



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
CAMPUS DE MARÍLIA  
Faculdade de Filosofia e Ciências

André Luis Scantimburgo

**O BANCO MUNDIAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS  
HÍDRICOS NO GOVERNO FHC (1995-2002)**



Marília  
2012

André Luis Scantimburgo

**O BANCO MUNDIAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS  
HÍDRICOS NO GOVERNO FHC (1995-2002)**

Dissertação de Mestrado 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 Mestre em Ciências Sociais. Linha de pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento.

**Orientador:** Dr. Francisco Luiz Corsi

**Financiamento:** FAPESP

Marília  
2012

Scantimburgo, André Luis.

S283b O Banco Mundial e a política nacional hídricos no governo FHC (1995-2002) / André Luís Scantimburgo. – Marília, 2012.

267 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2012.

Bibliografia: f. 254-267

Orientador: Francisco Luiz Corsi.

1. Política Nacional de Recursos Hídricos. 2. Banco Mundial. 3. Fernando Henrique Cardoso. 4. Reforma administrativa. 5. Desenvolvimento sustentável. I. Autor. II. Título.

*CDD 320.6*

André Luis Scantimburgo

**O BANCO MUNDIAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS  
HÍDRICOS NO GOVERNO FHC (1995-2002)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP de Marília-SP para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Orientador: Dr. Francisco Luiz Corsi  
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas  
Universidade Estadual Paulista – UNESP

---

Titular: Dr. Luis Antonio Paulino  
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas  
Universidade Estadual Paulista – UNESP

---

Titular: Dr. Mauro de Mello Leonel Júnior.  
Departamento de Artes, Ciências e Humanidades  
Universidade de São Paulo – USP

**SUPLENTES:**

---

Dr. José Marangoni de Camargo  
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas  
Universidade Estadual Paulista – UNESP

---

Dr. Wagner da Costa Ribeiro  
Departamento de Geografia  
Universidade de São Paulo – USP

Marília  
2012

*À minha família e amigos.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer de forma especial meu orientador Dr. Francisco Luiz Corsi por acreditar no meu trabalho, por me orientar de forma paciente e presente, sempre indicando sugestões importantes e por me incentivar neste caminho acadêmico.

Agradeço a **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP** – pela importante concessão da bolsa de mestrado durante dois anos, que possibilitou a execução deste trabalho.

Dedico um agradecimento especial também aos professores Dr<sup>a</sup> Mirian Claudia Lourenção Simonetti, Dr. Luis Antonio Paulino, Dr. Mauro Leonel, Dr. José Marangoni de Camargo e Dr. Marcos Cordeiro Pires. Ao Dr. Wagner da Costa Ribeiro sempre atencioso em nossos contatos por e-mail.

De modo geral agradeço a todos os professores da Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP de Marília com os quais eu tive contato ao longo desses anos e que de uma forma ou de outra contribuíram para minha formação.

Agradeço ao pessoal da Biblioteca.

Gostaria de agradecer também aos amigos que estiveram presentes durante esta etapa, pela força, pelo incentivo e companheirismo: Fernando, Renato, Rodrigo, Douglas, Saulo, Carlos CG, Julieth e Rebeca (mesmo distante, sempre apoiando).

Ao meu filho Vinicius e minha companheira Suelen, presentes e compreensivos dos meus objetivos e do meu trabalho.

E principalmente e de forma mais do que especial agradecer meus pais, Antonio e Leonilde, que sempre foram meu ponto de apoio, me incentivando e ajudando de todas as formas possíveis.

*“[...]Enquanto a individualidade significar também a possibilidade de viver num mundo artificial, sem precisar respeitar o espaço natural e o tempo histórico, não haverá uma diminuição do modo de vida poluente – em que pese a crescente preocupação ambiental.”*

Elmar Altvater

## RESUMO

A elevada demanda por recursos hídricos para suprir as atividades produtivas da sociedade de consumo vem agravando os conflitos sociais e contribuindo para um quadro atual alarmante de degradação e escassez. As disparidades de renda em nível mundial entre os Estados refletem-se também no consumo e no acesso aos recursos hídricos. Ao mesmo tempo, os modelos de gerenciamento da água que vem sendo adotados em boa parte do mundo e amparados por instituições financeiras como o Banco Mundial buscam se enquadrar num sistema que tem em grande medida as leis do mercado e a alta tecnologia como principais reguladores. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho consiste em analisar a relação do condicionamento das políticas públicas de recursos hídricos no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com as políticas recomendadas pelo Banco Mundial, identificando até que ponto a influência desta instituição financeira foi preponderante para elaboração e aprovação da lei 9.433/97 que implantou a Política Nacional de Recursos Hídricos. Assim, coube a este trabalho questionar as concepções e os fatores que condicionaram as políticas de águas no âmbito da Reforma do Estado, pontuando as ações referentes ao controle, acesso e sustentabilidade. O destaque e a análise destas relações tornam-se essenciais para entender os rumos da gestão das águas no Brasil. Não há como contestar a eficiência das estratégias e políticas atuais sem entender de forma ampla as origens do modelo, bem como seus limites e aspirações. Conforme será demonstrado ao longo desta pesquisa, os problemas socioambientais que impactam os recursos hídricos necessitam serem concebidos e analisados de forma mais ampla, não se restringindo apenas a um ponto de vista instrumentalista e econômico.

**Palavras Chaves:** Política Nacional de Recursos Hídricos. Banco Mundial. FHC. Reforma do Estado. Desenvolvimento Sustentável.

## ABSTRACT

The high demand for water resources to feed the productive activities of the consumption society has worsened social conflicts, contributing to the present alarming picture of water's scarcity and deterioration. The world level income disparities between states are also reflected in the access to water resources and to its consumption. At the same time, the type of water management that has been adopted by many countries and supported by financial institutions like the World Bank intends to impose a model based in high technology and market laws as main regulators. Thereby, the main goal of this study is to analyze the relation between public policies on water resources in the Fernando Henrique Cardoso administration (1995-2002) and the policies recommended by the World Bank, identifying how its influences were crucial to the development and adoption of Law N°. 9433 / 97, which implemented the National Policy of Water Resources. Thus, this work questions the ideas and the factors which conditioned the water politics during the State Reform, aiming to the actions related to access, control and sustainability. The analysis of these relations is essential to understand the courses of water management in Brazil. There is no way to question the effectiveness of current strategies and policies without broadly understanding the origins of the model as well as its limits and aspirations. As will be shown along this research, the social and environmental problems impacting water resources must be designed and analyzed in a broader way, not restricted to an economic and instrumentalist point of view.

**Keywords:** National Water Resources Policy. World Bank. FHC. State Reform. Sustainable Development.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Relação entre a disponibilidade de água doce e a população mundial.....	18
<b>Tabela 2</b> - Crescimento da Produção, do emprego, da produtividade e do Capital per capita (Taxas anuais médias 1950-1975) .....	39
<b>Tabela 3</b> - Alocação setorial dos empréstimos do Banco Mundial (BIRD e AID) – anos 1961 a 1969 .....	46
<b>Tabela 4</b> – Empréstimos na América do Sul por setores .....	49
<b>Tabela 5</b> - Empréstimos do Banco Mundial na gestão McNamara - 1969-82 .....	51
<b>Tabela 6</b> – Abastecimento de água e Tratamento de esgoto 1971.....	58
<b>Tabela 7</b> - Proporção dos serviços privatizados de água e saneamento em 1997 e projeção para 2010 .....	89
<b>Tabela 8</b> – Resultado de Venda por Investidor .....	136
<b>Tabela 9</b> – Municípios total e com serviços de abastecimento de água segundo as grandes regiões.....	160
<b>Tabela 10</b> - Municípios sem serviço de abastecimento de água e respectiva distribuição percentual, segundo as grandes regiões .....	160
<b>Tabela 11</b> - Proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário, por esfera administrativa das entidades segundo as Grandes Regiões – 2000 .....	162
<b>Tabela 12</b> - Principais contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada firmados no Brasil, a partir dos anos 1990, por ordem cronológica .....	164
<b>Tabela 13</b> – FGTS: Fluxo Financeiro: 1994 – 1997 .....	172
<b>Tabela 14</b> - Comitês de Bacias Hidrográficas instalados no Brasil, divididos por regiões e por períodos .....	195
<b>Tabela 15</b> - Estabelecimento das Legislações estaduais de recursos hídricos e Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil correspondentes por estado .....	202
<b>Tabela 16</b> – Benefícios do PRODES .....	234
<b>Tabela 17</b> - Preços públicos unitários aprovados pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul para o período de 01 de março de 2003 a 31 de dezembro de 2006 .....	240

**Tabela 18** - Novos mecanismos e valores de cobrança aprovados pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, que entraram em vigor a partir de 01/01/2007 ..... 241

**Tabela 19** - Preços públicos unitários – Comitê dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá ..... 241

## LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

<b>Quadro 1</b> - Cadastro para bacias de estudo de caso .....	198
<b>Gráfico 1</b> – Dívida Pública Líquida .....	134
<b>Gráfico 2</b> - Proporção de água distribuída sem tratamento, em relação ao total distribuído, segundo as grandes regiões – 1989/2000 .....	161

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Organograma Suez (2000) .....	178
Figura 2 – Organograma Suez (2005) .....	179

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ANA** – Agência Nacional de Águas
- AID** - Associação Internacional de Desenvolvimento
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
- BNH** – Banco Nacional de Habitação
- CEEIBH** – Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
- CBH** – Comitê de Bacia Hidrográfica
- CESB** – Companhia Estadual de Saneamento Básico
- CHESF** – Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco
- CNRH** – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
- CODEVASF** – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
- CONAMA** – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- CVSF** – Comissão do Vale do São Francisco
- DNAE** – Departamento Nacional de Água e Energia
- DNAEE** – Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica
- DNOCS** – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
- DNOS** – Departamento Nacional de Obras Sanitárias
- ETE** – Estação de Tratamento de Esgoto
- FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FISANE** – Fundo de Financiamento para Saneamento
- FMAM** – Fundo para o Meio Ambiente Mundial
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- GATT** – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
- GTAP** – Grupo de Trabalho para Análise de Projetos
- GWP** – Global Water Partnership
- LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MES** – Ministério da Educação e Saúde
- MIT** – Massachusetts Institute of Technology
- MMA** – Ministério do Meio Ambiente
- OEA** – Organização dos Estados Americanos
- OMC** – Organização Mundial do Comércio
- OPEP** – Organização de Países Exportadores de Petróleo

**PLANASA** – Plano Nacional de Saneamento

**PNRH** – Política Nacional de Recursos Hídricos

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**SANEMAT** – Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso

**SEMA** – Secretária Especial do Meio Ambiente

**SESP** – Serviço Especial de Saúde Pública

**SEPURB** – Secretária Pública Urbana

**SNGRH** – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

**SRH** – Secretária de Recursos Hídricos

**SUVALE** – Superintendência do Vale do São Francisco

**URSS** – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

**USAID** – United States Agency for International Development

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>CAPÍTULO 1 - Contexto de Origem do Grupo Banco Mundial e o Financiamento do Desenvolvimento Capitalista: Crescimento, Crise e Insustentabilidade</b> .....	29
1.1 – A origem do Grupo Banco Mundial .....	29
1.2 – A instituição Grupo Mundial e o financiamento do desenvolvimento capitalista no pós Segunda Guerra .....	34
<b>CAPÍTULO 2 - A Crise do meio ambiente e o conceito de desenvolvimento sustentável: concepções do Banco Mundial sobre o setor de águas</b> .....	71
<b>CAPÍTULO 3 – As políticas de águas no Brasil: breve cronologia</b> .....	103
<b>CAPÍTULO 4 – O contexto político, econômico e ambiental da elaboração do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos</b> .....	118
4.1 - O contexto político e econômico: Globalização .....	119
4.2 - A inserção do Brasil no Processo de Globalização .....	127
4.3 – A Reforma do Estado .....	137
4.4 – Crise Ambiental e os limites da econômica neoclássica .....	143
<b>CAPÍTULO 5 – Elaboração e implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos</b> .....	150
<b>CAPÍTULO 6 - As políticas de recursos hídricos no início do governo Cardoso: impasses no setor de saneamento básico e elétrico</b> .....	157
<b>CAPÍTULO 7 - A aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos: os Comitês de Bacias Hidrográficas e seus limites</b> .....	188
7.1 – A criação dos comitês de bacias hidrográficas .....	188
7.2 - O funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas .....	205
<b>CAPÍTULO 8 - A criação da Agência Nacional de Águas e a consolidação do modelo de gerenciamento hídrico inspirado nas políticas do Banco Mundial</b> .....	220
8.1 - Cardoso e a teoria dos “anéis burocráticos” .....	221
8.2 – Os debates sobre a criação da Agência Nacional de Águas .....	223
8.3 - A atuação da Agência Nacional de Águas: implantação dos instrumentos técnicos e econômicos no setor hídrico brasileiro .....	232

**CONSIDERAÇÕES FINAIS.....** 247

**BIBLIOGRAFIA .....** 255

## INTRODUÇÃO

O Brasil é um país privilegiado geograficamente em relação a sua capacidade hídrica. Possui no seu território o que é considerada a maior bacia hidrográfica do mundo, a Bacia Amazônica<sup>1</sup>, e cerca de 70% da principal reserva subterrânea de água doce da América do Sul, o Aquífero Guarani<sup>2</sup>. Tal privilégio não isenta o país de enfrentar problemas de escassez e falta de acesso à água doce em determinadas regiões. Segundo pesquisa do IPEA, o Brasil possuía até o ano de 2008 cerca de 13,8 milhões de pessoas que não dispunham de nenhum tipo de serviço de água encanada. A última Pesquisa Nacional de Saneamento divulgada pelo IBGE demonstrou que a falta de serviços de esgotamento sanitário é ainda hoje um problema sério, indicando que mais de 50% dos municípios brasileiros, a maioria deles localizados nas regiões norte e nordeste, não possuem redes coletoras de esgoto. Certamente, os problemas de acesso à água potável e saneamento básico, além dos conflitos em torno dos usos múltiplos dos recursos hídricos, estão em grande parte relacionados a forma como os governos conduzem suas ações para o setor, bem como, os interesses que o controle político e econômico da água traz consigo.

Apesar de a água representar a maior parte das extensões do globo terrestre, a quantidade adequada ao consumo representa apenas 2,5% do montante, de modo que seu volume é fixo não podendo aumentar nem diminuir (CLARKE e KING, 2005). Cerca de 97,5% da água disponível no planeta Terra é salgada e se encontra em mares e oceanos. Dos 2,5% restantes, cerca de dois terços localizam-se em geleiras e aquíferos subterrâneos de difícil acesso. As águas de fácil acesso que são encontradas em rios e lagos configuram apenas 0,007% do total de água doce do mundo (UNESCO, 2003).

A quantidade de água doce ideal ao consumo é mal distribuída geograficamente. Petrella (2000) indica que a distribuição desigual é colocada como um dos principais fatores de escassez. Segundo o autor, apenas nove países possuem 60% dos recursos hídricos do mundo, ao passo que de outro lado, 80 países que representam um total de 40% da população

---

<sup>1</sup> Segundo a Agência Nacional de Águas, a região hidrográfica amazônica é a maior em disponibilidade de água no mundo. Consultar: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/bacias/amazonica.aspx>> Acesso em 10/07/2010.

<sup>2</sup> Rebouças, Braga e Tundisi (2002) apontam que o Aquífero Guarani é considerado se não a maior, uma das maiores reservas subterrâneas de água doce no mundo. Sua localização abrange uma região que engloba o centro sul brasileiro, Uruguai, Paraguai e nordeste Argentino. A reserva em solo brasileiro é estimada em 48000 km<sup>3</sup> representando a maior parte do Aquífero com águas consideradas de excelente qualidade para consumo humano, para a indústria e para agricultura. Os autores apontam ainda que o extrativismo inconseqüente das águas do aquífero, acompanhado de desperdícios e riscos de contaminação, configura fatores de preocupação no que se refere a sustentabilidade do manancial, exigindo por sua vez medidas urgentes para preservação e gerenciamento.

mundial sofrem com a escassez de água, sendo a situação mais crítica encontrada em países do Oriente Médio e Norte da África.

O Informe das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos no Mundo demonstra de maneira objetiva a desigualdade geográfica da distribuição de água doce no planeta, e a relação desproporcional entre a quantidade disponível e a população existente. Percebe-se no quadro abaixo a aparente situação confortável em que se encontram os países da América, em particular a América do Sul; situação que contrasta com a pressão demográfica sobre recursos hídricos no continente asiático:

**Tabela 1 – Relação entre a disponibilidade de água doce e a população mundial.**

<b>Continente</b>	<b>Disponibilidade de água doce</b>	<b>População</b>
África	11%	13%
América do Norte e Central	15%	8%
América do Sul	26%	6%
Ásia	36%	60%
Austrália e Oceania	5%	<1%
Europa	8%	13%

**Fonte:** Informe das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos no Mundo (2003).

No entanto, não é somente a desigualdade geográfica que configura fator de restrição ao acesso à água doce. Problemas de poluição, degradação, falta de saneamento básico adequado e desperdício, alteram o ciclo hidrológico<sup>3</sup> constituindo quadros alarmantes quanto a sustentabilidade hídrica do planeta. O mau uso da água além de ocasionar situações de escassez traz também uma queda significativa na qualidade podendo inclusive proliferar doenças<sup>4</sup>.

Com relação ao consumo, Clarke e King (2005) demonstram que embora a grande maioria seja proveniente de lavouras e animais, o uso industrial corresponde a 20% e as residências domésticas representam 10% do total consumidos. São utilizados a cada ano 4.000

<sup>3</sup> No que se refere a ciclo hidrológico, José Galizia Tundisi destaca que: “a característica essencial de qualquer volume de água superficial realizada em rios, lagos, tanques, represas artificiais e águas subterrâneas são a sua instabilidade e mobilidade. Todos os componentes sólidos, líquidos e gasosos (as três fases em que a água existe no planeta Terra) são parte do ciclo dinâmico da água, ciclo este, perpétuo. A fase mais importante deste ciclo para o homem é justamente a fase líquida, em que ela está disponível para pronta utilização”. Cf. em TUNDISI. Ciclo Hidrológico e Desenvolvimento Integrado. In: Cienc. Cult. vol.55 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2003

<sup>4</sup> Moraes e Jordão (2002) apontam que a água tem se tornado causa de um número estatisticamente alarmante de doenças. Cf. em MORAES, Danielle Serra de Lima and JORDAO, Berenice Quinzani. Degradação de recursos hídricos e seus efeitos sobre a saúde humana. *Rev. Saúde Pública*, June 2002, vol.36, no.3, p.370-374. ISSN 0034-8910

km<sup>3</sup> de água doce, sendo que 500 milhões de pessoas moram em países que sofrem com a escassez e 2,4 bilhões de pessoas moram em países onde o sistema hídrico está ameaçado.

