique Fontana do PT/RS como presidente; Eliseu Resende do então PFL/MG como 1º vice-presidente; Ricardo Barros do PP/PR como 2º vice-presidente; Eduardo Gomes do PSDB/TO como 3º vice-presidente; e o deputado Leonardo Picciani do PMDB/RJ como relator²⁸⁶.

Com o prazo de vista encerrado no dia primeiro de julho de 2004, e pedido de urgência do Planalto, bem como a constitucionalidade aprovada pelo seu relator, esperava-se que logo o projeto fosse colocado em votação. Contudo, o mesmo ficou tramitando na Comissão Especial e acabou sendo deixado de lado, arquivado em 2013 a pedido do Ministro do planejamento orçamento e gestão. Durante a tramitação, o PL foi incluído como prioridade do Programa de Aceleração do Crescimento do governo Federal, além de ter recebido propostas de aperfeiçoamento de órgãos como a FIESP e o IDEC. Ao absorver as recomendações, o novo relator, deputado Ricardo Barros, elaborou outro substitutivo que, em síntese, manteve a base dos principais instrumentos que se pretendia inserir nas agências. Basicamente, deixou intactos os pontos principais de mudanças, qual seja: transferência do poder concedente aos ministérios; uniformização de regras para as agências; obrigatoriedade de consulta pública para decisões de interesses gerais; e implementação de ouvidoria.

Trabalho que analisou as agências, no caso, a pressa em se criar o novo modelo: “A criação do Estado regulador brasileiro não foi precedida de debate político ou jurídico, o que torna pouco compreendido o seu papel e justifica a ausência de formulação de uma política regulatória, sintonizada com um novo tempo[...]” (ABAR, 2004, p 7)

²⁸⁶ Todos os documentos da tramitação podem ser consultados no seguinte link: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=248978> > Acesso em fev. 2015.

Contudo, Barros realizou algumas alterações específicas como, por exemplo, a classificação das agências como órgãos orçamentários, e propôs substituir a previsão de exigência para que elas firmassem contratos de gestão. Em lugar disso sugeriu que as agências incluíssem no seu Relatório Anual o cumprimento de planos de trabalho, que por sua vez entrariam no lugar do contrato de gestão originalmente proposto. No caso, seria chamado de Plano Estratégico de Trabalho e Plano de Gestão e Desempenho. Também defendeu que as reuniões deliberativas dos Conselhos das agências deveriam ser públicas e gravadas em meio eletrônico, além de tentar introduzir a obrigatoriedade de uma agenda regulatória como instrumento de planejamento de atividade normativa, desde que alinhada com os objetivos do Plano Estratégico de Trabalho. Ponto polêmico, Barros também tentou excluir as agências de contingenciamento orçamentário, retirando assim os limites nos valores de movimentação.²⁸⁷

Ao final, de pouco valeu todo o processo de tramitação do PL. Um ano antes de ser pedido seu arquivamento, uma consultoria, contratada pela Casa Civil da Presidência da República no governo da presidenta Dilma Rousseff, analisou os contratos de gestão da ANA, ANVISA, ANS e ANEEL. Nesse trabalho vieram à tona inúmeros problemas na atuação das agências desde 2003, sobretudo no que diz respeito ao desempenho insatisfatório no cumprimento das ações estabelecidas nos contratos.

O relatório não via também no PL 3.337/2004, bem como nos seus substitutivos, uma solução. Embora apontasse a importância de alguns pontos do PL como fundamental para se corrigir as falhas constatadas, o relatório apontava para necessidade de modificações na maioria dos substitutivos. Os contratos, foco principal do relatório, não eram entendidos como a melhor forma de se garantir autonomia ou transparência para as agências:

O contrato de gestão, da forma como vem sendo utilizado, não é o instrumento por excelência para garantir transparência, legitimidade e eficiência na ação regulatória. A isto se prestam melhor outros instrumentos, como a consulta pública, a publicação de relatórios, a publicização das decisões colegiadas, as audiências públicas periódicas no Congresso Nacional, entre outras possibilidades, que estão sendo reguladas no PL nº 3.337, de 2004 e nos respectivos substitutivos. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL, 2012, p 9)

Se por um lado a consultoria via como necessária a melhora dos instrumentos de consulta pública, elogiando a proposta de implementação de uma agenda regulatória conforme constava nas modificações realizadas nos substitutivos, por outro teceu várias críticas, sobretudo no que diz respeito à proposta de retirar o contingenciamento orçamentário das agências, entendidas no relatório (2012, p 10) como “[...] inconsistente, juridicamente

²⁸⁷ Toda a tramitação do PL 3.337/2004 pode ser conferida na apresentação da Audiência Pública da Comissão de Infraestrutura do Senado Federal realizada em dezembro de 2009 por Luiz Alberto dos Santos. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/ci/ap/AP20091207_Dr_Luis_Alberto.pdf> Acesso em fev/2015

contestável, visto que é matéria orçamentária regulada na Lei de Responsabilidade Fiscal, e politicamente sensível, pois suscitará a mesma demanda em todo o restante da administração pública.”

Diante da constatação do que chamou de inconsistências, a consultoria propôs a reavaliação do PL 3.337/2004, apresentando ao final um novo substitutivo que visava corrigir os problemas constatados. Após análise dos contratos de gestão das agências no período de 2003 a 2012, bem como de cada artigo dos dois substitutivos ao PL 3.337/2004, as conclusões e recomendações indicavam a necessidade de se acabar com os contratos e aumentar o controle social:

(a) Do ponto de vista do seu resultado para o usuário dos serviços públicos sob a tutela das agências, o contrato de gestão não tem se mostrado apto para aferir a eficácia e a efetividade da atuação regulatória. Essa constatação é feita a partir das informações contidas nos relatórios periódicos, exhaustivamente analisados, sendo ainda corroborada nos depoimentos colhidos junto às agências. Como nem os Ministérios supervisores, nem os órgãos de controle parecem estar suficientemente atentos para a questão, a tendência é que as agências se acomodem ao status quo, mantendo os procedimentos que desde o início vem fazendo, com esporádicas e tímidas iniciativas para melhorar o seu desempenho.

(b) A incompatibilidade do contrato de gestão com a autonomia decisória e com a ideia de promover o insulamento das agências, protegendo a governança regulatória contra ações casuísticas e oportunistas dos governos, tem sido debatida e comentada nos círculos especializados. A proposta de estender a todas as agências a obrigatoriedade de celebração de um contrato de gestão em que são estabelecidas metas e definidas punições, no caso de não serem atingidas, é controversa e vista com muitas reservas.

(c) No exame dos diversos contratos celebrados, constata-se que não se logrou, se isso foi em algum momento pretendido, utilizá-los como instrumento de controle da atividade regulatória.

(d) O que se verifica é que as agências e os Ministérios enfrentam imensas dificuldades conceituais, operacionais, jurídicas e políticas para dar consistência e coerência a esse instrumento de controle, o que não se conseguiu até o momento. (p. 171)

(e) As entrevistas realizadas junto às agências revelaram, ainda, carências na área de recursos humanos, tanto em efetivo quanto em termos de qualificação. Tais deficiências tendem a afetar setores mais sensíveis da organização, dentre eles o planejamento, a quem cabe a definição de indicadores e metas, juntamente com os respectivos mecanismos de acompanhamento e avaliação.

(f) Os instrumentos que têm sido firmados entre Ministérios e agências sob o título “contrato de gestão” não são, em substância, um contrato de gestão, mas apenas um documento em que se explicitam, em planos de trabalho a ele anexados ou posteriormente elaborados, metas e objetivos.

(g) Esses “contratos” não contemplam cláusulas que verdadeiramente ampliem a autonomia orçamentária, financeira e gerencial da agência. Em nenhum deles foi estabelecido qualquer compromisso sério de garantia de disponibilização de recursos orçamentários e financeiros ou definidas medidas voltadas à ampliação da eficiência, relacionadas, por exemplo, à contratação e remuneração de pessoal ou à aquisição de bens e serviços.

(h) A ampliação da autonomia financeira das agências implicaria na reformulação do atual sistema de caixa único do Tesouro, cujas práticas remontam a época de forte ajuste fiscal, o que não mais corresponde à realidade e tem sido causa de dificuldades na implementação dos instrumentos de planejamento. Tal entendimento foi manifestado pela Secretaria de Gestão Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, quando de entrevista ali realizada.

(i) A supervisão ministerial sobre a atuação das agências revela-se deficiente em maior ou menor grau, em todos os casos abrangidos pelo presente estudo. O relacionamento entre Ministério supervisor e agência, via de regra sofre do mal que poderia ser caracterizado como “síndrome do filho emancipado”, em que a instância superior, às voltas com as dificuldades próprias, não consegue priorizar o relacionamento com quem, no seu entender, poderia desobrigá-la de maiores obrigações e contratempos.

(j) Nas leis da Aneel, Anvisa e ANS, a expressa menção a “atividade administrativa” (ou parâmetros para a administração interna) parece querer afastar o uso do contrato de gestão como instrumento de avaliação dos efeitos das decisões técnicas e normas expedidas pelas agências. Em outros termos, da avaliação de suas “atividades regulatórias”.

(k) Na prática, o poder de aprovar a proposta orçamentária e de liberar as dotações autorizadas pelo Congresso Nacional continua a ser a forma mais efetiva de exercer pressão sobre a diretoria da agência.

(l) Em síntese, os contratos de gestão com as agências reguladoras, além de enfrentarem todos os problemas inerentes aos controles de supervisão sobre as autarquias, bem como os de estabelecimento de metas e indicadores, enfrentam ainda o problema de encontrarem-se na zona nebulosa da não interferência na independência dessas entidades reguladoras.

(m) À parte a questão da ampliação da autonomia, o contrato de gestão, ao explicitar metas, objetivos, indicadores e critérios de avaliação, constitui instrumento de ampliação da transparência e da efetividade do controle social. Mas tal intento pode ser conseguido pela determinação de publicização dessas informações, definidas em planos, por exemplo, e não em contrato de gestão. Esse instrumento não é o único que se presta à definição, explicitação e divulgação de metas e objetivos.

(n) Sendo uma das grandes questões sobre as agências a de saber como evitar que, dada a autonomia diferenciada de que usufruem, se desgarram do controle ministerial e se autonomizam excessivamente, deduz-se que o debate público da atuação regulatória e gerencial da agência, feito no Congresso Nacional, em audiência pública, prévia e devidamente divulgada, com base em relatório anual de atividade e outros, é um dos melhores instrumentos para o controle dessa autonomização excessiva.

(o) Caracterizado o contrato de gestão como um instrumento gerencial, afastado da ação regulatória da agência, e, logo, inadequado para controlar a excessiva autonomização da agência, objetivo que tem estado subjacente à renitente defesa de sua instituição, mas excluído implicitamente do texto legal e dos projetos em tramitação, as agências reguladoras poderiam, para fins de supervisão voltada ao implemento de uma cultura de resultados, enquadrar-se como os demais órgãos e entidades no rol de candidatos a agências executivas, submetendo-se ao que dispõe o Decreto nº 2.748 de 1998. O contrato de gestão não seria obrigatório, mas facultativo.

(p) O substitutivo Ricardo Barros cria dois novos instrumentos em lugar do contrato de gestão: o plano estratégico de trabalho e plano de gestão e desempenho. A prescrição de que o Plano Estratégico de Trabalho seja compatível com o disposto no Plano Plurianual em vigência é problemática, por ser uma proposição extremamente aberta. Compatível com o que exatamente? Compatível com os macro objetivos? O plano estratégico deverá ser estruturado pelos mesmos programas que constam do plano plurianual? Se a exigência de compatibilidade se der nesse nível, haverá um completo engessamento do modo de se conceber estratégias e formular planos estratégicos. Se vier a ocorrer em níveis mais elevados da estruturação do PPA, quase sempre será possível evidenciar algum tipo de compatibilidade. É necessário estabelecer claramente que relação se deseja entre plano estratégico de trabalho e plano plurianual, com que finalidade, ou, então, deve-se excluir tal dispositivo, que em nada orienta objetivamente a concepção do planejamento estratégico e onera os formuladores com dúvidas desnecessárias sobre como elaborá-lo.

A concatenação de estratégia, ações gerenciais, metas e orçamentos continuamente desejada pelos governos em busca de maior eficiência, por meio de diferentes planos

que se devem harmonizar, é um problema. Contrato de gestão é outro, embora possa se harmonizar com a cadeia de planos. Controle da atividade regulatória (normatização e decisões técnicas e sancionatórias) é um terceiro problema, ainda mais complexo, e não controlável, em regra, por planos e contratos de gestão. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL, 2012, p 185-250)

Ao final, o relatório apresentava ainda uma proposta de substitutivo que recomendava, entre outros pontos, a transformação das agências reguladoras em executivas. Sugeria também substituir a necessidade de um contrato de gestão com os ministérios por planos estratégicos de quatro anos, em que os diretores deveriam apresentar os resultados para os ministros. De qualquer forma, a constatação era de que passados mais de dez anos de criação das agências, suas ações tinham desempenho insatisfatório, em especial devido à falta de quadros técnicos suficientes para as funções a elas atribuídas, além de imprecisões legais.

Apesar de propostas apresentadas para instauração de maior controle social e por parte do legislativo, o relatório mantinha a aposta na idealização de um regime regulatório pautado em decisões neutras, “isentas de política”, que seria alcançada através de uma maior qualificação dos quadros técnicos das agências e, principalmente, do insulamento de suas atividades. Maior participação da sociedade nas decisões, com a possibilidade de audiências públicas mais amplas e heterogêneas, com poder decisório sobre temas abrangentes que influenciam a vida de todos, continuava a ser algo distante das recomendações presentes nas propostas de reformulação, tanto dos substitutivos quanto do relatório de consultoria contratado pelo governo.

Embora a maior publicização das atividades regulatórias e a implantação de um ouvidor pudesse contribuir para imputar maior transparência nos processos regulatórios, ainda assim, é questionável pensar que apenas tais instrumentos pudessem dar uma característica mais democrática para as agências, ou mesmo evitar a possibilidade de captura do modelo por interesses econômicos privados e do governo. Ainda mais quando levamos em consideração que uma instituição representativa de empresários como a FIESP foi ouvida durante a comissão de discussão do projeto de lei, enquanto movimentos sociais que representam pessoas que tem suas vidas afetadas todos os dias por decisões de setores ligados a água, energia, saneamento básico, saúde, agricultura, etc., em momento algum foram convidados para debater na comissão.

De qualquer forma, não dá para afirmar que este relatório de consultoria influenciou o governo da presidenta Dilma Rousseff para que optasse pelo arquivamento do PL 3.337 que tramitava desde 2004. Talvez, com o consequente andar dos direcionamentos da política econômica desde 2003, houve a percepção que as agências pouco interferiram nos destinos

das decisões tomadas pelo executivo, ou mesmo, teria poder efetivo de afetar de forma contundente os interesses dos grupos econômicos regulados ligados ao governo. Ainda mais se levarmos em consideração o pouco tempo de atuação das mesmas, o nível de imprecisão de suas atuações, e em especial a fragilidade que as caracterizavam devido à falta de quadros de funcionários adequados, conforme demonstrado até aqui.

Nesse ínterim, o PT caminhava em 2012 para a metade de seu terceiro mandato consecutivo na Presidência da República, de modo que praticamente todas as agências já haviam passado por trocas nas suas diretorias. Nenhuma possuía mais diretores indicados pelo governo FHC. Diante disso, sendo que o presidente é o responsável pela nomeação dos dirigentes, Lula pode acomodar nas agências quem melhor atendesse suas expectativas políticas. De forma inevitável, passou a ser alvo de críticas da oposição por estar “cooptando” as agências, sendo acusado de abrigar nas diretorias políticos ligados ao PT e a base aliada do governo²⁸⁸.

Em 2004, no momento de troca de diretoria da ANA, Lula indicou o prefeito de Piracicaba e ex-deputado federal pelo PT/SP, José Machado para diretor presidente. Apesar da experiência no setor de águas, tendo sido inclusive o primeiro presidente do Consórcio Intermunicipal das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba e Capivari, sua indicação fomentou ainda mais as críticas de que Lula estava aparelhando as agências, mesmo após a aprovação da indicação de Machado por senadores da oposição na sabatina do Senado²⁸⁹.

Difícil, porém, imaginar que essas instituições da forma como foram criadas, baseadas numa questionável concepção de insulamento técnico, pudessem realmente atuar de forma neutra em qualquer circunstância, ou que seus diretores não representassem no fundo qualquer tipo de posição política, independente de estarem ou não ligados a esse ou aquele grupo político. A própria nomeação da primeira diretoria da ANA no governo FHC esteve envolta de suspeitas de que os diretores, mesmo considerados renomados técnicos com atuação nas áreas que lhes correspondiam e com serviços prestado no setor público e privado, estavam ligados a figuras chaves do governo tucano, conforme demonstramos anteriormente, embora os mesmos não estivessem filiados formalmente a algum partido.

Além do mais, as atuações da ANEEL e da ANATEL nos seus primeiros anos, com diretores considerados técnicos e funcionários de carreira conforme defendia o governo FHC,

²⁸⁸ Exemplo dessas críticas recorrentes se deu no final de 2010, em que FHC afirmou em entrevista que Lula impôs ingerências partidárias e sindicais nas agências. Cf. em < <http://oglobo.globo.com/politica/fhc-critica-ingerencia-partidaria-em-agencias-reguladoras-3024226> > Acesso em fev. 2016.

²⁸⁹ Disponível em < <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2004/12/16/jose-machado-podera-dirigir-a-ana> > Acesso em dez. 2015

em momento algum demonstraram competência para fiscalizar e regular de fato os setores que lhes correspondiam. Se atualmente as críticas às agências se voltam para captura por parte do governo federal, no governo FHC vários indícios apontavam para problemas semelhantes, ao passo que a captura se dava por interesses do mercado, especialmente no que se refere ao aumento de tarifas, bem como uma atuação que ignorava, ou mesmo não permitia qualquer forma de controle social, conforme demonstramos anteriormente.

Ao que parece, as agências foram “insuladas” apenas da população, devido à quase inexistência de instrumentos que pudessem levar a um controle social efetivo, em que a sociedade no seu todo amplo e difuso pudesse se organizar para decidir políticas e realmente opinar sobre regras e meios de fiscalização, ou, até mesmo, eleger diretores. Com as agências praticamente isoladas da sociedade, o que estava em jogo era a disputa entre governo, mercado e oposição pelo controle político delas, e assim, é quase óbvia a possibilidade de que as mesmas estivessem capturadas, ou até mesmo que fossem esvaziadas para garantir interesses políticos e econômicos pré-definidos pelos ministérios.

Fato é que a preocupação inicial da oposição, de que o governo Lula alterasse significativamente o papel das agências, trocando as diretorias nomeadas por FHC, acabou não ocorrendo. Lula e seus ministros passaram a ver como essenciais mudanças específicas no regime regulatório, no sentido de atender reivindicações dos setores regulados, sobretudo de empresários que exigiam regras mais claras quanto a transparência, algo que também acabou não se efetivando de fato. Praticamente nada se alterou de concreto quanto aos aspectos legais das agências. O que fica mais evidente, no entanto, é que elas, de certa forma, perderam um protagonismo que de fato nunca se verificou efetivamente, ao passo que os Ministérios foram fortalecidos e recuperaram poder, sobretudo no segundo mandato de Lula.

A impressão que fica é que as agências, consideradas na sua gênese como órgãos de defesa do interesse público, segundo o modelo de Reforma do Estado pensado nos anos 1990, e amparadas por um discurso tecnoburocrático de autonomia e neutralidade de ações, dificilmente conseguiria produzir na prática o objetivo de se chegar a resultados que fossem além dos reflexos das pressões de setores com maior força política e econômica. Ingenuidade pensar que elas não seriam alvo de disputas políticas, da correlação de forças habitual. O que se pretendeu na verdade com o estabelecimento dessas agências foi a tentativa de solidificação por meio delas de um modelo de administração pública linear que não sofresse alterações quando ocorresse mudanças de governos. Enfim, ao se propagar a ideia de que a regulação e as políticas defendidas pelas agências estavam isentas de qualquer ideologia

política, e que assim elas deveriam ser mantidas, a intenção foi estabelecer a hegemonia de um senso comum que pregava a naturalidade das políticas neoliberais em que elas estavam inseridas, e por fim, acabavam servindo como agentes.

Dado os problemas gerais apresentados acima, torna-se perceptível que a forma como o modelo regulatório foi implantado no Brasil, considerado inovador na sua gênese, longe de apresentar qualquer defesa ampla de interesses coletivos, dificilmente colocaria empecilhos que alterasse substancialmente a reprodução das bases históricas de acumulação de capital e desigualdades, enfim, que conseguissem de fato realmente estabelecer um cenário de eficiência nos serviços públicos. Consideradas modernas e inovadoras, e amparadas no discurso neoliberal de governança, elas estão longe de terem a capacidade de modificar as configurações sociais e políticas já existentes, sobretudo, no que se refere ao controle de serviços e bens comuns como a água, conforme abordaremos de forma mais precisa daqui para frente ao analisar e focar nas ações concretas da ANA. Ao contrário, seja agindo efetivamente ou esvaziadas, fica difícil imaginar que as agências pudessem superar as políticas estratégicas conservadoras historicamente estabelecidas no país.

5. A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS NO GOVERNO LULA

Vejamos então como se comportou a ANA durante o governo Lula, identificando qual papel coube à agência diante de ações do governo que impulsionaram em grande medida políticas de precificação da água. Primeiramente, algo que se observa ao mantermos agora o foco diretamente na ANA, é que não houve nenhum atrito, ou mesmo pontos de rupturas nas suas ações com a mudança de governo. Talvez, isso tenha se dado em função de que pouco havia sido feito de efetivo desde que a ANA foi criada no ano 2000, e também pela forma de mandato da agência que mantinha a diretoria colegiada nomeada por FHC.

Nesse sentido não havia como ocorrer alterações abruptas nos rumos do que já estava sendo feito, além do que, também não era a intenção da nova ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, impor nenhum tipo de revolução no Ministério do Meio Ambiente. As discordâncias que se observaram no Ministério de Minas e Energia, por exemplo, que entrou em conflito com a ANEEL, é uma situação que não se observa na ANA, de modo que o modelo de gestão da agência agradava Marina Silva. Maior mudança mesmo, como é normal em toda troca de governo, ocorreu nas secretarias do Ministério, momento em que João Bosco Senra²⁹⁰ assumiu a Secretaria de Recursos Hídricos no lugar de Raymundo Dias Garrido.

Ao contrário do que ocorreu na Aneel, que foi alvo de críticas da ministra Dilma Rousseff, uma das primeiras publicações realizadas pela ANA, já no primeiro ano do Ministério do Meio Ambiente com o comando de Marina Silva, demonstrava uma posição de sintonia da mesma com a nova lei de águas e com o regime regulatório do setor. Marina Silva afirmava que seu principal desafio era objetivar os princípios da PNRH, adotando o discurso de que via os instrumentos da nova lei como solução para os problemas que comprometiam o estado das águas no país.

Interessante chamar a atenção para o fato de que o ano de 2003 foi considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como Ano Internacional da Água Doce e nesse sentido a publicação de *Estado das Águas no Brasil*, pelo Ministério do Meio Ambiente e Agência Nacional de Águas, vinha a público na tentativa de mostrar a importância do novo arcabouço jurídico que envolvia o setor, bem como a semelhança do que se propunha para o Brasil com as recomendações da ONU. Ao longo da publicação, além de informações hidrológicas sobre a situação das águas, o que se percebe é uma grande exaltação da nova lei

290 João Bosco Senra é engenheiro civil e sanitarista. Foi presidente da Fundação Zôobotânica de Belo Horizonte e diretor geral do Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM - 99/00). Vereador da Câmara Municipal da capital mineira (89/96), secretário do Meio Ambiente de Belo Horizonte (93/96) e secretário nacional de meio ambiente do PT.

e dos instrumentos técnicos nela contidos, como se a simples concretização de seu conteúdo fosse necessário para resolver os problemas do setor.

Os instrumentos da nova política de águas mais destacados foram a descentralização da gestão e sua democratização, especialmente na apresentação do documento assinada pelo novo secretário de recursos hídricos. Por sua vez, Jerson Kelman, presidente da ANA, apontava a nova lei como uma das mais modernas do mundo, ao enfatizar a cobrança pelo uso da água e o sistema de outorga como fundamentais para que a participação nas tomadas de decisão fosse garantida, e assim ocorresse a participação dos próprios usuários no processo de gestão. Não por acaso, a concretização da cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas passou a ser um dos principais objetivos da ANA.

A publicação demonstrava que na opinião do novo secretário de recursos hídricos e da ministra Marina Silva, o setor de águas herdava uma estrutura jurídica pronta e o desafio seria colocá-la em prática, deixando claro que o foco seria no aprimoramento da gestão. A visão muito presente em órgãos internacionais como a ONU e o Banco Mundial de que os principais problemas de degradação e desigualdade no acesso aos recursos hídricos ocorriam devido às crises de gestão continuaram ser o foco, e isso evidenciava que a tendência seria uma continuidade das ações da ANA focada nas recomendações de gestão integrada que deram a base para a PNRH.

Nesse sentido, torna-se aqui necessário retomar o conceito de gestão integrada dos recursos hídricos e sua influência nas políticas de água, em especial, a que se faz presente no Brasil desde os anos 1990. Os debates internacionais sobre recursos hídricos desde as conferências da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, bem como as conferências específicas sobre o tema água, conforme ocorreu em Mar del Plata, Dublin e Quioto, e até mesmo as reuniões do Fórum Mundial da Água, criaram o conceito de gestão integrada dos recursos hídricos, que passou a ser considerado um dos principais métodos para se alcançar o que se convencionou chamar de Segurança Global da Água, conforme conceito desenvolvido pela Parceria Global da Água - GWP²⁹¹.

De forma geral, o conceito de gestão integrada da água (Integrated Water Resources Management - IWRM) é definido a partir da proposição de um sistema pautado na integração holística entre desenvolvimento econômico e social a partir da proteção dos ecossistemas

²⁹¹ A GWP é uma organização fundada em 1996 pelo Banco Mundial em parceria com o PNUD e a Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional. Segundo consta no site oficial da organização, a mesma está aberta para participação de todas organizações que também estejam envolvidas na gestão dos recursos hídricos, destacando bancos de desenvolvimento bilaterais e multilaterais, associações profissionais, instituições de pesquisa, organizações não-governamentais e do setor privado. Informações mais detalhadas podem ser consultadas em <<http://www.gwp.org/en/>>. Acesso em set/2012.

naturais com uma ligação intrínseca entre as bacias hidrográficas (GWP, 2002). A IWRM propõe ainda que todos os aspectos que envolve a alocação de água e os conflitos entre consumidores domésticos com a indústria e a agricultura são melhores resolvidos em contextos locais, daí a necessidade da descentralização das decisões no âmbito regional de cada bacia hidrográfica (GWP, 2002). A aposta desse modelo de gestão é estabelecida a partir da possibilidade de uma pretensa conciliação de interesses difusos a partir de negociações realizadas no âmbito local, especificamente em cada região hidrográfica.

No caso, os entendimentos para construção de uma usina hidroelétrica, por exemplo, deveria em tese ser exaustivamente debatidos entre a população que seria diretamente atingida, técnicos ambientais, poder público e todos os demais interessados. Somente a partir daí deveria ocorrer um consenso, desde que enquadrados dentro de um conjunto de regras consideradas ambientalmente sustentáveis que, em tese, seria suficiente para que a água seja utilizada de forma considerada racional.

De qualquer forma, essa proposta de gestão, que vem praticamente se tornando consenso nos debates internacionais, propõe ações coordenadas por diferentes agentes de modo a maximizar os resultados econômicos e se alcançar ações eficazes, que promova bem estar social com transparência, capacitação e participação de todos os atores envolvidos. O foco principal é a construção e o fortalecimento de um desenvolvimento institucional homogêneo que envolva todas essas esferas ligadas aos recursos hídricos (GWP, 2014).

Contudo, esse modelo de política de recursos hídricos que centraliza as atenções na gestão, acaba não abordando com a atenção necessária o processo histórico do desenvolvimento econômico responsável pelos principais cenários de desigualdade no acesso e degradação da água. Também não se atenta para o fato de que o acesso desigual, em muitas situações, vai muito além da escassez natural, ao passo que reflete na realidade as mesmas desigualdades trazidas pelo modelo de desenvolvimento hegemônico.

No caso, como garantir que a retórica contida em diversas publicações da GWP, de técnicos e acadêmicos que exaltam a necessidade da descentralização e participação democrática dos usuários, não fique na prática restrita e condicionada apenas às decisões tecnocráticas que pouco leva em consideração a complexidade e heterogeneidade social, cultural, natural e ambiental dos diversos contextos locais. Até que ponto o discurso de superioridade e neutralidade da técnica e da necessidade de aprimorar formas administrativas não acaba se sobressaindo sobre importantes apreensões que devem ser levadas em consideração ao se tentar soluções para os problemas que envolvem o tema, como no caso, a

complexidade socioambiental. Quem decide o que pode ser considerado, por exemplo, um resultado socioambiental satisfatório?

O GWP, por exemplo, reconhece a dificuldade de conciliar interesses difusos, bem como, demonstra estar atenta para os conflitos que ocorrem entre populações urbanas e rurais que se veem impactadas por grandes consumidores de água da indústria e do setor agrícola. Porém, aposta na conciliação desses interesses difusos, ao assumir uma retórica em que aponta a derrubada das barreiras existentes entre Estado, sociedade e mercado como a solução. Resta saber até que ponto esse discurso, de certa forma generalista, que no fundo visa a homogeneização de particularidades diversas, e que tem como objetivos incentivar e criar um envolvimento ampliado da sociedade nos destinos das bacias hidrográficas como caminho para uma gestão integrada e sustentável das águas, não acaba se resumindo na realidade em fazer com que toda a população local de uma determinada região hidrográfica aceitem a agenda imposta pelos interesses de quem possui o maior poder político e econômico. Há, nesse sentido, problemas que essas propostas que vem permeando as políticas públicas de recursos hídricos no mundo aparentam não estar muito atenta.