No entanto, tais números demonstrados por Clarke e King (2005) não levam em consideração uma análise mais detalhada que relacione o uso da água com o desenvolvimento econômico dos países. Uma análise nesse sentido indica que países desenvolvidos economicamente gastam mais água na indústria do que em qualquer outro setor.

Conforme demonstrado por Ribeiro (2008) a partir de dados da OCDE, PNUMA, Banco Mundial e ONU, os países com renda mais elevada lideram o ranking de consumo de água, de modo que quanto maior o poder financeiro, o consumo de água aumenta proporcionalmente, seja na sua forma natural ou na forma de mercadorias do setor agropecuário e industrial que necessitam de grandes quantidades de recursos hídricos nas suas produções. Tal situação faz com que as disparidades de renda em nível mundial entre os Estados reflitam-se também no consumo e no acesso aos recursos hídricos do planeta. Ribeiro (2008) indica ainda que os países ricos e industrializados consomem mais água por que a agregam nos produtos fabricados, fazendo com que ela não possa ser repostada, inviabilizando o aproveitamento dos corpos d'água.

A água também é responsável por grande parcela de mortes e doenças no mundo atualmente. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), 6% de todas as doenças são causadas por consumo de água inadequada provenientes da falta de saneamento básico. A diarreia, principal doença relacionada ao problema, mata cerca de 2 milhões de pessoas ao ano, sendo que pelo menos 1,5 milhões são crianças com menos de 5 anos, o que configura a segunda principal causa de mortalidade infantil no mundo<sup>5</sup>.

É evidente que a água doce de boa qualidade é essencial para o desenvolvimento social e econômico de qualquer sociedade. Sem água não há vida. As políticas públicas de um país tão rico em recursos hídricos como o Brasil deveriam ter como uma das principais prioridades a garantia do acesso à água para toda a população, além de suprir as demandas por esgotamento sanitário no intuito de evitar cenários de degradação ambiental e proliferação de doenças. No entanto, as mudanças que ocorreram neste setor a partir dos anos 1990 demonstram não terem colocado o Brasil nesse caminho. Pelo contrário, a água que num passado não tão distante era considerada abundante e suficiente para suprir todas as necessidades humanas, passou a partir das últimas décadas do século XX a se configurar

---

<sup>5</sup> Cf. em World Health Organization Water, Sanitation and Hygiene Links to Health FACTS AND FIGURES – \*updated November 2004. Disponível em < [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/factsfigures2005.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/factsfigures2005.pdf)>. Acesso em 17 de outubro de 2010.

como um recurso natural limitado e a partir da ascensão neoliberal ganhou a característica de mercadoria.

Como bem pontua Ribeiro (2008), a água é riqueza ao passo que foi transformada em mercadoria a nível internacional, e gera riqueza ao servir de insumo produtivo nos mais variados setores como a agricultura, energia e a indústria. O meio ambiente e as políticas atuais de gestão da água adotadas em boa parte do mundo, encontra seus limites na lógica do sistema capitalista ao passo que não possui força suficiente para enfrentar os interesses da acumulação de capital.

A situação da água gera preocupações. A escassez, proporcionada tanto por questões geográficas como políticas e a elevada demanda para suprir as atividades produtivas de uma sociedade de consumo, vem agravando os conflitos sociais e contribuindo para o quadro alarmante de degradação e desperdício que se desenha atualmente. O modelo capitalista de desenvolvimento, embora recalcado atualmente por um discurso que se coloca como ambientalmente correto, não deixa de impor seus interesses acima de qualquer questão social, étnica, e mesmo ambiental, desrespeitando os limites tanto da natureza como dos seres humanos.

Em tempos de crises econômicas corriqueiras, tratar a água como uma mercadoria com a desculpa de induzir o cidadão ao uso racional, possui na verdade um objetivo muito menos digno, ou seja, abrir uma nova frente de investimentos para as transnacionais do setor. Nesse sentido, longe de chegar à raiz dos problemas, as formas de gerenciamento de recursos hídricos que vem sendo adotadas em boa parte do mundo, amparada por agências multilaterais como o Banco Mundial, parecem buscar se enquadrar num modelo que tem em grande medida o mercado como principal regulador. Entender e analisar criticamente as concepções ambientais que dão fundo as políticas de desenvolvimento sustentável recomendadas por instituições multilaterais e que são acatadas por grande parte dos governos é um dos aspectos essenciais na realização desta pesquisa.

Assim, nossa proposta de trabalho consistiu em analisar a relação do condicionamento das políticas públicas de recursos hídricos do Brasil no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com as políticas de recursos hídricos recomendadas pelo Banco Mundial. A análise destas relações demandou uma ampla compreensão tanto das ações políticas e econômicas da referida agência financeira ao longo da histórica, quanto do contexto que se configurou o governo Cardoso nos anos 1990. Nesse sentido, os objetivos específicos se debruçaram em desvelar as concepções do Banco Mundial para o setor de

águas em seguida entender o posicionamento do governo brasileiro de Cardoso (1995-2002), identificando até que ponto a influência do Banco Mundial foi preponderante para que o Brasil elaborasse e aprovasse a lei 9.433/97, que implantou a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Sendo assim, procurou-se nesta pesquisa analisar as concepções do Banco Mundial sobre o setor de águas através de uma ampla compreensão do perfil desta instituição, destacando o contexto de seu surgimento e o papel que lhe coube como ator político e econômico ao longo das décadas. Tal esforço foi necessário para entender a forma como o Banco Mundial, que nasceu tendo como um de seus objetivos financiar o desenvolvimento do capitalismo industrial de base fordista, com poucas ou quase nenhuma preocupação com questões ambientais nas suas primeiras décadas de ação, começou com o passar do tempo a se interessar de modo mais abrangente pelas questões referentes ao gerenciamento e preservação de recursos hídricos, incorporando ao longo da história, nos seus relatórios e projetos, um discurso de preocupação com os impactos ao meio ambiente e preservação dos recursos naturais.

A contemplação dos objetivos acima expostos também necessitou da compreensão do contexto do governo Cardoso marcado pelas políticas neoliberais e pela globalização. A hipótese por nós apresentada é que a Política Nacional de Recursos Hídricos embora procurasse destacar no seu texto legal o reconhecimento da água como um bem público, pontuando um caráter democrático, participativo e descentralizador para o controle das águas, ao mesmo tempo alterou o papel do Estado na obrigação central que até então lhe era atribuída na gestão hídrica, dando margem a uma amplitude de novos atores que poderiam vir a assumir o controle das águas do país, configurando assim um instrumento crucial para a expansão do capital privado no setor hídrico, devido em grande medida a influência do Banco Mundial na sua formulação. Foi necessário também para a avaliação desta hipótese, um aprofundamento de questões relativas à Reforma do Estado e das medidas liberalizantes na economia que buscaram adaptar em grande medida o Consenso de Washington e foram colocadas em prática de forma mais incisiva a partir do primeiro governo Cardoso.

Em seguida, buscou-se demonstrar também a delimitação de algumas ações práticas do governo Cardoso para o setor de águas de modo a identificar os impactos e os principais beneficiários imediatos de tais políticas. Vale ressaltar que a escolha pelo foco no governo da Cardoso se deve ao fato de ter sido naquele período que foi aprovada a nova lei de águas do

Brasil que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos no ano de 1997, vigente até os dias atuais.

Soma-se aos elementos acima expostos outro aspecto relevante considerado na contemplação dos objetivos da pesquisa que são os problemas ambientais, que entraram em pauta na agenda de governos e instituições multilaterais de forma mais incisiva a partir da década de 1970. Em meio as denúncias e constatações da degradação dos recursos naturais em escala global, os recursos hídricos ganharam atenção especial dada sua importância vital, além dos interesses políticos e econômicos que eles proporcionam. Nesse sentido, procurou-se destacar os limites das propostas ambientais de desenvolvimento sustentável presentes nas políticas de águas através de uma análise crítica, valorizando o conteúdo político e econômico que envolve os problemas do setor, identificando e caracterizando os atores que influenciaram e trataram diretamente do tema. As análises propostas para contemplação dos objetivos expostos foram pautadas em dados empíricos e fontes teóricas tendo como base relatórios, documentos, artigos e obras encontradas em livros, sites e periódicos. Consideramos importante a relevância das fontes teóricas ao passo que fundamentamos o trabalho em categorias e parâmetros evidenciados por autores que trataram do estudo da temática.

Como fundamento empírico, foram utilizados diversos relatórios anuais do Banco Mundial e publicações específicas da instituição sobre o assunto, bem como estudos e documentos sobre a elaboração e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Considerou-se também na pesquisa, informações e relatórios 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 Interamericano de Desenvolvimento (BID), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE).

Dessa forma, desvelar as concepções do Banco Mundial sobre gerenciamento de recursos hídricos demandou uma pesquisa de fundo ampla que não se fixou simples e unicamente apenas nas propostas e ações desta instituição para o setor de águas. As políticas de águas recomendadas pelo Banco Mundial são fruto do processo de sua formação, ação e evolução ao longo dos diferentes contextos pelos quais a instituição se inseriu. Entender a atuação do Banco Mundial na fomentação do desenvolvimento capitalista, no financiamento das infra-estruturas necessárias para a reconstrução do mundo capitalista no Pós-Guerra e a evolução de suas ações ao longo do tempo, além das mudanças nos direcionamentos das questões políticas e econômicas devido às crises do sistema capitalista, são temas relevantes

essenciais para entender melhor como se formou as concepções que o Banco Mundial passou a adotar para o setor de águas, principalmente nos anos 1990.

Este trabalho orientou-se no primeiro capítulo em analisar o contexto de surgimento do Banco Mundial, ou seja, destacar o momento em que os Estados Unidos saiu fortalecido da Segunda Guerra e conduziu a reorganização da política e da economia mundial. Para tanto, partiu-se do contexto do final da Segunda Guerra Mundial e da reunião de Bretton Woods, que criou as instituições que passaram a controlar a economia mundial dando início a partir dos anos 1950 a chamada era de ouro do capitalismo. Após uma breve sintetização do contexto de origem do Banco Mundial, buscou-se entender o funcionamento do mesmo, identificando as instituições que o compõem e a forma como agem.

Em seguida, o foco deu-se em demonstrar rapidamente a estrutura de poder dentro do Banco Mundial, identificando os Estados Unidos como influente direto nas ações da instituição. Foi apontado também um pouco do contexto histórico do período das décadas de 1960 e 1970, focando principalmente o modelo de desenvolvimento capitalista que se expandiu para o mundo de forma mais aguda com o Plano Marshall a partir de fomentos financeiros do BIRD, baseados em políticas econômicas que almejavam alto e constante crescimento econômico, equilíbrio entre produção e consumo de massa, alta produtividade industrial e praticamente nenhuma preocupação ambiental com os recursos naturais.

Para tanto, foi realizada uma análise dos relatórios anuais de desenvolvimento publicados pelo Banco Mundial, além de serem destacados estudos de autores como Kapur (1997) e Gwin (1997), que dedicaram suas atenções mais detidamente na análise das ações desta instituição financeira ao longo da história, demonstrando em muitos momentos sua ação altamente intervencionista. Tal esforço teve por objetivo destacar o papel de ator político e econômico do Banco Mundial, identificando a forma que o mesmo foi incorporando ao longo do tempo nos seus projetos e relatórios, preocupações e propostas no que se refere à questão ambiental e gerenciamento dos recursos hídricos.

A pesquisa orientou-se em compreender de certa forma o modo como o Banco Mundial tratou a questão do desenvolvimento desde a sua fundação até o período do foco principal da pesquisa, demonstrando sua relação com o setor de águas. Verificou-se assim o pouco ou quase nenhum interesse do Banco Mundial pelas questões socioambientais no início de suas ações, ressaltando que os principais investimentos nas primeiras décadas após a Segunda Guerra visaram somente o financiamento de infra-estruturas necessárias para o desenvolvimento das relações capitalistas de produção.

No período classificado como desenvolvimentista, a água foi tratada pelo Banco Mundial essencialmente como fonte de energia elétrica e irrigação, ficando claro nos relatórios da instituição a desproporção nos empréstimos destinados para a construção de hidroelétricas e os utilizados para obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nos primeiros anos de ação do Banco Mundial, tais serviços básicos para a toda a sociedade não tiveram sequer um único empréstimo. Os primeiros investimentos e apoio para o setor de águas somente começaram a aparecer no quadro de empréstimos em meados da década de 1960 de forma muito tímida.

Após o foco na ação e contribuição do Banco Mundial para o contexto do período desenvolvimentista, outra questão abordada foi as transformações que passaram a ocorrer na instituição a partir da ascensão da onda conservadora neoliberal no final dos 1970. As crises dos anos 1970 e 80 e o ressurgimento de políticas estritamente liberais (neoliberalismo) fizeram com que o Banco Mundial deixasse de apoiar um modelo de desenvolvimento que tinha na força dos Estados Nacionais o grande fomentador das atividades econômicas, para começar a propor políticas liberais, visando ajustes fiscais, incentivo ao setor privado e liberalização de mercados, fatores estes que em grande medida alteraram a forma com que os países passaram a lidar com as políticas públicas. Setores como o de água que no Brasil esteve na maior parte do tempo ligado diretamente ao de energia elétrica, sofreu alterações a partir das novas concepções econômicas que passaram a vigorar em escala global nos anos 1980.

Outro fator relevante abordado nesta pesquisa foi a crise ambiental e o conceito de desenvolvimento sustentável. A degradação dos recursos hídricos é aqui concebida como consequência da crise ambiental originada em grande medida de um modelo de desenvolvimento capitalista fomentado há décadas, e que tem no consumo de massa e na industrialização seus principais pilares. Nesse sentido, foram destacadas neste trabalho as pressões sofridas pelo Banco Mundial para que mudasse o direcionamento de seus investimentos e incluísse nos seus projetos e financiamentos, políticas ambientais mais convincentes.

Foi então a partir da década de 1980 que o Banco Mundial passou a se interessar de forma mais clara pelo setor de águas e com os problemas ocasionados pelos impactos ambientais. Os métodos propostos pelo Banco Mundial para o gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental caminharam em direção as concepções políticas neoliberais que se afirmavam a partir dos anos 1980, visando principalmente a precificação da água e configurando o que pode ser chamado de uma economia ambiental neoclássica. Ao mesmo

tempo em que o Banco Mundial passava por uma mudança de postura com relação às políticas desenvolvimentistas e a questão ambiental, o debate sobre poluição, degradação e preservação da natureza começou a ganhar cada vez mais força principalmente entre os movimentos sociais e a Organização das Nações Unidas.

Após o foco em questões de fundo necessárias para entender a forma como se estabeleceu a economia mundial desde o final da Segunda Guerra, bem como o modelo de desenvolvimento capitalista adotado e o papel do Banco Mundial como ator político e econômico de fomentador do crescimento econômico em escala global, onde se buscou destacar a crise ambiental como consequência dos aspectos apresentados, a próxima etapa deste trabalho se fixou mais detidamente em entender as concepções do Banco Mundial para o setor de águas.

No segundo capítulo foi demonstrado como o Banco Mundial absorveu o conceito de desenvolvimento sustentável nos seus documentos dando um grande destaque para três questões principais que implicam o tema, no caso: a questão da escassez de recursos naturais, principalmente da água; o enfoque no uso dos recursos naturais por parte da sociedade, mais precisamente do consumo da população comum, muitas vezes considerado inadequado; e nos problemas de gerenciamento e administração por parte do setor público que são apontados pelo Banco como ineficientes.

Com base na análise de publicações do Banco Mundial sobre gerenciamento de recursos hídricos que demonstram suas intenções para o setor, bem como as cooperações e estudos realizados e patrocinados pelo mesmo em diversos países, que focam a questão dos problemas e da administração da água, demonstrou-se a evidente participação do Banco Mundial na nova lei de águas do Brasil, que começou a ser elaborada no início dos anos 1990 e foi aprovada no governo Cardoso em 1997.

No capítulo 3 a intenção foi de pontuar questões históricas do setor de águas no Brasil, como por exemplo, o Código de Águas de 1934 que figurou como a primeira legislação específica sobre recursos hídricos no país, que se manteve praticamente como a principal legislação que regulava o uso da água até a aprovação da lei 9.433/97. O foco neste momento não foi um aprofundamento detalhado das políticas públicas e do gerenciamento hídrico brasileiro ao longo da história, mas sim, o levantamento de questões políticas e econômicas pertinentes que diretamente influenciaram o setor. Este levantamento visou destacar de forma geral as transformações ocorridas ao longo do tempo, para em seguida ser destacado a significância da transformação ocorrida a partir das políticas de águas do governo Cardoso,

que resultou na aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997 no âmbito da Reforma do Estado, e inserção do Brasil num contexto mundial marcado pela globalização e pelo neoliberalismo.

Desse modo, questões relacionadas com a mudança dos paradigmas de gestão da água, principalmente a partir de meados da década de 1980 foram destacados, principalmente um fator de suma importância que iria alterar significativamente o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para o setor hídrico, no caso, a Constituição de 1988 que estabeleceu o domínio estatal sobre as águas e uma flexibilização institucional no setor de saneamento básico, caracterizado por uma descentralização política, administrativa e fiscal. De certa forma, a Constituição buscou atender as reivindicações da sociedade, substancialmente no que diz respeito à diminuição do poder federal nas decisões. Inclusive, pode-se dizer que o início das discussões que resultaram de forma mais concreta na elaboração da PNRH se deram a partir da Constituição de 1988, que através do artigo 21, inciso XIX, incluiu um dispositivo dando competência a União de instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como estipular os critérios para realização de outorga do uso da água.

Em seguida, este trabalho deteve-se mais especificamente sobre a PNRH, analisando o contexto político e econômico de sua elaboração. Os debates abordando a elaboração de uma nova legislação para os recursos hídricos envolveram desde seu princípio aspectos de ordem econômica nos mais variados interesses. A questão da geração de energia elétrica e principalmente os interesses relativos ao controle das águas e dos serviços dela oriunda, ou mesmo sua valorização como bem econômico passível de comercialização, deram o tom do que estaria por trás da criação da PNRH.

Nesse sentido, uma exposição da política e da economia brasileira no início dos anos 1990, e principalmente do período em que o Brasil foi governado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso se fez necessário. No capítulo 4, questões como o pensamento do sociólogo Cardoso e sua teoria da dependência, a inserção do Brasil no processo de globalização, Consenso de Washington e a adaptação das políticas neoliberais ao contexto do nosso país através da Reforma do Estado foram abordadas. Tais questões são necessárias na medida em que influenciaram o rumo das políticas públicas no governo Cardoso.

Após a análise do contexto político e econômico que marcou os anos 1990, no quinto capítulo o objetivo foi demonstrar como se deu a elaboração e implantação da PNRH. Foi traçado assim, uma cronologia do que foi feito desde o governo Collor onde se iniciou as discussões para a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

conforme previa a Constituição de 1988, até a aprovação da lei 9.433 no ano de 1997. Nesta etapa buscou-se destacar de forma geral como se deu o debate na Câmara Federal e os principais conflitos que marcaram a elaboração da nova lei de águas.

Entendendo que a análise da nova lei de águas do Brasil a partir do contexto político e econômico do período já nos fornece elementos suficientes para entender as intenções do governo brasileiro sobre a gestão hídrica, um destaque importante dado nesta pesquisa foi sobre o conteúdo da lei 9.433/97, com a finalidade de definir as concepções sobre gerenciamento de recursos hídricos a partir do conteúdo da lei, demonstrando as convergências da PNRH com as recomendações do Banco Mundial para o setor de águas. Algo que ficou evidente foi que as políticas de águas adotadas no referido período que trata nossa pesquisa, redefiniram o gerenciamento de recursos hídrico, e desse modo, compreender de forma profunda sua formulação e as influências que a mesma recebeu se torna crucial para o entendimento das ações que passaram a serem adotadas no controle do setor.

A partir do sexto capítulo, a intenção foi avaliar as ações práticas do governo Cardoso para o setor de águas, abordando num primeiro momento os primeiros anos antes da aprovação da PNRH. Levando sempre em consideração a complexa relação permanente que existe entre regulação das águas e crise ambiental num contexto de globalização financeira, o objetivo neste momento focou a mudança na estrutura do Estado levada a cabo por Cardoso, indicando através de alguns aspectos específicos, a forma como seu governo afetou logo nos primeiros meses de sua administração, diversas determinações generalizadas da estrutura predominante de gestão das águas que vinham sendo realizadas desde os anos 1970. Antes mesmo da aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos, o governo Cardoso realizou algumas ações diretas que contribuíram para que já no primeiro ano de sua administração, alterações significativas na gestão da água e todos os serviços dela resultantes fossem modificados, favorecendo assim, as práticas recomendados pelo Banco Mundial e designadas nos acordos com o FMI.

No penúltimo capítulo deste trabalho o objetivo seguiu na direção de entender o funcionamento da Política Nacional de Recursos Hídricos após sua aprovação, focando um dos principais elementos considerados pelo governo como de maior importância para sua implantação que são os Comitês de Bacias Hidrográficas. Dessa forma, levando em consideração os fundamentos dos paradigmas estabelecidos, identificando as dificuldades de materialização de uma política integrada como a PNRH num país de grande extensão territorial como o Brasil, e indagando até que ponto estes novos parâmetros poderiam vir a

atender as demandas regionais e ao mesmo tempo pautar pela democratização do acesso a água, a análise se direcionou em demonstrar algumas questões pertinentes quanto a materialização dos comitês de bacia hidrográfica, mais precisamente no que diz respeito à participação do usuário no direcionamento das políticas estabelecidas.

Por fim, as atenções se focaram de modo geral no processo de criação da Agência Nacional de Águas, fato que praticamente concretizou o estabelecimento legal e institucional da PNRH. Antes, porém, retomamos o pensamento do sociólogo Fernando Henrique Cardoso conforme exposto no seu livro “Autoritarismo e Democratização” de 1975, onde o mesmo estabelece uma crítica à administração pública do Estado brasileiro no período do regime militar, identificando a formação de “anéis burocráticos” que atuavam na defesa dos interesses privados dentro do poder público.

Sendo que essa mesma crítica estabelecida em 1975 vai permear o discurso do presidente Cardoso cerca de 20 anos depois ao se referir aos excessos de burocracia existentes dentro da administração pública do Estado, buscou-se entender se a estratégia de defesa do bem público, conforme destacado por Cardoso no âmbito da criação das agências reguladoras foi concretizada no setor de águas com a criação da ANA nos primeiros anos de sua atuação.

A criação da ANA tinha por objetivo complementar o estabelecido pela lei 9.433/97 e desempenhar os principais instrumentos designados pela Política Nacional de Recursos Hídricos como a outorga e a cobrança pelo uso da água. O governo Cardoso esperava com a criação da ANA que os problemas até então encontrados para materializar o conteúdo da PNRH sancionada em 1997 saísse do papel de forma mais abrangente para virar realidade no país todo.

A demonstração das discussões que envolveram a criação da ANA a partir da análise dos debates sobre os anteprojetos de lei foram destacados, sobretudo as posições do presidente Fernando Henrique Cardoso e do Banco Mundial. Esta análise também foi pautada em algumas ações concretas que passaram a ser realizadas pela ANA nos primeiros anos após sua aprovação, focando principalmente a questão da cobrança pelo uso da água a partir de uma primeira verificação sobre a aplicação dos recursos adquiridos com tal instrumento de gestão.

Em suma, este trabalho busca delinear a relação do condicionamento das políticas públicas de recursos hídricos do Brasil no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com as políticas de recursos hídricos recomendadas pelo Banco Mundial, apontando para os limites e problemas presentes numa política de águas que privilegia

instrumentos técnicos e econômicos como formas de gestão. O destaque e a análise destas relações que influenciaram a elaboração da PNRH tornam-se essenciais para entender os rumos da gestão das águas no Brasil. Não há como contestar a eficiência das estratégias e políticas atuais sem entender de forma ampla as origens do modelo, bem como seus limites e aspirações. Conforme se demonstrará ao longo deste trabalho, formas de uso e controle dos recursos hídricos de modo sustentável apenas conquistarão êxito a partir do momento que os problemas ambientais forem concebidos de forma mais ampla, não se restringindo apenas a um ponto de vista instrumentalista, que se coloca como preponderante por meio de sua condição hegemônica atual.

## **1. CONTEXTO DE ORIGEM DO GRUPO BANCO MUNDIAL E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA: CRESCIMENTO, CRISE E INSUSTENTABILIDADE.**

Entender a influência do Banco Mundial na formação e implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos requer traçar num primeiro momento uma breve cronologia desta instituição, pontuando suas ações no campo político e econômico a nível global. Com o objetivo de demonstrar de forma geral as posições do Banco Mundial ao longo da história, a intenção neste momento é questionar como um órgão que nasceu tendo como um de seus objetivos o financiamento do desenvolvimento capitalista, sem nenhuma preocupação ambiental aparente, foi incorporando nas suas políticas e ações temas como desenvolvimento sustentável e escassez de recursos hídricos.

### **1.1 – A origem do Grupo Banco Mundial**

Este primeiro foco sobre o Banco Mundial tem por finalidade caracterizá-lo através de uma cronologia histórica desde sua fundação, destacando importantes questões econômicas, financeiras, políticas e sociais. Utilizamos para isso diversas publicações, como os relatórios anuais de desenvolvimento, além de estudos de outros pesquisadores que dedicaram suas atenções ao tema. Embora não se focalize neste momento o gerenciamento de recursos hídricos de forma mais direta e objetiva, torna-se necessário a abordagem de questões de fundo essenciais para o entendimento da forma como se desenvolve a atuação do Banco Mundial nas políticas internas dos países, para assim compreender suas ações nas políticas públicas de recursos hídricos conforme ocorreu com o Brasil.

Tal esforço em buscar traçar uma cronologia sobre o Banco Mundial remete em princípio ao contexto da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente ao ano de 1944, quando

o fim do embate já era dado como questão de tempo e países como Estados Unidos e União Soviética já começavam a pensar como exerceriam suas hegemônias políticas e econômicas sobre o mundo que emergia após um conflito que tomou proporções sem precedentes na história contemporânea.

As forças antagônicas que surgiram após o fim da Guerra, opondo capitalistas de um lado e comunistas de outro, ditou os rumos do mundo pós 1945 de uma forma tensa. A população mundial, que se viu atormentada pela maior crise econômica da história até então, e duas Guerras Mundiais quase seguidas num período que durou de 1914 a 1945, ao mesmo tempo em que mantinha as esperanças na reconstrução de um novo mundo também passou a conviver, após o fim desse período negro da história mundial, com a tensão e expectativa de que outro conflito pudesse novamente ocorrer, dado às inquietudes do período denominado de Guerra Fria<sup>6</sup>.

A divisão do mundo entre comunistas e capitalistas com zonas de influência delimitadas na Conferência de Yalta, aparentava demonstrar que os espaços geográficos de atuação política e econômica de Estados Unidos e União Soviética eram apenas o começo de um período em que cada um desses países, a sua maneira, buscaria manter a hegemonia nas suas áreas de influência para garantir que seus países satélites não saíssem de suas órbitas e não se sintonizassem com o oponente.

A garantia de impor a hegemonia política e econômica sobre os países que ficaram sob a influência de Estados Unidos e União Soviética levou principalmente os americanos a adotarem medidas de reconstrução dos Estados arrasados pela Guerra. A chamada Guerra Fria, que em muitos momentos pareceu ser quente, como na guerra da Coreia e Guerra do Vietnã, por exemplo, polarizou o mundo e colocou uma concepção dualista na cabeça das pessoas que viveram aquele período.

Para manter as áreas de influência nos países que saíram arrasados da Segunda Guerra, inclusive nos considerados inimigos durante o conflito mundial como Alemanha e Japão, os Estados Unidos adotaram políticas econômicas que visaram à reconstrução destes territórios. Parecia claro para os americanos que o fracasso na tentativa de reconstrução desses países com base numa economia capitalista, abriria espaços para que a população de França, Alemanha e Inglaterra, começasse a ver com bons olhos o alinhamento com o lado vermelho do mundo, organizado a partir de uma economia planejada que cresceu substancialmente nos anos 1950.

---

<sup>6</sup> Sobre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria conferir “A era dos extremos” de Hobsbawm (2003).

A União Soviética tornou-se uma grande potência industrial naquele período. No fim da década de 1950, o índice de produção industrial havia atingido patamares elevados e mesmo tendo contabilizado cerca de 20 milhões de mortos durante a Segunda Guerra Mundial, a União Soviética despontava no final do seu IV Plano como um grande perigo para as pretensões capitalistas dos Estados Unidos, principalmente se levarmos em consideração o aparato bélico desenvolvido pelos soviéticos que contava com bomba atômica já em 1949 e com um numeroso exército muito bem equipado (BEAUD, 2005).

Os EUA, que saíram fortalecidos da Segunda Guerra com sua indústria praticamente intacta, iniciaram em 1944 negociações finais para criar um novo sistema monetário internacional que lhe garantisse hegemonia política no mundo ocidental pós Segunda Guerra. O professor de Harvard Harry Dexter White, no período durante a Guerra, pensava maneiras de intervir nos países arrasados, propondo na época ao presidente americano Roosevelt um fundo para tal finalidade, além da criação de um banco que pudesse fomentar a reconstrução da Europa ocidental e do Japão. O secretário do tesouro norte americano na época, Henry Morgenthau, escreveu uma proposta preliminar para a criação de um banco voltado para a reconstrução e desenvolvimento e enviou convite a 37 países do mundo propondo um fundo de estabilização.

Enquanto os mercados internacionais se encontravam praticamente fechados devido a Guerra, as ideias de Harry White começaram a ser discutidas em Bretton Woods na reunião que visava reorganizar a economia mundial capitalista. Tinha como principais objetivos evitar os problemas monetários que causaram a Grande Depressão de 1929, que em grande medida havia contribuído como um dos elementos que levou a Segunda Guerra Mundial. As autoridades econômicas e políticas reunidas no estado americano de New Hampshire buscavam então:

[...]um sistema de taxa de câmbio fixa, sob fiscalização e orientação internacionais. Queriam terminar com o controle sobre comércio e serviços internacionais. Desejavam apoiar mudanças na taxa de câmbio somente em circunstâncias excepcionais, que definiram como “um desequilíbrio básico” das contas internacionais de um país. E, para alcançar esses objetivos, criaram uma instituição internacional com uma equipe própria (o Fundo Monetário Internacional – FMI) e o novo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial), a fim de prover fundos para a reconstrução do pós-guerra. (VOLCKER, 1993, p 27).

O sistema de pagamentos internacionais foi elaborado com o propósito de possibilitar um equilíbrio econômico com base na expansão dos pagamentos e das trocas. Foi elaborado na reunião de Breton Woods um sistema monetário fundamentado na paridade fixa (padrão

câmbio ouro). Como os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra possuindo cerca de 80% das reservas mundiais de ouro, não foi difícil a imposição do dólar como a principal moeda da economia, embora os ingleses através de seu representante John Maynard Keynes tivessem propostas relativamente diferentes como a criação de uma instituição multilateral para tratar do comércio e das questões monetárias, a *Clearing Union*, que ficaria responsável pelo estabelecimento de outra moeda internacional, o *bancor*<sup>7</sup>.

O propósito era evitar os ajustes deflacionários e manter as economias na trajetória do pleno emprego. O plano de Keynes visava o controle de capitais e consistia em buscar uma distribuição mais equitativa do ajustamento dos desequilíbrios de balanço de pagamentos entre deficitários e superavitários, numa clara intenção de facilitar o crédito aos países deficitários e penalizar os superavitários (BELUZZO, 2005).

Para Volcker (1993), a principal preocupação de Keynes era com a situação de dificuldades financeira que o grande superávit de pagamentos americano ao absorver dólares, poderia ocasionar para a Inglaterra no comércio internacional. No entanto, a solução adotada em Breton Woods caminhou próxima aos interesses dos Estados Unidos, ou seja, dos credores da época. Segundo Coelho (2002):

[...]o governo americano tinha claro que a intocabilidade territorial de que havia desfrutado durante a Guerra, e o avanço que tinha obtido no tocante a conquista de mercados nos trinta anos precedentes ao conflito, colocavam-no numa situação privilegiada de credor mundial quando da resolução definitiva do conflito. A resposta norte americana viria por meio da proposta de criação do FMI e posteriormente da criação do BIRD. Tal qual formulada essas instituições teriam claramente a supremacia dos EUA, posto que em ambas o poder do voto deveria ser proporcional ao montante de cotas. Após uma série de discussões a proposta americana triunfaria. (COELHO, p 21, 2002).

Definidas as bases sobre o novo sistema econômico capitalista na reunião de Bretton Woods e levando em consideração a aparente tensão crescente com a União Soviética, os Estados Unidos iniciaram o auxílio para reconstrução da Europa Ocidental, principalmente através do Plano Marshal concebido em 1947. Um clima de temor com relação a uma possível perda de influência sobre os países da Europa Ocidental, que poderiam estar passíveis a uma influência soviética tomou corpo, fazendo com que a reconstrução dos países arrasados pela Guerra fosse acelerada.

---

<sup>7</sup> De acordo com Beluzzo (2005), as propostas de Keynes de controle de capitais eram muito avançadas para a época e se contrapunham ao conservadorismo dos banqueiros privados, além de ser inconveniente para a posição amplamente credora dos Estados Unidos.

Tal situação pode ser evidenciada ao passo que no ano de 1947, o então presidente norte americano Henry Truman, percebendo o avanço da influência dos soviéticos em algumas partes do mundo fez um discurso diante do Congresso Nacional onde se comprometia a defender o capitalismo contra a ameaça comunista, dando início de forma mais clara a Guerra Fria<sup>8</sup>.

Segundo Volcker (1993), a reconstrução da Europa, principalmente de países como Alemanha, França e Inglaterra, comprometeu cerca de 2% do PIB americano na época e exigiu em contrapartida dos europeus planos conjuntos para reconstrução de suas indústrias e infraestrutura com a finalidade de promover a cooperação econômica na Europa ocidental. Tinha início então o período conhecido como Era de Ouro do Capitalismo<sup>9</sup>, pautado no desenvolvimento industrial, no estado de bem estar social e na economia de mercado de acordo com os ditames de Breton Woods. As bases do imperialismo americano no mundo ocidental pós Segunda Guerra estavam colocados, e as instituições de Breton Woods funcionaram como um dos principais meios dos Estados Unidos manterem sua hegemonia política e econômica nos países signatários do tratado.

Aparentemente, uma das principais questões que estiveram em jogo na reunião de Breton Woods, desde as discussões preliminares até a concretização da formulação do sistema monetário e das instituições como o Banco Mundial e o FMI, foi a mudança de hegemonia no capitalismo. É o que constata Coelho (2002) ao se referir aos bastidores da reunião de Breton Woods:

As discussões preliminares para a realização da Conferência têm como pano de fundo a passagem da hegemonia britânica, que vinha perdendo força desde a crise do *gold-standard* e do tumultuado período do entre guerras, para a dominância estadunidense. Nesse aspecto Bretton Woods é muito mais um produto dos acertos entre Inglaterra e EUA, que uma ampla concertação do sistema de Estados. Cabe lembrar que na geopolítica mundial daquele momento, poucos eram os países em condições de impor qualquer veto aos EUA. A URSS, embora aliada dos esforços de guerra, já visualizava que Bretton Woods poderia representar um fórum privilegiado para a expansão dos interesses americanos, bem como a criação de uma arquitetura para o exercício do poder de influencia dos EUA, tanto que apesar de participar do encontro em 1944, não aceitará compor os quadros nem do FMI, tampouco do BIRD. (COELHO, 2002, p. 20)

---

<sup>8</sup> Maiores detalhes sobre a política externa do governo Truman, consultar Pecequillo (2005).

<sup>9</sup> Termo criado por Hobsbawn (2003) ao se referir a fase de alto crescimento econômico que os países da Europa Ocidental e Japão conquistaram após o Plano Marshal.

Outro aspecto importante que marca o período citado ocorre na periferia do sistema. Países que eram colônias das principais potências européias a partir do final do século XIX começaram a obter suas independências, de certa forma aproveitando o momento de fragilidade do velho mundo devido à Guerra. Estes novos países passaram a se tornar alvos de disputa por território de influência entre os protagonistas da chamada Guerra Fria.