Primeiramente, existe a falta de um aprofundamento mais apurado a respeito da correlação de forças desigual presente nas sociedades. Não se percebe uma abordagem sobre a possibilidade dos detentores de maior força política e econômica, ou seja, dos mesmos que estiveram à frente da construção dos novos regimes institucionais da água, dominarem as arenas de discussão, o que possibilitaria que decisões de uns poucos, às vezes dos mesmos que historicamente se beneficiaram do controle das águas, continuem tendo suas demandas atendidas e sobrepostas às demais. Porém, agora isso seria posto a partir de um discurso que assume para si conceitos polissêmicos como sustentabilidade, que por sua vez se respalda em um senso comum de que as formas de gestão das águas adotadas atualmente estão sendo amparadas em decisões democráticas e participativas. Isso ainda, se nos valermos de uma dedução hipotética de que realmente os espaços para participação da sociedade estejam realmente ocupados por diferentes sujeitos, com interesses vários e pesos decisórios semelhantes.

Outro problema, que inclusive já foi aqui abordado anteriormente, é a possibilidade dos conflitos e demandas socioambientais que envolvem o acesso à água ficarem reduzidos e submetidos pelas autoridades, que por ventura venham a dominar os espaços de participação, a uma suposta superioridade e independência de decisões técnicas e economicistas que, no fundo, podem esconder posições de classe e interesses bem definidos, além de burocratizar

tudo debate afastando a população. Não por acaso, os principais instrumentos de gestão integrada das bacias hidrográficas são medidas tecno-economicistas de regulação ambiental, baseadas em taxas e incentivos econômicos, inspirados em modelos como a taxa pigouviana ou direitos de propriedade.

De qualquer forma, também como já aqui colocado, medidas de regulação ambiental pautada em critérios econômicos demonstram ter sido a principal forma de trabalho da ANA desde sua criação, conforme é possível observar nos seus esforços para implementação da cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas de rios interestaduais como a Bacia do rio Paraíba do Sul, por exemplo. Ao mesmo tempo as principais ações da ANA dentro da estrutura do SINGREH, lhe dão um aspecto muitas vezes mais próximo das características de um órgão executivo do que propriamente regulador. Dessa forma, a partir de 2003 a ANA se propôs a realizar uma série de ações voltadas principalmente para regularizar os processos de outorga e mapear a situação dos recursos hídricos.

Embora o foco aqui seja a atuação da agência, é necessário entendê-la como parte de um sistema, no caso, a responsável não apenas por fiscalizar o uso da água, mas por executar o SINGREH no sentido de implantar as medidas economicistas como a cobrança pelo uso da água, e também auxiliar na criação e atuação dos comitês de bacia e agências estaduais²⁹². Outro aspecto importante, que deve ser salientado, é que na época a agência era um órgão recém criado que não herdou nenhuma estrutura física ou técnica pronta, como ocorreu, por exemplo, com a ANEEL a partir do Departamento de Água e Energia Elétrica do governo federal. A ANA ao mesmo tempo em que estava se consolidando, e de fato se construindo concretamente, já se encontrava em vias de atuação.

É nesse sentido que a agência começa a atuar em várias frentes através da construção do que ela chama de pactos entre Agência, Estados e Comitês de rios interestaduais, firmando entre essas esferas convênios com o objetivo de implantar a gestão integrada dos recursos hídricos e prestando apoio institucional aos Estados com a celebração de Convênios de Cooperação. Suas principais ações estiveram focadas inicialmente no apoio para elaboração do planejamento das bacias hidrográficas nacionais, além de se dedicar a estudos técnicos hidrológicos com a finalidade de manter um banco de dados atualizado sobre a oferta e a demanda de recursos hídricos existente.

²⁹² Segundo a ANA (2003): “O sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH é o arcabouço institucional para a gestão descentralizada e compartilhada do uso da água, do qual fazem parte o conselho Nacional de Recursos Hídricos- CNRH, a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente – SRH/MMA, a Agência Nacional de Águas – ANA, os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal – CERHs, os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e do Distrito Federal e dos municípios, os Comitês e as Agências de Águas cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos.”

Essas estratégias compreendiam também ações e definições acerca dos Termos de Referências e Planos de Bacias Hidrográficas Nacionais correspondentes às bacias hidrográficas do Rio São Francisco; Araguaia e Tocantins; Alto Iguaçu e do Alto Ribeira; Rio Guandu; e dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Particularmente na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, a ANA iniciou em 2003 um Grupo de Trabalho previsto para dez anos que tinha como objetivo a elaboração de um plano de bacia e constituição de um corpo técnico composto por representantes da ANA, da CODEVASF e dos órgãos gestores de recursos hídricos dos estados integrantes da bacia e do Distrito Federal (ANA, 2004).

Outras ações definidas pela ANA a partir de 2003 se voltaram para o estabelecimento de análises estratégicas para o setor de recursos hídricos através da contratação de empresas de consultoria para realização desses estudos por processos licitatórios. Os contratos que deveriam ter início no ano seguinte envolveriam estudos com as seguintes finalidades:

- Elaboração de um Plano Estratégico de Recursos Hídricos com objetivo de produzir um diagnóstico da situação dos recursos hídricos do país (ANA, 2004);

- Elaboração de um Atlas de Obras Prioritárias para a Região Semiárida (ANA, 2004);

- Diagnóstico da Situação e Perspectivas de Abastecimento de água para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (ANA, 2004);

- Elaboração de um relatório de Conjuntura de Recursos Hídricos com informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos, qualidade das águas, vazões outorgadas, planos de recursos hídricos, situação institucional, necessidades de fortalecimento dos órgãos gestores de recursos hídricos e um balanço entre ações programadas e realizadas (ANA, 2004).

Além dos objetivos acima mencionados que iriam ser realizados por empresas de consultoria contratadas, a ANA também se propunha a criar um Atlas para mostrar a disponibilidade de água no semiárido no intuito de apontar alternativas para o abastecimento das populações urbanas. Segundo relatório de gestão da ANA (2004), a ideia era oferecer aos parlamentares e ao poder público um documento indicando o que deveria ser feito em termos de obras prioritárias. Inicialmente o trabalho tinha como intenção identificar mananciais e eleger alternativas técnicas de abastecimento em municípios com população superior a 5.000 habitantes, objetivando atingir 94% da população urbana da área em estudo.

Outras ações da agência estiveram voltadas para reafirmar a regularização da outorga através da definição de regras de operação de reservatórios direcionadas para aprimorar a

resolução nº 135/2002²⁹³ que estabelecia os critérios para essas ações. Nesse sentido, em 2003 a ANA instituiu o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos através da resolução nº 317²⁹⁴ que permitiu a formulação de um banco de dados que obrigava pessoas físicas e jurídicas usuárias de recursos hídricos a se cadastrarem. Na época a ANA desenvolveu campanhas incentivando o cadastro dos usuários com objetivo evidente de se ter um controle cadastral para implantar sua principal meta naquele momento, a cobrança pelo uso da água.

Esse trabalho de cadastramento teve início na época nas bacias hidrográficas de rios interestaduais como o Paraíba do Sul, São Francisco, Piripau, Piracicaba e Piranhas Açú. Conforme pode ser observado no relatório de atividades desenvolvidas pela ANA (2004) referente ao ano de 2003, a principal atuação da agência naquele momento ocorreu em função do estabelecimento de regularizações burocráticas para se ter um controle dos usuários de recursos hídricos. A cobrança pelo uso da água foi assim ganhando o status de principal objetivo de ação da agência, até mesmo pelo motivo de que projetos propostos pela ANA, como o PRODES, eram condicionados ao sucesso da cobrança.

Cabe neste momento aprofundar a análise sobre a atuação da ANA no que se refere à cobrança pelo uso da água, e assim demonstrar quem são os principais beneficiários de tal instrumento, as dificuldades para sua implantação e fundamentalmente sua importância diante dos objetivos a ela condicionados. Neste ponto pretende-se discutir as questões políticas de fundo que se colocam a partir de um instrumento que precifica a água, e dessa forma analisar a sua eficácia na concretização de medidas voltadas para recuperação ambiental de bacias hidrográficas. Para isso optou-se por analisar a atuação da ANA na bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, pioneira na implantação da cobrança pelo uso da água no país.

5.1 - A cobrança pelo uso da água na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul

Legalmente, a cobrança pelo uso da água apenas pôde ser iniciada em rios interestaduais de domínio federal após a aprovação do CNRH. A legislação salienta que a cobrança não é um imposto, mas sim um preço arrecadado pelo uso de um bem público - PPU. Teoricamente a remuneração deve ser discutida e estabelecida no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica através de um pacto entre os usuários. Estabelecido esse preço, os valores estipulados em bacias de rios de domínio da União dependem da aprovação do CNRH.

²⁹³ Resolução nº 135 de, de 1º de julho de 2002. Disponível em <<http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2002/135-2002.pdf>> Acesso em abr. 2015

²⁹⁴ Resolução nº 317 de 26 de agosto de 2003. Disponível em <<http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2003/317-2003.pdf>> Acesso em abr. 2015

A ANA, nesse caso, tem por função arrecadar e repassar os valores para a Agência de água da bacia local, ou para uma entidade que tenha as funções de agência de água. Essas agências são estabelecidas mediante solicitação do Comitê de Bacia Hidrográfica já previamente instalado em funcionamento, além da autorização do CNRH, sendo elas as responsáveis por desembolsar os valores arrecadados pela cobrança para efetivação das ações previstas no Plano de Recursos Hídricos (PRH) da bacia hidrográfica que, em tese, deve ter sido discutido e elaborado nas reuniões dos comitês de bacia. Obrigatoriamente os recursos devem ser aplicados na recuperação dessas mesmas bacias hidrográficas em que são gerados²⁹⁵.

Como é possível perceber, um dos principais instrumentos de gestão dos recursos hídricos propostos na lei de águas, a cobrança pelo seu uso, considerada capaz de gerar receitas para serem investidas na recuperação de bacias hidrográficas, dependia da criação e funcionamento dos comitês de bacia e também das agências locais. Nesse sentido, no intuito de acelerar o processo de cobrança, a ANA passou a atuar também para auxiliar na consolidação desses instrumentos. A primeira experiência ocorreu na bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul que em março de 2003 iniciou o processo de cobrança²⁹⁶.

A bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, por ter sido pioneira na implantação completa de todos os instrumentos de gestão das águas conforme estabelece a PNRH, faz com que sua análise seja fundamental para entendermos a atuação da ANA, especificamente no que condiz a seus esforços para que a cobrança pelo uso da água viesse a se concretizar. Na época, segundo pode ser observado nos relatórios de gestão da ANA (2002, 2003, 2004), a cobrança era por vezes colocada como uma alternativa muito mais eficiente do que os recursos públicos oriundos da arrecadação de impostos. Contudo, vários impasses de ordem política contribuíram para o atraso na implantação da cobrança.

Primeiramente havia o ponto que abordamos anteriormente sobre a necessidade de instalação de comitês e agências locais para operacionalizar os recursos arrecadados. Nenhuma bacia hidrográfica interestadual apresentava naquele momento tais características.

²⁹⁵ A burocracia que envolve a implantação da cobrança pelo uso da água e sua formulação foram discutidas nos capítulos anteriores. Informações gerais sobre as práticas e procedimentos para se instalar a cobrança numa bacia hidrográfica pode ser consultada em < <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaarrecadacao/cobrancaarrecadacao.aspx>>. Acesso em fev. 2013.

²⁹⁶ De acordo com Pereira (2002, p 20) a Bacia do rio Paraíba do Sul apresentava na época das discussões para implantação dos novos instrumentos de gestão uma área de drenagem de cerca de 55.400 km² e estende-se pelo sudeste brasileiro, abrangendo o Vale do Paraíba Paulista (13.500 km²), a zona da Mata Mineira (20.900km²) e quase metade do Estado do Rio de Janeiro (21.000 km²). Representa apenas uma pequena extensão territorial, ou seja, 0,7% do território brasileiro e 6% da Região sudeste. Contudo, de acordo com as informações de Pereira (2003, p 20) a região era responsável no início dos anos 2000 por 10% do PIB brasileiro e abastecia na época de implantação da cobrança pelo uso da água uma população demais de 8 milhões de habitantes.

Por outro lado, a classificação da cobrança como imposto ordinário sujeita ao critério presidencial de contingenciamento da execução do orçamento público se apresentava como mais um obstáculo. Existia também a resistência de setores de usuários em aceitar a expansão da cobrança para além da geração de energia hidroelétrica, que já contribuía com 0,75% do valor da eletricidade gerada como pagamento pelo uso da água, conforme definia a lei 9.433/97. Na visão de Ioris (2008), os impasses para efetivação da cobrança colocava em dúvida a credibilidade de toda a nova estrutura governamental de gestão de águas que havia sido criada no final dos anos 1990 e início dos 2000.

Contudo, o pioneirismo da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul ocorreu devido à mesma já ter constituído desde os anos 1990 um comitê de bacia hidrográfica na região. Antes ainda da promulgação da nova lei de águas de 1997, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul havia sido criado através do decreto federal 1.842/96²⁹⁷. A constatação do avanço da degradação de um rio localizado numa região estratégica entre os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, de importância econômica e política fundamental ao longo da história no Vale do Paraíba, já colocava em alerta a sociedade desde muito tempo²⁹⁸. A região passou por vários ciclos econômicos descontínuos, a começar pelo ciclo do café que perdurou até meados do século XX e foi responsável pela ocupação da região. Posteriormente com a instalação da indústria siderúrgica no Médio Vale Fluminense, teve início um forte processo de urbanização e industrialização de modo que mais de 89% da população dos 180 municípios da região viviam no meio urbano (PEREIRA, 2003).

Ioris (2008) destaca ainda que o complexo parque industrial da região, com mais de 6.000 unidades fabris instaladas, e uso intensivo da água na agropecuária e no abastecimento urbano, produziu ao longo da história quadros de degradação e desequilíbrios sociais e ambientais severos. Segundo Ioris (2008), a descarga de efluentes urbanos representa os principais impactos ambientais, devido a maior parte dos esgotos da região não receberem nenhum tipo de tratamento, o que configura um cenário em que a água atende primeiramente às prioridades do crescimento econômico, deixando para as populações de baixa renda e de áreas semiurbanizadas os impactos ambientais da falta de serviços públicos adequados e de saneamento básico.

²⁹⁷ Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/Dec.1.842-96.pdf>. Acesso em nov. 2014.

²⁹⁸ Na época, os estudos da ANA indicavam que os maiores usuários de água do Vale do Paraíba eram o Sistema Light de geração de energia elétrica, que indisponibiliza cerca de 2/3 da vazão média do rio Paraíba do Sul e mais a totalidade de água do rio Pirai. Pereira (2003) afirma que a transposição para favorecer o sistema Light criou uma oferta hídrica relevante na bacia receptor do Rio Guandu, que constitui o principal manancial de abastecimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O setor industrial constitui a principal atividade econômica da região.

Esse cenário de intenso processo de urbanização e industrialização do Vale do Paraíba, que estava inserido no modelo de desenvolvimento conservador brasileiro, concomitante ao uso da água para geração de energia hidroelétrica e atividades agropecuárias, levou a Bacia do rio Paraíba do Sul a situação descrita abaixo por Pereira (2003):

O desenvolvimento de atividades agropecuárias e urbano-industriais sem respeito às restrições ambientais resultou em um conjunto de problemas que se acumulam e crescem ano a ano, expressando-se em danos à qualidade dos recursos hídricos. Os diagnósticos já realizados na bacia evidenciam problemas críticos em todos os aspectos ambientais que se possa considerar, desde a escassez de florestas (reduzidas a 11% de sua extensão original) à contaminação das águas por lançamento de esgotos domésticos e industriais sem tratamento adequado, passando pelo esgotamento da capacidade produtiva dos solos, degradados pela erosão generalizada na bacia. O crescimento urbano desordenado em encostas íngremes e margens de rios criou várias situações de risco de deslizamento de terra e inundação. (PEREIRA, 2003, p 23).

Complementando as afirmações de Pereira (2003), Ioris (2008) descreve ainda que a constatação da degradação na Bacia do Rio Paraíba do Sul não é recente, e desde os anos 1930 é alvo de inócuas tentativas de respostas governamentais. No final dos anos 1960 o governo federal criou a Comissão do Vale do Paraíba (COVAP) que em 1979 foi substituída pelo Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia do rio Paraíba do Sul. Ioris (2008) chama a atenção para o fato de que tanto o COVAP quanto o CEEIVAP foram criados durante a ditadura militar e na composição dos mesmos era excluída a participação da população local e dos usuários de água.

O CEEIVAP, instituído nos anos 1970 por Portaria Interministerial promulgada pelos Ministérios de Minas e Energia e do Interior, possuía funções meramente consultivas com a finalidade de sugerir às autoridades federais e estaduais medidas para recuperação e proteção da bacia. Ao passo que as esferas de governo estadual e federal eram incapazes de resolver os problemas que apenas aumentavam, a ponto de na década de 1980 a bacia ser reconhecida internacionalmente pela sua situação de degradação ambiental, uma nova tentativa de solucionar os problemas teve início nos anos 1990 em cooperação com a França com objetivos de implantar na bacia um modelo de gestão inspirado nos preceitos de gestão integrada. Necessário lembrar que o modelo de gestão de águas adotada na França desde os anos 1960 serviu de inspiração para a PNRH que na época ainda estava em discussão na Câmara.

Segundo Pereira (2003), os resultados desse convênio com a França se deu mais em função de questões técnicas de estudo da Bacia no que se refere à qualidade da água e o uso industrial. Posteriormente ainda nos anos 1990, a Bacia do Paraíba do Sul foi incluída no Projeto Qualidade das Águas sob responsabilidade da Diretoria de Saneamento da Secretaria

de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento com financiamento do Banco Mundial. Ainda de acordo com Pereira (2003), após o Projeto Qualidade das Águas, teve início na Bacia um projeto de preparação para gestão integrada dos recursos hídricos com a finalidade de estabelecer a cobrança pelo uso da água, e contou com investimentos do governo japonês através de intermediação do Banco Mundial no valor de US\$ 40 milhões. Porém, devido às dificuldades do país tomar novos financiamentos externos no começo dos anos 2000, o projeto foi inviabilizado, mas deixou o direcionamento da gestão da Bacia no caminho do que parecia ser naquele momento a única pauta mais efetiva da ANA para o setor, a cobrança pelo uso da água.

Ao mesmo tempo, a promulgação da nova lei de águas em 1997 e o encaminhamento de legislações estaduais de recursos hídricos nos três estados que compõem a bacia hidrográfica do Paraíba do Sul – São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro –, permitiu uma maior articulação para que o até então comitê executivo (CEEIVAP) se tornasse Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) e fosse consolidado nos anos 1990. O CEIVAP se apresentava como o mais apto a efetivar os instrumentos de gestão das águas conforme recomendava a PNRH. Entretanto, segundo chama a atenção Ioris (2008), todo esse processo só foi acelerado e teve seu pioneirismo diante de outras regiões hidrográficas devido ao estado de degradação avançado do rio que vinha, inclusive, colocando obstáculos para o crescimento econômico das indústrias da região. No caso, somente quando os níveis de poluição começaram a comprometer a atividade econômica é que reformas institucionais mais efetivas passaram a ser consideradas.

Dessa forma, o CEIVAP foi a principal aposta da ANA para concretizar a cobrança pelo uso da água e fazer com que o pretense sucesso dessa experiência pudesse vir a se tornar exemplo para outras regiões hidrográficas. A aprovação da cobrança pelo uso da água na Bacia do rio Paraíba do Sul era considerada na época como um fator primordial para que a nova lei de águas não ficasse apenas no papel e começasse a vingar, tanto que a ANA atuou de forma presente nesse sentido, conforme pode ser percebido nas atas das reuniões do CEIVAP.

Os debates para a implantação da cobrança tiveram início em 2001, durante a 1ª reunião ordinária do Comitê²⁹⁹, de modo que daquele momento em diante, se passariam praticamente dois anos até que a cobrança pudesse ter início em março de 2003. Ao se analisar as atas das reuniões torna-se perceptível a atuação do presidente da ANA para a

²⁹⁹ Ata disponível em <http://www.ceivap.org.br/reunioes/2001/Reuniao1Ordinaria2001.pdf>. Acesso em nov. 2014.

aprovação da cobrança, principalmente através de um trabalho retórico de convencimento, especialmente dos empresários do setor industrial.

As discussões para implantação da cobrança por um recurso que até então era usado sem custos³⁰⁰, principalmente pelo setor produtivo, não foram realizadas sem que um clima de desconfiança fosse instalado, sobretudo por parte de empresários, conforme já destacamos ao demonstrar o descontentamento de Antonio Ermírio de Moraes do grupo Votorantim, que não concordava com a cobrança, tendo inclusive na época assinado uma matéria na imprensa escrita se postulando como contrário à ideia³⁰¹.

Um dos temores era que o valor arrecadado não fosse destinado para as bacias e acabasse sendo desviado para cobrir os déficits públicos do governo. Na ocasião, coube ao presidente diretor da ANA rebater os empresários, ao afirmar que isso não tinha possibilidade de ocorrer, pois os responsáveis pela arrecadação e operação dos recursos seriam as agências de bacia ou a própria ANA, como acabou ocorrendo na bacia do Paraíba do Sul. O entendimento confuso entre os usuários sobre a forma que funcionaria a cobrança era bem explícito nas reuniões do comitê, tanto que a presença do presidente da ANA e seus diretores nas reuniões eram constantes.

Na primeira reunião ordinária em 2001, a preocupação do presidente da ANA foi esclarecer aos presentes que os recursos da cobrança não se constituíam como um imposto, mas sim, atendia aos princípios do poluidor pagador, onde quem poluísse mais pagaria mais (CEIVAP, 2001). A própria diretoria do Comitê juntamente com o presidente da ANA colocava na cobrança um peso enorme a ponto desse instrumento ser considerado nas reuniões a única saída para contornar os problemas de degradação dos recursos hídricos da bacia. Tanto que nessa mesma reunião ordinária do CEIVAP (2001), seu presidente discursou chamando a atenção para necessidade da imediata implantação da cobrança na bacia do Paraíba do Sul e também para criação de uma agência de águas na bacia, órgão que por lei seria o operador dos recursos.

Outros integrantes da diretoria do CEIVAP também tentavam enfatizar a necessidade de aprovação da cobrança. Conforme pode ser percebido nos registros que contém as falas do secretário do comitê, o mesmo discursou enfatizando que somente dessa forma a bacia do Paraíba do Sul conseguiria ser autossustentável, reforçando as mesmas posições do presidente da ANA. No entender do secretário, a partir do momento que a cobrança fosse estabelecida, haveria a possibilidade de o Comitê entrar com contrapartida de 25% nos investimentos totais

³⁰⁰ No caso, os usuários pagavam o serviço de saneamento básico, não a água em si.

³⁰¹ Antonio Ermírio de Moraes. Depois da Água, por que não o ar? Jornal Folha de São Paulo. Opinião. P A2. 24 mar.2002.

para implementar o pacote de intervenções na bacia através do PRODES, e assim concretizar obras de esgotamento sanitário consideradas prioritárias. Caberia, por sua vez, aos governos estaduais entrarem com mais 25% e a ANA com 50% (CEIVAP, 2001).

De qualquer modo, é interessante entender como era composta a diretoria colegiada do Comitê, estruturada de acordo com as normas estabelecidas pelo CNRH. Fica evidente na sua composição a predominância de setores de grandes usuários e do poder público, como representantes do executivo do governo federal, dos estados e das prefeituras. A sociedade civil normalmente é representada por ONGs, órgãos técnicos e institutos ambientais de direito privado, que comprovem atuação na área de recursos hídricos na região da bacia. Cidadão comum tem de se fazer representado apenas através de ONG's, consideradas no regimento dos comitês como instituições aptas em “defender os interesses difusos e coletivos da sociedade”. Conforme consta no regimento, a participação no comitê é conferida apenas às pessoas jurídicas componentes dos segmentos - União, Estados, Municípios, usuários e sociedade civil³⁰².

Atualmente, para o período 2013/2017, a diretoria colegiada do CEIVAP é composta por três representantes do Ministério do Meio Ambiente e seus respectivos suplentes; três representantes de cada Estado e os suplentes; quatro representantes de prefeituras ou associações de municípios; oito representantes de usuários de recursos hídricos de cada estado; e por fim, mais cinco representantes da sociedade civil de cada estado. É grande o poder dos usuários, representados por empresas e companhias de saneamento. Por exemplo, na diretoria atual, consta como representantes dos usuários empresas como a COPASA, SABESP, Votorantim, Cervejaria Kaiser, Eletrobrás, Light Energia, Companhia Paduana de Papéis, além de federações de empresários como a FIESP, CIESP, FIRJAN, entre outras³⁰³.

Justamente por essa grande representatividade de setores usuários, a implantação da cobrança não era um consenso e causou uma divisão entre empresários e o governo. O representante da Companhia Siderúrgica Nacional, por exemplo, dizia ser inviável o comprometimento da empresa com uma cobrança que considerava não ter critérios, e até mesmo ser impossível definir naquele momento o valor e a data para início de pagamento. Caminho parecido seguiu o representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) que dizia que a proposta de metodologia para a cobrança inicial não era clara e precisava ser mais bem sedimentada (CEIVAP, 2001).

³⁰² O regimento interno do CEIVAP pode ser consultado em: <http://www.ceivap.org.br/downloads/regimento-ceivap.pdf>. Acesso em mai. 2014.

³⁰³ Composição atual da diretoria do CEIVAP - <http://www.ceivap.org.br/downloads/composicao.pdf>. Acesso em jun. 2014.

Na avaliação de Ioris (2008) todas as discussões sobre a implantação da cobrança dividiram o CEIVAP em dois polos de oposição antagônicas, onde de um lado se encontrava os representantes do governo federal, principalmente através da presença do diretor presidente da ANA, e de outro lado, contra a cobrança, os representantes do setor industrial, agrícola e de hidroeletricidade. Com base em um trabalho de campo realizado naquele momento no âmbito do comitê através de entrevistas com os sujeitos presentes nas reuniões, Ioris (2008) demonstrou que a percepção dos participantes por ele entrevistado era de que o acalorado debate, em torno da cobrança pelo uso da água, ao invés de aprofundar a democracia interna no Comitê, causou um mútuo ceticismo e reduziu o papel de liderança que o mesmo deveria estar ocupando na resolução dos problemas existentes na bacia.

As afirmações de Ioris ficam evidentes nas atas das reuniões do CEIVAP, principalmente quando se percebe a tentativa de convencimento realizada pelos representantes da ANA para aprovação da cobrança, o que fez com que esse tema monopolizasse praticamente toda discussão do Comitê. Os diretores da ANA contavam também com o apoio do coordenador da equipe do Laboratório de Hidrologia da COPPE³⁰⁴, responsável pelo projeto técnico da cobrança, que, seguindo na mesma linha de argumentação da ANA, reafirmava que o objetivo da cobrança na bacia era viabilizar ações para concretização de projetos de tratamento de esgoto, que eram sempre condicionados à implantação da cobrança.

Sua fala, de acordo com o registro na ata, tentava inclusive convencer os representantes das indústrias afirmando que se o usuário fizesse algum tipo de tratamento dos efluentes, o preço da água poderia diminuir. Buscava esclarecer também que os preços a serem cobrados eram compatíveis com a receita das empresas da bacia e que não iria implicar nenhum ônus que elas não pudessem absorver. Ao que parece, a intenção era convencer os empresários que a implantação da cobrança não tinha por objetivo prejudicar as empresas, ou impor maiores restrições ambientais, mais sim recuperar a bacia com a participação de todos que vivem e atuam nela. Ao fim dos debates foi aprovada a elaboração do primeiro Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Paraíba do Sul, concomitante às ações destinadas a viabilizar a implantação da cobrança (CEIVAP, 2001).

Os debates prosseguiram no ano seguinte e na primeira reunião ordinária realizada em outubro a discussão de como ocorreria a cobrança pelo uso da água foi retomada e as controvérsias em relação ao tema também. Tão logo se iniciou a discussão para aprovação das medidas complementares para implantação da cobrança pelo uso da água a partir de 2002, o

304 Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da UFRJ

representante da CSN informou que não via condição para aprovação naquele momento, pois entendia que a questão não estava suficientemente amadurecida, ao avaliar que havia um grande número de emendas enviadas pelo setor de usuários. A proposta do representante da CSN foi colocada em votação e venceu por 20 votos a 17, o que determinou o adiamento da reunião (CEIVAP, 2002).

A reunião que definiria a aprovação da cobrança pelo uso da água foi retomada em novembro, momento em que seria colocada em votação a Deliberação nº 15/2002³⁰⁵ que definia as regras. Naquele momento é perceptível a existência de conflitos com representantes do setor elétrico que adotavam postura contra a cobrança, segundo pode ser constatado na ata da reunião que aprovou a deliberação do tema. Após a aprovação do primeiro artigo que definia os cálculos para cobrança sobre usos de recursos hídricos em complemento aos aplicáveis ao setor de abastecimento de água, esgotamento sanitário e ao setor industrial, e do segundo artigo sobre os critérios utilizados no setor agropecuário, o artigo terceiro, correspondente ao pagamento pelo uso da água por parte de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's) foi alvo de discussão entre os presentes na assembleia, mas, sem força para alterar o que já havia sido proposto³⁰⁶.

Naquele momento já havia uma mudança no posicionamento do setor industrial em relação aos possíveis benefícios da cobrança, na medida em que seus representantes acabaram acatando de forma mais tranquila os argumentos do representante da ANA. No entender de Ioris (2008), isso ocorreu devido à percepção do setor industrial de que aceitar a cobrança esvaziaria qualquer tentativa de implantação de um marco regulatório mais efetivo, de modo que a cobrança seria uma forma de garantia por meio de pagamento do controle do uso da água na bacia:

[...]a real razão para a mudança de postura foi muito mais uma decisão estratégica do que uma tomada repentina de consciência ambiental: na verdade, uma vez que a introdução da cobrança estava prevista em lei e era inevitável, dada a pressão da ANA e de outros grupos com representação no comitê, a indústria preferiu adotar

³⁰⁵ Deliberação que dispõe sobre medidas complementares para a implantação da cobrança pelo uso da água. Disponível em <http://www.ceivap.org.br/deliberacao/2002/CEIVAP-Deliberacao-15-2002.pdf> Acesso em mar. 2015

³⁰⁶ Primeiramente o representante da Empresa concessionária de energia elétrica Rio de Janeiro, a Light, defendeu que a empresa fosse excluída da resolução, pois considerava não existir amparo legal para cobrança de PCH's, argumentando, após ser questionado pelo representante da ANA, que segundo a legislação as PCH's estão isentas de compensação financeira, solicitando que constasse na ATA a posição contrária da Light. Rebatendo o representante da Light, um diretor da ANA disse que a compensação financeira e a cobrança são coisas distintas, sendo correto o tratamento da deliberação. O representante da ANEEL também discordou da argumentação do diretor da ANA, reafirmando a posição contrária da agência quanto à cobrança de 0,75% das PCH's, embora se colocasse favorável à cobrança para os demais usos da água. O representante da CESP também se posicionou contra a cobrança das PCH's, solicitando alteração do parágrafo 3º da deliberação que incidia sobre esse tema. Colocado em votação a supressão do artigo 3º, 26 votos foram favoráveis à manutenção da redação da forma como se encontrava, aprovando-o. Em seguida, um representante do setor de aquicultura pediu para retornar ao art. 2º, inciso V, que já havia sido aprovado, para solicitar que o limite de 0,5% dos custos de produção concedido ao setor agropecuário fosse estendido para os usuários de aquicultura, a qual foi colocada novamente em votação pelo presidente da plenária tendo sido aprovada.

uma posição pró-ativa e garantir tarifas reduzidas, além de capitalizar politicamente. Para o público externo criou-se a impressão de que as indústrias na BHRPS estariam contribuindo efetivamente para a resolução dos (graves) problemas que ela mesma ajudou a causar, mas de fato houve apenas um movimento de aceitação de valores de cobrança relativamente baixos e com o benefício de se consolidar politicamente sua imagem. (IORIS, 2008, p 36)

Dessa forma, a deliberação 15/2002 que instituía a cobrança pelo uso da água no Paraíba do Sul acabou sendo definitivamente aprovada, bem como a deliberação 16/2002 que aprovou o Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Paraíba do sul³⁰⁷. O entusiasmo das autoridades presentes na reunião era perceptível nos registros da ata, como poder ser percebido quando um diretor da ANA afirmou que todo esforço da agência no trabalho desenvolvido no Paraíba do sul, bem como a cobrança pelo uso da água ali instalada, serviria de importante efeito de demonstração para todo o Brasil, e indicaria os caminhos a serem seguidos na gestão dos recursos hídricos. Para os representantes da ANA e dos defensores desse novo modelo de gestão, a aprovação da cobrança representava uma grande vitória e a certeza de estavam dando um grande passo na direção da consolidação da PNRH.

Segundo Ioris (2008), que acompanhou de perto todo o processo, inclusive entrevistando membros do comitê no âmbito das discussões, a impressão que ficava era de que o CEIVAP acabou se tornando uma “agência paragovernamental”, e não um fórum de representação da diversidade de vozes da bacia:

A grande ironia nesse processo, indicado por diversos de nossos entrevistados, foi que as ONGs ambientais passaram a ingenuamente apoiar essa chicana política do setor industrial, inclusive desistindo de tentar aumentar o valor da cobrança para encerrar de pronto a polêmica. Desse modo, o processo de aprovação da cobrança nada mais fez do que submergir o CEIVAP no velho jogo político que deformou as agências que o precederam: o invés de mecanismos realmente participativos e que levassem em conta o interesse da maioria da população, a tomada de decisões continuava a ser controlada pelos grupos com maior poder político-econômico, ainda que dissimulada em um processo de consulta democrática. O resultado não poderia ser mais previsível e, apenas alguns anos mais tarde, nossas entrevistas detectaram um clima predominantemente apático entre muitos membros do comitê e moradores da bacia em relação à contribuição efetiva da cobrança. (IORIS, 2008, p 36)

A cobrança teve início em março de 2003, incidindo sobre 192 usuários da indústria, irrigação e saneamento. Em 2002, a ANA tinha iniciado um trabalho de cadastramento dos usuários da bacia conforme estava definido no Plano de Recursos Hídricos da bacia elaborado pelo COPPETEC³⁰⁸. Usuários que não pagassem seriam incluídos nos inadimplentes da

³⁰⁷ Adiante retomaremos alguns pontos referentes ao Plano de Recursos Hídricos da bacia do rio Paraíba do Sul.

³⁰⁸ Segundo consta em seu relatório de gestão da ANA referente ao ano de 2003: “Os cadastros recebidos via internet e nos 12 escritórios de apoio localizados na bacia permitiram a cobertura de aproximadamente 4.500 usuários. A base de dados consolidada, a partir desse cadastramento, atuou como um requerimento de outorga, conforme estabelece a Resolução ANA nº 210, de 11/09/2002, e propiciou o início da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia. Em 2003, a continuidade da

dívida ativa da União. Porém, as dificuldades encontradas naquele momento para o uso do dinheiro arrecadado se tornou um dos obstáculos verificados, em específico devido ao ajuste fiscal promovido pelo governo no início de 2003, e também por falhas existentes na própria lei de águas e na lei que criou a ANA ao tratar dos recursos oriundos da cobrança. Tanto que o primeiro desafio assumido pelo presidente da ANA na primeira reunião extraordinária do CEIVAP em 2003, seria o de resolver o possível contingenciamento dos recursos da cobrança pelo Tesouro Nacional.

A preocupação do presidente da ANA foi também demonstrada na 2ª reunião extraordinária do CNRH de 2003, momento em que a Câmara técnica para a Cobrança dos Recursos Hídricos (CTCOB) apresentou um relatório a respeito do panorama da cobrança até aquele momento, focado especialmente nos valores arrecadados a partir do setor elétrico. O CTCOB realizou uma síntese referente aos processos de arrecadação e aplicação dos recursos do pagamento da cobrança dos recursos hídricos pelo setor elétrico, e também sobre o processo em andamento que ocorria no CEIVAP iniciado em março de 2003.

O relatório do CTCOB/CNRH (2003) chamava a atenção para a lei sobre os recursos provenientes da cobrança, reafirmando que os mesmos seriam mantidos à disposição da ANA em conta única do Tesouro Nacional, enquanto não tivessem destino para as programações definidas pelo CNRH em articulação com os comitês. O relatório destacava ainda o contingenciamento dos recursos provenientes da cobrança de 0,75% da energia produzida que de acordo com a lei 9.433/97, deve ser entendida como a parcela referente à cobrança pelo uso da água no setor elétrico.

Dos recursos arrecadados desse setor, R\$ 44 milhões foram contingenciados em 2001, e R\$ 33 milhões no ano de 2002, de maneira que todos os valores não possuíam retorno orçamentário ou financeiro. Tal fato indicava que recursos que deveriam retornar para projetos de recuperação de bacias hidrográficas estavam tomando outros caminhos que não o especificado na lei de cobrança pelo uso da água. Isso que até aquele momento, apenas duas formas de cobrança estavam sendo realizadas no Brasil, a do CEIVAP iniciada em 31 de março de 2003, e o pagamento pelo uso da água efetuado pelo setor elétrico, de acordo com o artigo 28 da lei 9.984/00³⁰⁹.

campanha teve foco na universalização do cadastro para os segmentos usuários de indústria, saneamento e irrigação, resultando na seguinte cobertura: abastecimento público – 70%; sistemas de esgotamento sanitário 53%; e, indústrias – 13%.” (ANA, 2004, sem paginação).

³⁰⁹ O relatório CTCOB/CNRH (2003) destacava ainda que dois dos cinco instrumentos da PNRH estavam vinculados diretamente a competências do poder público, no caso, a concessão de outorga de direito de uso e a implantação e gestão do sistema de informações. E nesse sentido, os outros três dependeriam de um sistema de gerenciamento de recursos implantado

Para reverter aquele quadro, caberia aos Comitês de Bacia aprovar propostas de enquadramento dos corpos d'água em classes, estabelecer metas de racionalização de uso, propor os valores a serem cobrados na água, e aprovar os planos de aplicação dos recursos hídricos. Dado que até aquele momento a PNRH estava ainda em fase de consolidação, e a única experiência de Comitê mais efetiva era o CEIVAP, que havia sido recentemente instalado, somente a cobrança pelo uso da água no setor elétrico estava assegurada, devido a existência de usinas hidrelétricas acima de 10.000 KW em rios de domínio da União e em vários estados do país, que recolhiam na época 6,75% do valor da energia elétrica gerada, segundo indicava o relatório do CTCOB/CNRH (2003).

A situação apresentada pelo relatório naquele momento trazia à tona também a existência de problemas que certamente poderiam comprometer o futuro da aplicação da cobrança a ponto de colocar em dúvida toda estrutura da PNRH. Ao analisar a forma como a cobrança estava ocorrendo, o CTCOB/CNRH (2003, p 9-10) constatava:

Os recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos pelo setor hidrelétrico (para as usinas com capacidade nominal acima de 10.000 kW), arrecadados desde 2000, **não têm sido aplicados de acordo com prioridades estabelecidas pelo CNRH, em articulação com os Comitês de Bacia, como determina a Lei n.º 9.984/00, em seu artigo 21, parágrafo 4º.**

Tratados como recursos orçamentários oriundos de impostos, os montantes assim arrecadados têm sido contingenciados e, se não utilizados até o final dos respectivos exercícios, deixam de permanecer à disposição do SNGRH, para aplicação de acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos, como determina a Lei n.º 9.984/00, em seu artigo 21, caput e parágrafo segundo.

A falta de garantia de aplicação desses recursos de acordo com o que determina a Política Nacional de Recursos Hídricos, mormente no caso das bacias hidrográficas com Comitês instalados, e mais especificamente no caso da bacia do rio Paraíba do Sul, onde todos os demais usuários (**inclusive as pequenas centrais hidrelétricas, com capacidade nominal de até 10.000 kW**) comprometeram-se a pagar pelo uso da água, de acordo com as regras acordadas e deliberadas pelo CEIVAP, visando ao alcance de metas de aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis, **coloca em risco a sustentabilidade da cobrança e a credibilidade do sistema.**

Face ao atual estágio de implantação e consolidação do SNGRH, **não pode o Conselho estabelecer, de modo abrangente, prioridades de aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água, em articulação com os Comitês de Bacia; de todo modo, para atuar nesse sentido, faz-se necessário um trabalho articulado com a ANA.**

A aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos (sejam aqueles oriundos da compensação financeira paga pelo setor hidrelétrico, sejam aqueles provenientes da cobrança aos demais usuários, implementada por deliberação dos Comitês em cada bacia hidrográfica), **do modo como vem sendo realizada, com base exclusivamente em programas de ação na área de recursos hídricos contemplados nos orçamentos da União, não atende à determinação legal de aplicação de acordo com diretrizes do CNRH, prioritariamente por bacia hidrográfica em que os recursos são gerados.**

e fortalecido, em que estivessem enquadrados os corpos de água em classe, e que contassem com planos de recursos hídricos e cobrança pelo uso da água.

A preocupação aparentava ser grande por parte da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio ambiente, fator que levou o CNRH juntamente com a ANA a realizar análises minuciosas a respeito dos recursos da cobrança oriunda do setor elétrico na tentativa de solucionar a questão. Em relação à forma como ocorria a cobrança no CEIVAP, o CTCOB explicitava que um eventual fracasso poderia minar ações desse tipo em outras bacias no país, preocupação também demonstrada pelo presidente da ANA na época.

O problema central residia no fato de que os recursos vindos da cobrança pelo uso da água constituía juridicamente uma receita patrimonial, segundo informava o relatório da CTCOB/CNRH (2003) através de parecer da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) solicitado pela ANA. A informação da SOF chamava a atenção para o fato de que os recursos da cobrança entravam na fonte 129, anexo I do governo, e eram considerados Recursos de Concessões e Permissões por meio de decreto presidencial, e que por sua vez organizava as fontes em anexos e definia o possível contingenciamento ou não dos recursos. No caso, o anexo I era considerado altamente contingenciável. Sendo assim, dado que o Ministério do Meio Ambiente havia sofrido um corte de 53% no ano de 2003³¹⁰, os recursos da cobrança pelo uso da água acabaram sendo atingidos, na medida em que os recursos do CEIVAP, bem como do setor elétrico, estavam no anexo I, considerado altamente contingenciável.

A proposta colocada em negociação segundo o relatório do CTCOB foi a de tentar mudar os recursos para uma fonte que tivesse uma possibilidade menor de contingenciamento, mesmo sofrendo o risco da retenção financeira. A esperança residia no tratamento excepcional no Projeto de Lei de diretrizes Orçamentarias de 2004, de modo que este viesse a caracterizar os recursos da cobrança pelo uso da água como receita operacional específica.

Diante disso, as conclusões do relatório aparentavam preocupação ao analisar a situação inicial da cobrança pelo uso da água no rio Paraíba do Sul, considerada “muito grave”, dado que os recursos sofriam um tratamento orçamentário de rotina. A conclusão até óbvia era da necessidade e importância da formação de um modelo legal que não desse aos recursos da cobrança a qualificação típica orçamentaria. Esse era um problema que o CTCOB vinha trabalhando e buscando soluções, tanto que recomendou na época ao presidente da ANA que o mesmo garantisse ao CEIVAP que os recursos seriam liberados: “Enfatiza-se que a aplicação da cobrança pelo uso da água do CEIVAP deverá estar garantida na palavra dos atuais dirigentes da ANA” (CTCOB/CNRH , p 21).

³¹⁰ Cf. em Orçamento da União – Exercício Financeiro 2003. Disponível em < <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2003/MENSAGEM.pdf> > Acesso em nov/2014.

Interessante perceber que aparentemente a preocupação de garantir os recursos para o CEIVAP, mesmo que retoricamente, ocorria em função de dois pontos destacados no relatório do CTCOB.

Primeiramente o relatório afirmava que:

[...]a situação atual da cobrança pelo uso da água no CEIVAP não é inspiradora, podendo, num efeito contrário, abortar outras iniciativas promissoras. Outrossim, quando se multiplicarem as experiências no País, apenas a dotação orçamentária da ANA não fará frente ao seu compromisso de não contingenciamento dos recursos, reforçando a conclusão de que é necessário implementar uma solução mais permanente. (CTCOB/CNRH, 2003,p 22)

Era evidente a preocupação de que o fracasso da implantação da cobrança no comitê mais avançado no país até aquele momento que era o Paraíba do Sul, certamente colocaria em risco o avanço de ações semelhantes em outras bacias hidrográficas e poderia assim inviabilizar o futuro do principal instrumento de gestão da PNRH. A afirmação do CTCOB (2003, p 22) não deixava dúvidas: “[...] o processo de implantação da cobrança pelo uso da água em rios de domínio da União, no Brasil, está ameaçado, especialmente o processo iniciado no CEIVAP.”

Outra preocupação explicitada pelo CTCOB era com o fato de que se os recursos da cobrança não fossem considerados diferenciados do processo orçamentário rotineiro haveria também dificuldades para reconhecimento das Agências de Águas das respectivas bacias, no caso, os órgãos responsáveis por administrar o dinheiro proveniente da cobrança. A solução encontrada pelo CTCOB, conforme exposto no seu relatório, foi chamar uma reunião extraordinária do CNRH e propor o encaminhamento de uma moção na tentativa de solucionar o problema para a Presidência da República e aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Meio Ambiente³¹¹.

Quanto ao CEIVAP, em reunião extraordinária convocada pela Câmara Técnica do CNRH em junho de 2003³¹², o presidente da ANA aparentava sempre deixar claro sua posição de que a Agência de Bacia do Paraíba do Sul deveria se constituir como uma Organização

³¹¹ O CNRH realizou em junho de 2003 uma primeira reunião extraordinária convocada por uma Câmara Técnica, com a intenção de discutir os problemas que se colocavam sobre os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água. Na reunião, antes mesmo dos assuntos relacionados à cobrança serem abordados, a conselheira do CNRH representante das ONG's, pediu a palavra e cobrou uma solução a respeito do concurso público realizado pela ANA que se encontrava numa situação de indefinição, afirmando que a agência precisava ser reforçada e havia necessidade de uma solução clara em relação a esse aspecto, propondo uma moção a ser direcionada à ANA e ao Ministério do Meio Ambiente. O presidente da ANA se mostrou solidário com a representante das ONG's, afirmando que a agência queria justamente uma equipe técnica capaz com condições de dar respostas para sociedade quanto às demandas para implementação da PNRH, afirmando que estava encaminhando junto ao MMA uma solução para o impasse. Afirmando, inclusive, que os obstáculos que a ANA enfrentava eram maiores do que se imaginava, principalmente pelo contingenciamento de 62% dos recursos da ANA ocorridos em 2003, conforme explicitou na reunião. Tal fato impunha restrições na atuação da ANA, algo que começava a ameaçar, em especial, seu papel de agente regulador.

³¹² Os documentos das reuniões da Câmara Técnica do CNRH do mês de junho de 2003 podem ser consultados através do link < http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=138&Itemid=9> Acesso em jul. 2015

social, ideia que segundo ele também era defendida por Marina Silva³¹³. No entanto, a Casa Civil da Presidência da República tinha preferência por uma Organização Social Civil de Direito Público (OSCIP). Tal fato fez com que o presidente da ANA solicitasse na reunião que o CNRH deveria usar de sua influência para solucionar esse impasse, pois da forma em que se encontrava, apenas caberia à ANA assinar convênios, ao invés de contratos de gestão.

A solução na época foi parcialmente resolvida através da Medida Provisória 165/2004 que autorizava a ANA firmar contratos de gestão e repassar os recursos da cobrança pelo uso da água de forma integral para a Associação Pró-Gestão das Águas do Paraíba do Sul, órgão criado em junho de 2002 para o exercício das funções executivas do CEIVAP. Posteriormente a MP 165/2004 se converteu na lei 10.881/2004 que criou a Agência da Bacia do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP), e resolveu assim qualquer problema futuro no que se refere à realização de contratos entre a ANA o CEIVAP. A partir daquele momento estava consolidado no país o primeiro Comitê de Bacia com todos os instrumentos idealizados na PNRH, teoricamente aptos para por em prática uma gestão de águas conforme lei que havia sido criada em 1997. O papel da ANA se resumiu a partir daí em colaborações e apoio técnico nos caminhos tomados pelo CEIVAP, e na liberação dos recursos da cobrança pelo uso da água de acordo com os contratos de gestão firmados entre a agência federal e a agência de bacia.

Os impasses iniciais referentes à cobrança pelo uso da água só seriam definitivamente resolvidos por completo em 2005, por meio da resolução nº 48 do CNRH, que estabeleceu os critérios gerais para a cobrança a serem adotados em todos os corpos d'água da União, estados e municípios, e disciplinou a cobrança pelo uso da água em âmbito nacional. Em termos práticos, essa resolução foi responsável por estabelecer normas gerais que deveriam ser levadas em consideração pelos comitês e pelo poder público na hora de estabelecer os critérios para cobrança.

Interessante que essa resolução estabelecia entre os critérios a serem adotados alguns mecanismos que permitiam a redução do valor a ser cobrado, conforme pode ser notado nos parágrafos 1, 2 e 3 do artigo sétimo do capítulo IV. Os artigos estabeleciam que os investimentos voluntários que contribuíssem para o uso sustentável das águas numa

³¹³ Outra afirmação do presidente da ANA, relacionada diretamente a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Paraíba do Sul que pleiteava se tornar agência de bacia, dizia respeito aos debates na reunião do CNRH, expondo mais uma vez que em sua opinião e da nova Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, a Associação deveria se tornar uma Organização Social (OS), mas que havia posições contrárias da Casa Civil quanto a isso. A necessidade de se ter uma agência local era um dos requisitos contidos na lei de águas para a bacia poder gerenciar os recursos da cobrança. O assunto fora retomado na segunda reunião extraordinária do CEIVAP em 2003, em que foi esclarecido pontos de uma reunião que o comitê teve com a Casa Civil da presidência da República. Na reunião, o governo federal se comprometia que no prazo de 10 dias daria uma resposta acerca da criação da agência de bacia do Paraíba do Sul na figura jurídica de uma OS.

determinada bacia poderia configurar um critério para reduzir o valor da cobrança de um determinado usuário³¹⁴. No caso, algo que deveria ser considerado como uma contrapartida obrigatória no ato da outorga do uso dos recursos hídricos, sobretudo para usuários do setor industrial, passou a ser considerado um fator voluntário que possibilitava para esses mesmos usuários a redução dos custos com a cobrança.

O problema central relacionado à possibilidade de contingenciamento dos recursos da cobrança, que causou vários impasses no início de 2003 até aquele momento devido às políticas de ajuste fiscal do governo, foi solucionado com a resolução nº 49 do CNRH, que estabeleceu que as receitas obtidas com a cobrança pelo uso da água não poderiam ser contingenciadas na lei orçamentária anual, além de que a previsão definida pelo CNRH deveria ocorrer com base na estimativa de arrecadação do pagamento pelo uso dos recursos hídricos³¹⁵.

Ainda durante as discussões que ocorriam no CEIVAP para aprovação dos instrumentos de cobrança, uma das primeiras ações da ANA na Bacia do Paraíba do Sul foi contratar uma consultoria privada para realizar os estudos de viabilidade técnica da cobrança, ao estabelecer um contrato com a COPPETEC (Fundação para Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos), uma fundação de direito privado ligada a COPPE (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa) da Universidade Federal do Rio de Janeiro³¹⁶.

Os estudos da COPPETEC contratados para elaboração do primeiro Plano de Recursos Hídricos da bacia (PRH) visou substancialmente atender a Deliberação 08/2001 do CEIVAP. No caso, o que se observou foi um trabalho técnico realizado por um instituto de engenharia condicionado a atender a pauta única da cobrança pelo uso da água e critérios técnicos específicos.

O estudo que daria origem ao PRH avaliou diferentes aspectos da bacia, e produziu relatórios com o diagnóstico da situação dos recursos hídricos relacionando o mesmo com a projeção de crescimento demográfico, aspectos do setor produtivo e ocupação do solo, além

³¹⁴ “§ 2º Os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão instituir mecanismos de incentivo e redução do valor a ser cobrado pelo uso dos recursos hídricos, em razão de investimentos voluntários para ações de melhoria da qualidade, da quantidade de água e do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia e que tenham sido aprovados pelo respectivo Comitê.” (CNRH, Resolução n 48/2005, p 4).

³¹⁵ “Art. 1º As receitas decorrentes da cobrança pelo uso de recursos hídricos deverão ser integralmente alocadas em programações orçamentárias destinadas à implementação do SINGREH e da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme priorizadas nesta Resolução.” (CNRH, Resolução n 49/2005, p 1).

³¹⁶ Contrato 019/2001 em que a ANA contrata a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos para prestação de serviços visando o desenvolvimento de projetos voltados à gestão dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, iniciado em outubro de 2001 e com término em dezembro de 2002, com valor global de R\$ 1.484.967,84. Contrato pode ser consultado em <<http://acessoinformacao.ana.gov.br/Contratos/VisualizarRelatorio.aspx?ContratoCod=00192001>>. Acesso em abr. 2015.

do balanço entre disponibilidade e demandas futuras dos recursos hídricos. Ao direcionar toda política de gestão da bacia em função da cobrança pelo uso da água, as abordagens do CEIVAP e as ações da ANA na bacia praticamente omitiram qualquer compromisso de forma mais efetiva com demandas socioambientais amplas. Aparentemente o que pautou o plano elaborado pela COPPETEC foi o estabelecimento de estratégias voltadas para metas de racionalização do uso, e foco na redução da demanda a partir dos métodos de cobrança.

Da mesma maneira, ao limitar seus objetivos na diminuição da demanda por água, por meio da racionalização do uso com a implantação da cobrança, o PRH buscou, a partir de suas propostas, impor medidas que não prejudicassem as atividades econômicas. O estudo da COPPETEC (2002 d) era pautado num diagnóstico de que existiam historicamente duas estratégias de gestão possíveis a serem implantadas. Uma seria focada no aumento da oferta. A outra tinha sua ênfase na racionalização do uso e controle da demanda, aliada à implantação de programas de recuperação e conservação de mananciais. A proposta adotada no PRH para a bacia do Paraíba do Sul se pautou na segunda estratégia, voltada para racionalização do uso.

A COPPETEC (2002 d) entendia que a partir dos anos 1970 duas tendências também passaram a influenciar a gestão dos recursos hídricos em âmbito mundial com foco na racionalização do uso. Uma era o endurecimento das normas sanitárias de potabilidade da água, e a adoção de novas práticas e políticas voltadas para utilização dos recursos hídricos, nesse caso, a gestão integrada conforme abordamos anteriormente. O relatório da COPPETEC (2002c) definia esse modelo de gestão racional como o caminho a ser seguido, e destacava uma posição de vanguarda do CEIVAP a partir do momento que o mesmo adotava estratégias com foco no tratamento sistemático dos esgotos domésticos e industriais, possibilitados pelos recursos conseguidos com a cobrança pelo uso da água e a aplicação do princípio poluidor pagador, conjuntamente com a criação de comitês e agências de bacias para regular e disciplinar a utilização dos mananciais.

É praticamente indiscutível a necessidade de tratamento de esgotos para recuperação ambiental da bacia e para o desenvolvimento social, no entanto, o foco na cobrança pelo uso da água elevada a condição essencial e viável para se conseguir este objetivo deveria ser mais bem elaborada tanto nas discussões do comitê quanto nos estudos da COPPETEC. Condicionar a recuperação ambiental da bacia hidrográfica inteiramente a uma gestão das águas que teria seu sucesso de acordo com a viabilidade financeira do retorno dos projetos ambientais, especialmente no que se refere ao saneamento básico, não parecia uma política inovadora como se queria fazer acreditar. Diante dessas estratégias, qualquer abordagem mais

ampla que levasse em consideração aspectos históricos do uso e acesso à água na região, e que os relacionassem com o crescimento urbano desordenado, bem como com as consequências negativas de um desenvolvimento econômico pautado essencialmente na acumulação de capital, continuava sendo alijado dessa arena de debate.

A poluição da bacia Paraíba do Sul causada pelas intensas atividades dos setores industriais e agrícola, e a falta de tratamento de esgoto na maior parte da região intensamente urbanizada, não deixava dúvidas das reais responsabilidades pela situação degradante que ali se apresentava. Essa situação ficava clara na própria constatação do estudo da COPPETEC (2002 c) a respeito dos principais problemas de degradação ambiental da região, bem como suas principais causas, que indicava como parâmetros de comprometimento da bacia os níveis elevados de presença de coliformes fecais e a demanda bioquímica de oxigênio (DBO). Tais fatores evidenciavam um contínuo processo de poluição por material orgânico advindo das atividades industriais e do lançamento de esgoto sem tratamento nos rio e seus afluentes.

Para se chegar nessas conclusões, aparentemente todo PRH tomou um cuidado para não tocar em pontos que por ventura viessem a prejudicar, ou mesmo restringir de forma significativa, o uso da água de quem se beneficiou historicamente da bacia do Paraíba do Sul sem oferecer praticamente nenhuma contrapartida socioambiental convincente ao longo do tempo. No caso, o relatório apresentava objetivos a serem alcançados sem, no entanto, ampliar o debate acerca dos problemas de fundo que cercavam a região hidrográfica em questão, não se atentando em momento algum para uma abordagem mais crítica das consequências e impactos sociais excludentes originados do processo desordenado de industrialização e produção agrícola, bem como dos impactos das barragens para construção de usinas hidroelétricas.

É perceptível que as ações contidas no PRH propostos pela COPPETEC (2002) se pautavam num discurso de benefícios gerais para todos os segmentos da sociedade, além de estabelecer uma idealização de responsabilidade mútua e igualitária, colocando no mesmo patamar o usuário comum e os setores produtivos. Nesse sentido, é ponto chave do plano um discurso de geração de benefícios diretos para a bacia a partir da implantação do modelo de gestão recomendado pela ANA, com peso nas medidas como a cobrança pelo uso da água, sobretudo a partir do momento que esses instrumentos fossem relacionados com a ampliação dos serviços de saneamento básico para população .³¹⁷

³¹⁷ O processo de esgotamento sanitário possui diferentes níveis, sendo que os descritos na prioridade das obras do Paraíba do Sul variavam entre Lagoa, Primário, Secundário e Terciário. Não cabe aqui aprofundar o estudo acerca das técnicas utilizadas para esgotamento sanitário, dado que fugiria da competência desse trabalho. No entanto cabe uma pequena descrição a

Assim, as metas pretendidas pelas ações estratégicas voltadas para os projetos de esgotamento sanitário, conforme definidos no PRH, tinha seu sucesso condicionado a uma série de fatores que passavam impreterivelmente pela montagem da estrutura de gerenciamento que efetivasse na bacia todos os instrumentos da PNRH, em especial os aspectos financeiros que envolviam as obras, sobretudo, a capacidade de financiamento e execução.

Mais uma vez, a cobrança pelo uso da água era considerada instrumento essencial tanto para ações de recuperação e controle ambiental, consideradas sem retorno financeiro, quanto para as ações voltadas para o saneamento básico, que tem retorno financeiro mais garantido, como nos serviços de abastecimento. Embora afirmasse a necessidade de investimentos de todas as esferas de governo, o estudo defendia a privatização dos serviços de saneamento básico como uma alternativa para a dificuldade dos municípios em adquirirem empréstimos:

Para os programas deste grupo (saneamento básico), que envolvem a prestação direta de serviços à população e a sua consequente cobrança, o Poder Público Municipal detém o exercício inalienável da sua titularidade, mas pode, se assim o desejar, permitir a participação, em diferentes formas e níveis, de agentes privados. Como, de modo geral, os municípios - e também os estados - encontram-se com baixa capacidade de endividamento e pouca ou nenhuma condição de atender às contrapartidas exigidas pelos organismos financiadores tradicionais, o aporte de capital privado, principalmente no setor de saneamento básico, será, com certeza, importante alternativa a ser considerada. São poucas as possibilidades de mudança substancial nesse cenário a curto e médio prazo, e os governos, tanto em nível federal, estadual ou municipal, não apresentam perspectivas de geração de caixa suficiente para fazer frente às demandas. (COPPETEC, 2002c, IV1-IV2)

A cobrança era colocada nesse sentido não apenas como um meio de induzir o usuário à racionalidade do consumo da água, mas também como um atrativo para o capital privado no setor de saneamento, na medida em que os recursos obtidos com a cobrança poderia se configurar como um aporte financeiro a mais para o setor. Mesmo salientando que toda a discussão nesse sentido deveria ser levada aos comitês, o documento destacava que alguns municípios pertencentes à bacia do Paraíba do Sul já possuíam serviços de saneamento privatizados, citando o caso de Petrópolis, Nova Friburgo e Campos dos Goytacazes, enquanto outros se mostravam resistentes quanto a esse processo.

respeito de cada um dos níveis de esgotamento sanitário citados. No tratamento primário é tratado o esgoto isento de sólidos removidos em etapas preliminares, tendo por função remover os sólidos sedimentáveis. A próxima etapa é o nível secundário que recebe o esgoto do nível primário e tem por objetivo a remoção de matéria orgânica. No terciário o objetivo é a remoção de organismos patogênicos e de nutrientes. As chamadas de Lagoas de estabilização impõem um sistema de fermentação anaeróbica no esgoto a ser tratado, tendo como objetivo a remoção de organismos patogênicos no caso da lagoa de maturação. Maiores detalhes podem ser obtidos consultando a publicação do Ministério das Cidades – “Processos de Tratamento de Esgoto: guia profissional em treinamento: nível 1. Secretária Nacional de Saneamento Ambiental – Brasília: Ministério das Cidades, 2008.”