Assim, nasce o chamado Terceiro Mundo, ou para alguns autores, a periferia do sistema. Ao mesmo tempo, territórios que já haviam deixado de ser colônias desde os séculos XVIII e XIX, como os países da América Latina, tentavam levar a cabo políticas econômicas desenvolvimentistas com base no mercado interno e na substituição de importações a partir de forte presença do estado na economia, casos em especial do Brasil e da Argentina.

Foi no contexto mundial de reconstrução dos países capitalistas e reorganização do sistema monetário internacional após um período de guerras e crises que o Banco Mundial juntamente com o FMI, instituições criadas em Breton Woods, surgiram como os principais organismos de regulação da economia.

## **1.2 – A instituição Grupo Banco Mundial e o financiamento do desenvolvimento capitalista no pós Segunda Guerra**

Focando mais detidamente no Banco Mundial, podemos dizer que o mesmo é formado hoje a partir de cinco instituições com estreita relação e com comando único de um presidente nomeado pelo governo americano<sup>10</sup>. As principais instituições que formam o Banco Mundial são o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). Compõem ainda a instituição, a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI).

Os objetivos que orientaram a instituição foram estabelecidos na Convenção sobre o Banco Mundial de 1944, configurando o que podemos chamar de acordo de criação. Segundo o documento resultado da Convenção, os objetivos seriam<sup>11</sup>:

(a) reconstruir e assistir o desenvolvimento dos seus países membros a partir do investimento de recursos do capital produtivo, tanto para os países atingidos pela Segunda Guerra quanto para os países menos desenvolvidos;

---

<sup>10</sup> Atualmente o presidente do Banco Mundial é o americano Robert Zoellick, ex diretor do *Goldman Sachs*, nomeado por George W. Bush em 2007.

<sup>11</sup> O documento da Convenção sobre o Banco Mundial pode ser encontrado no site da instituição através do seguinte endereço eletrônico: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>. Tradução nossa. Acesso em 23/08/2010.

(b) promover o investimento privado estrangeiro por meio de garantias ou de participações em empréstimos e outros investimentos realizados por investidores privados;

(c) promover o crescimento de longo alcance equilibrado do comércio internacional e a manutenção do equilíbrio da balança de pagamentos, fomentando o investimento internacional para o desenvolvimento dos recursos produtivos dos membros, contribuindo para aumentar a produtividade, o nível de vida e condições de trabalho em seus territórios;

(d) organizar os empréstimos feitos ou garantidos por ele em relação aos empréstimos internacionais através de outros canais para os projetos mais úteis e urgentes, para que sejam tratados em primeiro lugar;

(e) efetuar as suas atividades tendo em conta o efeito dos investimentos internacionais sobre as condições de negócios nos territórios dos membros para auxiliar na realização de uma transição suave de uma guerra para uma economia de tempo de paz.

O BIRD, fundado em 1946, cumpriu papel importante nas atuações do Banco Mundial no pós Guerra, sendo que praticamente todos os principais objetivos do Banco passaram e ainda passam por ele<sup>12</sup>. Segundo Coelho (2002), o BIRD é o Banco Mundial propriamente dito, sendo onde é formulado o conjunto da sua produção intelectual. Todas as idéias, projetos, informações, assistência institucional e principalmente a política de influência e persuasão do Grupo Banco Mundial são formuladas no BIRD. Os empréstimos e a assistência para reconstrução da Europa ocidental, e a meta de proporcionar o desenvolvimento dos países do chamado terceiro mundo ficaram desde a criação do Banco Mundial a cargo do BIRD, que tem como fonte, segundo relatos da própria instituição, a negociação de títulos financeiros nos mercados internacionais de capital.

Outras instituições dentro do Grupo Banco Mundial possuem funções variadas voltadas para questões econômicas. A IFC, fundada em 1956, tem por objetivo promover o investimento sustentável no setor privado dos países pobres e em desenvolvimento com fins de reduzir a pobreza.

A AID, fundada em 1960, auxilia num dos principais objetivos propagados pelo Banco Mundial que é a redução da pobreza. No caso, a AID foca seus trabalhos nos países mais pobres dependendo das contribuições dos países mais ricos que são membros do Banco Mundial para conseguir os recursos necessários.

---

<sup>12</sup> Maiores informações sobre as estratégias de funcionamento do BIRD logo após sua criação podem ser obtidas na seguinte publicação: WORLD BANK. First Annual Report by the Executive Directors. International Bank for Reconstruction and Development: Washington DC, 1946.

O CIADI, fundado em 1966 é, nas palavras do próprio Banco Mundial, uma instituição autônoma com finalidade de arbitrar disputas referentes a investimentos entre estrangeiros e os países onde os mesmos estão investindo. De acordo com o Banco Mundial, ela foi formulada pela Diretoria Executiva do BIRD e aberta à assinatura em 18 de março de 1965, tendo entrado em vigor no dia 14 de outubro de 1966. A Convenção que criou o CIADI tentou remover os maiores impedimentos para o livre fluxo internacional de investimentos privados decorrentes de riscos não-comerciais e ausência de métodos especializados internacionais de solução de controvérsias de investimento. Ou seja, o CIADI foi criado como um fórum internacional para agir, segundo o Banco Mundial, com postura imparcial, tendo por meta prestar serviços para a resolução de disputas legais entre as partes qualificadas através de procedimentos de conciliação ou arbitragem.

Por fim, a AMGI, fundada em 1988, busca estimular investimentos nos países em desenvolvimento, oferecendo garantias para investidores estrangeiros contra prejuízos que possam a vir ocorrer devido a fatores e riscos não comerciais.

Com a criação do BIRD, os Estados Unidos que despontavam como a grande potência militar e econômica do mundo ocidental, passou a ter mais um elemento para impor sua hegemonia perante os países capitalistas. O final da Segunda Guerra é considerado por alguns autores como um dos momentos na história de maior supremacia dos Estados Unidos nos aspectos políticos e econômicos<sup>13</sup>.

Magdoff (1972), por exemplo, salienta que o EUA assumiu o controle de todo o sistema imperialista mundial naquele período, principalmente pelo fato de ter consolidado durante a Segunda Guerra sua força política, econômica e militar. Valendo-se dessa situação, os Estados Unidos buscou impor nos países ocidentais uma direção política e econômica de acordo com seus objetivos; e o Banco Mundial, através do BIRD, foi peça fundamental para que a nova ordem política e econômica definida em Breton Woods começasse a vigorar no mundo após a Segunda Guerra.

O BIRD aparecia naquele momento como um dos principais pilares da reconstrução e do desenvolvimento socioeconômico da Europa, do Japão e em menor escala no desenvolvimento de países da periferia. O modelo de desenvolvimento estimulado através dos empréstimos do BIRD, embora tenha colocado países como Alemanha e Japão, que saíram praticamente arrasados da Segunda Guerra num excepcional patamar de desenvolvimento

---

<sup>13</sup> Sobre a Política Externa dos EUA, consultar Pecequillo (2005)

econômico e social, trouxe, de acordo com alguns autores<sup>14</sup>, custos danosos para o mundo do ponto de vista socioambiental.

O modelo americano de desenvolvimento já parecia bem claro no início do século XX, período em que a indústria americana já crescia e podia ser considerada uma das maiores do mundo já na época da Primeira Guerra Mundial (Hobsbawm, 2003; Harvey, 1993). O ano de 1914, além de marcar o início da Primeira Guerra Mundial, estabeleceu também, conforme descreve Harvey (1993, p. 121), a data simbólica de início do fordismo, tendo sido em 1914 que “[...] Henry Ford introduziu seu dia de oito horas e cinco dólares como recompensa para os trabalhadores da linha automática de montagem de carros[...]”. Nas palavras de Hobsbawm (2003, p. 24), os Estados Unidos despontava já naquela época como “a grande força propulsora da produção em massa e da cultura de massa” que logo conquistaria praticamente todo o mundo durante o século XX. Foi com base nesse estilo de desenvolvimento pautado na produção e consumo de massa, no fordismo, que os países da Europa ocidental e o Japão foram reconstruídos e colocados sob a órbita capitalista dos Estados Unidos, e nesse contexto o BIRD demonstra ter tido grande participação<sup>15</sup>.

Parece claro que o fordismo foi a ideologia da política industrial que deu o tom nesse modelo de desenvolvimento, combinando grande produção em linhas de montagem de alta racionalidade, novas formas de reprodução da força de trabalho e novos métodos de controle e gerência da mão de obra. Surgia então, conforme descreve Harvey (1993, p. 121): “um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista”. O modelo de desenvolvimento baseado no fordismo dependeu também em grande parte de políticas keynesianas<sup>16</sup> de forte intervenção estatal na economia e na área social.

O Estado, por sua vez, assumia uma variedade de obrigações. Na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, o Estado se esforçava por controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público – em setores com o transporte, os equipamentos públicos etc. – vitais para o

---

<sup>14</sup> Elmar Altvater trata especificamente dos impactos ambientais causados pelo desenvolvimento capitalista no seu livro *O Preço da Riqueza* (1995, editora Unesp).

<sup>15</sup> O desenvolvimento capitalista da forma como vinha predominando até pelo menos a década de 1970, que se aprofundou e se expandiu para o mundo de forma mais aguda com o Plano Marshall a partir de fomentos financeiros do BIRD, era baseado em políticas econômicas que almejavam alto e constante crescimento econômico, equilíbrio entre produção e consumo de massa e alta produtividade industrial.

<sup>16</sup> O pensamento econômico de Keynes pode ser melhor compreendido consultando a obra: KEYNES, M. J. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. In: Coleção os Economistas. São Paulo : Ed. Nova Cultural, 1996.

crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção. (HARVEY, p 129, 1993).

Certamente o fordismo não se desenvolveu de forma homogênea em todos os países do mundo. Cada Estado absorveu as políticas de desenvolvimento a seu modo, adaptando-o a seus contextos locais. Embora países da periferia tenham chegado a patamares de crescimento econômico próximo aos países centrais, sobretudo na década de 1970, não há como negar que os principais beneficiados com o modelo de desenvolvimento no pós Guerra, conforme já pontuamos, foram o Japão e os países da Europa ocidental como Alemanha, Inglaterra e França. O Japão, por exemplo, cresceu durante os anos de 1960 a 1968 a uma taxa de 10,4% em média ao ano e os países da Europa ocidental mantiveram também um alto nível de crescimento chegando na média dos 4% ao ano, o que configura índices relativamente altos para o período<sup>17</sup>.

Com base na elevação da produtividade e intensificação do trabalho, além do aumento dos meios de produção a disposição de cada trabalhador, o crescimento alcançado no pós Guerra pode ser considerado um dos maiores já conhecidos pelos países capitalistas em toda história. É o que ressalta Beaud (2005), apontando que o aumento no índice da produtividade ocorreu também em grande medida devido às pressões exercidas sobre o trabalhador. A tabela abaixo demonstra o nível de crescimento alcançado pelos países capitalistas da Europa ocidental, nos Estados Unidos e no Japão no período Pós-Guerra:

---

<sup>17</sup> Dados extraídos OCDE – taxas anuais de crescimento econômico em países capitalistas avançados selecionados e da OCDE como um todo segundo períodos de tempo selecionados, 1960-1985, apud Harvey (1993).

**Tabela 2 - Crescimento da Produção, do emprego, da produtividade e do Capital per capita (Taxas anuais médias 1950-1975<sup>a</sup>)<sup>18</sup>**

	Estados Unidos*	Grã-Bretanha**	França	RFA	Japão***
1. produção interna bruta (em volume)	3,3	2,5	4,9	5,5	8,6
2. efetivos empregados	0,9	0,3	0,9	0,7	1,2
3. produtividade do trabalho	1,5	2,3	4,6	4,7	8,6
4. capital per capita	2,7	3,1	4,5	5,2	9,0

<sup>a</sup>, Em porcentagem

\* Para os Estados Unidos (linhas 2 a 4): 1952:1975; \*\*Para a Grã Bretanha (linhas 2 a 4): 1949-1976; \*\*\* Para o Japão (linhas 2 a 4): 1955-1975.

Fonte: “La spécificité du ‘modèle allemand’”, *Statistiques et Etudes financières*, número fora da série, 1980, p. 30; J. H. Lorenzi, op., pp. 104, 327, 330, 332, 334; J. J. Carre et alii, op. cit pp 104, 115 e 221 *apud* Beaud (2005).

Ao mesmo tempo em que os países do centro do sistema viviam sua chamada era de ouro do capitalismo com altas taxas de crescimento econômico e políticas de bem estar social, parece claro que os países da periferia não conseguiram e mesmo não puderam implementar a fundo uma política social semelhante, embora tivessem alcançado altos índices de crescimento econômico<sup>19</sup>. Mesmo que o período pós Segunda Guerra tenha sido marcado por políticas desenvolvimentistas também para alguns países da periferia, Beaud (2005) demonstra que a diferença em valor absoluto entre o produto per capita nos países capitalistas desenvolvidos e nos países em desenvolvimento possuía uma diferença de certo modo até elevada.

De acordo com os dados apresentados por Beaud (2005, p. 313) sobre a evolução do Produto Nacional Bruto per capita conforme as regiões do mundo existiu uma diferença entre países desenvolvidos e países da periferia no que se refere à produção e a renda no período pós Guerra. Segundo os dados, enquanto no ano de 1950 o Produto Nacional Bruto por habitante nos países capitalistas desenvolvidos girava em torno de 2.378 dólares, na América Latina o valor era de 495 dólares. No ano de 1975 a diferença era ainda maior, 5.238 dólares era o PIB por habitante nos países capitalistas desenvolvidos e 944 dólares nos países da

<sup>18</sup> Fonte: “La spécificité du ‘modèle allemand’”, *Statistiques et Etudes financières*, número fora da série, 1980, p. 30; J. H. Lorenzi, op., pp. 104, 327, 330, 332, 334; J. J. Carre et alii, op. cit pp 104, 115 e 221 *apud* Beaud (2005).

<sup>19</sup> O Brasil alcançou altos índices de crescimento econômico, principalmente na década de 1970 com o chamado milagre econômico do governo militar. A maior parte da população, no entanto não desfrutou desse crescimento na economia, ao passo que o mesmo foi conseguido, sobretudo devido ao arrocho de salários, proibição dos movimentos trabalhistas, controle dos sindicatos e financiamento externo para o desenvolvimento da indústria.

América Latina. A diferença se torna mais abrupta quando comparamos o PIB por habitante no ano de 1975 dos países capitalista com o PIB da Ásia do Sul que era de 132 dólares por habitante. Embora grande parte dos países em desenvolvimento tenham conquistado altos índices de crescimento econômico durante a década de 1960 e 1970, isso não se refletiu necessariamente em melhorias na vida da população. Houve sim uma diminuição nas desigualdades entre centro e periferia apenas em termos de renda per capita (ARRIGHI, 1997).

O desenvolvimento do período Pós-Guerra que segundo determinadas análises elevou a economia e os serviços públicos dos países capitalistas centrais a altos patamares de satisfação, e deixou para os países do terceiro mundo um desenvolvimento recheado de problemas e dependente do capital internacional, praticamente efetivou o papel dos Estados Unidos como potência hegemônica econômica, militar e política no mundo capitalista. A ação de instituições como o Banco Mundial abria caminho para que grandes indústrias e mercadorias norte americanas tivessem livre trânsito nos demais países. Nas palavras de Harvey:

[...] A América agia como banqueiro do mundo em troca de uma abertura dos mercados de capital e de mercadorias ao poder das grandes corporações. Sob essa proteção, o fordismo se disseminou desigualmente, à medida que cada Estado procurava seu próprio modo de administração das relações de trabalho, da política monetária e fiscal, das estratégias de bem-estar e de investimento público, limitados internamente apenas pela situação das relações de classe e, externamente, somente pela sua posição hierárquica na economia mundial e pela taxa de câmbio fixada com base no dólar. Assim, a expansão internacional do fordismo ocorreu numa conjuntura particular de regulamentação político - econômica mundial e uma configuração geopolítica em que os Estados Unidos dominavam por meio de um sistema bem distinto de alianças militares e relações de poder. (HARVEY, 1993, p 132).

Levando em consideração as palavras de Harvey (1993), o que fica claro é que os Estados Unidos ao disseminarem o fordismo e agir como banqueiro do mundo, mantinha sua hegemonia econômica e política apoiado na estabilidade e na ordem – que lhe favorecia – vigentes desde o final da Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, as instituições criadas em Breton Woods se configuram como os pilares do seu poder. Usando como discurso para justificar seus objetivos a contenção do avanço do comunismo no ocidente europeu, os Estados Unidos, após o Plano Marshall e através de instituições como o BIRD, construiu

parcerias e criou instituições na Europa fomentando o consumo das populações do velho mundo através da ação de suas indústrias (HOBSBAWM, 2003).

A predominância dos interesses americanos sobre as ações do Banco Mundial é apontada por Coelho (2002) ao definir a estrutura de poder que existe na instituição. Demonstrando uma clara ação dominante e dirigente dos Estados Unidos dentro do Banco Mundial, Coelho (2002, p. 80) designa que há uma composição de países que compõe uma formação mais ou menos daquilo que se verifica nas relações centro e periferia, ou seja, há no interior do Banco Mundial uma composição de países do centro do sistema orientados por um núcleo orgânico que concentra a riqueza mundial e os meios mais eficazes de sua ampliação. Se não bastasse a sede do Banco Mundial ser nos Estados Unidos e o presidente da instituição ser um americano nomeado pelo presidente, a posição de poder no seu interior se dá com base no plano da economia mundial, e nesse sentido parece ficar ainda mais claro a posição predominante dos Estados Unidos no controle.