É visível que a COPPETEC defendia a participação privada no setor, sobretudo quando chamava a atenção para o fato de que mesmo nos municípios com Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAE) já estruturados, havia dificuldades financeiras que não permitiam que os serviços se mantivessem por muito tempo. Há nesse sentido uma contradição implícita nessa tentativa da busca por uma política de sustentabilidade ambiental com base em estratégias que concebem a água preferencialmente como um bem econômico. Ou seja, como defender políticas de racionalização do uso da água ao passo que o aumento do consumo poderia trazer mais recursos para a bacia e conseqüentemente para as empresas de saneamento básico.

É seguindo essa lógica que o primeiro PRH da bacia em questão expunha preocupação relativa ao aperfeiçoamento de técnicas consideradas eficientes de gestão da água, como se elas fossem capazes por si só de atender as demandas sociais e ambientais. As propostas caminhavam na direção de ações tecnoburocráticas com o estabelecimento de uma definição de metas prioritárias a serem implantadas, sempre utilizando para isso o mantra de recuperação ambiental e indução ao uso racional da água, bem como do aumento da quantidade e a melhora da qualidade das águas.

As metas estabelecidas pelo Plano elaborado pela COPPETEC seguiam como ordem de prioridade a estruturação e a operacionalização do sistema de gestão. No primeiro momento compreendia: a) Implantação e operação da Agência da Bacia; b) Implantação dos Instrumentos e Ferramentas Necessários ao Gerenciamento dos Recursos Hídricos; c) Rede Civil de Informações das Águas (MG, RJ e SP); d) Programa de Capacitação Técnica; e) Programa de Comunicação Social e Mobilização Participativa; f) Programa de Educação Ambiental (Programa Curso d'Água); g) Implantação de Estações Automáticas de Monitoramento; h) Levantamento Aerofotogramétrico com Restituição Cartográfica; i) Avaliação de Benefícios Econômicos e na Saúde Pública; j) Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Guandu; k) Plano Diretor de Controle de Inundações da Bacia do Paraíba do Sul (COPPETEC, 2002 c, p IV-4).

Além das questões tecnoburocráticas, havia também a intenção de estruturar um sistema de gestão que possibilitasse a construção de garantias legais para as ações executadas, especialmente no que diz respeito à redução de riscos políticos de investimentos. A implantação dos marcos regulatórios na bacia era considerada ponto fundamental para garantia de cumprimento de contratos, prestação de serviços, enfim das prioridades voltadas para adequação dos usuários às novas regulamentações da PNRH.

Após o estabelecimento da estruturação burocrática, técnica e jurídica da bacia, a segunda meta estabelecida no PRH tinha por objetivo as questões mais concretas voltadas para recuperação da qualidade da água. Este era considerado o principal problema devido os efluentes domésticos e industriais que são jogados no rio sem qualquer tipo de tratamento e que, de acordo com as pesquisas realizadas, se configuravam como os principais responsáveis pela baixa qualidade das águas (COPPETEC, 2002, 2002c). Nesse sentido, a prioridade estava voltada para projetos de recuperação da qualidade da água através das ações voltadas para obras de esgotamento sanitário.

A terceira meta era voltada para solução de problemas ambientais críticos que deveriam ser direcionados para o controle de processos erosivos em áreas críticas suscetíveis a inundações, além da implantação de um sistema de coleta de resíduos sólidos urbanos que poderia ser realizado em parceria com as prefeituras (COPPETEC, 2002c). Logicamente, o cumprimento das metas estabelecidas no PRH estava condicionado aos recursos financeiros que viabilizariam a execução das ações estratégicas elencadas, e dessa forma, o peso recaía mais uma vez sobre a cobrança pelo uso da água, ao ponto desse tema centralizar praticamente todas as discussões do CEIVAP nas suas primeiras reuniões e se tornar quase que uma pauta única.

Nessa direção, o PRH dedicou relatórios específicos para cobrança pelo uso da água e para a outorga dos recursos hídricos, dois instrumentos chaves para a efetivação da PNRH na bacia e que estavam intimamente interligados (COPPETEC, 2002 d; 2002 e). Interessante notar que a única forma de controle, ou mesmo influência que a população poderia ter sobre o processo de outorga dos recursos hídricos seria através do PRH, que estava sendo elaborado pelo COPPETEC e colocado em discussão nas reuniões do comitê. Ali seria um espaço que caberia definir prioridades e restrições, ou mesmo definir os condicionantes das outorgas, com metas ambientais específicas, exigindo contrapartidas dos grandes usuários e maiores poluidores.

É necessário destacar mais uma vez que o processo de outorga é considerado pela lei 9.433/97 como um dos principais instrumentos de gestão da nova política de águas, que teria como função assegurar o controle qualitativo e quantitativo dos usos da água e o direito de acesso a ela. De acordo com o artigo 12 da lei 9.433/97, estariam sujeitos à outorga os usos da água: (a) derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; (b) extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo

produtivo; (c) lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; (d) aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; (e) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água. Estariam isentos da necessidade de outorga pelo poder público: o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

A responsabilidade por definir quem estaria isento de necessidade de outorga da água, bem como estabelecer o que seria considerado uso insignificante caberia ao comitê de bacia. Não só isso, mas também os critérios referentes aos aspectos qualitativos da água, além das prioridades para direcionar as outorgas na bacia deveriam ser definidos pelo comitê por meio do PRH da bacia, e em seguida passado aos órgãos estaduais ou federais responsáveis pela outorga. No caso, caberia à ANA de acordo com o artigo 4 da lei 9.984, no âmbito de suas atribuições, outorgar o direito de uso nos corpos d'água de domínio da União, como também definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios, com base nas definições realizadas pelo comitê presentes no PRH.

Interessa notar, entretanto, que a definição de outorga contida no PRH do Paraíba do Sul se resumiu numa ação técnica voltada para adequar a gestão das águas à cobrança pelo seu uso e a nova legislação. Em suma, o PRH, elaborado pela COPPETEC e pela Câmara Técnica do CEIVAP foi formulado de um modo que a preocupação central foi tão somente estabelecer os meios necessários para se concretizar os instrumentos de gestão segundo as definições legais da nova lei de águas. Enfim, não se verifica nenhuma preocupação ambiental mais ampla além das que não se encontrassem dentro da abordagem técnica predominante que vislumbrava ser resolvida através da cobrança pelo uso da água. O aspecto participativo e democrático da sociedade, ao que parece, se resumiu somente na aprovação ou não do PRH no comitê, que conforme demonstramos é composto em sua maior parte pelos setores usuários, poder público e ONG's.

Todo esse processo indica bem o caráter instrumental da nova lei de águas, dado que as definições contidas no relatório da COPPETEC para a construção do PRH ocorreu no sentido de dedicar toda sua atenção para condicionar as ações de recuperação ambiental da bacia ao sucesso de um instrumental econômico. Nesse sentido, o PRH definiu primeiramente os termos de outorga para em seguida definir como se daria a cobrança aos usuários

(COPPETEC 2002 d, 2002 e). Necessário também destacar que a questão da dominialidade das águas é um fator que deve ser levado em consideração ao analisar os processos de outorga. Desde a Constituição de 1988 o domínio sobre os corpos d'água são da União ou dos Estados. Devido essas questões, as outorgas são bastante variadas, conforme indica o estudo da COPPETEC (2002 d), ao demonstrar, por exemplo, as que ocorreram no estado de São Paulo até setembro de 2001, momento em que das 1.945 outorgas realizadas a partir de águas superficiais no estado, 230 foram em rios federais e 1275 em rios estaduais, além de 440 poços.

De qualquer modo, o relatório da COPPETEC que definiu as prioridades de outorga para o PRH, constatava que até aquele momento os processos de outorga, que foram realizados no Paraíba do Sul, consideravam apenas a questão da quantidade de água, não se atentando para aspectos relacionados à qualidade. Tal fator levou a uma situação em que existia água disponível no rio, mas com qualidade baixa que a tornava imprestável para os mais diferentes usos. É talvez nesse sentido que o PRH destacava o problema da qualidade das águas como mais importante a ser observado no processo de outorga a partir daquele momento, e assim chamava a atenção para necessidade de definição dos usos insignificantes dos recursos hídricos e para o cadastramento dos usuários.

Considerando o aspecto estático do usuário saneamento urbano (o crescimento do uso se faz muito lentamente, na taxa de crescimento da população afetada), não cabe o estabelecimento de uma diretriz para novas outorgas neste setor. A prioridade para a outorga, neste caso, passa a ser o reconhecimento dos usuários atuais (não só de saneamento), num processo que combina a um só tempo o cadastramento e a outorga. Uma outra diretriz, coerente com esta, é a de não outorgar lançamentos de DBO de indústrias que não disponham de estações de tratamento de efluentes industriais compatíveis com o grau de eliminação das ETEs sendo propostas no plano (tratamento secundário). (COPPETEC, 2002 d, p 10)

Diante disso, as prioridades do processo de outorga inseridos tiveram por meta inicial estabelecer a regularização dos usos da água por meio de um trabalho amplo de cadastramento de usuários, inclusive com uma proposta de realizar tal ação em conjunto com os Estados. Os usos a serem outorgados incidiriam sobre captação de água superficial, lançamento de efluentes e extração de água subterrânea. Os usuários alvo seriam os setores de saneamento, mineração, agricultura, aquicultura e criação de animais, além de usinas termelétricas.

Os objetivos, de acordo com a COPPETEC (2002 d, p12) seriam: simplificação e universalização do processo de outorga; outorga dos usos atuais, o mais abrangente possível; integração e uniformização dos processos de outorga nas esferas federal e estadual, na medida do possível; obtenção de dados suficientes para subsidiar o início do processo de cobrança

pelo uso dos recursos hídricos na bacia, com ênfase na aplicação do princípio poluidor pagador; constituição de cadastro com informações adicionais necessárias à gestão dos recursos hídricos.

Os critérios postulados para obtenção da outorga passavam por um processo inicial de convocação dos usuários e com prazo definido para resposta. Também incluíam contatos diretos com os usuários identificáveis, e a regularização dos usos correntes. A intenção era ter a definição do perfil dos usuários das águas do Paraíba do Sul por meio de um trabalho de identificação em conjunto com os Estados, direcionados para estabelecer um sistema comum de outorga que possibilitasse a implantação da cobrança de forma única entre os domínios federal e estadual do rio.

Em síntese, o PRH do rio Paraíba do Sul, no que diz respeito aos processos de outorga, teve por meta a tentativa de estabelecer regras e critérios técnicos, além da definição do que seria considerado uso insignificante da água. Longe de estabelecer um planejamento socioambiental debatido com a população que influenciasse as outorgas, o principal parâmetro que em princípio condicionou todo o processo foi o controle dos usuários através da regularização do cadastro, de modo que possibilitasse uma maior eficiência na cobrança pelo uso da água. Enfim todas as ações do CEIVAP, bem como de todas as demandas socioambientais, principalmente a universalização do tratamento de esgoto, foram condicionadas ao sucesso da cobrança pelo uso da água.

5.2 – A ideologia da equalização de responsabilidades presente na cobrança pelo uso da água.

A cobrança no CEIVAP até o final de 2014 rendeu à região da bacia o montante de R\$ 121.318.515,28 próprios da arrecadação. Praticamente a totalidade desse valor foi repassada para projetos com contratos de gestão firmados pelo comitê com as prefeituras da região, e envolveu obras e projetos de gerenciamento de recursos hídricos voltados para coleta de dados e informações, educação ambiental, recuperação da qualidade ambiental com base em obras de tratamento e coleta de esgoto, proteção e aproveitamento da água partir de campanhas de uso racional, e por fim, projetos de atendimento às deliberações do comitê voltados para o PRH³¹⁸.

³¹⁸ Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/Arrecadacao/2014/AcumuladaPBS_2014.pdf> Acesso em set. 2015.

A maior parte dos recursos financiaram projetos de recuperação da qualidade ambiental e construção de Estação de Tratamento de Esgotos (ETE), redes coletoras, esgotamento sanitário e elaboração de planos municipais de saneamento das cidades que compõem a bacia do Rio Paraíba do Sul. Segundo dados do AGEVAP, as utilizações desses recursos desde 2003 até 2015 em projetos concluídos, em andamento, e em fase de contratação, consumiram R\$ 40.714.022,24 e tiveram uma contrapartida de R\$ 36.458.206,51. A maior parte das cidades que entraram com contrapartida foram as que utilizaram os recursos da cobrança pelo uso da água para ETE's e redes coletoras de esgoto³¹⁹. Esses talvez sejam os projetos de maior impacto para a região.

Recursos destinados diretamente às atividades do AGEVAP na elaboração de estudos e planejamento em parceria com empresas de engenharia contabilizaram R\$ 12.496.956,05, de maneira que desse valor foram transferidos para os projetos o total de R\$ 4.724.521,12, correspondente aos projetos já concluídos³²⁰. Um exemplo da utilização desses recursos é o projeto de estudo para aperfeiçoamento da metodologia de cobrança pelo uso da água realizado pelo AGEVAP em parceria com a empresa privada Gama Engenharia, que obteve R\$ 454.535,86 junto aos recursos da cobrança³²¹.

Outras formas de utilização do dinheiro advindo da cobrança pelo uso da água na bacia do Paraíba do Sul foram para projetos de gerenciamento de recursos hídricos, que até o final de 2014 já haviam tomado R\$ 2.235.810,69. Esses projetos em sua maioria são conduzidos por Institutos Ambientais, Fundações, Universidades e algumas prefeituras, e incluem educação ambiental e cursos com a mesma temática, sendo um deles ministrado à distância, segundo ocorreu com o curso realizado pela Fundação Casimiro Montenegro que recebeu R\$ 244.960,00 para um projeto desse tipo. Outro exemplo é o programa de educação ambiental e conscientização da Comunidade Onça Pintada e Anjos de São Francisco, no município de Valença/RJ, realizado pelo Instituto Ipanema que recebeu até o final de 2014 o valor de R\$ 135.000,00 do AGEVAP. O Instituto Ipanema (Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente) além de ser o tomador de recursos para o projeto citado, também foi representante da sociedade civil no período 2007-2009 pelo Estado do Rio de Janeiro, conforme pode ser consultado na deliberação 82/2007 do CEIVAP³²². Outro projeto

³¹⁹ Dados mais detalhados podem ser conferidos em <<http://www.agevap.org.br/agevap/conteudo/Recuperacao-Qualidade-Ambiental.pdf>> Acesso em jun/2015

³²⁰ Disponível em <<http://www.agevap.org.br/agevap/conteudo/Atendimento-Deliberacao-CEIVAP.pdf>> Acesso em jun/2015

³²¹ Ibidem.

³²² Disponível em <<http://www.ceivap.org.br/downloads/delib/Deliberacao%2082.pdf>> Acesso em jun. 2015

foi realizado pelo Instituto Oikos³²³ voltado para gestão participativa dos Recursos Hídricos que recebeu R\$ 85.730,80³²⁴.

Outra finalidade dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água nesse período foi para proteção e aproveitamento dos recursos hídricos em projetos de campanha pelo uso racional da água, elaboração de sistema de informações geográficas e geoambientais da bacia, diagnóstico socioeconômico e ambiental, e recuperação de mata ciliar. Esses projetos receberam até o final de 2014 R\$ 1.615.004,88, sendo que o Diagnóstico Socioeconômico Ambiental e Apoio das Ações de Comunicação da Bacia do Rio Sesmarias, nos Municípios de Resende e São José do Barreiro, realizado pela empresa Crescente Fértil – Projetos Ambientais, Culturais e de Comunicação, teve recursos da ordem de R\$ 404.958,15. Ao lado do Projeto de Caracterização Cartográfica e Estatística da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul realizado pela Fundação Professor Carlos Augusto Bittencourt – FUNCAB, que recebeu R\$ 520.459,20, foram os que absorveram o maior volume de recursos para proteção e aproveitamento dos recursos hídricos, até mesmo maiores entre os observados em projetos para recuperação de mata ciliar³²⁵.

Os esforços do CEIVAP para implantar a cobrança pelo uso da água como forma de se obter recursos para solução dos problemas da bacia, em especial no que diz respeito ao tratamento de esgoto, tornou o comitê um ambiente de disputa por recursos e debates meramente tecnicistas envolvendo a bacia. Da aprovação da cobrança em diante, Ioris (2008) relata um clima pouco democrático existente no comitê, constatando a predominância dos temas relacionados às Câmaras Técnicas tomando conta das reuniões do CEIVAP, preocupada tão somente com as questões burocráticas que envolviam a gestão, além da pouca atenção dada aos problemas ambientais mais significativos. Através de trabalho de campo realizado no Comitê, Ioris demonstra situações em que se percebe tão somente a defesa de interesses de usuários e do poder público, de modo que muitas vezes a população é aliçada das discussões acerca de decisões importantes a serem tomadas na bacia.

Exemplo dado por Ioris nesse sentido diz respeito às queixas feitas no CEIVAP, por participantes das reuniões, em relação à definição de qual seria a distribuição mais justa da

³²³ De acordo com informações obtidas através do site do instituto, ele é definido como: “O Instituto Oikos de Agroecologia é uma associação sem fins lucrativos de direito privado, fundada em setembro de 2003, qualificado como OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, pelo Ministério da Justiça, certificado como Entidade Ambientalista do Estado de São Paulo, pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – CadEA, e sua sede está localizada na cidade de Lorena no Vale do Paraíba, Estado de São Paulo.” Disponível em < <http://www.institutooikos.org.br/o-instituto.html> > Acesso em abr. 2015.

³²⁴ Disponível em <http://www.agevap.org.br/agevap/conteudo/Gerenciamento-Recursos-Hidricos.pdf>

³²⁵ Disponível em: < <http://www.agevap.org.br/agevap/conteudo/Protecao-Aproveitamento-Recursos-Hidricos.pdf> > Acesso em set. 2015.

água entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, ou mesmo questões levantadas sobre a deterioração de trechos inferiores do rio. A afirmação de Ioris, que pode ser facilmente constatada nas atas das reuniões do CEIVAP, é que nem uma, e nem outra questão, teve a devida atenção merecida por parte dos que controlam o direcionamento das atividades do comitê. Um dos fatos apontados e que serve de exemplo é aprovação da usina hidroelétrica de Itaocara pelo Comitê.

Provavelmente o melhor exemplo da incapacidade do CEIVAP de administrar os problemas e conflitos na bacia esteja relacionado à aprovação da usina hidroelétrica de Itaocara, uma unidade com potencial de geração de 195 MW e que está associada a um reservatório com 76 km² de área superficial. Em 23 de agosto de 2005, membros do comitê defenderam a aprovação sumária da nova barragem, mas foram então questionados por uma representante de ONG. Uma nova discussão sobre o mesmo assunto aconteceu em 16 de setembro de 2005 em uma reunião a que surpreendentemente compareceram apenas os representantes dos empreendedores, mas não a população local que seria desalojada com a construção da nova barragem [...] Esse simples exemplo demonstra como o comitê, que deveria ser uma arena de franco debate e de decisões democráticas, passou a funcionar como um órgão com as portas fechadas aos grupos mais vulneráveis da população. A controvérsia relacionada à barragem de Itaocara talvez seja o caso mais ilustrativo, mas seguramente não foi o único momento em que o papel do comitê como fórum legítimo e paritário de representação tenha sido aviltado (há menção a situações análogas nas próprias atas do comitê). Exemplos dessa natureza levam à conclusão que, apesar da retórica de participação e descentralização adotada pelo CEIVAP em suas publicações, o comitê de bacia tem de fato apenas um tênue compromisso com a maioria da população local e com o universo maior de pequenos usuários de água. (IORIS, 2008, p 38)

A situação relatada acima por Ioris pode ser constatada na ata da reunião do CEIVAP do dia 23 de agosto de 2005, momento em que o representante do Instituto Ipanema pediu vistas antes da votação do projeto da hidroelétrica, ao afirmar existir inúmeros questionamentos feitos pela sociedade civil em relação aos impactos da barragem. Sua indagação argumentava que não havia segurança para aprovar o ofício encaminhado ao IBAMA pelo CEIVAP, que dava posição favorável para instalação da hidroelétrica. Reclamava, inclusive, que não constava nos documentos da pauta da reunião a minuta do ofício que seria enviada ao IBAMA. O pedido foi acatado pelo presidente do CEIVAP que adiou a votação para reunião seguinte³²⁶.

Na reunião realizada em setembro a representante do Instituto Ipanema entregou ao presidente do CEIVAP um parecer, em que recomendava que o comitê exigisse da empreendedora da usina informações completas sobre as soluções a serem dadas para os que fossem atingidos pela barragem, e quais os benefícios que a comunidade local teria com a construção da hidroelétrica. Segundo consta na ata, a Câmara técnica do CEIVAP já tinha

³²⁶ Ata da reunião disponível em <<http://www.ceivap.org.br/downloads/ATA3RECEIVAP230805JFMG.pdf>>. Acesso em nov. 2014.

dado parecer favorável ao IBAMA para construção da usina, o que fez com que o representante do CREA-RJ presente na reunião solicitasse ao CEIVAP uma revisão desse parecer, para que assim fosse exigido da empreendedora da usina medidas menos impactantes.

O diretor da Itaocara Energia presente na reunião rebateu o mesmo ao afirmar que estava cumprindo todas as exigências do órgão ambiental, e que não via motivos para rever a construção da usina. O próprio advogado do IBAMA disse que não era responsabilidade do comitê estabelecer relatórios de impacto ambiental, mostrando posição favorável para construção. Nesse sentido, o CEIVAP, por meio de sua diretoria, se colocou totalmente submisso às orientações de construção da Usina, referendando a mesma através de um ofício enviado ao IBAMA que concluía dizendo:

[...]o CEIVAP considera desnecessário, no caso específico da UHE Itaocara, com outorga aprovada, voltar a se pronunciar sobre o licenciamento ambiental; já para os próximos empreendimentos gostaríamos que o IBAMA nos consultasse diretamente, para que possamos realizar uma reunião pública, no âmbito do plenário do Comitê e, assim, contribuir previamente no processo de licenciamento ambiental” (CEIVAP, 2006, p 2)

Praticamente, além das duas vozes dissonantes conforme demonstrado acima, o papel deliberativo do comitê foi diminuído pela maioria dos próprios integrantes da diretoria, de forma que foi relevado inclusive o papel do mesmo na aprovação da usina em questão. Chama atenção outro aspecto presente no ofício enviado ao IBAMA em que se afirma que a outorga para usina já havia sido dada. Ou seja, o debate sobre a outorga do uso da água para construção da usina não ocorreu no âmbito do comitê.

Se diante da construção de uma obra importante de barragem, com capacidade para desalojar moradores locais, e que traz normalmente inúmeros impactos sociais e ambientais, a posição do comitê foi praticamente submissa às vontades da empresa empreendedora do projeto de construção da usina, sendo que a outorga concedida para o uso da água pela ANA não foi sequer debatida com o Comitê, como esperar que esse chamado “parlamento das águas” seja realmente um porta voz da população no direcionamento dos caminhos e estratégias da bacia, segundo os entusiastas da nova lei de águas querem fazer acreditar.

Para Ioris (2008) estas situações reafirmam que o papel do CEIVAP é impor um modelo de gestão tecnicista e burocrático a uma população desorganizada e incapaz de se envolver nas instâncias formais. Decisões importantes sobre o rumo da bacia continuam sendo tomadas e direcionadas segundo os mesmos interesses que historicamente se beneficiaram e degradaram as águas da região. Porém, agora se utilizam de um discurso de fachada de que os

rumos da bacia são decididos de forma democrática, de modo que podem assim dividir a responsabilidade dos impactos com toda sociedade.

Não apenas isso, mas a insistência da ANA e do CEIVAP na pauta única da cobrança pelo uso da água, como principal meio de gestão dos recursos hídricos, tem um papel emblemático no sentido de neutralizar a participação popular. Isso ocorre através do predomínio de uma linguagem essencialmente técnica e econômica nas reuniões e nas definições das regras e ações para as bacias hidrográficas, condicionadas a partir de um direcionamento das políticas ambientais segundo os interesses da valorização do capital que depende do uso da água em escalas ampliadas.

No entender de Ioris (2008), a insistência na cobrança como principal meio de gestão tem o sentido de burocratizar a participação da sociedade, e com isso reduzir prováveis tensões sociais e diminuir os possíveis riscos que o novo modelo de gestão das águas poderia por ventura trazer para quem sempre usou indiscriminadamente as águas da maneira como quis.

Contudo, uma análise mais cuidadosa dos objetivos, procedimentos e resultados obtidos pelo comitê sugere que a manutenção da degradação ambiental e a falta de inclusão social significativa são demonstrações da inadequação estrutural do comitê e do modelo regulatório em implantação, que sistematicamente cede a soluções de caráter tecnoburocrático. Essa conclusão em relação aos problemas que persistem na bacia pode ser demonstrada pela 'agenda única' dedicada à implantação da cobrança. Tomando-se em conta o contexto de reformas institucionais e a discrepância entre construção retórica e mudanças efetivas, fica claro que a principal deformação causada pela concentração de esforços em torno da cobrança se relaciona à neutralização da participação popular. (IORIS, 2008, p 39)

Além disso, é perceptível que a função mais evidente da cobrança pelo uso da água como forma de gestão foi colocar no mesmo patamar de responsabilidade toda sociedade, omitindo e até mesmo relevando a ação poluidora dos grandes usuários no rio Paraíba do Sul. Ioris (2008) afirma ainda que a partir da efetivação de instrumentos de gestão ambiental baseados em regras do mercado, os usuários passaram a ser tratados de acordo com sua capacidade de pagamento. Ocorre, então, um acobertamento das responsabilidades dos maiores poluidores na degradação e recuperação dos mananciais, ao passo que as diferenças sociais estabelecidas ao longo da história não são levadas em consideração no estabelecimento dos preços. Percebe-se nesse caso um processo de legitimação das atividades que mais contribuíram para degradação da bacia a partir da justificativa do pagamento pelo uso da água, além do uso político desse instrumento pelas indústrias.

É com base nessas avaliações que Ioris (2008) afirma que industrialistas e irrigantes fazem uso político da sua contribuição financeira ao comitê, como argumento em favor de

outras compensações fiscais, ou mesmo como garantia de uma aplicação menos rigorosa da legislação ambiental. Isso acaba de certa forma minimizando questionamentos para atividades historicamente poluidoras, a partir do argumento de que o usuário está pagando pelo uso e contribuindo para recuperação ambiental da bacia. Praticamente é dada uma carta em branco para o usuário no sentido de que desde que ele pague pela água e siga um conjunto mínimo de regras ambientais, ele tem o direito de usá-la da forma e na quantidade que precisar. Questões sociais e ambientais mais amplas acabam ficando subsumidas a esse discurso da arrecadação de recursos financeiros com a cobrança voltados para recuperação ambiental.³²⁷

Nesse sentido, se mantém inalterado e é reforçado o controle do uso da água por parte de determinados usuários, o que faz com que mais do que uma possível tomada de consciência ambiental dos setores industriais e agrícolas, a cobrança acaba servindo de justificativa para o uso indiscriminado da água. A partir do momento que o poderio econômico prepondera, e as regras ambientais estabelecidas para outorga exigem somente procedimentos técnicos básicos de controle de vazão e de saneamento, prevalece apenas a garantia de uma mínima qualidade das águas para a região, o suficiente para não interferir nas atividades econômicas.

Mais do que arrecadar recursos para recuperação da bacia hidrográfica, ou mesmo induzir o consumidor ao seu uso racional, a cobrança permitiu que a água entrasse numa lógica mercantilista inibindo questionamentos mais agudos da sociedade em relação à forma como a mesma é utilizada na indústria e no agronegócio, e ao mesmo tempo evitou maiores questionamentos aos setores usuários no que se refere à ampliação da apropriação privada, sobretudo devido à utilização do discurso de sustentabilidade. Dentro da ótica de desenvolvimento voltado para a acumulação de capital, a busca do crescimento econômico que depende de recursos naturais em larga escala, acaba se dando através de inovações técnicas e até mesmo de instrumentos economicistas como a cobrança pelo uso da água para garantir o controle sobre recursos necessários para reprodução do capital.

O discurso polissêmico de desenvolvimento sustentável, ancorado em práticas economicistas e aliado às inovações técnicas do setor produtivo, acabam conduzindo a uma mercantilização dos recursos naturais como a água, valorizando ainda mais a propriedade privada dos meios de produção. Dessa forma, além de garantir acesso aos insumos necessários

³²⁷ O consórcio que venceu o leilão para construção da usina de Itaocara, por exemplo, é formado pela Cemig e pela Light e as obras tinham previsão de início para janeiro de 2016. O Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) denuncia que até o momento os estudos de impacto socioambiental não dizem nada sobre a indenização para as famílias atingidas. Consultar: <<http://www.mabnacional.org.br/noticia/atingidos-por-uhe-itaocara-se-organizam-e-cobram-direitos>> Acesso em set/2015.

para sua reprodução com base na sua capacidade de pagamento, grupos econômicos ainda assumem uma postura ambientalmente responsável perante a população³²⁸.

Além do mais, se analisarmos os dados referentes à cobrança, é perceptível que o usuário comum é responsabilizado praticamente do mesmo jeito que os setores produtivos, ao passo que o preço cobrado das empresas de saneamento básico é repassado ao consumidor doméstico. Para industriais e empresários do agronegócio, a cobrança torna-se ainda mais interessante, de modo que ele pode dividir a fatura dos custos de uma possível recuperação ambiental da bacia com toda a população. Ideologicamente isso configura um fator interessante para os empresários, na medida em que se estabelece a ideia de equalização de responsabilidades entre todos os usuários da bacia. De acordo com dados da ANA, o setor de saneamento é responsável pela maior parcela dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na medida em que juntamente com o setor industrial ela corresponde a 90% do consumo de água na região.³²⁹

5.3 - Resultados objetivos da Cobrança pelo uso da Água no saneamento básico

Por conseguinte, ao se analisar dados apresentados pela AGEVAP, contidos no relatório que avaliou a implantação da cobrança pelo uso da água em bacias de domínio da União no rio Paraíba do Sul, conclui-se que vários dos mitos difundidos pelo instrumento de cobrança no que se relaciona ao consumo racional e recuperação ambiental da bacia merecem incisivos questionamentos.

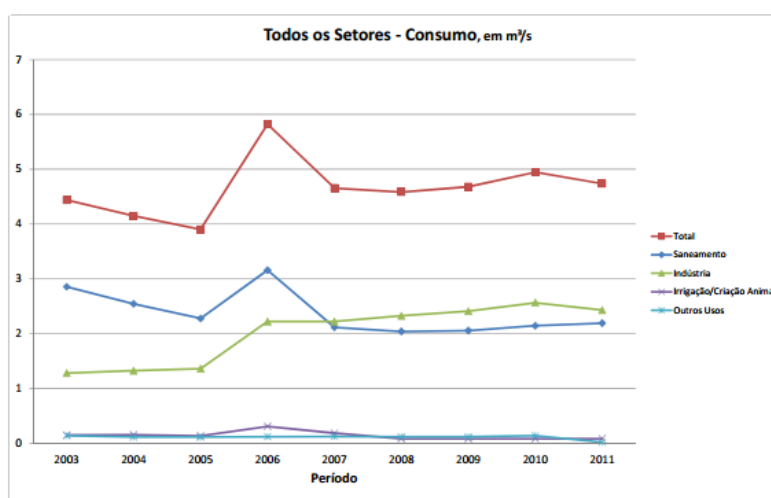
Primeiramente, a partir da avaliação do consumo de água dos usuários em situação de cobrança, o relatório demonstra que após quase 10 anos da implantação deste instrumento, o total consumido apresenta praticamente os mesmos índices do momento inicial de 2003. Vale destacar que ocorre uma oscilação no período, conforme é possível perceber no gráfico abaixo. Qual seja: após uma queda inicial no consumo, há uma elevação considerável a partir de 2005, seguida de uma redução já na sequência em 2007. A partir de então o consumo total segue uma linha quase regular, oscilando um pouco em 2010, mas praticamente mantendo o mesmo nível de consumo de 2003. O setor industrial aparece como o usuário responsável pela

³²⁸ A CSN, por exemplo, uma das indústrias que mais consome recursos hídricos do Paraíba do Sul, faz grande propaganda de suas ações ambientais adotando o discurso de empresa com responsabilidade ambiental. Na sua página na internet, as ações da empresa que são feitas em conjunto com o CEIVAP são destacadas, conforme pode ser percebido no link a seguir. Cf. em <http://www.csn.com.br/irj/go/km/docs/csn_multimidia/csn/html/rel2011/responsabilidade-ambiental.html>

³²⁹ Consumo detalhado da bacia pode ser consultado em: <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/Cobranca/RelatorioAvalImplCobPBS03_11.pdf> Acesso em mai. 2015.

elevação dos índices de consumo, ao passo que no de saneamento é possível notar uma relativa queda em relação aos índices de 2003. Se realmente a cobrança pelo uso da água teve impacto nesses índices, induzindo os usuários a um consumo mais reduzido, certamente ela afetou mais os usuários domésticos do que o setor produtivo.

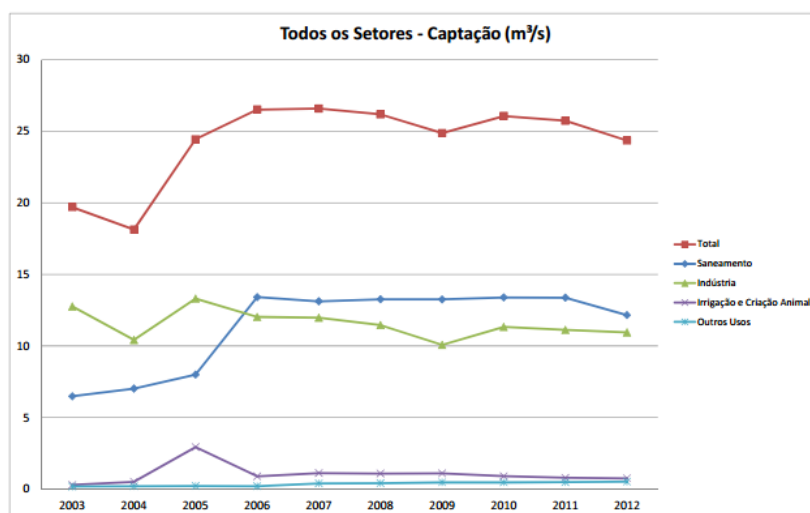
Figura 6 - Consumo de água na Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul por setor (2003-2011)



Fonte: AGEVAP (2011)

Em relação à capitação da água, o índice total se elevou consideravelmente ao compararmos todo o período, porém, ao contrário do que ocorre com o consumo, se percebe uma diminuição no setor industrial. Nessa situação, o setor de saneamento é responsável pela elevação dos números quanto à capitação de água. Chama a atenção que praticamente todo setor industrial da região mantém índices de captação e consumo muito próximos a de todo setor de saneamento dos municípios da bacia do Paraíba do Sul envolvidos na cobrança, fator que por si só indica o impacto da indústria no conjunto de recursos hídricos da região.

Figura 7 - Captação de água na Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul por setor (2003-2011)



Fonte: AGEVAP (2011)

Complementando os dados acima, o relatório da AGEVAP (2011) demonstra ainda que houve aumento de 7% no volume de água captada no período. No setor industrial, a queda demonstrada no gráfico em relação à captação correspondeu a 18% ao longo do período. O uso da água no meio rural é responsável por uma pequena captação, o que reflete em grande medida o processo avançado de urbanização da região do Paraíba do Sul. O que de fato teve uma mudança um pouco mais visível foi no relativo à carga orgânica, que sofreu uma redução de 35% entre 2007 e 2011, fator que não pode ser creditado unicamente à cobrança pelo uso da água, devido ao fato de haver outras fontes de investimento ligadas diretamente às empresas de saneamento.

Contudo, ao avaliar a relação de cada setor no referente ao montante de recursos arrecadados, o relatório da AGEVAP (2011) indica que até 2011, existiam 296 usuários cadastrados, com um valor anual de cobrança na média dos R\$ 10 milhões. Havia 100 usuários da indústria e mineração e 89 do setor de saneamento. Os valores arrecadados seguiram a mesma proporção de usuários cadastrados por setor, de modo que 56% dos recursos são originários do setor de saneamento e 43% do setor industrial.

Tabela 5 - Dados de arrecadação por setor usuário 2003-2011.

Ano	Setores Usuários	Arrecadação	%
2003	Saneamento	R\$ 3.129.789	53
	Indústria	R\$ 2.767.649	47
	Irrigação/Criação Animal	R\$ 3.843	0
	Outros Usos	R\$ 2.758	0
	Total	R\$ 5.904.038	
2004	Saneamento	R\$ 3.874.478	65
	Indústria	R\$ 2.063.954	35
	Irrigação/Criação Animal	R\$ 2.343	0
	Outros Usos	R\$ 17.159	0
	Total	R\$ 5.957.933	
2005	Saneamento	R\$ 4.659.661	74
	Indústria	R\$ 1.580.422	25
	Irrigação/Criação Animal	R\$ 2.889	0
	Outros Usos	R\$ 28.216	0
	Total	R\$ 6.271.188	
2006	Saneamento	R\$ 5.099.362	76
	Indústria	R\$ 1.595.641	24
	Irrigação/Criação Animal	R\$ 1.295	0
	Outros Usos	R\$ 32.846	0
	Total	R\$ 6.729.144	
2007	Saneamento	R\$ 4.206.475	68
	Indústria	R\$ 1.932.805	31
	Irrigação/Criação Animal	R\$ 24.866	0
	Outros Usos	R\$ 20.357	0
	Total	R\$ 6.184.503	

	Saneamento	R\$ 6.123.347	76
	Indústria	R\$ 1.887.128	23
2008	Irrigação/Criação Animal	R\$ 16.546	0
	Outros Usos	R\$ 51.954	1
	Total	R\$ 8.078.976	
	Saneamento	R\$ 7.121.391	72
	Indústria	R\$ 2.606.004	26
2009	Irrigação/Criação Animal	R\$ 19.847	0
	Outros Usos	R\$ 144.718	1
	Total	R\$ 9.891.960	
	Saneamento	R\$7.383.705	59
	Indústria	R\$ 4.740.898	38
2010	Irrigação/Criação Animal	R\$ 14.023	0
	Outros Usos	R\$ 272.867	2
	Total	R\$ 12.411.494	
	Saneamento	R\$ 6.937.104	27
	Indústria	R\$ 18.491.617	72
2011	Irrigação/Criação Animal	R\$ 14.989	0
	Outros Usos	R\$ 121.712	0
	Total	R\$ 25.565.422	
	Saneamento	R\$ 48.535.312	56
	Indústria	R\$ 37.666.116	43
Total	Irrigação/Criação Animal	R\$ 100.641	0
	Outros Usos	R\$ 692.587	1
	Total	R\$ 86.994.656	

Fonte: AGEVAP (2011)

Cabe ressaltar que a metodologia de cobrança sofreu alterações, sendo que os valores tiveram preços diferentes ao longo do período analisado, embora o preço cobrado dos setores da indústria e saneamento não tenham se diferenciado em nenhum momento. Do primeiro PRH de 2002 até 2006, os valores cobrados eram divididos por setores. Desde 2007 não há essa diferenciação, mas sim entre água captada, consumida e por DBO. O usuário doméstico, que utiliza a água sem fins comercial ou produtivo, paga o mesmo preço do setor industrial. Como colocado anteriormente, não há diferenciação nas responsabilidades, na medida em que todos os usuários são obrigados a pagar o mesmo valor independente do seu grau de impacto nas águas da bacia, e assim dividem igualmente os custos da suposta recuperação ambiental da bacia.

Tabela 6 - Preço Público Unitário: Cobrança pelo uso da água Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

Período 2003 – 2006	Preço Público Unitário (PPU) – R\$/m³
Indústria e Saneamento	0,02
Aquicultura	0,0004
Agricultura	0,0005
Mineração e areia	0,0200
Período 2007 – atual	Preço Público Unitário – R\$/m³
Água captada	0,01
Água Consumida	0,02
Preço Público Unitário – DBO R\$/kg	0,07

Fonte: AGEVAP (2011)

Com base nos dados contidos nos relatórios do PRH, podemos perceber que a cobrança gerou receitas para investimentos em recuperação de mata ciliar e tratamento de

esgotos, porém, com valores muito distantes do necessário para recuperação ambiental de todos os rios da bacia. Se compararmos com as estimativas do primeiro PRH (COPPETEC, 2002) que previa a necessidade de investimentos de R\$ 150.000.000,00 anuais durante duas décadas, parece evidente que a cobrança pelo uso da água não tem a capacidade de suprir essa demanda. Não por acaso, os avanços nos índices de saneamento básico na região foram tímidos nesse período, o suficiente para manter a região um pouco acima das médias nacionais divulgadas pelo IBGE, ou seja, nada diferente do que já ocorria na região sudeste. Praticamente não dá para afirmar que houve impacto na recuperação ambiental, sobretudo quando levamos em consideração à universalização do tratamento de esgoto.

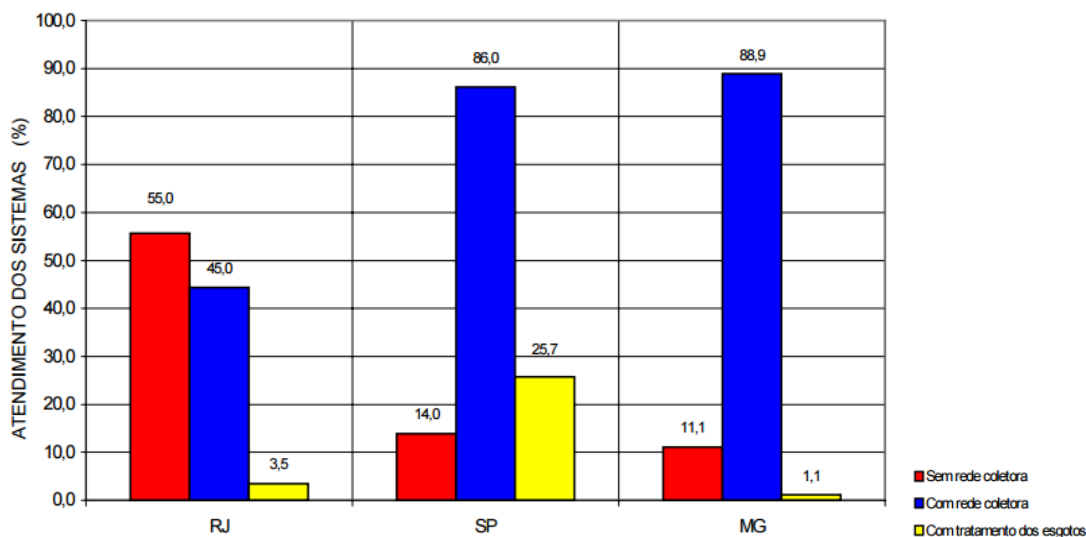
Embora os recursos da cobrança tenham sua importância, é necessário pontuar que nos projetos de recuperação ambiental que envolve construção de ETE's, houve contrapartidas, seja da ANA com o PRODES, ou das empresas de saneamento e autarquias locais. Além do mais, a bacia do rio Paraíba do Sul, em sua maior parte, é uma região que possui companhias estaduais de abastecimento e saneamento estruturadas, como é o caso da SABESP em São Paulo, da COPASA em Minas gerais, além de serviços autônomos e empresas municipais consolidadas. Os investimentos da cobrança pelo uso da água se tornaram na realidade um complemento para essas empresas, que possuem maiores chances de apresentar resultados mais relevantes, dado a capacidade maior de investimentos que elas possuem.

O impacto mínimo da PNRH para recuperação ambiental da bacia pode ser mais bem compreendida por meio de uma análise da evolução dos serviços de saneamento básico na região. Se a gestão ambiental se resumiu a um processo de implantação de medidas tecnologicistas no Paraíba do Sul, praticamente imposta pelo governo federal por meio da ANA, convém, entretanto, entender melhor o que ocorre a partir da consolidação do CEIVAP e das políticas voltadas para cobrança pelo uso da água. Para isso utilizamos dados da ANA e dos PRH do CEIVAP elaborados pela COPPETEC em 2002 e 2006, e pela COHIDRO em 2013.

No início dos anos 2000, quando o CEIVAP estava em fase de consolidação, a situação na bacia hidrográfica apresentava demasiados problemas em relação ao saneamento básico, com índices baixíssimos de tratamento de esgotos. Ao afirmar que um sistema de esgotamento sanitário “só é completo quando há coleta, tratamento e disposição final adequada dos esgotos produzidos”, o primeiro PRH publicado em 2002 pela COPPETEC demonstrava que apenas 10% do esgoto era tratado, sendo que nas áreas mineiras e

fluminense, os índices estavam abaixo dos 3,5%. No Rio de Janeiro, por exemplo, a falta de redes coletoras atingia na época mais da metade da bacia, conforme pode ser notado no gráfico abaixo:

Figura 8 - Situação dos Sistemas de Esgotamento Sanitário da Bacia do rio Paraíba do Sul (2002)



Fonte: COPPETEC (2002, p IV. 29)

Em relação ao abastecimento de água, os números apresentados pelo PRH davam conta que 88% da região era atendida por sistemas completos, que incluíam captação, tratamento, reservação, e distribuição. A justificativa apontava para um aspecto histórico que caracterizou o setor de saneamento básico no Brasil, no caso, os investimentos em esgotamento sanitário sempre foram inferiores aos realizados em abastecimento de água. No caso da situação mais confortável dos municípios paulistas, o próprio relatório condicionava a maior cobertura de serviços desse tipo às cidades atendidas pela Sabesp (COPPETEC, 2002).

Embora o PRH da COPPETEC demonstrasse otimismo com os programas da ANA como o PRODES, e apresentasse grande entusiasmo com uma política que considerava como principal medida ambiental a precificação da água, é interessante notar que já no primeiro PRH de 2002, havia desconfiança que somente os recursos da cobrança pudessem realmente solucionar a demanda financeira necessária para ampliar o tratamento de esgoto.

Os prognósticos são otimistas quando se considera o lançamento do Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas, concebido pela ANA, que incentiva a implantação de estações de tratamento de esgotos mediante a compra do efluente tratado até o valor correspondente a 50% do custo do empreendimento ou de seu valor de referência aliado à aplicação dos recursos provenientes da arrecadação pelo

uso da água. Essa arrecadação, com previsão anual da ordem de R\$14 milhões, cuja implantação está prevista para 2002 pelo CEIVAP, deverá ser revertida em ações necessárias à recuperação ambiental da bacia, na qual estão previstas as obras de saneamento.

No entanto, não se deve supor que, por si sós, essas ações solucionarão os problemas do setor a curto prazo, pois há o fato de que, para a implantação de obras desse porte, os prestadores de serviços de saneamento deverão construir estações de tratamento e para tal, recorrer a financiamentos, inacessíveis a grande parte deles, além de buscar recursos para a execução das obras complementares, tais como coletores troncos, interceptores e estações elevatórias. (COPPETEC, 2002 a, p IV 30)

Ao mesmo tempo, o próprio PRH reconhecia que os recursos da cobrança favoreceriam apenas prestadores de serviços com condições financeiras de entrar com contrapartida. No caso, empresas consolidadas e de maior abrangência como a Sabesp, por exemplo, seriam as maiores beneficiárias, ao passo que deixaria à margem autarquias municipais que não pudessem ter recursos próprios ou capacidade de obter financiamentos. Esse prognóstico acaba se confirmando ao longo da década, conforme veremos adiante na relação dos maiores tomadores de recursos da cobrança pelo uso da água.

A partir do segundo PRH da Bacia do Rio Paraíba do Sul, também elaborado pela COPPETEC com contrato firmado em março de 2006, referente ao período 2007-2010³³⁰, realizado num momento em que a Agência de Bacia – AGEVAP –, já se encontrava em funcionamento, os trabalhos foram feitos delimitando as informações ambientais e socioeconômicas da região, ao apresentar, dessa forma, os dados específicos de cada sub-bacia do Paraíba do Sul. Esse novo plano de recursos hídricos é considerado como uma atualização do anterior. O acordo entre a AGEVAP e a COPPETEC preparou “cadernos” específicos para cada uma das nove sub-bacias ao longo dos trechos do Paraíba do Sul, e estabeleceu especificamente planos de investimentos e ações delimitadas para cada região.

As divisões para realização dos estudos e ações foram feitas obedecendo às áreas de abrangência dos comitês locais estaduais existentes no Paraíba do Sul, ou organismos de bacia que haviam sido formados pelos municípios. No caso, a bacia do Paraíba do Sul possui vários comitês estaduais de sub-bacias subordinados ao CEIVAP: Comitê Paulista do Rio Paraíba do Sul; Comitê Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Pomba e Muriaé – COMPE; Comitê Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Preto e Paraibuna - PS1; e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piabanha e Sub-bacias Hidrográficas dos Rios Paquequer e Preto. As associações locais de sub-bacias compreendem a Associação de Usuários das Águas do Médio Paraíba do Sul (AMPAS); Consórcio Intermunicipal para a

³³⁰ Contrato n° 019/2001, celebrado com a Agência Nacional de Águas (ANA) - Projeto Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (PGRH).

Recuperação Ambiental dos Rios Bengalas, Negro, Grande e Dois Rios (BNG-2); e o Consórcio de Municípios e Usuários da Bacia do Rio Paraíba do Sul para a Gestão Ambiental da Unidade Foz (GT-Foz)³³¹. Assim, levando em consideração os dados apresentados pelos Cadernos específicos da COPPETEC para atualização do PRH, podemos ter uma visão mais detalhada de como se encontrava a situação dessas regiões, sobretudo quanto ao abastecimento de água e tratamento de esgoto.

Entre as nove regiões de sub-bacias, o trecho paulista do Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul é a que apresentava melhores condições de saneamento básico. É também a região que possui o maior parque industrial da bacia e um conjunto de usinas hidrelétricas. Os reservatórios das usinas acabam funcionando como regularizadores das águas do Paraíba do Sul a partir do controle de inundações e derivação das águas para a região metropolitana do Rio de Janeiro.

A população estimada em 2006 era de mais de dois milhões de habitantes. O PRH se baseou nas 15 cidades consideradas as mais importantes da região e que concentram mais de 90% da população local. A situação naquele momento indicava que 94,6% do trecho paulista do Paraíba do Sul era coberto por redes de abastecimento de águas, e 32% possuíam tratamento de esgoto, no caso, o maior índice entre os três estados que compõem a bacia. A Sabesp era a responsável pelos serviços em 10 das 15 cidades analisadas no PRH³³².

Outra área de grande concentração industrial na bacia é a do médio Paraíba do Sul, que abrange 16 municípios do Rio de Janeiro e possui o segundo maior parque industrial da região, apresentando na época quase 1 milhão de habitantes. É nessa região que se encontra a CSN em Volta Redonda e a elevatória Santa Cecília, responsável pela derivação de água para o Sistema de energia Light. Ainda de acordo com informações do PRH, a derivação de vazão para geração de energia no sistema Light é de 160m³/s, que posteriormente chega à bacia do rio Guandu, e é utilizada no abastecimento da população da região metropolitana do Rio de Janeiro, que correspondia na época a 10 milhões de pessoas. O abastecimento de água completo cobria quase 90% da população, ao passo que o tratamento de esgoto correspondia a apenas 9,8%³³³.

³³¹ Detalhes maiores sobre os subcomitês e organismos de bacia ligados ao CEIVAP podem ser consultados no caderno de ações referente à área de atuação do CBH-PS, que fazem parte do PRH da bacia elaborado pela COPPETEC em 2006. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/CBH-PS-completo.pdf> > Acesso em jun. 2015

³³² Relatório detalhado sobre as características do trecho paulista do rio Paraíba do Sul também pode ser consultado no caderno de ações publicado pelo CEIVAP/AGEVAP referente à área de atuação do CBH-PS. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/CBH-PS-completo.pdf> > Acesso em jun. 2015

³³³ Informações do caderno de ações do PRH do CEIVAP/AGEVAP elaborado pela COPPETEC sobre a área de atuação da AMPAS. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/AMPAS-completo%20.pdf> > Acesso em mai. 2015.

Abrangendo 29 municípios do Estado de Minas Gerais, o Comitê Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Preto e Paraibuna (PS1) corresponde ao maior afluente do Rio Paraíba do Sul e apresentava uma população de 672.000 habitantes em 2006. Os índices de abastecimento de água mantém a média das regiões paulistas e fluminense, com cerca de 95% de cobertura. Contudo, o tratamento de esgoto apresentava índices muito baixos, com cerca de 1%, e ainda assim de forma parcial. De acordo com o PRH, a inexistência quase que total de tratamento de esgotos na região era o principal responsável pela intensa poluição dos córregos que atravessam as cidades. A manutenção e operação do sistema de água e esgoto estava sob responsabilidade em sua maioria da Companhia de Abastecimento de Minas Gerais (COPASA), ou de prefeituras com sistemas autônomos e empresas públicas municipais³³⁴.

Outra região fluminense da bacia do Rio Paraíba do Sul é correspondente ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piabanha e Sub-bacias Hidrográficas dos Rios Paquequer e Preto (Comitê Piabanha), que abrange 10 municípios. De acordo com o PRH, a bacia do rio Piabanha está entre as grandes sub-bacias formadora do rio Paraíba do Sul, e apresenta a maior cobertura florestal com cerca de 20%. É onde se encontra expressiva parcela da Mata Atlântica. Na sub-bacia do rio Paquequer se localiza o maior percentual de cobertura florestal (46%) entre todas as sub-bacias do Paraíba do Sul. O índice de abastecimento de água possui praticamente 90% de cobertura, mas somente 14% dos esgotos tratados. O estudo apontava ainda que em relação aos resíduos sólidos, todas as regiões analisadas não dispunham de disposições finais adequadas, configurando na época um cenário preocupante para uma região que ainda dispunha de grandes remanescentes florestais da Mata Atlântica³³⁵.

Localizada no estado de Minas Gerais, com uma abrangência de 67 municípios e uma população estimada na época de cerca de 804.000 pessoas, outra região da bacia do rio Paraíba do Sul integrada ao CEIVAP, e analisada no PRH, é a do Comitê Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Pomba e Muriaé – COMPE. A situação em relação ao abastecimento completo de água segue a média e atinge 95% de cobertura. Em relação ao tratamento de esgotos a situação também não é das melhores, onde apenas 12% das populações urbanas possuíam o serviço³³⁶.

A próxima área analisada foi a correspondente ao Consórcio Intermunicipal para a Recuperação Ambiental dos Rios Bengalas, Negro, Grande e Dois Rios (BNG-2) no estado

³³⁴ Informações do caderno de ações do PRH do CEIVAP/AGEVAP elaborado pela COPPETEC sobre a área de atuação da PS1. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/PS1.pdf>> Acesso em mai. 2015.

³³⁵ Informações do caderno de ações do PRH do CEIVAP/AGEVAP elaborado pela COPPETEC sobre a área de atuação do Comitê Piabanha. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/PIABANHA.pdf>> Acesso em mai. 2015.

³³⁶ Informações do caderno de ações do PRH do CEIVAP/AGEVAP elaborado pela COPPETEC sobre a área de atuação do COMPE. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/COMPE.pdf>> Acesso em mai. 2015.

do Rio de Janeiro que abrange 11 municípios. A região possuía na época uma população de 310.000 habitantes e as principais atividades relacionadas ao uso da água compreendem metalurgia, indústria têxtil, mineração, agricultura familiar, moda, turismo ecológico e rural. Abastecimento de água na região corresponde a 90,8% de cobertura, e embora exista atendimento de redes coletoras de esgoto em cerca de 75% das populações urbanas, não havia nenhum sistema de tratamento de esgoto nessa área de abrangência ³³⁷.

Por fim, o Consórcio de Municípios e Usuários da Bacia do Rio Paraíba do Sul para a Gestão Ambiental da Unidade Foz (GT-Foz) também abrange 11 municípios do estado do Rio de Janeiro. Essa área corresponde às porções mais a jusante da bacia do rio Paraíba do Sul e dos rios Muriaé, Pomba e Dois Rios, também conhecida como Baixo Paraíba, e contava na época com cerca de 860.000 habitantes. Caracterizada economicamente pela agroindústria sucroalcooleira, a região apresentava na época cobertura de abastecimento de água de 77% e praticamente não existia tratamento de esgoto, sendo apenas 0,8% do esgoto coletado tratado ³³⁸.

Dessa forma, a situação na bacia do rio Paraíba do Sul no ano de 2006, em relação ao abastecimento completo de água, coleta de esgoto e tratamento, pode ser resumida na tabela abaixo, dividida por regiões:

³³⁷ Informações do caderno de ações do PRH do CEIVAP/AGEVAP elaborado pela COPPETEC sobre a área de atuação do BNG2. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/BNG2.pdf>> Acesso em mai. 2015.

³³⁸ Informações do caderno de ações do PRH do CEIVAP/AGEVAP elaborado pela COPPETEC sobre a área de atuação do GT-FOZ. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/GT-FOZ.pdf>> Acesso em mai. 2015.

Tabela 7 - Abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto por sub-bacias (2006)

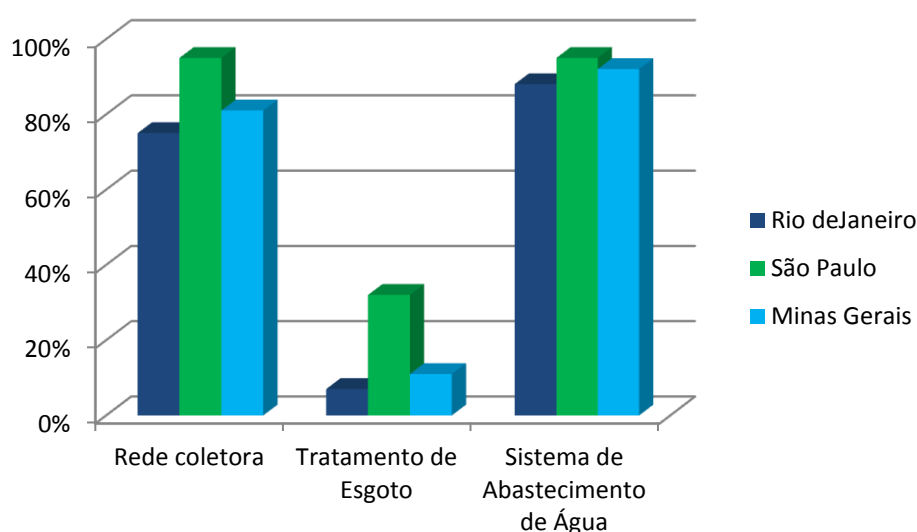
Trecho do Paraíba do Sul definido no Plano de Recursos Hídricos do CEIVAP	Sistema de Abastecimento de Água	Sistema de Esgotamento Sanitário	
		Coleta de Esgoto	Tratamento
Comitê das bacias hidrográficas do Rio Paraíba do Sul – SP	94,6%	89,9%	32,3%
Comitê Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Pomba e Muriaé (COMPE) – MG	89,8%	73,2%	9,8%
Comitê Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Preto e Paraibuna (PS1) – MG	95%	88,9%	1,1%
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piabanha e Sub-bacias Hidrográficas dos Rios Paquequer e Preto – RJ	90,8%	54,7%	14,6%
Associação de Usuários das Águas do Médio Paraíba do Sul (AMPAS) – RJ	95%	90,2%	12%
Consórcio Intermunicipal para a Recuperação Ambiental dos Rios Bengalas, Negro, Grande e Dois Rios (BNG-2) – RJ	90,8%	75,3%	0%
Consórcio de Municípios e Usuários da Bacia do Rio Paraíba do Sul para a Gestão Ambiental da Unidade Foz (GT-Foz) – Baixo Paraíba/RJ	77,7%	79%	0,8%

Fonte: Tabela formulada a partir de dados do 2º PRH do CEIVAP - COPPETEC (2006). Cadernos completos do PRH podem ser obtidos em < <http://www.ceivap.org.br/planobacia.php>> Acesso em abr. 2014

O cenário naquele momento indicava que apenas 11% da região da bacia hidrográfica apresentava serviços de tratamento de esgoto, um índice muito baixo que demonstrava bem os motivos da degradação ambiental. Num momento em que a má qualidade da água começava

inclusive a impor restrições ao setor produtivo, conforme constatava o PRH, não foi por acaso que os planos de recursos hídricos do CEIVAP elegeram desde o primeiro momento a universalização desse serviço na região como principal meio de se alcançar metas de sustentabilidade ambiental. Se analisarmos por estado, a partir dos dados verificados acima, temos a representação abaixo:

Figura 9 – Rede Coletora, Tratamento de Esgoto, e Sistema de Abastecimento de Água na Bacia do Rio Paraíba do Sul por estado (2006)



Fonte: Gráfico formulado a partir de dados dos cadernos do PRH do CEIVAP. Disponível em <<http://www.ceivap.org.br/planobacia.php>> Acesso em abr. 2015

Praticamente, os dados que constam no PRH de 2006 indicam os mesmos apresentados no PRH de 2002, porém, agora mais detalhados de acordo com as divisões dos subcomitês. Uma análise que relata melhor a evolução dos resultados do setor de saneamento básico só viria a ser apresentado no PRH formulado pelo CEIVAP quase uma década depois. Isto permitiu ter uma ideia melhor dos impactos da administração do CEIVAP/AGEVAP na região.