Outra situação com relação ao papel hierárquico dos países dentro do Banco Mundial pode ser analisada após uma verificação da atuação da periferia dentro da instituição. A partir da análise de dados referentes à acumulação de capital e participação relativa no poder de voto publicado pelo Banco Mundial no ano 2000, Coelho (2002) procura demonstrar que somente os países periféricos que ocupam algum papel de destaque no cenário das relações internacionais é que conseguem galgar um mínimo nível de influência dentro instituição. O destaque que o autor se refere leva em conta fatores geopolíticos, meios de guerra importantes, PNB's e grandes extensões territoriais. Dessa forma, após análise de vários dados relativos a renda dos países integrantes do Banco Mundial, Coelho afirma que:

[...]A maior parte dos países que tem renda per capita baixa encontra-se no grupo elegível para tomada de empréstimos do AID, enquanto os de renda per capita média e média alta estão inseridos na elegibilidade da intermediação do BIRD que [...] obedece critérios de concessão de recursos mais próximos do mercado financeiro internacional. (COELHO, 2002, p 90)

A partir dessa afirmação, Coelho (2002) divide a estrutura de poder dentro do Banco Mundial em três grupos de países, sendo eles: (a) superior, onde se encontra o núcleo das decisões e é composto pelos cinco países que têm as maiores cotas em termos de subscrição e de votos; (b) intermediário, composto por países que tem nível de renda alta e não pertencem a periferia do sistema, mas normalmente se convergem com os interesses do núcleo orgânico

nos fóruns multilaterais sendo tomadores de empréstimos do BIRD e da AID; (c) periferia do sistema, concentra-se na América Latina, África, Ásia e no Leste Europeu.

Um aspecto importante sobre o BIRD desde sua criação são os condicionantes exigidos para liberação de empréstimos. Percebe-se desde os primeiros relatórios de desenvolvimento, que os critérios utilizados para investimentos passam por uma rigorosa análise da política interna do país que estiver pretendendo solicitar algum tipo de financiamento<sup>20</sup>. Conforme aponta Kapur (1997), o BIRD sempre buscou monitorar as políticas econômicas dos países periféricos, exigindo disciplina monetária e rigor fiscal como condições para liberação de recursos, mesmo que para isso o Banco Mundial precisasse disponibilizar assistência técnica administrativa vinculada aos ministérios dos países para controlar o gerenciamento dos projetos financiados. Conforme relata Kapur (1997, p 87), o Banco Mundial era um prestador intervencionista que auxiliava na preparação e implantação dos projetos, condicionando seus empréstimos a um comportamento específico dos mutuários.

Nos primeiros anos de atuação do Banco Mundial, Kapur (1997) destaca que os financiamentos do BIRD visaram principalmente na década de 1950 e início dos anos 1960, o investimento em infraestrutura física como a construção de barragens, hidrelétricas, usinas termoelétricas, estradas, ferrovias, projetos de irrigação e de telecomunicações. Também houve empréstimos para indústrias de transformação e fomento para compra de máquinas e implementos agrícolas. Exemplos que confirmam as informações de Kapur (1997) podem ser encontrados nos relatórios anuais de desenvolvimento do Banco Mundial da década de 1950 e começo da década de 1960.

Em nível de demonstração, podemos citar a relação de projetos que receberam empréstimos no ano de 1951. Empréstimos voltados para equipamentos na indústria de aço e energia, desenvolvimento do setor de energia elétrica dos países e fomento para máquinas agrícolas foram o foco dos investimentos do BIRD naquele ano. Destaque inclusive para empréstimos fornecidos ao Brasil para o desenvolvimento do setor de energia elétrica do Vale

---

<sup>20</sup> Atualmente o Banco Mundial utiliza para apoiar os países que necessitam de empréstimos para projetos variados as chamadas Estratégias de Parceria com o País (EPP). Segundo informações do próprio Banco Mundial, a EPP é o veículo central para o exame por parte do Grupo Banco Mundial da estratégia de assistência aos tomadores de empréstimos da AID e do BIRD. Os documentos elaborados analisam diversos temas, sendo eles: (a) antecedentes e desempenho econômico e social recente; (b) objetivos do Governo e desafios por ele enfrentados; (c) diagnósticos das questões-chaves, inclusive das que fazem parte do diálogo do Banco Mundial com o governo a respeito das políticas públicas; (d) a Estratégia de Sistema do Banco Mundial; (e) perspectivas, avaliação dos riscos, problemas de implementação e indicadores de referência; (f) a matriz do programa do país, com a combinação proposta de projetos de empréstimos, trabalhos analíticos e assistência técnica.

do São Francisco no nordeste e para o setor de telefonia<sup>21</sup>. Praticamente nas duas primeiras décadas de funcionamento do BIRD, não houve empréstimos que visasse à área social, pois ia contra os interesses de Wall Street que não os julgava rentáveis.

A cessão de empréstimo por tipo de atividade foi uma decisão menos consciente do que a briga com a dependência de Wall Street do Banco e de uma política de empréstimos, centrada no projeto de investimento específico, que desenvolveu em resposta àquela dependência. Ambos os setores de empréstimo agrícola e social foram colocados em desvantagem por aquela política, principalmente em consequência de seu conteúdo altamente proporcional de moeda local e custos recorrentes, e comparativamente menos necessidade de itens de grande escala de bens de capital importados e visivelmente produtivos, que melhor favoreciam a imagem do Banco em Wall Street. (KAPUR, 1997, p 120, tradução nossa)

Um elemento que parecia claro no Banco Mundial, principalmente a partir dos anos 1950, é o foco na questão do desenvolvimento presente nos investimentos e empréstimos liberados pelo BIRD. Desenvolvimento na visão do BIRD significava crescimento industrial e elevação do Produto Nacional Bruto com base na construção de infraestruturas que pudessem dar suporte para as indústrias que cada vez mais se expandiam e garantiam, principalmente aos países do centro do sistema, padrões e índices de consumo altamente elevados. Naquele momento, décadas de 1950/60, investimentos em meio ambiente, educação e saúde aparentavam não fazer parte do perfil da instituição, na medida em que suas ações demonstravam estarem baseadas no crescimento econômico via produção e consumo. Um aspecto a ser destacado a partir de uma análise dos relatórios anuais das décadas de 1950/60 é a submissão de investimentos no setor de águas à construção de hidrelétricas, hidrovias e barragens e pouco investimento em obras de saneamento e abastecimento.

Embora o relatório anual do BIRD do biênio 1948/49 reforçasse a idéia de aumento de suporte técnico financeiro aos países subdesenvolvidos, afirmando que investimentos no desenvolvimento desses países eram necessários para redução das tensões entre classes sociais no interior dos mesmos, as propostas contidas no relatório para contornar os obstáculos impostos para o crescimento da economia e desenvolvimento da periferia, que visavam

---

<sup>21</sup> Maiores detalhes podem ser consultados no Relatório Anual de Desenvolvimento do Banco Mundial do biênio 1950/51, página 54, no “*apêndice C*” do relatório. Os primeiros investimentos do Banco Mundial no setor de águas aparecem somente no Relatório do biênio 1963/64 onde foram destinados cerca de 55 milhões de dólares para projetos de abastecimento de água nos países Jordânia, Malta e Paquistão. No mesmo período, projetos para o setor de transportes e energia elétrica tiveram investimentos de cerca de 800 milhões de dólares. Maiores detalhes sobre os dados que citamos podem ser encontrados no Relatório de Desenvolvimento do biênio 1963/64, p. 9.

principalmente às áreas de educação, saneamento e saúde, aparentam não terem sido levados a cabo pelo BIRD naquele momento<sup>22</sup>. Tal fato foi constatado por Coelho (2002) ao afirmar que até a década de 1960 não há registros de projetos e financiamentos do Banco Mundial para área social. O Relatório Anual de Desenvolvimento de 1948/49 tinha claro que o crescimento da produção industrial nos países da periferia e a conseqüente expansão do comércio internacional eram de extrema importância para manutenção dos padrões econômicos dos países capitalistas do centro do sistema, principalmente para manutenção das políticas de pleno emprego.

Um evidente objetivo do Banco Mundial, que se torna claro na década de 1950, é a intenção na afirmação do capitalismo nos países da Europa ocidental e Japão, e a expansão das relações capitalistas para os países da periferia de modo a combater qualquer sombra vermelha que pudesse pairar sobre as áreas de influência norte americana tratadas anteriormente em Yalta. Por outro lado, analisando os relatórios do Banco Mundial dos anos posteriores a 1948, podemos perceber que o discurso em torno de políticas de viés social para os países da periferia e mesmo para os países centrais não tiveram o mesmo destaque dado no relatório do biênio 1948/49, inclusive desaparecendo dos objetivos do BIRD até pelo menos meados da década de 1960<sup>23</sup>.

Além do mais, segundo afirma Kapur (1997), durante os anos 1950 os países da periferia tinham dificuldades em obter empréstimos do BIRD, pois o Banco Mundial considerava que grande parte deles não possuíam condições de honrar os pagamentos ou não tinham estabilidade política interna que agradasse a cúpula do banco. De qualquer forma, o Brasil se consolidou como um cliente sólido do Banco Mundial, recebendo desde os anos 1950 empréstimos do BIRD para projetos de infraestrutura em transporte e energia elétrica. Um exemplo nesse sentido é o empréstimo de 15 milhões de dólares para a construção da hidroelétrica de Paulo Afonso através da Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco fornecido pelo BIRD ao Brasil em 1950<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> No Relatório do biênio 1948/49, o Banco Mundial afirmava que as condições gerais de pobreza na periferia causavam tensões políticas e sociais graves que se não fossem resolvidas poderiam trazer conseqüências graves e generalizadas: “Do ponto de vista dos países subdesenvolvidos, a necessidade de expandir o padrão de produção é óbvia. Mas o problema tem implicações diretas e importantes para as nações mais desenvolvidas também. Não é somente por causa das condições gerais de pobreza nas áreas subdesenvolvidas que tem criado tensões sociais e políticas, que se não forem aliviadas podem ter conseqüências sérias e abrangentes. Também é porque o pleno emprego e a utilização efetiva dos recursos de países mais desenvolvidos depende em grande parte de um comércio mundial que se expanda continuamente; aumento da produção em áreas subdesenvolvidas é um dos principais meios para esse fim.” (WORLD BANK, 1949, p. 9). Tradução nossa.

<sup>23</sup> Foram analisados para a presente pesquisa os Relatórios Anuais do Banco Mundial das décadas de 1950/60.

<sup>24</sup> Para maiores detalhes, consultar: WORLD BANK. Fifth Annual Report 1949/50. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, 1950 (p. 21-22).

Passado os anos 1950, a configuração geopolítica do mundo havia se alterado consideravelmente a partir das revoluções cubana e chinesa e da independência de vários países africanos e asiáticos que se libertaram dos domínios coloniais impostos pelas então potências europeias do século XIX<sup>25</sup>. O medo de uma ampliação ainda maior da influência comunista nos países recém independentes e na América Latina, fez com que os Estados Unidos mudasse sua política externa na década de 1960 olhando com mais atenção para os países da periferia. De acordo com Kapur (1997), o BIRD entrava na década de 1960 com uma sólida reserva financeira, graças a um aumento considerável do seu capital, resultado do pagamento dos empréstimos e acúmulo de reservas entre outros.

Foi então durante os anos 1960 que o BIRD aumentou consideravelmente seus empréstimos. Com um crescimento exponencial desde sua criação no final da Segunda Guerra Mundial, os empréstimos chegaram a cerca de 11% ao ano, além do que o número de funcionários no setor econômico do banco cresceu cerca de 13% ao ano e o orçamento administrativo triplicou, aumentando sobretudo a quantidade de países clientes (Kapur, 1997).

Entre 1961 e 1969, compromissos de empréstimo aumentaram 10,4% ao ano, enquanto que o número de operações de empréstimos anuais pulou de 31 para 82. O desafio começou para o fornecimento de água e saneamento, educação e turismo, e se expandiu em grande parte para o desenvolvimento de instituições financeiras. Em geral, o portfólio do Banco se ampliou como crédito para atividades diferentes dos projetos de transporte e infraestrutura e energia tradicional, com aumento de 29 para 46% do total. Embora dados sobre projetos em estágio de identificação ou preparação estejam incompletos, eles sugerem um aumento; o número de projetos em estágios preliminares cresceu de 50, em 1962, para 121, em 1966. Em 1961, o Banco tinha 68 membros, 21 dos quais fizeram empréstimos naquele ano, em 1969 eles eram 110 membros, e 51 tomaram empréstimos. Durante o período cobrindo os anos fiscais de 1961 a 1969, o Banco fez seu primeiro empréstimo a 50 novos tomadores de empréstimos, 27 estavam na África Subsaariana, 10 na África Setentrional e Oriente Médio, 7 na América Latina e 6 na Ásia. (KAPUR, 1997, p 187, tradução nossa.)

Os rumos dos empréstimos feitos a partir da década de 1960 passam a atender em grande parte os países da periferia, principalmente após a criação da AID. O destino dos empréstimos seguiu em especial para a África do norte e subsaariana e Oriente Médio, direcionando-se principalmente para investimentos em transporte e energia. Países como o Brasil chegaram a receber na década de 1960 cerca de 607 milhões de dólares em empréstimos do BIRD. Paquistão, Índia e Nigéria, considerados pontos estratégicos no mapa

---

<sup>25</sup> Sobre a independência de países africanos e asiáticos, conferir Hobsbawm (2003, p. 198-219)

da Guerra Fria, receberam juntos cerca de 2.450 milhões de dólares, uma das maiores fatias do montante destinado aos países de renda média e baixa<sup>26</sup>. Apenas no biênio de 1963/64 os empréstimos do Banco Mundial totalizaram cerca de um bilhão e noventa milhões de dólares, dos quais cerca de 907 milhões de dólares foram destinados para África, Ásia e América Latina ao passo que a Europa absorveu cerca de 140 milhões de dólares (WORLD BANK, 1964, p. 6).

Timidamente, investimentos em abastecimento de água e saneamento já começavam a se fazer presente nos financiamentos do BIRD a partir da década de 1960, mesmo que em menor número do que os empréstimos destinados a transporte e geração de energia. O quadro abaixo demonstra a distribuição dos fomentos do BIRD durante a década de 1960:

**Tabela 3 - Alocação setorial dos empréstimos do Banco Mundial (BIRD e AID) – anos 1961 a 1969. Milhões de dólares(a).**

<b>Setores</b>	<b>AID</b>	<b>BIRD</b>	<b>Total</b>
Agricultura	395	764	1159
Educação	152	92	244
Finanças	40	768	808
Indústria	7	327	333
Mineração	0	85	85
Empréstimos não setoriais (c)	29	0	29
Energia	141	2555	2696
Empréstimos de programas (b)	555	0	555
Telecomunicações	119	158	277
Transporte	714	2372	3086
Abastecimento de água e saneamento	66	99	165
<b>Total</b>	<b>2218</b>	<b>7220</b>	<b>9437</b>

a. De 01/01/1961 à 30/06/1969

b. Assistência Técnica e créditos de importação de veículos comerciais.

c. Crédito Industrial de importação para Índia e Paquistão.

Fonte: Kapur (1997, p. 141). Tradução nossa.

Após uma consulta aos dados referentes à relação de empréstimos do Banco Mundial na década de 1960, algo que fica claro é que além dos investimentos comuns em infraestrutura física como nos setores de transporte e energia, a agricultura aparecia como um grande receptor de recursos do BIRD, sendo o terceiro em percentual como demonstrado na tabela acima. Tal fato pode ser creditado a Revolução Verde<sup>27</sup> que se intensificou durante os

<sup>26</sup> Dados extraídos de Kapur (1997:140). Tais dados foram reafirmados através de uma análise da relação de empréstimos do Banco Mundial no período.

<sup>27</sup> Denominação dada à política dos Estados Unidos voltada para agricultura durante os anos 1950 e 1960. A revolução Verde se fixou em exportar um modelo agrícola que tinha por base o uso de máquinas, fertilizantes, pesticidas, poucas variações de sementes e utilização de grandes extensões de terra para monocultura.

anos 1960. Com o aumento significativo da população mundial a partir de metade do século passado, a produção de alimentos parece ter se confirmado como um setor lucrativo e nesse sentido o BIRD começou a financiar projetos voltados para viabilização de uma agricultura moderna e dependente de insumos agrícolas industriais e sementes híbridas.

Burbach (1982) relata que os investimentos do Banco Mundial no setor de agricultura ocorreram em grande medida devido a pressão de indústrias agrícolas e de fertilizantes norte americanas que estavam interessadas na abertura de mercados, principalmente na periferia, para a nova tecnologia agrícola que haviam criado. Segundo Burbach (1982), essas empresas do setor agrícola recorreram ao Banco Mundial para que o mesmo financiasse toda a tecnologia agrícola e de agrotóxicos da chamada Revolução Verde.

O setor industrial americano de sementes foi o principal interessado na expansão dessa política agrícola para os países periféricos e o Banco Mundial foi um dos responsáveis pelo financiamento da chamada Revolução Verde, o que em grande medida justifica os investimentos agrícolas aparecerem em terceiro lugar na alocação dos empréstimos no período de 1961 a 1969. Kapur (1997) destaca papel importante destinado as obras de irrigação e drenagem dentro desse contexto:

Durante seus primeiros quinze anos o Banco fez apenas um esforço modesto na agricultura; discutivelmente foi desigual. Em 1961, um total de 12 profissionais cobria o programa agrícola da instituição ao redor do mundo, e a maioria deles estava engajada em trabalhos de irrigação e drenagem. Em parte, isto refletiu a vantagem comparativa da instituição: projetos de irrigação de superfície eram tipicamente grandes e envolviam muito capital. (KAPUR, 1997, p 387-380, tradução nossa.)

Segundo Ehlers (1996), o Brasil nos anos 1960 foi um dos países que adotaram a Revolução Verde no seu território, substituindo os métodos de produção vigentes e tradicionais por um conjunto de práticas e técnicas importadas. O objetivo declarado era a melhoria nos índices de produtividade agrícola, porém as conseqüências trazidas por tal modelo levaram o país a aumentar a concentração de terra precarizando à 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, animais e do ser humano por agrotóxicos; situação esta que não resolveu a nível mundial o problema de demanda de alimentos, e não acabou com a fome global conforme o discurso propalado pelo Banco Mundial (EHLERS, 1996).

Com base em investimentos em infraestrutura e agricultura, o que fica marcado na década de 1960 após uma análise dos relatórios anuais do Banco Mundial no período é a ampliação do leque de países que passaram a receber investimentos. Os países da periferia, conforme mencionado passaram a absorver grandes somas em investimentos, fator este que se manteve até a década de 1980, principalmente no financiamento da agricultura que passou a ter um crescimento exponencial no que se refere aos recursos disponibilizados pelo Banco Mundial. Contudo, o que deu o tom dos investimentos do BIRD nos anos 1960, principalmente a partir de metade da década, foi em grande medida o discurso de redução da pobreza nos países periféricos, algo que fica claro nos relatórios anuais do Banco no período. A agricultura era colocada como a principal forma de se atingir tal objetivo, pois considerava que o aumento da produção agrícola estava diretamente ligado a redução da pobreza.