Em 2013 a AGEVAP assinou contrato de consultoria para elaboração de mais um Plano Integrado de Recursos Hídricos com objetivos de atualizar o anterior feito pela COPETEC. Interessante notar que no prazo de dez anos, a bacia do Paraíba do Sul formulou três planos de recursos hídricos. O primeiro em 2002, atualizado posteriormente em 2006 pela COPPETEC. O atual foi realizado pela Cohidro – Consultoria, Estudos e Projetos através do contrato nº 021/2012. Notável que a necessidade de formulação de Planos de Recursos

Hídricos para os comitês de bacia, conforme recomenda a PNRH, se tornou uma grande oportunidade para empresas de consultoria. No caso do contrato com a Cohidro, os recursos destinados para realização dos trabalhos foram de R\$ 3.496.921,00, sendo que até janeiro de 2016 foram transferidos o total de R\$ 1.103.531,41. Todo valor com recursos oriundos da cobrança pelo uso da água³³⁹.

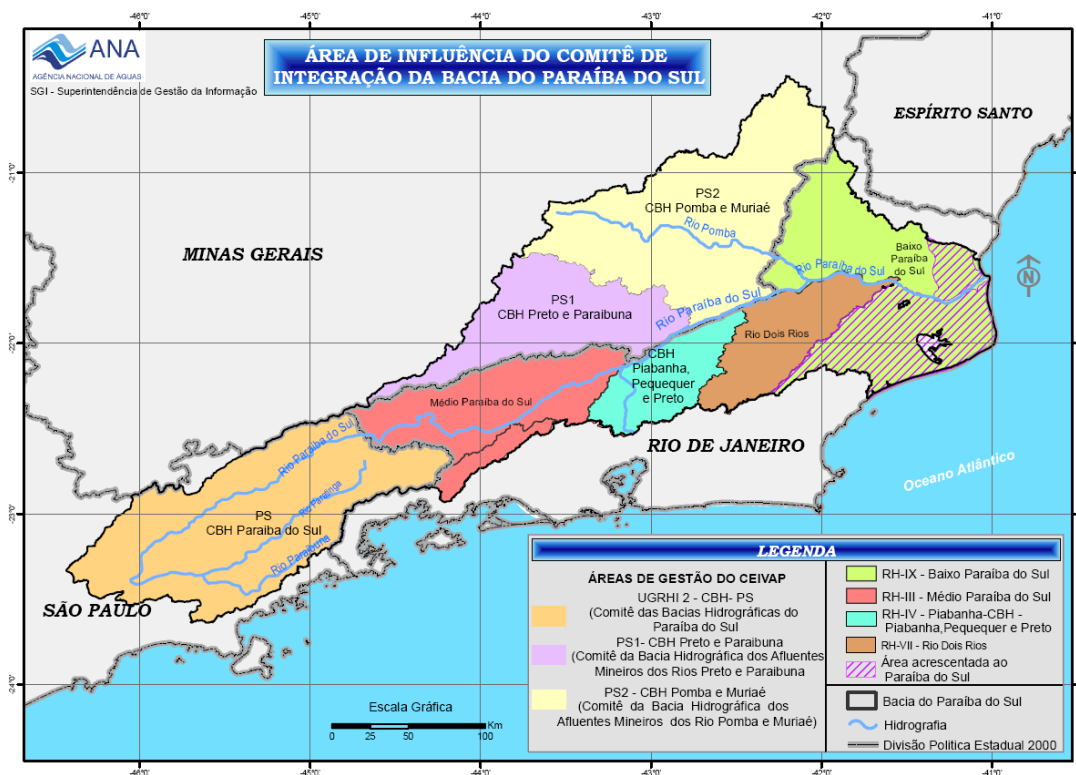
O conteúdo dos planos segue sempre o mesmo padrão. São contínuos e estão voltados sumariamente para diagnósticos ambientais e socioeconômicos, bem como para definição de uma relação de atividades que visa orientar as ações na bacia hidrográfica, que vão desde a elaboração de projetos de educação ambiental até a indicação da necessidade de obras voltadas para saneamento básico. O PRH, feito pela COHIDRO a partir de 2013, atualizou os dados do último plano de 2006, e apontou algumas mudanças nos índices desde então.

O cenário constatado pela COHIDRO a partir de seu plano de atividades indicava um certo aumento nos índices de coleta e tratamento de esgoto na bacia. De acordo com os números apresentados, 79% da região contavam com serviços de coleta, e 52% apresentou tratamento de esgoto. Quanto ao abastecimento de água a cobertura era de 95%. Entretanto, ao se analisar por regiões, percebe-se a desigualdade desses números. Por exemplo, Piabanha e Dois Rios mantinha índices de abastecimento abaixo da média, por volta de 86%³⁴⁰. A metodologia adotada na análise das sub-bacias e apresentação dos dados seguiu as divisões do mapa a seguir:

³³⁹ Valores podem ser consultados no site da AGEVAP referente ao acompanhamento de contratos. Disponível em <<http://www.agevap.org.br/conteudo/Atendimento-Deliberacao-CEIVAP.pdf>> Acesso em abr. 2016.

³⁴⁰ As avaliações relacionadas ao saneamento básico estão disponíveis no relatório de atividades da COHIDRO, que faz parte do PRH elaborado por essa empresa para o CEIVAP, denominado *Caracterização da Infraestrutura de Saneamento Ambiental - COHIDRO*. Disponível em <<http://www.ceivap.org.br/arqforum/Cohidro/ATIV-405-Saneam-Amb-rev-1-out13.pdf>> Acesso em jun. 2015.

MAPA 1.



Fonte: Cohidro (2014)

A partir da análise dos dados por sub-bacias, pode ser verificada uma pequena modificação nos quadros referentes aos serviços de tratamento de esgoto quando comparamos com os índices de 2002 e 2006. Contudo, mesmo com certa evolução do aumento dos serviços, ela se manteve dentro dos índices do sudeste, que sempre apresentou números mais elevados nos levantamentos do IBGE quando comparado com outras regiões.

De acordo com os dados apresentados no primeiro capítulo, a última Pesquisa Nacional de Saneamento do IBGE apresentava um cenário em que o sudeste possuía em média 95% dos municípios com cobertura de redes coletoras de esgoto. Quanto ao abastecimento de água com municípios ligados à rede geral, os índices chegavam a 88%. Em relação ao tratamento de esgoto a cobertura existente no Estado de São Paulo já era superior ao da bacia do rio Paraíba do Sul num todo. Analisando por estado, São Paulo tinha naquele momento 78% dos municípios cobertos com tratamento de esgoto, ao passo que Rio de Janeiro apresentava números da ordem de 59% e Minas Gerais 23%. Estes dados revelam uma média de 53%, ou seja, praticamente o mesmo presente na região do Vale do Paraíba, conforme indicava os estudos da COHIDRO no ano de 2013.

Contudo, até que ponto esses índices refletem investimentos da cobrança pelo uso da água, e conseqüentemente do PRODES, o programa de despoluição de bacias da ANA que disponibiliza recursos financeiros para construção de ETE's. A partir da cobrança pelo uso da água iniciada em 2003, e com a criação da AGEVAP, é evidente que há uma nova fonte de recursos para obras de recuperação ambiental, voltados principalmente para projetos variados que incluíam o tratamento de esgoto. Com base nos dados divulgados pela ANA referentes aos recursos da bacia do rio Paraíba do Sul, o CEIVAP transferiu até novembro de 2014 o total de R\$ 43.259.175,51 da cobrança pelo uso da água para projetos já concluídos e em andamento. Havia naquele momento recursos para projetos em fase de contratação que somados aos mencionados acima totalizam mais de 79 milhões de reais³⁴¹.

Os recursos liberados pela AGEVAP foram destinados para as regiões dos comitês locais do rio Paraíba do Sul, tendo como tomador principal as prefeituras municipais de cada sub-bacia do rio. Curiosamente, dos 187 projetos de recuperação da qualidade ambiental relacionados pela AGEVAP, 69 foram realizados no Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Pomba e Muriaé (COMPÉ). Localizada no estado de Minas Gerais, a região apresentava em 2013 um índice de tratamento de esgoto de 7% segundo os dados da COHIDRO, ou seja, a que mais recebeu investimentos da cobrança no CEIVAP não teve evolução considerável no aumento dos serviços de tratamento de esgoto.

A região do Baixo Paraíba do Sul que praticamente não possuía serviços de tratamento de esgoto até 2006, conforme demonstrava os dados do PRH até aquele momento, recebeu a segunda maior quantia, totalizando mais de R\$ 9 milhões e passou a contar com 33% dos esgotos tratados em 2013. Os comitês das sub-bacias do trecho paulista, do Médio Paraíba do Sul, dos rios Preto e Paraibuna receberam em contratos já encerrados e em andamento pouco mais de seis milhões de reais cada um. Um dado interessante da aplicação dos recursos da cobrança é que dos 187 projetos de recuperação ambiental do CEIVAP, 23 são relacionados especificamente à construção de ETE's, sendo a grande maioria dos projetos voltada para obras variadas destinadas para configuração de plano de saneamento básico, redes coletoras de esgoto e resíduos sólidos, além da elaboração de projetos de esgotamento sanitário, entre outras consideradas etapas ainda preliminares ao tratamento.

É importante salientar mais uma vez que além desses recursos, todos os projetos receberam contrapartidas de fontes variadas, seja de recursos públicos de diferentes esferas, ou mesmo das empresas concessionárias dos serviços de saneamento da região. Isso deixa

³⁴¹ Dados disponíveis em < <http://www.agevap.org.br/agevap/conteudo/Recuperacao-Qualidade-Ambiental.pdf> > Acesso em jun. 2015.

evidente a importância de outras origens de investimento e demonstra que os recursos da cobrança pelo uso da água se configuram apenas como complemento para projetos de tratamento de esgoto, não tendo condições de ser a principal fonte financeira para recuperação ambiental das bacias hidrográficas degradadas, conforme a ANA chegou a afirmar no início dos anos 2000. A necessidade de políticas públicas direcionadas exclusivamente para o setor de saneamento, com investimentos garantidos pelo Estado continua sendo essencial.

A própria AGEVAP reconhecia que os valores arrecadados com a cobrança eram ínfimos perto do que se necessitava para universalizar o tratamento de esgoto:

Comparando-se os totais arrecadados com as necessidades de investimentos para recuperação da bacia durante 20 anos, orçados, segundo o plano da bacia, em aproximadamente R\$ 3 bilhões (a valores de janeiro de 2002), e fazendo um exercício de projeção de arrecadação para 20 anos de cobrança pelo uso de recursos hídricos, tanto de domínio da União, quanto de domínio estadual na bacia (sem preocupação com ajuste de data-base dos valores), projeta-se uma arrecadação com a cobrança de cerca de R\$ 334 milhões. Este valor representaria uma contribuição da cobrança realizada em rios de domínio da União na bacia de cerca de 13,4% das necessidades de investimento do plano, percentual que seria ainda menor se os valores fossem trabalhados na mesma data-base. (AGEVAP, 2011, p 21).

Diante disso, a consolidação do modelo de gestão proposto pela PNRH através do CEIVAP e AGEVAP, focado na cobrança pelo uso da água, deixa claro que o mesmo não teve a capacidade de alterar a realidade dos rios da região. A necessidade das políticas de águas estarem vinculadas às de universalização do saneamento básico com investimentos do Estado continua sendo essencial. Somente a cobrança pelo uso da água demonstrou não ter essa capacidade.

Mesmo o PRODES, principal programa de despoluição de bacias, teve pouca presença na região do CEIVAP, e se concentrou mais nos municípios paulistas. Embora o dinheiro obtido por meio da cobrança pelo uso da água no CEIVAP tenha possibilitado que a região do Paraíba do Sul oferecesse contrapartida para obter recursos do PRODES, observa-se que nem todos aderiram ao programa. Dos 46 municípios paulistas atendidos com contratos para construção de ETE's através do PRODES, 13 se localizavam na bacia do Paraíba do Sul. Em relação aos 20 municípios mineiros atendidos pelo PRODES, cinco são ligados ao CEIVAP, e dos municípios fluminenses, apenas Volta Redonda.

Muitos contratos realizados para construção de ETE's através do PRODES, principalmente no estado de São Paulo, tiveram início antes mesmo da consolidação da cobrança pelo uso da água, conforme podemos verificar nos empreendimentos iniciados em 2001 e 2002. No capítulo terceiro, já havíamos chamado a atenção para o fato de que mais de 90% dos investimentos do PRODES estavam destinados para as regiões sul e sudeste do país,

com predominância maior ainda para o estado de São Paulo, sobretudo para localidades que já possuíam uma infraestrutura mínima que atendia os requisitos do programa. Até 2008, dos 39 projetos financiados pela ANA, 28 se encontravam em cidades paulistas, 5 em Minas Gerais, 3 no Paraná e 1 na Bahia. Em 2009 e 2010, não houve novos contratos do PRODES, que foram retomados pela ANA em 2011, de acordo com informações disponíveis na tabela a seguir. A predominância dos municípios da região sudeste no programa é bastante clara:

Tabela 8 - Investimentos da Agência Nacional de Águas – PRODES (2001 – 2014)*

Ano	Empreendimento	Cidade	Estado	Empresa prestadora de serviço	Valor do Contrato ANA
2001	ETE – Capuava	Valinhos	SP	DAEV	3.348.101,85
2001	ETE – Jardim das Flores	Rio Claro	SP	DAAE	1.301.250,00
2001	ETE – Pinheirinho	Vinhedo	SP	SANEB/AVI	1.926.382,00
2001	ETE – Ribeirão dos Toledos	S. Bárbara D'Oeste	SP	DAE	1.800.000,00
2001	ETE – Santa Mônica	Campinas	SP	SANASA	1.735.020,00
2001	ETE – CIC/XISTO	Curitiba	PR	SANEPAR	4.584.000,00
2001	ETE – Padilha do Sul	Curitiba	PR	SANEPAR	3.994.900,00
2001	ETE – Tamandaré	Almirante Tamandaré	PR	SANEPAR	751.680,00
2001	ETE – Araretama	Pindamonhangaba	SP	SABESP	385.000,00
2001	ETE – Hortolândia	Hortolândia	SP	SABESP	5.270.971,00
2001	ETE – Itatiba	Itatiba	SP	SABESP	3.147.130,00
2001	ETE – Moreira César	Pindamonhangaba	SP	SABESP	713.838,00
2001	ETE – Piracicamirim	Piracicaba	SP	SEMAE	690.337,00
2001	ETE – s. Luiz de Paraitinga	S. Luiz de Paraitinga	SP	SABESP	288.872,50
2001	ETE – S. J. Campos	São José dos Campos	SP	SABESP	6.404.985,00
2001	ETE – Sorocaba	Sorocaba	SP	SAAE	11.968.912,14
2002	ETE – Bandeira Branca	Jacareí	SP	SAAE – Jacareí	353.885,00
2002	ETE – Meia Lua	Jacareí	SP	SASE – Jacareí	388.885,00
2002	ETE – Estoril	Atibaia	SP	SAAE – Atibaia	1.853.555,00
2002	ETE – Córrego da Penha	Itabira	MG	SAAE – Itabira	1.606.192,50
2002	ETE – Jose Cirilo/São Joaquim	Muriaé	MG	DEMSUR	336.100,00
2002	ETE – Piçarrão	Campinas	SP	SANASA	9.340.987,50
2002	ETE – Praia Azul	Americana	SP	DAE – Americana	1.099.572,50
2002	ETE – Sousas	Campinas	SP	SANASA	896.280,00
2002	ETE – Balsa	Santa Barbara d' oeste	SP	DAE	698.705,00
2002	ETE – Barbosa Lage	Juiz de Fora	MG	CESAMA	1.101.660,00
2003	ETE – Biritiba Mirim	Biritiba Mirim	SP	SABESP	934.440,00
2003	ETE – Arujá	Arujá	SP	SABESP	2.386.395,00
2003	ETE – Onça	Belo Horizonte	MG	COPASA	12.636.000,00
2003	ETE – Ribeirão S. José das Correntes	Ibaté	SP	PM – Ibaté	335.930,00
2003	ETE – Lençóis	Lençóis	BA	EMBASA	295.560,00
2004	ETE – Dornelas	Muriaé	MG	DEMSUR	224.080,00
2004	ETE – Parateí	Guararema	SP	SABESP	151.712,00
2004	ETE – Guararema	Guararema	SP	SABESP	398.748,00
2004	ETE – Cachoeira Paulista	Cachoeira Paulista	SP	SABESP	554.004,00
2007	ETE – Betim Central	Betim	MG	COPASA	18.720.271,29
2007	ETE – Francisco Veludo	Uberaba	MG	CODAU	8.161.356,92
2007	ETE – Taubaté/Tremembé	Taubaté/Tremembé	SP	SABESP	16.094.450,00
2008	ETE- São Roque	São Roque	SP	SAAE São Carlos	21.335.720,00
2011	ETE – São Roque	São Roque	SP	SABESP	7.792.499,92
2011	ETE – Bragança Paulista	Bragança Paulista	SP	SABESP	9.464.000,00
2011	ETE – Conchas	Conchas	SP	SABESP	3.270.830,26
2011	ETE – Pedreira	Pedreira	SP	SAAE	6.986.761,87
2011	ETE – Conchas	Conchas	SP	SABESP	3.270.830,26
2011	ETE – PEDREIRAS	Pedreira	SP	SAAE	6.986.761,87
2011	ETE – ARAÇARIGUAMA	Araçariguama	SP	SABESP	2.216.929,29
2011	ETE – PAU D'ALHO	Boituva	SP	SABESP	2.832.394,43
2011	ETE – CAPIM FINO	Piracicaba	SP	SEMAE	1.354.595,13
2011	ETE- ALUMÍNIO	Alumínio	SP	SABESP	1.747.340,00
2011	CAMPOS DE BOITUVA	Boituva	SP	SABESP	1.949.640,00
2011	ETE – JARINU	Jarinu	SP	SABESP	3.219.340,00
2011	ETE – JOANÓPOLIS	Joanópolis	SP	SABESP	788.370,00
2011	ETE – SARAPUI	Sarapuí	SP	SABESP	788.370,00
2011	ETE – IBIRITÉ	Ibirité	MG	COPASA	4.811.830,00
2012	ETE – SERRARIA	Serraria	RS	DMAE	39.178.810,21
2012	ETE – CENTRAL	Jacareí	SP	SAAE	9.671.431,85
2012	ETE – PATO DE MINAS	Pato de Minas	MG	COPASA	81.139.905,06

2013	ETE – BARREIRAS	Barreiras	BA	EMBASA	8.047.237,53
2013	ETE –CARMO DO PARANAIBA	Carmo do Paranaíba	MG	COPASA	2.341.885,48
2013	ETE – CATAGUASES	Cataguases	MG	COPASA	3.538.455,99
2013	ETE – CORREIOS	Volta Redonda	RJ	SAAE	10.655.147,11
2013	ETE – IGARAPÉ	Igarapé e São Joaquim de Bicas	MG	COPASA	4.323.590,26
2013	ETE – MARIO CANDELLO	Indaiatuba	SP	SAAE	18.026.530,35
2013	ETE – MATEUS LEME	Mateus Leme	MG	COPASA	2.441.698,37
2013	ETE – PARANGABA	S. José dos Campos	SP	SABESP	8.053.048,96
2013	ETE – SÃO GOTARDO	S. Gotardo	MG	COPASA	3.235.094,82
2013	ETE – SARANDI	Porto Alegre	RS	DMAE	12.501.407,39
2013	ETE – VENEZA	Veneza	MG	COPASA	4.060.897,51
2014	ETE – TIMOTEO	Timóteo e Coronel Fabriciano	MG	COPASA	2.808.888,00
2014	ETE – UNIÃO INDUSTRIA	Juiz de Fora	MG	CESAMA	3.318.000,00
2014	ETE – CARATINGA	Caratinga	MG	COPASA	6.436.726,84
2014	ETE – RIBEIRÃO DAS NEVES	Ribeirão das Neves	MG	COPASA	5.357.961,64
2014	ETE – BARBADOS	Colatina	ES	SANEAR	2.643.677,26
2014	ETE – FAZENDINHA	Porto Ferreira	SP	ODEBRECHT AMBIENTAL	6.268.642,00
2014	ETE – CONQUISTINHA	Uberaba	MG	CODAU	7.491.134,65
2014	ETE – ERECHIM	Erechim	RS	CORSAN	5.141.777,36
Total					451.989.425,90

*De acordo com as informações da Agência Nacional de Águas, não houve contratos celebrados pela ANA no PRODES nos anos de 2005, 2006, 2009 e 2010.

Fonte: Agência Nacional de Águas <www.ana.gov.br>. Organizada pelo autor.

Mesmo existindo nos órgãos oficiais do governo um discurso que enaltece a importância dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água, o saneamento básico da bacia do Paraíba do Sul, bem como da região sudeste, aparenta estar muito mais relacionado às condições estruturais já existentes, do que realmente às políticas de precificação da água e compra de esgoto tratado. Os recursos da cobrança acabaram se tornando um aporte financeiro complementar para empresas de saneamento já consolidadas e estruturadas, e que administram a água de acordo com os interesses do mercado financeiro, e assim objetivam a distribuição de dividendos para seus acionistas, caso da Sabesp, por exemplo³⁴². Justamente a Sabesp e a Copasa³⁴³ foram empresas que mais utilizaram dos recursos do PRODES.

A cobrança pelo uso da água vinculada a esse programa da ANA para despoluição, ao exigir contrapartidas, acaba direcionado grande parte dos recursos para empresas de saneamento com maior capacidade financeira, inclusive, para contrair empréstimos de bancos públicos e internacionais. Isso faz com que a maior parte dos valores arrecadados pela cobrança do uso da água esteja voltada para as obras dessas empresas³⁴⁴. Se analisarmos os dados da tabela anterior, notamos que dos R\$ 451.989,90 disponibilizados pela ANA através do PRODES, R\$ 82.124.138 foram para cidades em que a Sabesp administra os serviços de saneamento, e R\$ 139.217.205,26 para a Copasa. Mais de R\$ 200.000.000,00 se

³⁴² A Sabesp é uma empresa estatal de economia mista, e 50,3% das suas ações pertencem ao governo do Estado de São Paulo. Com ações negociadas na bolsa de valores de Nova Iorque e São Paulo, a Sabesp é altamente lucrativa, distribuindo para seus acionistas valores superiores aos 25% exigidos por lei. De acordo com matéria da revista Exame de novembro de 2014, a Sabesp é uma das 20 empresas mais rentáveis do país, tendo distribuído para acionistas 48% a mais de lucros do que o mínimo exigido. De acordo com a matéria, nenhuma das companhias de saneamento com ações na bolsa de Nova Iorque deu retorno tão bom em dividendos como a Sabesp. Disponível em < <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1078/noticias/nao-da-nem-para-acionar> > Acesso em dez. 2015.

O Relatório anual da Sabesp do ano de 2013 demonstra que a empresa distribuiu em dividendos R\$ 537,5 milhões em 2013, R\$ 534,3 milhões em 2012 e R\$ 578,7 milhões em 2011. Disponível em < [http://www.sabesp.com.br/Sabesp/filesmng.nsf/1614B37B89CCBC983257CD0007D7535/\\$File/20F_port.pdf](http://www.sabesp.com.br/Sabesp/filesmng.nsf/1614B37B89CCBC983257CD0007D7535/$File/20F_port.pdf) > Acesso em nov. 2015.

O lucro líquido somente em 2013 foi de R\$ 1.923.600.000,00. O jornalista Luis Nassif analisou os dados anuais dos relatórios da Sabesp de 2003 a 2013, indicando que do valor de R\$ 13,113 bilhões obtidos pela empresa de lucro líquido no período, R\$ 4,372 bilhões foram distribuídos para acionistas. De acordo com sua análise, em 2003 a empresa chegou a distribuir mais de 60% do lucro em dividendos, de modo que em todos os anos o índice ficou sempre acima dos 25% exigidos por lei. Disponível em < <http://jornalggn.com.br/noticia/sabesp-distribui-ate-60-dos-lucros-aos-acionistas-durante-governo-alkmin> > Acesso em dez. 2015.

³⁴³ Companhia de Saneamento de Minas Gerais, a COPASA, desde 2006 é uma empresa de economia mista com suas ações comercializadas na BM&Bovespa. Disponível em < <http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/a-copasa/a-empresa> > Acesso em nov. 2015.

³⁴⁴ A Sabesp pode ser considerada a maior empresa de saneamento básico do país e a capacidade de contrair empréstimos é um aspecto que favorece a sua expansão. Levando em consideração os empréstimos realizados nos últimos anos, a Sabesp obteve da Caixa Econômica Federal por meio do PAC, entre os anos de 2012 e 2014, o valor de R\$ 1.902.346.066,53. De recursos do FGTS, a Sabesp obteve R\$ 1.819.593.684,35 de 2003 à 2009. Esses valores estão sendo utilizados para obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário para várias cidades de atuação da empresa. Do BNDES, a Sabesp contou com empréstimos de R\$ 3.354.021.145,63 entre os anos de 2007 a 2015, também obtidos através do PAC. A empresa paulista ainda conta com recursos em dólares do Bando Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Japan International Cooperation Agency (JICA) desde os anos 1990, voltados em sua maioria para despoluição do rio Tietê e para melhoria ambiental da represa Billings. Dados disponíveis em < <http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=investidoresnovo&pub=T&db=&docid=6F7EF0975CD4FC15832570DF006C7037&docidPai=E522E6C2739BB37F8325768C00525A83> > Acesso em mar. 2016.

concentraram nessas duas empresas, que juntas atuam em 37 cidades, sendo 24 paulistas atendidas pela Sabesp³⁴⁵, e 13 em Minas Gerais concessionárias da COPASA.

Enfim, o principal instrumento de gestão adotado no CEIVAP, a cobrança pelo uso da água, aparentemente não foi suficiente até o momento para garantir a recuperação da qualidade ambiental da bacia e universalizar o tratamento de esgoto. A insuficiência desses recursos é reconhecida até mesmo pela agência de bacia local, o que deixa evidente a necessidade de políticas de investimento estatal de outras fontes, bem como de políticas públicas focalizadas para o tratamento de esgotos, que realmente deem conta de atender as demandas urgentes da região. Além disso, nos parece também claro que a insistência quase que exclusiva na cobrança pelo uso da água se mostrou de fato como uma forma de manter inalterado o controle das águas por parte dos grandes usuários.

Resolvido os impasses legais que envolvia a cobrança, o cenário que se desenhou na bacia do Paraíba do Sul foi a concretização de uma nova Política de Águas que, voltada em grande medida para o mercado, continuou garantindo o controle dos recursos hídricos para o setor produtivo sem exigir grandes contrapartidas ambientais, a não ser as medidas economicistas objetivadas no preço pelo uso da água, o que por si só não nos parece ter condições de alterar de forma significativa os velhos problemas ali existentes.

De acordo com o próprio relatório do COHIDRO e de relatórios de conjuntura da ANA (2015), as condições ambientais da bacia ainda apresentam índices de coliformes fecais acima do permitido pelo CONAMA, e demonstram que os atuais índices de saneamento ainda não são suficientes para conter o impacto na qualidade das águas provenientes do esgoto doméstico e da indústria. A ANA (2015, p 75), inclusive, relata que além dos impactos ambientais característicos da região, ela está sujeita a eventos críticos, sobretudo em relação às cheias, devido às condições geológico-geomorfológicas, e a vulnerabilidade devido às erosões ali presentes.

Apesar de observarmos por parte da ANA e do CEIVAP uma retórica com forte apelo para conceitos de sustentabilidade e participação popular nas políticas públicas, o que se observa é que a água passou a ser tratada cada vez mais como um bem econômico, uma mercadoria submetida a uma crescente apropriação privada direta e indireta, seja como

³⁴⁵ Interessante chamar a atenção para o fato de que a Sabesp mantém uma política de preços com reajustes ano a ano, sendo que de 2001 a 2016, a média dos aumentos nas contas de água foi de 7,5%. Em 2003 o reajuste chegou a mais de 18%, e em 2015, em meio ao cenário de crise de abastecimento de água que tomou conta da capital paulista, o reajuste atingiu a marca de mais de 15%. Dados sobre reajuste de tarifas da Sabesp podem ser consultados em < <http://www.sabesp.com.br/CalandraWeb/CalandraRedirect/?temp=4&proj=investidoresnovo&pub=T&db=&docid=9AA0FF2088F8F0A8832570DF006DE413&docidPai=AB82F8F8BCD12AE488325768C0052105E&pai=filho10> > Acesso em jun. 2016

insumo para o setor produtivo, ou como aporte financeiro para o setor de saneamento, que em alguns casos passa a gerir a água de forma direcionada para obtenção de retornos financeiros aos acionistas. A ANA tem papel fundamental nesse processo não somente como fiscalizadora do uso dos recursos hídricos, mas principalmente como agente de uma política que impõe à água cada vez mais uma condição de mercadoria.

Na bacia do rio Paraíba do Sul, praticamente não se verificou a partir da PNRH uma objetivação de ações que pudéssemos considerar como responsáveis por modificar os caminhos do que vinha ocorrendo em matéria de degradação da bacia hidrográfica. Apostar na cobrança pelo uso da água como principal instrumento de gestão a partir de argumentos de racionalização do uso da água e fonte financeira para bancar obras de tratamento de esgoto, ao que tudo indica, não foi suficiente para atingir os objetivos propostos nos planos de recursos hídricos da bacia, sobretudo no que diz respeito à universalização do tratamento de esgoto.

A partir dos dados relativos aos valores da cobrança arrecadados desde 2003 percebe-se que ao invés de ocorrer uma diminuição do consumo, esse muitas vezes se elevou, segundo podemos perceber ao analisarmos o volume de água captado na bacia, de acordo com os números que constam nos gráficos aqui apresentados. Ao mesmo tempo em que pouco se avançou na recuperação ambiental da região, pode ser verificado um aumento da outorga para setores usuários, especialmente da indústria, concentradas em empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional, Nestle, JBS, Votorantim, Fibria Celulose, BASF, Cervejaria Kaiser, Petrobras, White Martins, Golden Química, entre outras empresas do ramo de celulose, siderurgia, químicas, petroquímicas, construção civil e agropecuária³⁴⁶.

Entre 2002 e 2014, a ANA concedeu entre novos usuários e renovações 703 outorgas para o uso da água no rio. Ao contabilizarmos concessões já existentes e processos que envolvem alterações de outorgas, outorgas preventivas, renovação e transferência, junto das novas, todas elas somadas são 781 outorgas³⁴⁷. Se analisarmos por setor, observamos que das novas outorgas realizadas, 57 foram para irrigação, 70 para mineração, 238 para indústria, 211 para abastecimento público, 10 para esgotamento sanitário, 4 para aquicultura e 2 para criação animal. Das outorgas para indústria, todas correspondem à captação de água e ao lançamento de efluentes no rio, tratados ou não.³⁴⁸ Outro fato interessante é que do total de processos

³⁴⁶ Outorgas podem ser consultadas em: Outorgas emitidas pela ANA 2001 – 2015. Brasília [sd] Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sof/outorgas/outorgas_2001_2015.csv> Acesso em mai. 2015

³⁴⁷ Lembrando que estamos contabilizando apenas outorgas federais e que nos rios estaduais a concessão do uso da água é dada por órgãos locais. No estado de São Paulo o órgão responsável pelas outorgas é o Departamento de Água e energia Elétrica (DAEE).

³⁴⁸ Até a resolução nº 833/2011, novas outorgas eram de fato, novos usuários. A partir da referida data, conforme art. 21 da mencionada resolução, as solicitações, renovações, alterações, transferências de outorga e de conversão de outorga preventiva

requerentes de outorga em todo esse período, apenas 3 foram indeferidos, no caso, a negação de nova requisição para emissão de efluentes tratados solicitados pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guaratinguetá – SAEG no ano de 2011, que, no entanto, já havia obtido outorga em 2007 para a mesma finalidade.

O papel da ANA como responsável pela outorga dos rios de domínio da União se resume nesse sentido a dar a avaliação técnica que incide sobre aspectos relativos à vazão e capacidade de diluição de efluentes dos corpos hídricos, e posteriormente fiscalizar se os índices de vazão se enquadram no estabelecido. Praticamente não há efetivamente nenhuma participação ampla da sociedade nas decisões que recaem sobre esses processos. A única possibilidade de a população influenciar nos processos de outorga se dá na definição das regras que a ANA tem de seguir e que estão presentes no PRH.

No caso do Paraíba do Sul, as discussões a respeito do PRH ficaram submetidas em grande medida às Câmaras Técnicas e aos institutos de consultoria contratados para elaboração do mesmo, cabendo ao comitê apenas referendar um conjunto de regras e ações já pré-determinadas pelas instâncias técnicas, sem uma participação ampla da sociedade. Se levarmos em consideração que nesse caso em específico a diretoria do Comitê que direciona os debates nas reuniões é composta principalmente pelos grandes usuários beneficiários das outorgas, e também pelo poder público através de representantes de prefeituras, secretarias estaduais, e dos ministérios, as decisões acerca do uso das águas da bacia continuaram restritas.

Assim, o papel da ANA no processo da outorga se configura como uma ação que visa referendar o uso da água para os setores produtivos e de saneamento a partir do entrelaçamento da gestão hídrica com implicações econômicas como a cobrança pelo uso da água amparado pelo PRH. Segundo buscamos aqui demonstrar, por meio dos próprios estudos do CEIVAP e AGEVAP, pouco de efetivo se modificou na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul após mais de 10 anos de gestão baseada nos instrumentos recomendados pela PNRH. O foco praticamente único na cobrança pelo uso da água se mostrou insuficiente tanto para arrecadar recursos, quanto para impor uma gestão que realmente pudesse ser chamada de democrática nos comitês. Apostou-se tudo nas soluções técnicas, sem que houvesse um pensamento crítico acerca das problemáticas socioambientais da região. E dessa forma, ignorou-se que o sistema técnico traz embutido em si a sociedade que o criou, com todas as

em outorga de direito passaram a ser publicadas como novos atos de outorga, revogando, quando for o caso, o ato de outorga anterior.

suas contradições, como bem observa Porto-Gonçalves (2004). Enfim, na bacia hidrográfica do Paraíba do Sul, mudou-se aparentemente tudo quanto às instituições e leis, para praticamente nada se alterar de efetivo quanto ao controle das águas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das análises realizadas até aqui, o objetivo foi explicitar como as políticas de águas implantadas desde os anos 1990 contribuíram para o avanço de um processo de mercantilização da água, haja vista que a efetivação de práticas sustentáveis de uso e consumo racional dos recursos hídricos, inseridas nessa política, está condicionada ao sucesso de instrumentos regulatórios que em nenhum momento concebe a água como bem comum, e muito menos como um direito humano fundamental. Diante disso, a concepção de que a água deve ser cada vez mais tratada como uma mercadoria é o que tem prevalecido, e conseqüentemente, sua utilização nos setores produtivos, e por vezes como fonte de geração de dividendos nas empresas de saneamento básico, tem fomentado um processo de criação de valor onde a água tem papel estratégico.

Como vimos, o Brasil é um país que tem como uma de suas principais características naturais a grande disponibilidade de reservas de água em seu território, sendo que esse fator teve papel histórico no desenvolvimento econômico aqui implantado, especialmente na geração de energia e agricultura. No entanto, os serviços de saneamento básico, em que mais pese o tratamento de esgotos, não tiveram a atenção necessária por parte do poder público ao longo de tempo, de modo que nos dias de hoje praticamente metade dos municípios brasileiros ainda não oferecem esse tipo de serviço. Embora exista uma cobertura considerável de abastecimento de água, os problemas que incidem sobre perdas de água nas tubulações, a degradação dos mananciais que abastecem as áreas urbanas, juntamente de um cenário de crise ambiental, tem causado inquietações quanto à possibilidade cada vez mais frequente de escassez de água.

Ao mesmo tempo, observa-se a intensificação do avanço de setores econômicos sobre as águas por meio do agronegócio, indústria, bem como para a construção de barragens para o aproveitamento hidrelétrico, o que tem contribuído para o aumento no número de conflitos sociais vinculados a disputa pelo uso da água, sobretudo na última década. De acordo com nossas colocações no primeiro capítulo, parece certo que vivemos um quadro de crise hídrica tanto em âmbito mundial quanto local. E diante dessa conjuntura, a água desponta como um recurso cada vez mais valorizado, podendo futuramente ser inclusive tratada como uma commodity, na medida em que adquire papel cada vez mais estratégico na economia mundial.

Foi à luz dessa conjuntura que nossos principais objetivos se direcionaram para questionar a regulação do Estado presente no setor de águas, sobretudo por meio da análise da

efetivação da PNRH e da ANA. A partir da concepção de que a Reforma do Estado ocorrida nos anos 1990, que deu origem às agências reguladoras, foi consequência de um processo de inserção subordinada do Brasil no processo de Mundialização do Capital, entendemos que o projeto político que se fez presente naquele momento adaptou no país um modelo de administração pública gerencial pautada por princípios liberais conservadores. A ANA está incluída nesse projeto de Estado, bem como as demais agências reguladoras, pensadas naquele momento com o objetivo de regular as atividades do setor privado, ou não estatais no mercado de serviços, após a desregulamentação do Estado desenvolvimentista.

Sendo assim, a ANA foi criada com base num questionável discurso de que as agências estariam isentas de pressões políticas e econômicas, e suas ações, quando pautadas por critérios técnicos, permitiriam decisões neutras voltadas fundamentalmente para defesa do bem público. Teria dessa forma por objetivo fomentar um modelo de gestão da água voltada, em tese, para práticas sustentáveis por meio de sua atuação condicionada a efetivar os instrumentos presentes na PNRH.

Contudo, a partir do foco no objetivo geral aqui proposto de analisar o comportamento da ANA frente aos diversos interesses que surgem em torno do controle das águas, nos pareceu claro que após quase duas décadas das mudanças legais, pouco se alterou nos quadros de conflitos e degradação ambiental. Isto fica mais evidente quando aprofundamos a análise sobre a atuação da ANA no que se refere à cobrança pelo uso da água, momento em que buscamos demonstrar quem são os principais beneficiários de tal instrumento e as dificuldades para sua implantação. Ao questionarmos as implicações políticas de fundo que se colocam a partir de um instrumento que precifica a água, torna-se duvidosa sua eficácia no trato de problemas socioambientais. Ainda mais quando verificamos que mesmo nas bacias hidrográficas em que os instrumentos da PNRH foram completamente instalados, caso da região do rio Paraíba do Sul, não há nesse momento como afirmar que eles foram capazes de alterar significativamente os cenários críticos presente nos rios que compõe o CEIVAP.

A aposta quase que exclusiva na cobrança pelo uso da água, ao mesmo tempo em que não trouxe recursos financeiros necessários para universalizar o tratamento de esgoto na bacia, também não se mostrou com capacidade para mudar a relação dos setores produtivos com as águas, ou mesmo induzir ao uso ambientalmente racional, segundo objetivos inicialmente presentes nessas propostas. Os níveis de cobertura de tratamento de esgotos continuam baixos, refletindo os mesmos índices presentes no país como um todo, com cerca de metade da região carente desse tipo de serviço considerado essencial para recuperação

ambiental da bacia hidrográfica. Segundo informação da própria agência local do rio Paraíba do Sul, a arrecadação com a cobrança pelo uso da água representa somente 13,4% das necessidades de investimento que constam no PRH, valores que seriam ainda menores se atualizados para os índices financeiros atuais. Fica evidente a necessidade de políticas públicas focalizadas que garantam o aumento de investimentos para além dos recursos da cobrança pelo uso da água, que se mostrou insuficiente.

Outro objetivo aqui pretendido foi demonstrar como o papel que a ANA desempenha dentro da PNRH contribui para que a água assuma cada vez mais o papel de bem econômico, o que por sua vez abre um espaço ainda maior para apropriação privada da água. Sendo assim, na medida em que desenvolvemos as avaliações sobre a atuação da agência, identificamos que a atuação da ANA, ao mesmo tempo em que reforçou os instrumentais econômicos presentes na PNRH, não teve o mesmo compromisso de garantir o controle social, haja vista que as ações voltadas para efetivar a participação social nas decisões sobre o uso das águas não tiveram a mesma atenção.

O papel da ANA como responsável pela outorga dos rios de domínio da União e na busca pela implementação da cobrança pelo uso da água no CEIVAP, voltou-se, no nosso entender, e com base nos cenários aqui analisados, a emitir avaliações técnicas que incidem sobre aspectos hidrológicos e em fiscalizar índices de vazão das bacias hidrográficas, entre outras medidas técnicas. Não se observa ações direcionadas para garantir a participação ampla e efetiva da sociedade nas decisões que envolvem esses processos, devido o fato de que a única possibilidade da população participar se dá na definição das regras que a agência tem de seguir, e que estão presentes nos plano de recursos hídricos das bacias hidrográficas. Em outras regiões que existem comitês interestaduais, como no caso da bacia hidrográfica do rio São Francisco, por exemplo, a ANA não se ateu às decisões do PRH da forma como se esperava, e emitiu outorga do uso da água para o início das obras de transposição do rio São Francisco indo na contramão das decisões da sociedade organizada, fato que demonstra que as instâncias de participação popular presentes na PNRH possuem limites claros.

É notório que a ANA, assim como toda política de recursos hídricos que se formou desde os anos 1990, ao atuar no sentido de impor um modo hegemônico de gestão que trata a água essencialmente como um bem econômico, não se comprometeu em resguardar os interesses públicos da população no acesso a esse bem vital, mas, suas ações, ou em alguns casos a falta delas, tem contribuído para um controle privado da água, que se sobrepõe a

distintas formas de apropriação da natureza que não se enquadram dentro dos perfis capitalistas predominantes.

Por ser consequência de um projeto liberal conservador de Reforma do Estado, a ANA, longe de apresentar qualquer defesa ampla de interesses coletivos, também não demonstrou capacidade de alterar substancialmente as desigualdades no acesso e controle das águas. Concomitantemente, a água vem se tornando cada vez mais um recurso indispensável para os processos de acumulação e reprodução do capital, sejam nos setores usuários industriais, agrícolas, serviços de saneamento, mineração ou geração de energia. Embora a ANA apresente um discurso que reivindica estratégias consideradas modernas e inovadoras amparadas no conceito neoliberal de governança, seus instrumentais técnicos e economicistas de gestão aparentam não ter a capacidade, até o momento, de dar respostas convincentes para os quadros de degradação ambiental, conflitos e escassez de água.

Como bem salientamos anteriormente, os conflitos pelo uso da água tem se elevado nos últimos anos. Os trabalhos da CPT (2014), por exemplo, demonstram que a maioria dos embates tem envolvido de um lado o agronegócio e as barragens para construção de hidrelétricas, e de outro as populações tradicionais que ocupam os espaços desejados pelo capital. Essas disputas por terra e água tem deixado explícita à fragilidade da regulação por parte do Estado. Situações nesse sentido ficam podem ser observadas no papel assumido pela ANA diante da construção das barragens para hidrelétricas na região norte, ou mesmo perante o avanço da fronteira agrícola para regiões de florestas e mananciais, onde nem mesmo as políticas de cobrança ou instalação de comitês interestaduais se fizeram presentes. Tanto que a agência acabou sendo alvo do Ministério Público Federal de vários estados que por meio de ações civil públicas proibiram a emissão de Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica nos processos de licenciamento ambiental para usinas, sem que antes fossem instalados Comitês de bacia hidrográfica e aprovação de PRH.

Na maioria das vezes, o controle privado da água passa por cima de questões étnicas e sociais distintas, de limites ecológicos ou hidrológicos, e se traduz em grandes obras de engenharia, no agronegócio, nas usinas hidrelétricas, e em toda uma série de projetos voltados não para atender as demandas sociais por políticas públicas que garantam o acesso democrático à água de qualidade para a população, e respeitem a heterogeneidade social e étnica de cada região, mas sim para o compromisso de acumulação e reprodução do capital, e que contam com grande anuência do Estado.

Os aspectos aqui abordados corroboram para nossa tese ao passo que mostram como é questionável qualquer tipo de autonomia ou isenção nas ações e decisões presentes no regime regulatório existente no setor de águas. Parece-nos visível que a ANA surge capturada na origem por interesses e privilégios econômicos que se efetivaram de formas pouco democráticas no setor de águas ao longo da história. E, sendo assim, por estar inserida dentro de um modelo hegemônico estrutural de economia que acelera o uso dos recursos naturais, e por se pautar uma política de gestão que tem por princípio substancialmente a valorização econômica da água, torna-se evidente a não possibilidade da existência de neutralidade e autonomia requerida pela agência para cumprir o papel que lhe é atribuído.

Isto posto, é necessário ressaltar mais uma vez que os problemas existentes na regulação das águas não ocorrem somente devido ao fato da não concretização e/ou objetivação ampla e irrestrita do papel designado à ANA. São consequências das condições liberais conservadoras que, inevitavelmente, permearam a criação da agência e ao mesmo tempo se sobressaem na sociedade que ela atua, e desse modo evidencia a correlação de forças habitual que se impõe diante das contradições emergidas da luta de classes no interior do Estado. Este modelo de agência, pautada por instrumentos regulatórios economicistas, além de reduzir o controle social, não é capaz de atender as demandas da realidade difusa e conflituosa da sociedade brasileira quanto às desigualdades que envolvem o acesso e o controle da água.

Diante dos contextos aqui expostos, e perante a falta de consistência nas propostas conservacionistas de uso racional da água e sustentabilidade, além das contradições no discurso de defesa do bem público que permeia o regime regulatório brasileiro, é notório que a ANA, assim como toda a estrutura que se formou no país a partir da PNRH, não teve a capacidade de impor medidas regulatórias convincentes com potencial para modificar as estruturas predatórias que se estabeleceram historicamente no controle das águas no país. Isto por sua vez demonstra a ineficácia da governança da água inspirada em modelos liberais tecno-economicistas, pois restringe o controle social amplo e difuso, e não leva em consideração a necessidade de pensar o tema ambiental a partir das contradições intrínsecas presentes nas relações sociais do modo de produção capitalista.

REFERÊNCIAS

ABERS, R; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água. Por que os Comitês de Bacia estão sendo criados. **Ambiente e Sociedade**, v. VIII, n. 2 jul/dez, 2005.

ABRANCHES, S. H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, abr./jun. 1999.

ABRÚCIO, L. F.; PÓ, M. V. **Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças**. Rio de Janeiro: 679-98, J u l - Ago. 2006

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Relatório de Gestão 2001**. Brasília: ANA, 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Atlas do Nordeste: Abastecimento Urbano de Água**. Brasília: ANA, 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil**. Brasília: ANA, 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Gerência de Outorga – Outorgas emitidas pela ANA**. Brasília [sd] Disponível em <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/uorgs/sof/geout.aspx>> Acesso em jan. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Missões e Desafios**. Brasília, DF: 2001.

AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Plano estratégico de recursos hídricos dos afluentes da margem direita do rio Amazonas**. Brasília: ANA, 2012. Disponível em <<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/PlanoEstrategicoDeRecursosHidricosDosAfluentesDaMargemDireitaDoRioAmazonas.pdf>> Acesso em set. 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Cuidando das águas: soluções para melhorar a qualidade dos recursos hídricos**. Brasília: ANA, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Relatório de Gestão 2002**. Brasília: ANA, 2003.

AGEVAP. **Avaliação da implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da união na bacia hidrográfica do rio paraíba do sul**. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, 2011. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/Cobranca/RelatorioAvalImplCobPB_S03_11.pdf> Acesso em mai. 2015.

ALMEIDA, W. B. **Agroestratégias e Desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas do agronegócio**. In.: ALMEIDA, Alfredo et al. Capitalismo globalizado e recursos territoriais. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

ALTVATER, E. **O preço da riqueza**. São Paulo: UNESP, 1995.

ALVARENGA, G. V.; NEGRI, F. A Primarização da Pauta de Exportações no Brasil: ainda um dilema. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**. Brasília: Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do IPEA, n. 43, 04/2011. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3464/1/Radar_n13.pdf> Acesso em out 2013.

ANDERSON, P. **Balço do neoliberalismo**. In: SADER, E.; GENTILI, P. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, R. **Da transposição das águas do Rio São Francisco à Revitalização da Bacia: as várias visões de um rio**. Brasília: Fórum Permanente de Defesa do São Francisco/International Rivers Network/Coalizão Rios Vivos, 2002. Disponível em <<http://www.internationalrivers.org/pt-br/resources/da-transposicao-das-aguas-do-rio-sao-francisco-a-revitalizacao-da-bacia-as-varias-visoes>> Acesso em abr. 2014.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ARROJO, P. **El reto ético de la nueva cultura del agua: Funciones, valores y derechos em juego**. Barcelona: Paidós, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGENTES REGULADORES - ABAR. **O contrato de gestão e a ouvidoria no anteprojeto de lei sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras – Crítica aos Anteprojetos de Lei**. Porto Alegre: ABAR, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O Desempenho das Exportações Brasileiras de Commodities: uma perspectiva regional (2006-2011)**. In: Boletim Regional do Banco Central do Brasil, 2012. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2012/01/br201201b1p.pdf>>. Acesso em set 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O Desempenho das Exportações Brasileiras de Commodities: uma perspectiva regional (2006-2011)**. In: Boletim Regional do Banco Central do Brasil, 2012. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2012/01/br201201b1p.pdf>>. Acesso em set 2014.

BANCO DO NORDESTE. FRANCISCO MAVIGNIER CAVALCANTE FRANÇA (COORDENADOR). **A importância do agronegócio da irrigação para o desenvolvimento do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2001.

BANCO DO NORDESTE. FRANCISCO MAVIGNIER CAVALCANTE FRANÇA (COORDENADOR). **A importância do agronegócio da irrigação para o desenvolvimento do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2001.

BARAUNA, G. M. Q; MARIN, R. E. C. **O fator participativo nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte**. In: ZHOURI, A. As tensões do Lugar: Hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. de. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda**. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). Brasil entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 57-110.

BARLOW, M. **Água, Pacto Azul. A Crise Global da Água e a Batalha pelo Controle da Água Potável no Mundo.** São Paulo: Ed. M. Brooks do Brasil, 2009.

BARLOW, M.; CLARK, T. **Ouro Azul – Como as Grandes Corporações Estão se Apoderando da Água Doce no Planeta.** São Paulo: M. Books, 2003.

BAUMGARTEN, O. **Discussão Plenária.** In.: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Água: desafio para o próximo milênio.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001. p 111 – 113.

BERMAN, C. O projeto da Usina Hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma. **Novos Cadernos Núcleo Altos Estudos Amazônicos**, v. 15, n. 1, p. 5-23, jun. 2012

BEZERRA, J. E. **A Fruticultura no Nordeste Semiárido: Internacionalização, Conflitos Territoriais e a Precarização do Trabalho.** Tese de Doutorado. Presidente Prudente, SP: UNESP, 2012.

BISHOP, M.; KAY, J.; MAYER, C. **The Regulatory Challeng.** Oxford University Press, 1996.

BISWAS, A. **Trends in management of international waters.** Siwi Seminar Water Security for Multinational Water Systems: Opportunity for Development. Stockholm: Stockholm International Water Institute, 2000.

BOITO JR, A. ; T. BERRINGER. Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.47, 2013. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/04.pdf> > Acesso em jan 2015.

BOITO JR, A. A. **Neoliberalismo e sindicalismo no Brasil.** São Paulo: Xamã, 1999.

BOITO JR, A. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 05, n. 28, 2007. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a05n28.pdf> > Acesso em fev 2013

BORJA, P. C.; MORAES, R. L. S. **Saneamento como um direito social.** In: 35ª ASSEMAE - Recursos Humanos. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae125.pdf>. Acesso em fev 2012

BOUGUERRA, M. L. **As Batalhas da Água: por um bem comum da humanidade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BRAMI-CELENTANO, A.; CARVALHO, C. E. **A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal.** Florianópolis: Revista Katálysis, 2007. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a06.pdf> > Acesso em fev 2015.

BRANDÃO, Carlos. **Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo.** In.: ALMEIDA, Alfredo et al. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da 121ª Sessão, em 02 de agosto de 1996.** Diário do Câmara dos Deputados, Brasília, DF: ago. 1996. Disponível em: <

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02AGO1996.pdf#page%3D1>>) Acesso em jun. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da 150ª Sessão, em 3 de setembro de 1999.** Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: set. 1999a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da 154ª Sessão, em 11 de setembro de 1996.** Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: p. 25350, ago. 1996 b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD12SET1996.pdf&npagina=150>> Acesso em jun. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da 178ª Sessão, em 22 de outubro de 1996.** Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: ago. 1996 c. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD23OUT1996.pdf&npagina=180>>. Acesso em jun. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da 180ª Sessão, em 13 de outubro de 1999.** Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: out. 1999b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da 196ª Sessão, em 14 de dezembro de 1994.** Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF: p. 9184 -9201, dez. 1994. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=6955#>>. Acesso em: ago. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da 2ª Sessão, em 18 de janeiro de 2000.** Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: jan. 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da 80ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 19 de junho de 2000.** Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF: jun. 2000 b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ata da 81ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 20 de junho de 2000.** Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF: jun. 2000 c.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ata da 132ª Sessão deliberativa extraordinária em 10 de outubro de 2000.** Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF: out. 2000 d.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese e respostas a dúvidas mais comuns.** Brasília: MARE, 1997b.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações sociais.** Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **O Conselho de Reforma do Estado/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.** Brasília: MARE, 1997c.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria nº 267, de 15 de dezembro de 2014.**

Disponível em

<[http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=267&txtAno=2014&txtTipo=7&txtParte=.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=267&txtAno=2014&txtTipo=7&txtParte=)> Acesso em ago. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Projeto de Integração do Rio São Francisco.** Brasília: Ministério da Integração Nacional – Assessoria de Comunicação, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS. **Água – o desafio para o próximo milênio.** Brasília- DF: 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Lei no 9.989, de 24 de julho de 2000** (PPA 2000-2003). Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9989.htm> Acesso em ago. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: set. 2013

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL. **Lei 9.987 de 13 de fevereiro de 1995.** Brasília [sd]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm> Acesso em ago. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998.** Brasília [sd]. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em ago. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL. **DECRETO DO EXECUTIVO 99.400 de 8 de julho de 1990.** Brasília. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2099.400-1990?OpenDocument> Acesso em mar. 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL. **Mensagem nº 870 de 6 de agosto de 1997.** Brasília, 1997d. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=370>> Acesso em dez. 2012.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Brasília, [s.d.] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm> Acesso em jul. 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. CASA CIVIL. **Código de Águas.** Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em set. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Legislação Federal de Recursos Hídricos: Lei nº 9.984/00.** In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm> Acesso em dez 2011.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. **Análise dos contratos de gestão celebrados com as agências reguladoras quanto à regularidade, efetividade e contribuição para a gestão regulatória e fiscalizatória (Período de 2003 a 2012)**. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão Regulatória – Pro-Reg. Contrato nº 06/2012 – Consultor: ILVO DEBUS, 2012. Disponível em < <http://www.regulacao.gov.br/acompanhe-o-pro-reg/trabalhos-de-consultoria/estudo-sobre-os-contratos-de-gestao-firmados-pelas-agencias-reguladoras-federais> > Acesso em mar. 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. CÂMARA DE INFRAESTRUTURA. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Brasília: Presidência da República, 2003.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Projeto de Lei 3337**. Brasília, 2004

BRASIL. Secretária Nacional de Recursos Hídricos. **Política Nacional de Recursos Hídricos**. In: Ministério do meio ambiente. Brasília. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/srh/politica/legislacao/lei9433.html>> Acesso em dez 2013.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação do TCU sobre o Programa Irrigação e Drenagem**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002.

BRENNER, R. **O Boom e a Bolha: Os Estados Unidos na economia mundial**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

BRENT, Z. W. **Territorial restructuring and resistance in Argentina**. In.: *Journal of Peasant Studies*, p 671-694, 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** In: *A crise do Estado: 13-34*. São Paulo: Nobel, 1992.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Cadernos Mare, nº 1, Brasília: MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. C. **Proposta de Emenda Constitucional nº 95**. Brasília-DF, 1995a. Disponível em <www.bresserpereira.org.br/documents/mare/emenda/daementa.pdf> Acesso em 11 fev. 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. In.: *Revista do Serviço público*, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996a.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, jun.-mar. 2001

BRUNI, J. C. **A Água e a Vida**. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo: 53-65, 1993.

- BURATINI, R. **Estado, capitais privados e concorrência no setor elétrico brasileiro: da constituição do modelo estatal à crise do modelo competitivo**. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2014.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. CONSULTORIA LEGISLATIVA. **Análise crítica do desempenho da Anatel no período de 1998 a 2000**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. CONSULTORIA LEGISLATIVA. **Análise crítica do desempenho da Anatel no período de 2000 a 2003**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. CONSULTORIA LEGISLATIVA. **Análise crítica do desempenho da Anatel no período de 1998 a 2000**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. CONSULTORIA LEGISLATIVA. **Análise crítica do desempenho da Anatel no período de 2000 a 2003**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.
- CÂMARA TÉCNICA PARA A COBRANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS (CTCOB). CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Processo de implantação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos - Relatório CTCOB 2002/2003**. Brasília: CNRH, 2003.
- CAMARGO, J. M. (2012). **O Peso das Commodities Agroindustriais na Pauta de Exportações do Brasil: Evidência de Reprimarização da Economia?** In: CAMARGO, J. M.; SANTOS, A.; SIMONETTI, M. C. L. *Múltiplas Faces da Crise Econômica e Financeira Mundial*. Bauru, SP: Canal 6 editora.
- CAMARGO, J. M. **Relações de Trabalho na Agricultura Paulista no Período Recente**. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2007.
- CÁNEPA, E. M. **Economia da Poluição**. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, C. L.; VINHA V. Et al. (Coord.). *Economia do Meio Ambiente: Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 61 – 79.
- CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo, Editora UNESP, 2000.
- CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, F. H. **Pronunciamento de abertura: água, o desafio para o próximo milênio**. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Água: desafio para o próximo milênio*. Brasília, D.F.: Ministério do Meio Ambiente: 2001. p. 17-25.
- CARDOSO, F. H. **Sou de esquerda, mas ninguém acredita**. Folha de São Paulo, São Paulo, 09 abr. 2014. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1438019-sou-de-esquerda-mas-ninguem-acredita-diz-fhc.shtml>> Acesso em out 2014.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. Unesp: São Paulo, 2002.
- CARVALHO, O.A.E. **Política do Nordeste**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1988.
- CASTRO, C. N. **Transposição do Rio São Francisco: Análise de Oportunidade do Projeto**. Brasília: IPEA, 2011.

CAUBET, C. G. **A água, A Lei, A Política...E o Meio Ambiente?** Curitiba: Juruá, 2006

CEIVAP. **ATA da 1ª reunião ordinária**. 2002. Disponível em <
<http://www.ceivap.org.br/reunioes/2002/Reuniao1Ordinaria2002.pdf> > Acesso em nov. 2014.

CEIVAP. **ATA da 1ª reunião ordinária**. Campo dos Goytacazes, RJ: 2001. Disponível em <
<http://www.ceivap.org.br/reunioes/2001/Reuniao1Ordinaria2001.pdf> > Acesso em nov. 2014.

CEIVAP. **Ata de reunião**. Guaratinguetá: 2006. Disponível em
<<http://www.ceivap.org.br/downloads/ATA%20a%20RE%20CEIVAP%2016.09.05%20-%20Guara-SP.pdf>>. Acesso em nov. 2014.

CHANG, H.J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.