Fator interessante é a constatação do início de investimentos no setor de águas que começaram a aparecer naquele momento de forma mais intensa, embora ainda não ocupasse o centro das atenções. Tudo indica que o Banco Mundial começava a despertar para o retorno lucrativo que investimentos no setor de abastecimento poderiam trazer caso fossem “bem aplicados”. Estes investimentos, embora considerados sociais, foram feitos em grande parte pelo próprio BIRD e não pela AID, e exigiam em contrapartida dos países que recebiam os empréstimos a cobrança de taxas rentáveis e um serviço que gerasse receita suficiente para bancar os lucros. Kapur (1997) aponta que durante a década de 1960 o BIRD preferiu investir no setor de abastecimento de água principalmente nos países urbanizados de renda média em detrimento de levar água para as populações mais pobres, privilegiando assim o retorno financeiro ao invés de suprir necessidades básicas vitais.

Observa-se que além dos clássicos investimentos em transporte e energia, a agricultura, a educação e o saneamento começaram a ocupar lugares de destaque nos empréstimos concedidos a partir da década de 1960. Analisando os dados da próxima tabela sobre empréstimos para a América do Sul, podemos exemplificar a participação dos setores citados anteriormente nos quadros de investimentos do Banco Mundial. Contudo, é nítido que os empréstimos em educação, água e esgoto ficam muito abaixo dos fornecidos para o setor industrial e energia. A tabela a seguir faz um resumo dos empréstimos para a América do Sul, a maior parte da década de 1960 até 1972.

**Tabela 4 – Empréstimos na América do Sul por setores. (US\$ milhões. Anos fiscais)**

	Acumulado até 1963	Média 1964-68	1969	1970	1971	1972	Média 1969-72
Agricultura	61.8	31.2	30.9	27.5	28.9	16.2	25.9
Educação	-	1.6	7.6	15.0	8.4	-	7.8
Indústria e Mineração	74.3	12.9	25.0	25.0	48.0	242.0	85.0
Não-projetos	-	-	-	-	-	60.0	15.0
Energia	674.1	94.8	156.3	192.3	88.0	66.8	125.9
Telecomunicações	-	3.2	-	-	15.0	-	3.8
Transportes	383.2	13.9	98.1	172.1	226.5	135.0	157.9
Água e Esgoto	-	2.8	-	18.5	127.0	-	36.4
Totais	1,193.4	160.3	317.9	450.4	541.8	520.0	457.5
Dos quais: Banco	1,148.9	152.1	306.2	447.5	525.0	513.2	448.0
IDA	44.5	8.2	11.7	2.9	16.8	6.8	9.6

Tabela adaptada de WORLD BANK. Annual Report 1972. Washington DC: World Bank, 1972. (p. 49). Tradução nossa.

Em 1968 o ex-presidente da Ford, Robert McNamara assumiu o cargo de presidente do Banco Mundial postulando um discurso de avanço do desenvolvimento atrelado fortemente a questão da segurança. A Guerra do Vietnã e todo descontentamento interno da população norte americana com os rumos da política externa até aquele momento influenciaram em grande medida a gestão do novo presidente do Banco Mundial.

Segundo Gwin (1997, p. 208-209), o Legislativo norte americano começou a ingerir cada vez mais na política externa bilateral e multilateral, aumentando a fiscalização sobre a relação dos Estados Unidos com o Banco Mundial. Havia certo descontentamento interno quanto ao método que a política externa vinha sendo conduzida, principalmente pela situação que os EUA tinha chegado em 1968, com déficits na balança de pagamentos, aumento da pobreza, aumento do número de desempregados e sérios problemas de ordem racial:

[...]Em 1973, a participação dos EUA no PIB mundial encolheu para 26% de um nível de aproximadamente 35%, duas décadas antes. A Europa Ocidental e o Japão cresceram mais rapidamente durante a década de 60 do que os EUA, que também experimentou uma mudança de saldos persistentes de superávits de pagamento, com a resultante escassez de dólares, para freqüentes déficits. O boom econômico pós-guerra também havia aberto caminho para preocupações com a pobreza doméstica, desemprego e desigualdades raciais. A desvalorização do dólar de 1971 e a deterioração geral na situação econômica do país chamaram atenção para os custos da política econômica internacional norte-americana. (GWIN, 1997, p 210, tradução nossa.)

Gwin (1997) destaca que já era consenso junto ao governo dos Estados Unidos naquele momento que a prioridade na política externa deveria ser a assistência multilateral e não mais ações bilaterais, o que se confirmava com a mensagem que o presidente Nixon enviou ao Congresso norte-americano em 1970, propondo reforçar as políticas de ajuda multilateral, objetivando assim aliviar em certa medida os gastos dos EUA com sua política externa, dado que os custos com a Guerra do Vietnã e o envolvimento em golpes de Estado na periferia haviam contribuído em grande medida para a situação complicada que os EUA se encontravam no final da década de 1960. Segundo Pecequilo:

Tanto interna quanto externamente, o envolvimento no Vietnã foi um divisor de águas para os Estados Unidos. No campo doméstico [...] ele representou a quebra do consenso e o questionamento da política externa [...] Aos altos custos políticos do envolvimento, somavam-se também os econômicos, havendo um dispêndio excessivo de recursos, sobrecarregando o país. Nos anos 70, os Estados Unidos entram em um crescente (e inédito desde 1945) processo de perda de terreno econômico, com uma participação declinante na produção mundial, com o aumento do endividamento interno, favorecido por um excesso de consumo, pela ausência de poupança e pelo peso dos compromissos estratégicos. Externamente, a impossibilidade da vitória contra uma nação pequena e pouco importante afetava não somente a credibilidade ante adversários, como minava a liderança global e de bloco. Juntando-se aos antecedentes da multilateralização do sistema iniciada na década de 1960 e ao avanço da União Soviética, os Estados Unidos iniciaram a década de 1970 sofrendo um desgaste em sua posição relativa[...] (PECEQUILO, 2005, p. 189-190).

Embora o final da década de 1960 configurasse um período de incertezas para economia dos EUA, a nova política de investimentos do Banco Mundial para o período de 1968 a 1973 continuou buscando ações de cunho multilateral, afirmando um discurso de combate a pobreza. O conteúdo do relatório anual de 1968 destacava que as ações para os próximos anos se direcionariam em função da redução objetiva da pobreza com base no aumento dos investimentos na agricultura, acreditando que este seria o principal setor que teria condições de levar os países da periferia a obterem maiores crescimento econômicos. Os principais alvos de investimento do Banco Mundial na gestão de McNamara foram a América Latina e a África, conforme podemos observar na tabela a seguir:

**Tabela 5 - Empréstimos do Banco Mundial na gestão McNamara - 1969-82 (a)<sup>a</sup>**

**Milhões de Dólares**

<i>Mutuários(b)</i>	<i>1969-73</i>	<i>1974-82</i>	<i>Total</i>
Total	11215	79207	90421
Alta Renda	811	770	1581
Renda média e baixa	10404	78437	88840
Renda Média	6499	48248	54747
Renda Baixa	3905	30188	34093
Renda Média e baixa por setor	10404	78437	88840
Transporte, Energia e Telecomunicações	4922	27153	32075
Agricultura e Setores Sociais	3267	31694	34961
Agricultura	2101	22623	24724
Educação	531	3380	3911
População, Saúde e Nutrição	71	489	559
Desenvolvimento Urbano	25	1374	1399
Água e Saneamento	540	3828	4367

(a) O período McNamara é referente aos compromissos de 1/07/1968 a 30/06/1982, com base no pressuposto de que os compromissos de empréstimos feitos durante o ano fiscal de 1982 decisões da gestão McNamara.

(b) **Renda Alta (11):** Bahamas, Chipre, Finlândia, Grécia, Islandia, Irlanda, Israel, Nova Zelândia, Singapura, Espanha e Taiwan. **Renda Média (55):** Argélia, Argentina, Barbados, Bolívia, Bósnia Herzegovina, Botsuana, Brasil, Camarões, Chile, Colômbia, Congo, Costa Rica, Croácia, Djibuti, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Fiji, Gabão, Guatemala, Indonésia, Irã, Iraque, Jamaica, Jordânia, Coreia do Sul, Líbano, Macedônia, Malásia, Maldivas, Maurício, México, Marrocos, Omã, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas, Portugal, Romênia, Senegal, Eslovênia, Ilhas Salomão, Suazilândia, Síria, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Uruguai, Venezuela, Samoa Oeste e Iugoslávia. **Renda Baixa (48):** Afeganistão, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, República Central Africana, Chade, China, Comores, Costa do Marfim, Egito, Guiné Equatorial, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Quênia, Laos, Lesoto, Libéria, Madagascar, Maláui, Mali, Maurítânia, Mianmar, Nepal, Nicaraguá, Níger, Nigéria, Paquistão, Ruanda, Serra Leoa, Somália, Sri Lanka, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Vietnã, Iêmen, Zaire, Zâmbia e Zimbábue.

Fonte: Kapur (1997, p. 234). Tradução nossa.

Kapur (1997) destaca que os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial dependiam de apresentação de projetos financiáveis por parte dos países beneficiados, de modo que a qualidade não era o principal alvo, mas sim a expansão da mobilidade do dinheiro visando retornos lucrativos, no caso, a expansão e fortalecimento da própria instituição e das relações econômicas capitalistas num período ainda marcado pela Guerra Fria.

É sob a gestão de MacNamara que o Banco Mundial conheceu talvez seu principal período de expansão e consolidação como agência financeira multilateral desde sua criação.

Esta afirmação pode ser feita ao levar-se em consideração não apenas a expansão dos créditos para um número maior de países, inclusive países de rendas baixa, mas também do ponto de vista organizacional. Um exemplo que demonstra a expansão do Banco Mundial no período diz respeito à criação em 1971 do Grupo Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR), o que reafirmou inclusive o foco do Banco no setor agrícola durante aquele período.

Mason e Ahser (1973) indicam que a idéia de criação do CGIAR surgiu num momento em que a Fundação Ford e a Fundação Rockefeller manifestavam interesses em elaborar um órgão internacional voltado para pesquisa na área agrícola e com o objetivo de expandir a Revolução Verde pelo mundo de forma mais intensa.

O mais recente programa de desenvolvimento em colaboração entre o Banco, a FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) e UNDP (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – tradução livre) é seu patrocínio conjunto de um novo tipo de grupo consultivo, dos dois bem sucedidos institutos internacionais de pesquisa, o Instituto de Pesquisa Internacional, o Instituto Internacional Rice nas Filipinas e o Instituto Internacional de Melhoria do Milho e Trigo no México, que desenvolveu variedades altamente rentáveis de trigo, arroz e milho que são a base da chamada Revolução Verde. Os Institutos foram possíveis primeiramente por causa da Fundação Rockefeller e Ford, que demonstrou de maneira brilhante o valor de pesquisas internacionais mantidas por esses institutos, embora fossem relutantes em aumentar seus subsídios para estas. Ainda, uma expansão desses institutos e a criação de novos, pareceram ser necessárias para ajudar países menos desenvolvidos a melhorar a qualidade de sua produção agrícola. (MASON; ASHER, 1973, p. 574, tradução nossa.)

Kapur (1997) afirma que o Banco Mundial absorveu esta iniciativa e liderou a criação desse novo grupo, o CGIAR, o que possibilitou que investimentos em setores como construção de barragens, irrigação e máquinas agrícolas obtivessem maiores financiamentos. Conforme podemos verificar através da análise dos relatórios anuais do Banco Mundial, investimentos no setor de águas foram dominados desde a década de 1950 com obras destinadas a irrigação e drenagem para suprir a demanda agrícola e em alguns casos na construção de hidrelétricas. Nos anos setenta os investimentos do Banco para recursos hídricos se concentrou ainda mais nos subsectores agrícolas, principalmente para suprir a demanda de água da Revolução Verde e assim viabilizar a utilização de fertilizantes químicos que necessitavam de enormes quantidades de água.

[...] O Banco combinou suas prioridades de concessão com aquelas dos países em desenvolvimento. Assim, o investimento em irrigação aumentou agudamente no mundo em desenvolvimento, alcançando quase 15 bilhões em 1980. A área irrigada tem crescido 2,2% ao ano desde 1960 e agora constitui um quinto da área de colheita em países em desenvolvimento. Além disso, este setor de irrigação estava produzindo dois quintos de fertilizante empregado na agricultura. Durante o mesmo período mais da metade do aumento da produção das fazendas do mundo em desenvolvimento veio de áreas irrigadas novas ou reabilitadas. (KAPUR, 1997, p. 405, tradução nossa.)

Interessante neste momento é perceber que a preocupação do Banco Mundial com recursos hídricos se dava apenas em função de atender a demanda de água necessária a expansão da Revolução Verde, suprindo os empreendimentos agrícolas com obras de barragem e irrigação. Não havia nenhuma preocupação ambiental aparente e a água era concebida como um recurso abundante, o que contrasta com o discurso que o Banco Mundial irá passar a adotar a partir de meados da década de 1980, período em que termos como escassez e poluição passaram a ser recorrentes ao tratar do assunto. A mudança do discurso do Banco Mundial com relação aos recursos hídricos tem seu embrião nas crises da década de 1970, tanto financeira quanto ambiental, que começavam a ficar cada vez mais evidentes. Em meio ao aumento de investimentos no setor agrícola e nos demais sub-setores a ele ligados, a década de 1970 iniciou trazendo consigo um período de crises do sistema de Breton Woods, fator que praticamente obrigou o Banco Mundial a redefinir seu papel de ação na conjuntura mundial.

O contexto que se fazia presente a partir da quebra do padrão ouro dólar trouxe mudanças significativas na economia mundial, principalmente com relação ao câmbio que deixava de ser fixo. Durante os anos de 1960, a crise que iria estourar na década seguinte já começava a demonstrar os primeiros sinais. Conforme relata Beaud (2005, p. 322), “[...]na prosperidade dos anos 60 já estavam os germes da crise dos anos 70...”, ou seja, “no próprio movimento de acumulação se desenvolvem os obstáculos contra os quais este vai se chocar” (BEAUD, 2005, p. 322). As quedas nas taxas de lucros dos principais países capitalistas seguido do aumento do desemprego e acentuação da inflação já demonstravam que o modelo de desenvolvimento baseado no consumo de massa conforme ocorreu nos anos 1950/60 já estava entrando em declínio.

Harvey (1993) destaca a incapacidade das políticas keynesianas e do fordismo para conter as contradições inerentes ao capitalismo, ao passo que a rigidez dos investimentos nos

mercados, na alocação e nos contratos de trabalho fazia com que o Estado se visse na condição de ter que aumentar as políticas de seguridade social para manter sua legitimidade:

[...]Por trás de toda rigidez específica de cada área estava uma configuração indomável e aparentemente fixa de poder político e relações recíprocas que unia o grande trabalho, o grande capital e o grande governo no que parecia cada vez mais uma defesa disfuncional de interesses escusos definidos de maneira tão estreita que solapavam, em vez de garantir, a acumulação de capital. (HARVEY, p. 136, 1993)

O aumento da liquidez internacional que já vinha desde o final da década de 1960 afetando a balança de pagamentos dos EUA foi mais um motivo para que a manutenção do ouro como meio de reserva de divisas começasse a ser questionado. Assim, em 1968 os Estados Unidos alterou pela primeira vez o que fora estabelecido em Bretton Woods e em 1971 o dólar desligou-se por completo do ouro, tanto na paridade quanto na conversibilidade.

Surgiram então as taxas de câmbio flutuantes. A partir daquele momento, além do dólar se desvalorizar, o mesmo demonstrou grande volatilidade, uma vez que sendo meio de troca e depósito de valor, quando foi desvalorizado, todas as reservas internacionais desvalorizaram-se, ocasionando quebra de confiança no dólar como meio de reserva e fazendo com que o próprio sistema financeiro internacional passasse a ser visto como fonte de incerteza (VILLARREAL, 1984, p 40).

Ao mesmo tempo ocorreu a primeira crise do petróleo devido a Guerra Árabe Israelense de 1973. Durante a Guerra, os países árabes resolveram cortar o fornecimento de petróleo para os países do ocidente e os membros da OPEP decidiram aumentar o preço do petróleo causando enorme impacto num sistema de produção que tem sua principal fonte de energia nos combustíveis fósseis:

[...]os exportadores acumularam grandes superávits financeiros e o temor de que não pudessem gastar todo esse dinheiro provocou sérias preocupações entre banqueiros e políticos; as dezenas de bilhões de dólares paradas em contas bancárias ociosas poderiam causar graves retrações e distorções na economia mundial”; foi o que realmente aconteceu, causando profundas distorções na economia dos países capitalistas desenvolvidos do ocidente. (YERGIN, 1992, p. 664)

Para exemplificar o impacto da crise que tomava conta da economia capitalista no início da década de 1970, o PNB dos Estados Unidos caiu 6% entre 1973 e 1975 e o desemprego foi para 9%; no Japão, o PNB caiu pela segunda vez desde o final da Segunda Guerra Mundial (Yergin, 1992, p. 665). O aumento do preço do petróleo contribuiu ainda

mais para o choque inflacionário que passava a tomar conta do cenário econômico capitalista da década de 1970<sup>28</sup>.

Outro fator que impactou a economia mundial na década de 1970 foi a crise do dólar. Desde os anos 1960 os encargos americanos no exterior haviam aumentado de forma acentuada ao mesmo tempo em que o superávit comercial se reduzia, fazendo com que surgisse na economia americana déficits na balança de pagamentos na casa dos 6,9 bilhões no ano de 1972<sup>29</sup>. Passou então a ocorrer um aumento dos haveres em dólares no exterior, fazendo com que governos como o da França preferissem convertê-lo em ouro, dando início a crise do dólar. Outro fato importante relativo a crise do dólar, é que os países produtores de petróleo que recebiam o valor de suas exportações em moeda americana começaram a questionar a paridade com o ouro, o que fez com que o aumento do preço do barril após 1973 servisse também em grande medida para compensar a perda de valor relativo nos anos anteriores (BEAUD, 2005, p. 332-333).

No momento em que o sistema monetário internacional conforme estabelecido em Breton Woods começava a ruir, e o mundo capitalista entrava em crise devido aos fatores aqui mencionados, o Banco Mundial aparentava começar a adotar um teor diferente do encontrado nos relatórios anuais precedentes ao ano de 1973. O relatório anual de 1970 exaltava o aumento do número de atividades, demonstrando investimentos 22% a mais do que o ano anterior em empréstimos. Segundo o Relatório:

O grupo do Banco Mundial novamente aumentou o volume e o alcance de suas atividades em 1970. Cada uma das três instituições do grupo aprovou compromissos envolvendo consideravelmente mais finanças para o desenvolvimento econômico do que em qualquer um dos anos anteriores, o total combinado de compromissos em países membros somou \$ 2,297.8 milhões no ano terminado em 30 de junho de 1970, representando um aumento de 22% do total do ano anterior (que já era recorde) e de aproximadamente 100% na média para o período de 5 anos de 1964-68. Além disso, o Banco emprestou pela segunda vez, \$100 mi para seu afiliado, a Corporação Internacional de Finanças. (WORLD BANK, 1970, p 5, tradução nossa.)

O setor agrícola nos países periféricos como África e América Latina continuavam adquirindo grandes somas em empréstimos ao mesmo tempo em que o Banco Mundial reafirmava seu discurso de compromisso com projetos de desenvolvimento agrícola e em infraestrutura. O BIRD e AID disponibilizaram em créditos e empréstimos no ano de 1970 o

---

<sup>28</sup> Um aprofundamento maior sobre o choque do petróleo de 1973 entre outras questões referentes ao tema podem ser encontradas de modo mais específico no livro "O Petróleo" de Daniel Yergin (1992).

<sup>29</sup> Dados extraídos de Beaud (2005).

valor de 2.186 milhões de dólares<sup>30</sup>. Interessante no relatório anual de 1970 é que há uma menção mesmo que quase insignificante a questão ambiental desde 1946, ano do primeiro relatório.

Ao relatar os financiamentos na área de serviços públicos (transporte, saneamento e abastecimento, entre outros) que correspondia à maior parte dos créditos, o Banco Mundial fazia referência e dizia reconhecer naquele momento que as atividades financiadas poderiam trazer impactos ambientais: “O Grupo Banco Mundial está consciente, entretanto, de que projetos de infraestrutura no mundo desenvolvido e no mundo em desenvolvimento podem ter efeitos perturbadores no meio ambiente” (WORLD BANK, p. 16, 1970, tradução nossa).

O Banco Mundial afirmava ainda que buscava aumentar seus esforços pela diminuição dos impactos ecológicos e passaria a exigir que na avaliação dos projetos passíveis de empréstimos, os custos com meio ambiente fossem considerados e incluídos. Percebe-se que até então, o discurso do Banco Mundial continuava otimista com relação à economia mundial, fato que prosseguiria no relatório do ano seguinte.

No relatório anual de 1971, o Banco Mundial começava a dar os primeiros sinais de preocupação com a crise que ainda estava por estourar de forma mais avassaladora, passando a demonstrar uma leve inquietude com os níveis baixos de exportação do período e com a baixa do PNB dos países desenvolvidos, admitindo ter feito no ano de 1971 um esforço para aumentar a concessão de empréstimos para o período de 1969-73 em relação ao quinquênio anterior<sup>31</sup>.

Havia no ar uma preocupação com os fundos da AID para o ano seguinte, dado que os recursos para empréstimos haviam sido todos repassados para projetos específicos no ano de 1971 e as doações para o próximo ano poderiam ter uma diminuição, haja vista a queda no PNB dos países desenvolvidos e o aumento da dívida fiscal dos mesmos, conforme demonstrava o relatório. Contudo, embora houvesse uma preocupação com a queda no nível de atividades verificados inclusive já no ano anterior, o Banco Mundial mantinha no relatório anual de 1971 um tom otimista com relação à economia no período, demonstrando o alto volume de empréstimos concedidos através do BIRD, da AID e da IFC, que totalizaram 2.581 milhões de dólares naquele ano<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Dado retirado do Relatório Anual de Desenvolvimento do Banco Mundial do ano de 1970.

<sup>31</sup> Maiores detalhes: WORLD BANK. Annual Report 1971. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1971

<sup>32</sup> Maiores detalhes: WORLD BANK. Annual Report 1971. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1971. (p. 10).

Fator importante de se destacar no relatório de 1971 foram algumas mudanças na distribuição dos créditos entre os setores. O próprio Banco Mundial afirmava que houve aumentos significativos em empréstimos para obras de abastecimento de água e saneamento, embora reconhecesse que os investimentos nesse setor ainda eram bem menores na relação total da escala de empréstimos:

Houve também mudanças na distribuição de empréstimos e créditos entre os vários setores econômicos. Mais notável, talvez, foram aumentos em educação e em empréstimos para fornecimento de água em áreas urbanas e melhorias na rede de esgoto. Enquanto as quantias absolutas envolvidas são menores em relação ao total de empréstimos, aumentos percentuais nítidos registrados nestes campos refletem o interesse do Banco em aumentar o escopo de sua ajuda ao desenvolvimento. (WORLD BANK, 1971, p. 6, tradução nossa.)

Também vale destacar que em 1971 o Banco Mundial concedeu o primeiro empréstimo para um projeto de controle de poluição, 37 milhões de dólares para o Brasil, mais especificamente para a cidade de São Paulo conter os problemas de poluição no rio Tietê<sup>33</sup>. O Banco Mundial começou também a incluir como condições para concessão de empréstimos que os projetos apresentados pelos países interessados deveriam passar a conter medidas de controle da poluição.

O ano de 1971 marcou também o maior desembolso em projetos de abastecimento de água de toda a história da instituição até aquele momento. No entanto, o Banco Mundial reconhecia no relatório que o valor de 329 milhões de dólares destinados para o setor ainda era pífio diante das demandas e das necessidades de muitos países. A Organização Mundial da Saúde apontava naquele ano que cerca da metade da população urbana dos países em desenvolvimento não tinham serviços públicos de água e cerca de três quartos não possuíam instalações de esgoto<sup>34</sup>. O problema era tido como passível de solução na época somente com um investimento de cerca de 2 bilhões de dólares por ano durante uma década. Naquele momento, a OMS iniciou um acordo de cooperação com o Banco Mundial no intuito de ajudá-lo na identificação dos problemas e elaboração de projetos de abastecimento de água<sup>35</sup>.

Aspecto interessante do relatório anual de 1971 é que o Banco Mundial começava a demonstrar mais claramente suas intenções para o setor de águas, dando indícios da

---

<sup>33</sup> Maiores detalhes: WORLD BANK. Annual Report 1971. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1971(p. 23)

<sup>34</sup> Maiores detalhes: WORLD BANK. Annual Report 1971. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1971(p. 31)

<sup>35</sup> Idem

concepção de gerenciamento que o mesmo considerava adequado para resolver os problemas de abastecimento e poluição. Deixava claro que os empréstimos no setor de águas deveriam combinar além da ajuda financeira, assistência no intuito de estimular os países a seguirem o que o mesmo considerava essencial para resolução dos problemas do setor de águas, no caso: melhoria da organização, da engenharia e, sobretudo da gestão e das práticas financeiras. Logicamente a questão do lucro era ponto chave também para este setor, com o Banco Mundial afirmando que a melhoria do ambiente além de ser um fim em si mesmo valioso, poderia também trazer benefícios financeiros adicionais através da melhoria da saúde pública (WORLD BANK, 1971, p 23).

---

#### **Tabela 6 – ABASTECIMENTO DE ÁGUA – TRATAMENTO DE ESGOTO – 1971**

---

**BOTSWANA:** IDA, Fevereiro de 1971 – 3 milhões de dólares, bombeamento de água, instalações de tratamento (custo total: \$ 3.3million).

**BRASIL:** BIRD, Maio de 1971 - 37.000 mil dólares (dois empréstimos, US \$ 22 milhões e US \$ 15 milhões), São Paulo – abastecimento de água e controle da poluição (custo total: 141,3milhões de dólares).

**COLÔMBIA:** BIRD, Maio de 1971 - 88 milhões de dólares, Segunda Fase, Bogotá – expansão da oferta de água (Custo total: 103,7 milhões de dólares); \$ 2 milhões, Palmira abastecimento, instalações de esgoto (custo total: 3,8 milhões de dólares).

**CHIPRE:** BIRD, Março de 1971 - 3,5 milhões de dólares, instalações de esgoto (custo total de 6,8 milhões de dólares) ; esgoto e drenagem (custo total, 3,2 milhões de dólares).

**QUÊNIA:** BIRD, Novembro de 1970 – 8,3 milhões de dólares, Nairobi estação de bombeamento, estação de tratamento de água, reservatório (custo total, 12,1 milhões de dólares).

**IUGOSLÁVIA:** BIRD, Junho 1971 - 45 milhões de dólares, projetos multiuso para fornecer água para indústria, agricultura, comunidades e geração de energia. (custo total 93,3 milhões dólares).

---

Fonte: WORLD BANK. Annual Report 1971. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1971. Tradução Nossa.

No relatório anual de 1972 o Banco Mundial ressaltava o aumento de seus empréstimos no financiamento do desenvolvimento, que chegou a cifra de 3 bilhões de

dólares em empréstimos<sup>36</sup>. Somente a AID emprestou cerca de um bilhão de dólares para 74 projetos em 38 países pobres. O tom otimista com relação ao crescimento da economia ainda permanecia, com destaque especial para o auxílio aos países pobres e em desenvolvimento.

Os empréstimos principalmente por parte do BIRD visando setores de abastecimento de água e esgoto continuava a fazer parte da disponibilização de créditos, sendo que Turquia, Etiópia e Nicarágua receberam cerca de 54 milhões. Detalhe interessante é que embora países como Etiópia e Nicarágua não estivessem no grupo de países aptos a receberem empréstimos do BIRD, todos os créditos destinados ao setor de água foram oriundos do BIRD e não da AID (WORLD BANK, 1972, p 13).

No Brasil, o setor de energia recebeu no ano de 1972 um empréstimo no valor de 60 milhões de dólares para construção de uma central hidrelétrica projetada para 2500 MW com capacidade inicial de 1000 MW, que contaria com um reservatório e linhas de transmissão, associada com o objetivo de responder a demanda energética crescente do país e evitar a escassez de energia elétrica. Vale ressaltar que na década de 1970 o setor de águas estava diretamente ligado ao departamento de energia elétrica, sendo que naquela época foi iniciado pelo governo militar brasileiro as construções das hidroelétricas de Itaipu no Paraná e Tucuruí no Pará.

No relatório de 1973, ano crucial da crise do petróleo, o Banco Mundial mantinha suas projeções otimistas com relação ao crescimento econômico, embora já reconhecesse que as incertezas com a crise do dólar poderiam contaminar toda a economia mundial<sup>37</sup>. De qualquer forma, o Banco Mundial ressaltava o progresso econômico dos países em desenvolvimento que chegou a crescer 6% em relação ao ano anterior. Contudo, vale ressaltar que essa média de crescimento, conforme aponta o relatório, concentrou-se principalmente nos países periféricos que exportavam produtos manufaturados em detrimento dos países que baseavam sua economia em produtos primários.

A expansão das atividades do Banco durante o ano ocorreu em contrapartida à base do progresso econômico em países desenvolvidos que, embora de maneira desigual, foi encorajadora, particularmente em vista das condições econômicas globais. Indicações preliminares para 1972 sugerem que a produção agregada e rendimento no mundo em desenvolvimento mais uma

---

<sup>36</sup> Maiores detalhes sobre as operações do Banco Mundial no ano de 1972 podem ser obtidos no Relatório Anual de Desenvolvimento: WORLD BANK. Annual Report 1972. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1972.

<sup>37</sup> Detalhes sobre as ações do Banco Mundial em 1973: WORLD BANK. Annual Report 1973. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1973.

vez se expandiram a taxas que se aproximaram àquelas alcançadas no final dos anos 60. No ano anterior, a expansão havia sofrido impactos negativos, principalmente porque a atividade econômica em países desenvolvidos havia desacelerado durante 1970 e 1971. Tomando todos os países em desenvolvimento juntos, seu crescimento parece ser 6% durante 1972 – um desempenho impressionante em termos globais e que alcança o objetivo estabelecido para a segunda década de desenvolvimento na Estratégia de Desenvolvimento Internacional das Nações Unidas. (WORLD BANK, 1973, p 6-7, tradução nossa.)

O discurso desenvolvimentista do Banco Mundial começava naquele momento a abranger aspectos que antes ficavam jogados a um segundo plano ou nem sequer eram citados. Logo no início do relatório anual de 1973, foi destacado a diversificação das atividades da instituição, admitindo que embora a questão do desenvolvimento econômico continuasse sendo a principal preocupação, o desenvolvimento social passaria a ser visto como fator importante na conquista do principal objetivo que era o crescimento da economia.

Conforme aponta o relatório do Banco Mundial de 1973, foi dada atenção especial aos aspectos sociais do crescimento econômico, incluindo questões que afetavam diretamente a população, como o desemprego, distribuição de renda, saúde, desnutrição e os impactos do desenvolvimento econômico e dos problemas sociais ao meio ambiente. As ações foram voltadas para apoiar projetos voltados para o planejamento e desenvolvimento urbano e assistência em projetos voltados para agricultura, transporte e indústria.

Os problemas relacionados à natureza e ao impacto ambiental apareciam pela primeira vez com certo destaque. Talvez a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano realizada pela ONU, além dos vários estudos que desde os anos 1960 demonstravam os impactos do desenvolvimento econômico industrial capitalista para a natureza e o homem, estivessem pressionando o Banco Mundial para que começasse a abordar o tema de forma mais abrangente e específica, mesmo que de forma tímida.

Assim, os impactos ambientais passaram a ser colocados pelo Banco Mundial a partir daquele momento como um elemento de preocupação nos projetos por ele assistidos. Reconhecia que o problema ambiental dos países desenvolvidos era bem diferente dos problemas oriundos dos países pobres e em desenvolvimento que, no seu entender, concentrava-se na pobreza rural e urbana. Na visão do Banco Mundial, conforme exposto no relatório anual de 1973, os problemas ambientais dos países pobres seriam resolvidos a partir do momento em que eles conseguissem atingir níveis altos de desenvolvimento juntamente com planejamento e prestações de garantias ambientais e de saúde. Importante ressaltar que o próprio modelo de desenvolvimento defendido pelo Banco desde o final da Segunda Guerra

Mundial era colocado já naquela época como um dos principais responsáveis pela situação de degradação ambiental que o mundo se encontrava.

O Banco Mundial passava então a chamar a atenção para os problemas irremediáveis que no futuro os impactos ambientais poderiam trazer para a economia, e assim alertava que os países desenvolvidos não poderiam ignorar esse problema.

A abordagem do Banco é baseada na crença de que países desenvolvidos não podem ignorar suas ameaças à sua ecologia e à saúde e bem estar de seu próprio povo. As ameaças merecem atenção antecipada, se tais países querem evitar erros, que eles próprios podem, a longo prazo, achar altamente prejudiciais e custosos para remediar. (WORD BANK, 1973, p. 22-23, tradução nossa).

A questão ambiental para o Banco Mundial naquele momento parecia clara, ou seja, buscar evitar que os impactos ambientais não afetassem o crescimento econômico e não trouxesse prejuízos para o sistema. Em outras palavras, o desenvolvimento econômico capitalista deveria absorver a questão ambiental a seu modo e não deixar que os problemas como a poluição, a degeneração de recursos naturais e os impactos sociais afetassem o modelo defendido pelo Banco Mundial desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Conforme relata Beaud (2005), a pressão do movimento operário por aumentos salariais, o desinteresse pelo trabalho repetitivo aos moldes fordistas, além do aumento do custo da produção e, sobretudo, os problemas ambientais, começavam se mostrar mais evidentes, dando provas não apenas dos limites econômicos do sistema como também de uma questão que há anos já chamava a atenção de cientistas e movimentos sociais e que naquele momento passaria a entrar cada vez mais na pauta do dia que é a questão ambiental:

Enfim, o desenvolvimento da produção em massa acarretou o agravamento da poluição; os primeiros atingidos – os agricultores, pescadores, amigos da natureza, habitantes – protestam, organizam-se e obtêm cada vez mais a instalação de dispositivos antipoluentes; às vezes, os trabalhadores, com medo de perder o emprego, são desconfiados ou hostis para com os ecologistas; em outros casos, eles se dão conta que são os primeiros a serem poluídos e obtêm no mesmo movimento a melhoria da higiene e de suas concepções de trabalho. Em todos os casos, são encargos suplementares para as empresas. (BEAUD, p. 324).

Os impactos socioambientais, que começavam a ficar evidentes a partir da década de 1970 e que vinha se arrastando há anos devido às políticas agrícolas a nível mundial destinadas a viabilizar a chamada Revolução Verde, além da produção em massa na indústria, seguida de sérios problemas sociais e culturais, evidenciava que o modelo de

desenvolvimento que se aprofundou principalmente no mundo ocidental após a Segunda Guerra Mundial poderia levar o planeta a um colapso em todos os sentidos.

É necessário destacar que os movimentos estudantis que eclodiram na França em maio de 1968 e que questionavam a sociedade industrial da época, entre as mais variadas e diversificadas manifestações, reivindicavam mudanças no conservadorismo que se fazia presente no trato de questões como feminismo, homossexualidade, aborto, direitos humanos, e também a questão ambiental<sup>38</sup>. Embora as revoltas que se espalharam pelo mundo na década de 1960<sup>39</sup>, cada qual com suas particularidades, tenham contribuído e influenciado de forma significativa os rumos das sociedades, tendo trazido a tona debates até então reprimidos, questões como a crise ambiental não tiveram força suficiente para alterar de forma significativa as relações capitalistas de produção e consumo e muito menos mudar o modelo de desenvolvimento, por mais alarmante que o tema pudesse parecer<sup>40</sup>.

A crise do dólar, a crise do petróleo, a possível perda de controle da economia mundial por parte dos Estados Unidos e o segundo choque do petróleo em 1979 tiveram mais peso que a questão ambiental, pelo menos para os governos que sufocaram as revoltas dos anos 1960 e para as agências multilaterais financeiras. Mais do que a defesa do patamar de desenvolvimento alcançado pelo capitalismo naquele momento, o que parecia estar em jogo era a manutenção do sistema sob hegemonia dos EUA, independente de qualquer reivindicação por mudanças sociais ou crise ambiental.