CHESNAIS, F. ; SERFATI, C. **Ecologia” e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas**. In: Revista Crítica Marxista, nº 16. São Paulo: Boitempo, março - 2003, 40p.

CHESNAIS, F. **A mundialização do Capital, natureza e papel da finança e mecanismos de “balcanização” dos países com recursos ambicionados**. In.: COSTA LIMA, M. (org.). Dinâmica do Capitalismo Pós Guerra Fria: Cultura Tecnológica, Espaço e Desenvolvimento. São Paulo: Editora UNESP, 2008, p 17 – 40.

CHESNAIS, F. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COELHO, M. A. T. **Os descaminhos do São Francisco**. São Paulo, Paz e Terra, 2005.

COHIDRO. **Plano Integrado De Recursos Hídricos Da Bacia Hidrográfica Do Rio Paraíba Do Sul E Planos De Ação De Recursos Hídricos Das Bacias Afluentes – Relatório Diagnóstico RP - 06. TOMO I**. Rio de Janeiro: COHIDRO/AGEVAP, 2014. Disponível em < <http://ceivap.org.br/conteudo/relatorio-diagnostico-rp6-tomo1.pdf>> Acesso em ago. 2015

COHIDRO. **Plano Integrado De Recursos Hídricos Da Bacia Hidrográfica Do Rio Paraíba Do Sul E Planos De Ação De Recursos Hídricos Das Bacias Afluentes – Relatório Diagnóstico RP - 06. TOMO II**. Rio de Janeiro: COHIDRO/AGEVAP, 2014a. Disponível em < <http://ceivap.org.br/conteudo/relatorio-diagnostico-rp6-tomo1.pdf>> Acesso em ago. 2015

COHIDRO. **Plano Integrado De Recursos Hídricos Da Bacia Hidrográfica Do Rio Paraíba Do Sul E Planos De Ação De Recursos Hídricos Das Bacias Afluentes – Relatório Diagnóstico RP - 06. TOMO III**. Rio de Janeiro: COHIDRO/AGEVAP, 2014b. Disponível em < <http://ceivap.org.br/conteudo/relatorio-diagnostico-rp6-tomo3.pdf>> Acesso em ago. 2015

COHIDRO. **Plano Integrado De Recursos Hídricos Da Bacia Hidrográfica Do Rio Paraíba Do Sul E Planos De Ação De Recursos Hídricos Das Bacias Afluentes – Relatório Diagnóstico RP - 06. TOMO II**. Rio de Janeiro: COHIDRO/AGEVAP, 2014a.

Disponível em < <http://ceivap.org.br/conteudo/relatorio-diagnostico-rp6-tomo1.pdf>> Acesso em ago. 2015

COHIDRO. **Plano Integrado De Recursos Hídricos Da Bacia Hidrográfica Do Rio Paraíba Do Sul E Planos De Ação De Recursos Hídricos Das Bacias Afluentes – Relatório Diagnóstico RP - 06. TOMO III.** Rio de Janeiro: COHIDRO/AGEVAP, 2014b. Disponível em < <http://ceivap.org.br/conteudo/relatorio-diagnostico-rp6-tomo3.pdf>> Acesso em ago. 2015

COHIDRO. **Plano Integrado De Recursos Hídricos Da Bacia Hidrográfica Do Rio Paraíba Do Sul E Planos De Ação De Recursos Hídricos Das Bacias Afluentes – Relatório Diagnóstico RP - 06. TOMO I.** Rio de Janeiro: COHIDRO/AGEVAP, 2014. Disponível em < <http://ceivap.org.br/conteudo/relatorio-diagnostico-rp6-tomo1.pdf>> Acesso em ago. 2015

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Conflitos no Campo Brasil.** Goiânia: CPT – Nacional, 2014.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO (CBHSF). **Ata da segunda reunião plenária do CBH São Francisco.** Penedo/AL: CBHSF, 2003. Disponível em < http://cbhsaofrancisco.org.br/?wpfb_dl=1525 > Acesso em set. 2015.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO (CBHSF). **Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.** Salvador: CBHSF, 2004. Disponível em < https://issuu.com/cbhsaofrancisco/docs/planodecenalderecursoshidricos__1_/3?e=0/7783016 > Acesso em nov. 2014.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21.** Brasília: Centro de Coordenação e Informação, Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em <www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf> Acesso em dez 2013.

COPPETEC. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul - Diagnóstico da Situação Atual dos Recursos Hídricos.** Resende/RJ: CEIVAP/ANA/COPPETEC, 2002. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/pgrh-re-010-r0-vol1.pdf> > Acesso em fev 2015

COPPETEC. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul - Análise de Alternativas de Crescimento Demográfico, de Evolução de Atividades Produtivas e de Modificações dos Padrões de Ocupação do Solo.** Resende/RJ: CEIVAP/ANA/COPPETEC, 2002a. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/pgrh-re-010-r0-vol2.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul - Balanço entre Disponibilidade e Demandas Futuras dos Recursos Hídricos, em Quantidade e Qualidade, com Indicação de Conflitos Potenciais.**

Resende/RJ:CEIVAP/ANA/COPPETEC, 2002b. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/pgrh-re-010-r0-vol3.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul - Metas de Racionalização de Uso, Aumento da Quantidade e Melhoria da Qualidade dos Recursos Hídricos.** Resende/RJ: CEIVAP/ANA/COPPETEC, 2002c. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/pgrh-re-010-r0-vol4.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul - Medidas a serem Tomadas, Programas a serem Desenvolvidos e Projetos a serem Implantados, para Atendimento das Metas Previstas.** Resende/RJ: CEIVAP/ANA/COPPETEC, 2002d. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/pgrh-re-010-r0-vol5.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul - Prioridade para Outorga de Direitos de Usos de Recursos Hídricos.** Resende/RJ: CEIVAP/ANA/COPPETEC, 2002d. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/pgrh-re-010-r0-vol6.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul - Proposta para a Criação de Áreas Sujetas a Restrição de Uso, Com Vistas à Proteção dos Recursos Hídricos.** Resende/RJ: CEIVAP/ANA/COPPETEC, 2002e. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/pgrh-re-010-r1-vol8.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. **Plano de Recursos Hídricos do Rio Paraíba do Sul. Caderno de Ações Área de Atuação do CBH-PS.** Resende/RJ: AGEVAP, 2007. Disponível em <<http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/CBH-PS-completo.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. **Plano de Recursos Hídricos do Rio Paraíba do Sul. Caderno de Ações Área de Atuação da AMPAS.** Resende/RJ: AGEVAP, 2007a. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/AMPAS-completo%20.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. **Plano de Recursos Hídricos do Rio Paraíba do Sul. Caderno de Ações Área de Atuação do PS1.** Resende/RJ: AGEVAP, 2007b. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/PS1.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. **Plano de Recursos Hídricos do Rio Paraíba do Sul. Caderno de Ações Área de Atuação do Piabanha.** Resende/RJ: AGEVAP, 2007c. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/PIABANHA.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. **Plano de Recursos Hídricos do Rio Paraíba do Sul. Caderno de Ações Área de Atuação do COMPE.** Resende/RJ: AGEVAP, 2007d. Disponível em < <http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/COMPE.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. **Plano de Recursos Hídricos do Rio Paraíba do Sul. Caderno de Ações Área de Atuação do BNG2.** Resende/RJ: AGEVAP, 2007e. Disponível em <<http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/BNG2.pdf>> Acesso em fev 2015

COPPETEC. **Plano de Recursos Hídricos do Rio Paraíba do Sul. Caderno de Ações Área de Atuação do GT-Foz.** Resende/RJ: AGEVAP, 2007f. Disponível em <<http://www.ceivap.org.br/downloads/cadernos/GT-FOZ.pdf>> Acesso em fev 2015

CORSI, F. L. **Notas sobre desenvolvimento e ecologia.** In.: Simonetti, M. C. A (in)sustentabilidade do Desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais. Marília: Oficina Universitária, 2011.

COSTA, F. J. L. da. **Estratégias de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial.** Banco Mundial. Brasília, D.F. Série: Água Brasil, n. 1, 2003.

CRUZ, V. **Estado e regulação: fundamentos teóricos.** Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa (2009): 53-86.

CUBASCH, U., et. al. **Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.** Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013. Disponível em http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_Chapter01_FINAL.pdf > Acesso em mar 2014.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In.: Daniel Mato (coord.). Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de Globalizacion. Caracas: Faces, Universidade Central de Venezuela, 2004, p 95-110.

DAGNINO, R. **Neutralidade da Ciência e Determinismo Tecnológico.** Campinas: Editora Unicamp, 2008.

DELGADO, G. C. **A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, p 51-90, 2005

DINIZ, E. As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90. **Ensaio FEE**, v. 17, n. 2, 1996.

DOMIGUES, S. A. **Notas sobre o pensamento future e o saber indígena.** In.: Simonetti, M. C. A (in)sustentabilidade do Desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais. Marília: Oficina Universitária, 2011.

DUMENYL, G.; LEVY, D. **A crise do Neoliberalismo.** São Paulo, Boitempo, 2014.

EHLERS, E. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma.** São Paulo: Livros da Terra, 1996.

EISNER, M. A. **Regulatory politics in transition.** Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1993

FEARNSIDE, P.M. **As barragens e as inundações no rio Madeira.** Ciência Hoje 53, 2014: 56-57. Disponível em <

http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2014/Enchente_Rio_Madeira_2014_Ciencia_Hojje.pdf > Acesso em mai 2015.

FELDMAN, F. **Discussão Plenária**. In.: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Água: desafio para o próximo milênio. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001. p 73 – 76.

FILGUEIRAS, L. **A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização**. Centro Celso Furtado e BNB, 2012.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, L.; PINTO, E. C. **Governo Lula: contradições e impasses da política econômica**. Uberlândia-MG: IX Encontro Nacional de Economia Política (2004).

FIORI, J. L. **Ajustes e milagres latino americanos**. In: Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado: 9-39. Rio de Janeiro, Insight, 1995.

FOLADORI, G. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 2001.

FONTES, V. Capitalismo imperialismo, movimentos sociais e lutas de classes. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, n. 21, 2008.

FOSTER, J. B. **A Ecologia de Marx – Materialismo e Natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FOSTER, J. B. **Marx's theory of metabolic rift: classical foundations for an environmental sociology**. American Journal of Sociology, 1999.

FURTADO, C. **A Teoria do Subdesenvolvimento Revisitada**. In: Economia e Sociedade, n.1, p13, 1992.

GARRIDO, R. J. S. **Comentários finais aos anteprojetos de lei**. In.: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Água: desafio para o próximo milênio. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001. p 125 – 129.

GARZON, L. F. N. **Financiamento Público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos**. In.: ALMEIDA, W.B. et al. Capitalismo Globalizado e recursos Territoriais: Fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

GILARDI, F. **Institutional change in regulatory policies: regulating through independent agencies and the three new institutionalisms**. In: JORDANA, Jacint; LEVIFAUR, governance. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP). **GWP in action**. Sweden: Scriptoria Sustainable Development Communications Printed by Elanders, 2015. Disponível em < http://www.gwp.org/Global/About%20GWP/Annual%20Reports/GWP_Annual_Report_2014.pdf > Acesso em jul 2015.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP). **GWP in action**. United King: Elanders Novum AB., 2002. Disponível em <<http://www.gwp.org/Global/About%20GWP/Annual%20Reports/GWP%20In%20action%202002.pdf>> Acesso em out 2014.

GOLDENBERG, J; PRADO, L. T. S. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. **Tempo Social Revista de Sociologia da USP**, v. 15, p. 219, 2003.

HANNIGAN, J. **Sociologia Ambiental**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

HARVEY, D. **Condição Pós Moderna: Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HARVEY, D. David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo**. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HARVEY, David. **Condição Pós Moderna: Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HAYEK, F. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBSBAWN, H. J. **A era dos extremos**. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HUNT, E. K., E MARK LAUTZENHEISER. **História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica**. Brasil: Elsevier, 2013.

IANNI, O. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Rev. Estudos Avançados**, v.8, n.21, p.147-163, ago, 1994.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IBAMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Parecer técnico nº 014/2007 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA**. Brasil, 2007. Disponível em <http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Dossie/Mad/Documentos%20Oficiais/Madeiraparecer.pdf> Acesso em nov. 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **Nota Técnica. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995 – 2010**. Brasília: IPEA, 2012.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Dossiê Belo Monte**. Altamira (PA): Instituto Socioambiental, 2015. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>> Acesso em ago. 2015.

IORIS, A. A. R. **Água, Cobrança e Commodity: A Geografia dos Recursos Hídricos no Brasil**. Terra Livre, 25, 2005, p 121-137.

IORIS, A. A. R. **Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010.

IORIS, A.A.R. 2010. **Da Foz às Nascentes: Análise Histórica e Apropriação Econômica dos Recursos Hídricos no Brasil**. In: Capitalismo Globalizado e Recursos Territoriais. Lamparina: Rio de Janeiro, 2010, p. 211-255.

IORIS, A.A.R. **Os Limites Políticos de uma Reforma Incompleta: A Implementação da Lei dos Recursos Hídricos na Bacia do Paraíba do Sul**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 10(1), 2008, p 61-85.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico do Setor de Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro**. Brasília: MPO, 1995.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf> Acesso em jun. 2015.

JACOBI, P.; SINISGALLI, R. **Governança da Água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro**. In.: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. Governança da Água e Políticas Públicas na América Latina e Europa. São Paulo: Editora Annablume, 2009.

JORNAL DO SENADO. **Comissão de Infraestrutura do Senado aprova diretores da Agência de Águas**. Brasília-DF: ano VI, nº 1.160, 15/09/2000, p 05.

KAHN, A. E. **The Economics of Regulation: Principles and Institutions**. New York: John Wiley & Sons, 1988.

KELMAN, J. **Comentários aos anteprojetos de lei**. In.: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Água: desafio para o próximo milênio. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: p 37 – 48, 2001.

KELMAN, J. **Quem diria...** In.: Agência Nacional de Águas. Missões e Desafios. Brasília, DF: 2001.

LASCHEFSKI, K. **Licenciamento e equidade ambiental – as racionalidades distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos**. In. ZHOURI, A. As tensões do Lugar: Hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

LEFF, H. **Saber Ambiental – Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2001.

LEME, A. A. Globalização e reformas liberalizantes: contradições na reestruturação do setor elétrico brasileiro nos anos 90. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, nº 25, 2006.

LEONEL, M. **A morte social dos rios**. São Paulo: Perspectiva; Iamá/Fapesp, 1998.

- LISBOA, M. **Balço da Política Ambiental do governo Lula: grandes e duradouros impactos**. In.: Marilene de Paula (org.), “Nunca antes na história desse país”...? Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: ed. Heinrich Boll Stiftung, 16-32, 2011.
- LIST, F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LOWY, M. **Ecosocialismo e planejamento democrático**. *Crítica Marxista*, n.28, p.35-50, 2009.
- LÖWY, M. **Ecologia e Socialismo**. São Paulo: Editora Cortez, 2005.
- LUXEMBURG, R. **A Acumulação do Capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo**. São Paulo: Nova Cultural, volume I, 1988.
- LUXEMBURG, R. **A Acumulação do Capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo**. São Paulo: Nova Cultural, volume II, 1988a.
- MARCUSE, H. **Contra revolução e revolta**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- MARGULIS, S. **Discussão Plenária**. In.: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Água: desafio para o próximo milênio. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001. p 115 – 116.
- MARQUES, R. M.; MENDES, Á. O governo Lula e a contra-reforma Previdenciária. **Perspectivas**, São Paulo, v.18, n.3, pp. 3-15, 2004.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro. Zahar Ed., 1967.
- MARTINEZ, P. H. **O sentido da devastação: para uma história ambiental no Brasil**. In.: Florianópolis: Esboços-Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFSC, p 72-83, 2005,
- MARTINEZ-ALIER, J. **Ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2007.
- MARTINS, C. E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARTINS, R.C. **De bem comum a ouro azul: a crença na gestão racional da água**. In.: Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 2012.
- MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Volume 1, livro primeiro, tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MEDEIROS, Y. D. P.; SANTOS, M. E. P. dos. **Participação social no gerenciamento dos recursos hídricos: a bacia do São Francisco**. In: RIBEIRO, W. C. Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume, 2009.
- MEIRELLES, F.; OLIVA, R. **Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil**. In.: Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, p. 545-565, 2006.
- MELLO, C. C. DO A. **O debate parlamentar sobre o Projeto de Transposição do Rio São Francisco no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002)**. In.: Merino, G.

A. [et.al.]. *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina - 1a ed.*-Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, p 105 – 136, 2008.

MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 46, jun. 2001.

MELO, M. A. **As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança**. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP/Seges, 2002.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. (2012). **Projeções do Agronegócio Brasil 2011/12 a 2021/22**. Brasília: MAPA, 2012.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. (2013). **Plano Anuário 2013/2014**. Secretária de Política Agrícola, Brasília – DF. Disponível em < http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/acs/PAP20132014-web.pdf> Acesso em fev. 2014.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Agronegócio Brasileiro em Números**. Brasília: MAPA, 2010. Disponível em < http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Sala%20de%20Imprensa/Publica%20A7%20B5es/graficos_portugues_corrigido2.pdf> Acesso em fev. 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. **Diagnósticos de Serviços de Água e Esgoto – 2014**. Brasília: Ministério das Cidades, 2016. Disponível em < <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2014> > Acesso em abr. 2016

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_BaciadoMadeira.pdf> Acesso em mar. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Rio_Negro.pdf> Acesso em mar. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014a. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Rio_Solimoes.pdf> Acesso em mar. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE RORAIMA. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Bacia_Branco.pdf> Acesso em mar. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DO AMAPA. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em <

http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Bacia__Oiapoque.pdf> Acesso em mar.2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Bacia_Araguaia_Tocantins.pdf> Acesso em mar.2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNICA. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_BaciadoMadeira.pdf> Acesso em mar.2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Rio_Negro.pdf> Acesso em mar.2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014 a. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Rio_Solimoes.pdf> Acesso em mar.2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE RORAIMA. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Bacia_Branco.pdf> Acesso em mar. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DO AMAPA. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Bacia__Oiapoque.pdf> Acesso em mar. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ. **Ação Civil Pública com pedido de liminar**. Brasil, 2014. Disponível em < http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/ACP_Bacia_Araguaia_Tocantins.pdf> Acesso em mar. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERREAL. PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA. **Ação Civil Pública Ambiental**. Inquérito Civil Pública (ICP) n 1.23.002.000087.2009-81. Santarém, PA, 2012.

MIRANDA NETTO, A. C. **Discussão Plenária**. In.: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Água: desafio para o próximo milênio. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001. p 101 – 102.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis: EDUFSC, 2001.

MORAES, D. S. de L.; JORDAO, B. Q. Degradação de recursos hídricos e seus efeitos sobre a saúde humana. **Rev. Saúde Pública**, v.36, n.3, p.370-374, Junho 2002.

MOTTA, R. S. da. **Discussão Plenária**. In.: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Água: desafio para o próximo milênio. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: p 77 – 78, 2001.

MOURA, M.G. Agências Regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade, e petróleo/gás natural. **Revista do Serviço Público**, v.53, n.2, 79-113, Abr./Jun., 2002.

MÜLLER, G. **Desenvolvimento Sustentável: Necessidade e/ou Possibilidade**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.

MURPHY, R. **Rationality and Nature: A Sociology Inquiry into a Changing Relationship**. Boulder, CO: Wetview Press, 1994.

NOBRE, A. D. (2014). **O futuro climático da Amazônia: relatório de avaliação científica**. São José dos Campos, SP: ARA: CCST-INPE: INPA.

NUNES, E. O. **Agências Reguladoras: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências regulatórias**. In: Quem controla as Agências Reguladoras de Serviços Públicos? Seminário Internacional: debates e trabalhos. Brasília: IHB, p. 217-297, 2003.

NUNES, E. O. [et al.]. **Agências Reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

O'CONNOR, J. **Capitalism, nature, socialism: a theoretical introduction**. In: CNS, 1, Fall, 1988, pp. 11-23.

OHLSON, L. **Environment, Scarcity and Conflict: a Study of Malthusian Concerns**. Department of Peace and Development Research/University of Goteberg, 1999.

OLIVEIRA, A. U. (2009). **Tragédia e farsa, a compra de terras por estrangeiros**. In: Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1004>>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Informe de Las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los Recursos Hídricos em el Mundo: Agua para todos, água para a vida**. Paris/Nova York/Osford: Unesco/Berghahn Books, 2003. IN: <<http://www.unesco.org/water/wwapwwdr/index.shtml>> Acesso em dez. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nosso futuro comum - Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PARSONS, T. **Marx and Engels on Ecology**. Westport, CT: Greenwood Press, 1977.

PAULA, J. A. **Crise Econômica e reiteração do capitalismo dependente no Brasil**. In.: ALMEIDA, Alfredo et al. Capitalismo globalizado e recursos territoriais. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

- PAULINO, L. A. O debate atual sobre desindustrialização no Brasil. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**: São Paulo, julho 2011. Disponível em <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1299878632_ARQUIVO_LUIS_ANTONIO_PAULINO_COMPLETO.pdf> Acesso em set. 2014.
- PAULINO, L. A. **O governo Lula (2003-2006/2007-2008)**. In.: PIRES, M. C. ; PAULINO, L. A.; SOUZA, L E S ; Camargo, J, M. ; CORSI, F. L. . Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.
- PEREIRA FILHO, J. A. **Privatização do setor elétrico: crônica de um fracasso anunciado**. Dissertação de mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2014.
- PEREIRA, D. **Governabilidade dos Recursos Hídricos no Brasil: a implementação dos instrumentos de gestão na Bacia do Rio Paraíba do Sul**. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003.
- PESSOA, D. (Org.). **Transposição do Rio São Francisco: A Dimensão Socioeconômica**. Recife: Ed. Massagana/FJN, 1989.
- PETRELLA, R. **Manifesto da água: argumentos para um contrato mundial**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 2006 – **Além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água**. In: < <http://www.pnud.org.br/rdh/>> Acesso em mai. 2013.
- PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/08 – Combater a mudança do clima: Solidariedade Humana em um mundo dividido**. In: < <http://www.pnud.org.br/rdh/>> Acesso em mai. 2013.
- PNUMA. **Claring the Waters: a focus on water quality solutions**. Nairobi: Pacific Institute, 2010. Disponível em < http://www.unep.org/PDF/Clearing_the_Waters.pdf > Acesso em abr. 2013.
- PNUMA. **Global Green New Deal – Na Update for the G20 Pittsburgh Summit**. UNEP, 2009. Disponível em < http://www.unep.org/pdf/G20_policy_brief_Final.pdf > Acesso em mai. 2015.
- PNUMA. **Rumo a uma Economia Verde – caminhos para o desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza**. PNUMA, 2011. Disponível em < http://web.unep.org/greeneconomy/sites/unep.org.greeneconomy/files/publications/ger/GER_synthesis_pt.pdf > Acesso em jan. 2014.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. **A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização Brasileira, 2006.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. **Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais**. PPGICH UFSC, **Revista Interthesis**, 2004. Disponível em <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11663.pdf>> Acesso em 10/2013.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

- POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, O Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- PRADO JR, C. **Evolução política do Brasil: Colônia e Império**. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- RAMALHO, P. I. S. [Org.] **Regulação e Agências Reguladoras – Governança e análise de impacto Regulatório**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2009.
- RAMALHO, P. I. S. **A gramática política das agências reguladoras: comparação entre o Brasil e EUA**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- RAMOS, M. C. Agências Reguladoras: a reconciliação com a política. **Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. VII, n. 5, Mai. – Ago. 2005
- RIBEIRO, W. C. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.
- RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- RODRIGUES JR, G. S. **Geografia Política e os recursos hídricos compartilhados: o caso Israelo-Palestino**. Tese de Doutorado: USP, 2010.
- SACHS, I. **O Desenvolvimento Sustentável: do conceito à ação. De Estocolmo a Johannesburgo**. In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. Administrando a Água como se fosse importante. São Paulo: Senac, 2005. P. 17-26.
- SAES, D. A. M. de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**, v.15, n.42, pp. 379-410, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000200021&script=sci_arttext> Acesso em 12/11/2013.> Acesso em fev. 2013
- SAIANI, C. C.; TONETO JÚNIOR, R. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 79 –106, 2010.
- SANCHEZ, O. A. Privatização e saneamento básico. **Perspectiva** (Erexim), São Paulo, v.15, n.1, p.89-101, 2001.
- SANTOS, L. A. dos. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social – Possibilidades no Âmbito da Reforma do Estado**. DIAP: Brasília, 2000.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço – Técnica, Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SARNEY FILHO, J. **Apresentação dos anteprojetos de lei**. In.: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Água: desafio para o próximo milênio**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001. p.27-30.
- SAUER, I. L. **A reconstrução do setor elétrico brasileiro**. Editora UFMS, 2003.

SAUER, I. L. **Energia elétrica no Brasil contemporâneo: a reestruturação do setor, questões e alternativas.** In: BRANCO, A. M. (Org.). Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SCANTIMBURGO, A. L. **O Banco Mundial e a Política Nacional de Recursos Hídricos.** São Paulo: Cultura Acadêmica – Editora Unesp, 2013.

SCHULTZE, C. L. **The public use of private interest.** Brookings Institution Press, 1977.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Water and Biodiversity – Natural Solutions for Water Security.** Montreal: Secretariat of the convention on biological diversity, 2013. Disponível em <
<https://www.cbd.int/ldb/doc/2013/booklet/ldb-2013-booklet-en.pdf> > Acesso em ago. 2014.

SERAFIM, L. **Controle Social nas Agências Reguladoras Brasileiras: Entre Projetos Políticos e Modelo Institucional a ANEEL nos governos FHC e Lula (1995 - 2005).** Tese de Doutorado. Campinas, SP: Unicamp, 2007.

SHAPIRO, S. **Assessing the Benefits and Costs of Regulatory Reforms: What Questions Need to Be Asked.** Washington: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2007.

SHIKLOMANOV, I.A. **World Water Resources and their Use.** Paris: UNESCO, 1998.

SHIVA, V. **Guerras por água: privatização, poluição e lucro.** São Paulo: Radical, 2006.

SILVA, R. M.A. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semiárido. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n.1/2, p. 361 – 385, 2003.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo.** São Paulo/SP: Companhia das Letras, 2012.

SMITH, A. **Investigação sobre a natureza e as causas da Riqueza das Nações.** São Paulo: Abril Cultural, 1974.

SOUZA, A. N., JACOBI, P. R. **Expansão da Matriz Hidrelétrica no Brasil: as Hidrelétricas da Amazônia e a perspectiva de mais Conflitos Socioambientais.** In.: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, V, Florianópolis-SC, 2010. Disponível em <
<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT17-601-577-20100903225428.pdf> >
Acesso em mai. 2013.

SOUZA, J. G. **A questão indígena: acumulação por espoliação e monopolização do território (A economia política do agronegócio).** João Pessoa: Prima Facie-Direito, História e Política: p. 01-42, 2013.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **The Bell journal of economics and management science**, v. 2, p. 3-21, 1971. Disponível em <
www.rasmusen.org/zg601/readings/Stigler.1971.pdf > Acesso em out. 2014.

SUASSUNA, J. **Transposição do Rio São Francisco na Perspectiva do Brasil Real.** São Paulo, SP: Porto de Ideias, 2010.

- SUNSTEIN, C. **Constitucionalismo após o New Deal**. In: MATTOS, P. Regulação econômica e democracia o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004.
- TAUTZ, C., et. al. **O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário**. In: CORECON. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010, Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 249-286.
- THAME, A. C. M. **Discussão Plenária**. In.: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Água: desafio para o próximo milênio. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: p 81 – 85, 2001.
- THATCHER, M. Concurrence ou complementarité? **À propos de la délégation des pouvoirs**. Revue Française d'Administration Publiques, n. 109, 2004.
- THOMAZ JR, A. O Agrohidronegócio no Centro das Disputas Territoriais e de Classe no Brasil do Século XXI. **Campo-Território: Revista de geografia agrária**, v.5, n.10, p. 92-122, 2010.
- TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Brasília: Ipea, p.1-26., 2002.
- UNESCO. Água para todos. **Água para La vida: Informe de Las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de Los Recursos Hídricos em el mundo**. UNESCO: Mundi-Prensa Libros, 2003.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. **Claring the Waters: a focus on water quality solutions**. Nairobi, Kenya: Pacific Institute, 2010. Disponível em < http://www.unep.org/PDF/Clearing_the_Waters.pdf > Acesso em nov. 2013.
- UNITED NATIONS. **The Millennium Development Goals Report**. New York:United Nations, 2015. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf> > Acesso em nov. 2015.
- UNITED NATIONS. **The United Nations World Water: Managing Water under Uncertainty and Risk**. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2012. Disponível em < <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR4%20Volume%201-Managing%20Water%20under%20Uncertainty%20and%20Risk.pdf> > Acesso em fev. 2014.
- VELASCO E CRUZ, S. **A produção do consenso discurso econômico e conflitos políticos na transição Brasileira**. Campinas: Primeira Versão, IFCH/UNICAMP, 1994.
- VELASCO E CRUZ, S. **As ideias do poder – Dependência e Globalização no discurso recente de Fernando Henrique Cardoso**. In: VELASCO E CRUZ, S. Globalização Democracia e Ordem Internacional –Ensaio sobre Teoria e História. Campinas, SP: Unicamp; São Paulo, SP: Editora Unesp, 2004.
- VILLELA, A. V.; CLAUDIO, M. S. **A regulação do setor de infraestrutura econômica: uma comparação internacional**. Texto pra discussão, Rio de Janeiro: FGV, nº 684, 1999.
- VOGEL, S. **Free Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries**. New York: Cornell U. Press, 1997.
- VON MISES, L. **A Critique of Interventionism**. New Rochele, New York: Arlington House Publishers, 1977.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UNB, 1988.

WORLD BANK. **World Development Report 1997 : The State in a Changing World**. New York: Oxford University Press, 1997. Disponível em:
<<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980> > Acesso em 10 fev. 2014.

WORLD COMISSION ONDAMS. **Dams and Development – a new framework for decision make. The Report of the World Comission on Dams**. London: Earthscan, 2000. Disponível em < http://www.unep.org/dams/WCD/report/WCD_DAMS%20report.pdf > Acesso em set. 2013.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

ZHOURI, A. **Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais** . In.: COSTA LIMA, M. (org.). **Dinâmica do Capitalismo Pós Guerra Fria: Cultura Tecnológica, Espaço e Desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP, p. 267 – 280, 2008.