O relatório anual de desenvolvimento de 1974 trazia no seu início uma preocupação com relação à crise econômica que estava tomando conta do mundo capitalista. Afirmando categoricamente que as perspectivas para o progresso econômico e social, principalmente dos países em desenvolvimento poderiam estar comprometidas e adotando um tom de preocupação com os efeitos da crise do dólar e do petróleo, o Banco Mundial projetava que sem a ajuda da comunidade internacional, cerca de 800 milhões de pessoas em todo mundo não poderiam esperar nenhuma melhoria nas suas condições de vida para o resto da década de 1970 (WORLD BANK, 1974, p. 5).

Mesmo com certo receio e dúvidas quanto ao futuro da economia capitalista mundial, os empréstimos continuaram sendo realizados, principalmente para os chamados países em

---

<sup>38</sup> Hannigan (2009) chega a admitir que as revoltas de maio de 1968 tiveram importante papel para que as Ciências Sociais comessem a se interessar de forma mais engajada nas questões ambientais.

<sup>39</sup> Sobre maio de 68, consultar Hobsbawm (2003).

<sup>40</sup> Marcuse (1972, p 125) entende que a Revolução Cultural da década de 1960 foi a contraforça mais avançada pois ampliou a rebelião em duas investidas principais ao atrair para a luta política o domínio das necessidades não materiais (de auto-determinação, de relações humanas não alienadas) e a dimensão fisiológica da existência – o domínio da natureza.

desenvolvimento. O Brasil recebeu naquele ano um empréstimo de 36 milhões de dólares para o setor de água e saneamento, mais precisamente para o Estado de Minas Gerais implantar um projeto para o setor através da empresa estatal responsável<sup>41</sup>. Para o ano seguinte, o Banco Mundial admitia que a crise havia gerado um mundo de incertezas nas relações econômicas capitalistas, afirmando inclusive que o desenvolvimento dos países da periferia poderia estar comprometido.

No ano fiscal de 1975, houve pouco alívio para os problemas do ano anterior, devido ao espectro da recessão que se aprofundava e a rápida inflação nos países industrializados (em combinação numa escala sem precedentes no último quarto de século), preços estáveis para produtos do petróleo (em 1974, a conta total para tais produtos somou 12% do custo total de importação nos países em desenvolvimento que não são membros da OPEP), e por uma nítida queda nos preços pagos por muitas das mercadorias primárias tradicionalmente exportadas pelos países em desenvolvimento. Nenhum país pôde escapar dos efeitos dessas forças. Mesmo aqueles países que tinham ou foram capazes de obter os recursos necessários para manter as taxas de crescimento, foram afetados significativamente pela desaceleração econômica mundial. (WORLD BANK, 1975, p 6, tradução nossa).

Mesmo admitindo inseguranças quanto ao futuro da economia, o Banco Mundial aumentou o volume de empréstimos para os países em desenvolvimento e pobres, acreditando no retorno financeiro que estes conseguiriam captar diretamente do mercado, fazendo com que os empréstimos da AID subissem 34% em relação ao ano anterior. Uma recomendação para os países ricos era que abrissem suas economias para entrada dos produtos dos países em desenvolvimento com o objetivo de obter receitas cambiais de curto prazo<sup>42</sup>.

Embora no relatório anual de 1976 fosse ressaltado o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, devido ao aumento na periferia da circulação de capitais privados e dos avanços do setor agrícola, o Banco Mundial já começava a alertar para a necessidade de reformas nos âmbitos econômicos e fiscal. Questões como reorganização das empresas estatais, corte de investimentos no setor público e mudança em políticas de preço começaram a partir daquele momento a ser uma constante nas recomendações de seus relatórios<sup>43</sup>.

A aparente inquietude em torno de necessidades de reformas, fez com que o Banco Mundial mudasse em 1977 sua relação com os países periféricos, principalmente no que diz

---

<sup>41</sup> Dado retirado de *WORLD BANK. Annual Report 1974. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1974.*

<sup>42</sup> Cf. em: *WORLD BANK. Annual Report 1975. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1975.* (p. 10-12).

<sup>43</sup> Maiores informações sobre os financiamentos do Banco Mundial no ano de 1976 e a preocupação inicial com reformas no setor público podem ser obtidos em: *WORLD BANK. Annual Report 1976. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1976.*

respeito às concessões de empréstimos. A preocupação com a balança de pagamentos dos países da periferia fez o Banco Mundial deixar claro no relatório anual de 1977 a finalidade dos empréstimos e o papel de complementaridade existente entre ele e o FMI. Destacava que os empréstimos feitos seriam destinados essencialmente para a ajuda no desenvolvimento de longo prazo em pró dos ajustes estruturais nos programas de desenvolvimento, enquanto que o FMI forneceria recursos essencialmente para o equilíbrio de curto prazo da balança de pagamentos.

Em resposta aos transtornos econômicos dos anos recentes, o FMI estabeleceu o Financiamento Compensatório ampliado, o Programa de Financiamento ampliado e o Fundo Fiduciário; estes são fontes adicionais de financiamento para países enfrentando problemas na balança de pagamentos. Estas são diferenças importantes, entretanto, entre o programa de empréstimos do Banco e as operações dos programas do FMI. A distinção básica é seu horizonte de tempo. O FMI essencialmente fornece recursos adicionais de trocas estrangeiras para atender crises de curto prazo na balança de pagamentos, enquanto que o Banco fornece ajuda no desenvolvimento a longo prazo no suporte de ajustes estruturais em programas de desenvolvimento. Os papéis do Banco e do FMI são, portanto, basicamente complementares. (WORLD BANK, 1977, p. 10-11, tradução nossa.)

Em meio às crises dos anos 1970, o Banco Mundial afirmava que a pobreza estaria relacionada com a falta de crescimento econômico dos países da periferia. O relatório anual de 1977 buscou demonstrar que os países em desenvolvimento que estabeleceram políticas de ajustamento fiscal foram menos impactados pelo período de crises que se instaurou desde o início da década, recomendando assim uma maior aliança entre os países desenvolvidos industrializados e os da periferia no combate a pobreza<sup>44</sup>.

Em 1978 o Banco Mundial lançou o relatório com um balanço da década, demonstrando os avanços no desenvolvimento dos países capitalistas desde o final da Segunda Guerra Mundial. Mais do que um balanço da década, foi exposto neste relatório as perspectivas para o futuro da economia mundial projetando situações que logo estariam presentes na década de 1980, principalmente após o segundo choque do petróleo no ano seguinte. Questões relativas ao aumento da população mundial, problemas gerados pelo aumento da urbanização, baixa poupança interna dos países da periferia, aumento da pobreza que passaria a atingir 800 milhões de pessoas e inquietações quanto ao fluxo de capital para

---

<sup>44</sup> Cf em WORLD BANK. Annual Report 1977. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1977.

financiamento das economias periféricas, e principalmente o aumento de financiamentos privados para estes países, deram o tom das dúvidas e inquietações para a próxima década<sup>45</sup>.

O Banco Mundial demonstrava preocupação com uma possível falta de crédito externo para os países periféricos, e dessa forma passou a partir do relatório anual de 1978 a criticar as políticas de substituição de importações que vinham sendo postas em prática por países em desenvolvimento. Afirmava categoricamente que substituir importações com produtos de fabricação nacional era menos eficiente que receitas geradas através do aumento das exportações. Apontava também que nos países em que há pouca margem para indústrias de substituições adicionais e ao mesmo tempo o crescimento das exportações é lento ou mesmo muito baixo, a escassez de moeda torna-se um grave problema para se atingir o desenvolvimento<sup>46</sup>.

Em 1979 o Banco já admitia um quadro de completa incerteza na economia mundial devido às baixas taxas de crescimento dos países desenvolvidos que vinham se estendendo desde o ano de 1975. No mesmo ano de 1979, o segundo choque do petróleo levou as economias dos países desenvolvidos a adotarem políticas de contração, e diferentemente do que ocorreu em 1973 onde os petrodólares foram reciclados, naquele momento os Estados Unidos enxugaram os recursos disponíveis na economia mundial ao elevar a taxa de juros<sup>47</sup>. Assim, países importadores sofreram perdas substanciais nas suas economias altamente dependentes do combustível fóssil.

Sendo o dólar a moeda internacional que tinha o poder de fornecer ou escassear a liquidez, países da América Latina que tomaram grandes quantias de empréstimos durante os anos 1970, passaram a conviver com crises econômicas constantes, principalmente a partir da elevação dos juros nos Estados Unidos. Com as eleições de Margareth Thatcher em 1979 na Inglaterra e de Ronald Reagan em 1980 nos Estados Unidos, podemos dizer que tem início no mundo a onda neoliberal que defendia menor participação do estado na economia e políticas fiscais severas, combatendo a estrutura econômica que se firmou no pós Guerra.

A partir daquele momento, a relação do Banco Mundial com o governo norte americano parece ter sofrido transformações que se refletiram dentro das ações da própria instituição. O discurso de combate a pobreza, lema do banco desde o final dos anos 1960 quando McNamara assumiu a presidência, foi deixado de lado em função de uma política pró-

---

<sup>45</sup> Cf. em: WORLD BANK. Annual Report 1978. International Bank for Reconstruction and Development: Washington D. C., 1978.

<sup>46</sup> Idem

<sup>47</sup> A Revolução Islâmica no Irã trouxe consigo o segundo choque do petróleo fazendo com que o preço do barril subisse a quase 30 dólares o barril no ano de 1980. Maiores detalhes em Yergin (1993).

mercado de cunho neoliberalizante. Tanto os relatórios de desenvolvimento mundial quanto os relatórios anuais do Banco Mundial não vão mais dedicar a atenção que davam ao tema na década anterior.

Até então todos os governos americanos anteriores a Reagan demonstravam ter apoiado as ações multilaterais do Banco Mundial, pois aparentemente aceitavam a premissa de que essa era mais uma forma dos Estados Unidos impor sua hegemonia política e econômica. A partir do governo de Reagan, que assumiu em 1981, mudanças significativas foram realizadas no Banco Mundial, que passou inclusive a ser alvo de ataques do então novo presidente. Gwin (1997) salienta que a intenção do governo Reagan era cortar pela metade os investimentos da AID em ações multilaterais e bilaterais, bem como investir pesadamente em armamentos e materiais para o exército. Os cortes na AID só não se concretizaram, segundo Gwin (1997), devido negociações com o Partido Democrata que aceitou apoiar a política republicana de assistência militar bilateral.

Mudança substancial aconteceu com a chegada de Alden Clausen na presidência do Banco Mundial. O ex-presidente do Bank of America foi o responsável por colocar o Banco Mundial no caminho das políticas neoliberalizantes, agradando assim ao governo republicano de Ronald Reagan. As ações bilaterais do Banco continuaram sendo executadas em países estratégicos para a pretensão dos Estados Unidos de impor ao mundo um mercado desregulamentando, pois, conforme aponta Gwin (1997:271) com base em comunicado do Departamento do Tesouro norte americano de 1982, emprestar dinheiro do BIRD para países em desenvolvimento, encoraja os mesmos a entrarem mais decididamente num sistema econômico internacional fundamentado em capitais e fluxos de comércio liberalizados.

A questão central para o Banco Mundial a partir daquele momento era bem clara, ou seja, apoiar a abertura dos mercados e privilegiar o capital privado frente ao setor público, de modo que os países que recebessem empréstimos garantissem o compromisso de realizar reformas políticas econômicas que desregulamentassem as atividades estatais.

Num relatório dedicado exclusivamente a África subsariana no ano de 1981, conhecido como relatório Berg (1981), a nova linha política econômica do Banco Mundial parecia ser deixada bem clara, ou seja, com uma perspectiva altamente liberal apontava que a ação pública vinha sendo altamente inadequada para o desenvolvimento da região devido à ineficiência dos governos, criticando o tamanho dos estados formados após a descolonização, bem como os programas de substituição de importações.

Interessante notar a falta de referência autocrítica sobre as ações do Banco Mundial na África no combate a pobreza, esquivando-se de admitir qualquer fracasso, deixando a culpa toda da situação de pobreza para problemas internos dos países da região subsaariana. A política de quantidade em detrimento da qualidade no que se refere aos montantes de empréstimos destinados para a África, que podemos constatar após uma análise dos relatórios anuais de desenvolvimento da segunda metade da década de 1960 em diante, demonstra que o que estava em jogo era a quantidade e o valor dos empréstimos com a clara intenção de fazer com que o dinheiro tivesse giro num momento de grandes quantidades de reservas do Banco Mundial.

Nesse sentido, o Banco Mundial propunha no “Relatório Berg” o favorecimento do capital privado nas ações desenvolvimentistas e não mais ações do setor público na África, apontando a necessidade de diminuição do tamanho do Estado na economia e prevendo a necessidade de recuperação dos preços dos serviços públicos, muitas vezes gratuitos, além de clamar por reformas cambiais, fiscais, comercial e agrícola, defendendo que os países africanos baseassem suas economias na exportação de produtos primários, o que de certa forma nos faz lembrar da teoria das vantagens comparativa de David Ricardo. O novo cerne da política econômica do Banco Mundial estava aparentemente resumida nas páginas do relatório Berg, e como não podia deixar de ser, demonstrava caminhar exatamente com os interesses econômicos dos Estados Unidos.

O período de crises nos países da periferia que estourou com a moratória mexicana no ano de 1982, fez com que o Banco Mundial e o FMI fossem duros nas exigências no que se refere ao pagamento das dívidas contraídas durante a década de 1970 a juros flutuantes. Reconhecendo no relatório anual do ano de 1983 que o mundo passava por uma crise de pagamentos, o Banco Mundial afirmava ter inaugurado um programa de ajuste estrutural e estratégico para salvar as economias que passavam pelo problema de pagamento da dívida, para assim estabelecer as bases para recuperar um crescimento econômico futuro (WORLD BANK, 1983, p 38-40). Países como México, Brasil e Argentina iniciaram a década de 1980 ressacados com as políticas de substituição de importações dependentes do capital externo, sofrendo com inflação galopante e problemas graves na balança de pagamentos. A crise da dívida estava instalada.

A contrapartida exigida pelo Banco Mundial e pelo FMI para socorrer estes países se deu em função de políticas de ajustamento que assegurassem o pagamento da dívida e que

previam, sobretudo, a diminuição do consumo interno, corte nos gastos do Estado e nos investimentos públicos além de arrochos salariais. O discurso passava então a ser centralizado no mercado, dando ênfase às políticas neoliberais.

Esse vai ser o tom que passou a tomar conta dos relatórios de desenvolvimento mundial durante a década de 1980 e que norteou as ações da instituição daquele momento em diante, ou seja, a ênfase no capital financeiro, o favorecimento do setor privado em detrimento do setor público, a liberalização de mercados e as prioridades em políticas monetárias de restrição ao crescimento econômico com objetivo maior de controle inflacionário, foram as concepções que dominaram o ambiente econômico do mundo capitalista e que iriam se aprofundar ainda mais durante a década seguinte. Entender as políticas públicas dos anos 1980 e 90 passa primeiramente por essas questões de fundo que procuramos aqui ressaltar.

É necessário neste momento buscar retomar uma questão colocada no início deste capítulo onde apontamos o Banco Mundial como um dos atores no papel de apoiar as ações dos Estados Unidos como potência hegemônica do mundo capitalista após a Segunda Guerra Mundial. As mudanças neoliberais, que foram realizadas após as crises do dólar e dos choques do petróleo na década de 1970 e empreendidas pelo governo de Ronald Reagan em 1981, afetando circunstancialmente as ações desenvolvimentistas do Banco Mundial, conforme também buscamos demonstrar, se enquadram num contexto em que os Estados Unidos precisavam recuperar e mesmo reafirmar sua hegemonia frente seus concorrentes Alemanha e Japão, enquadrando-os novamente a sua subordinação na economia mundial. Nas palavras de Maria da Conceição Tavares:

[...]Se os Estados Unidos não tivessem conseguido submeter a economia privada japonesa ao seu jogo de interesses e se a políticas inglesa e alemã não fossem tão conservadoras, os EUA teriam enfrentado um bloco com pretensões européias e asiáticas de independência econômica. Deve-se salientar que, aquela altura, os interesses em jogo eram tão visivelmente contraditórios que as tendências mundiais eram policêntricas e parecia impossível aos EUA conseguirem reafirmar sua hegemonia, embora continuassem a ser potência dominante. (TAVARES, 1985, p. 5).

Ou seja, havia até então um processo de transnacionalização dos capitais norte americanos através de investimentos em outras praças que não a dos EUA que desde a década a década de 1970 fazia com que os americanos vissem sua posição econômica de hegemonia debilitada. A retomada conservadora, conforme ilustra Tavares (1985), foi a ação econômica necessária para os Estados Unidos recuperar o posto de líder da economia mundial, tendo por

base o aumento do déficit fiscal e elevação da taxa de juros. Tal política que valorizou o dólar sobre maneira, explica o aumento do nível de poder de intervenção que os Estados Unidos passaram a ter sobre a econômica mundial. Voltando mais uma vez a Tavares:

Até 1981 só a política econômica da Inglaterra apoiava declaradamente a moeda americana. Os japoneses mantiveram possibilidades reais de fazer uma política monetária autônoma e resistiram à adoção de políticas neoconservadoras apoiadas no receituário monetarista. Vários outros países como França, a Áustria, os do norte da Europa e até mesmo o Brasil tentaram resistir ao alinhamento automático da política econômica ortodoxa. Todos os países desenvolvidos do mundo, quaisquer que sejam seus governos – socialistas, socialdemocratas, conservadores etc. – estão praticamente alinhados em termos de política cambial, política de taxa de juros, política monetária e política fiscal. O resultado deste movimento é que o espectro das taxas de crescimento, das taxas de câmbio e das taxas de juro passou a ser concêntrico ao desempenho destas variáveis no âmbito da economia americana. (TAVARES, 1985, p 7).

Países como o Brasil que dependiam de empréstimos internacionais para saldar suas dívidas, encontraram-se completamente submissos as políticas econômicas ortodoxas impostas pelos EUA. O Banco Mundial manteve seu papel de ator político financeiro em favor dos norte americanos ao passo que exigiu em contrapartida dos países necessitados de empréstimos reformas liberalizantes nas políticas econômicas, principalmente no que se refere a investimentos públicos e favorecimento do setor privado e diminuição da ação do Estado na economia. Embora o conjunto de medidas neoliberais não tivessem sido colocadas em prática no Brasil de forma abrangente e efetiva durante a década de 1980<sup>48</sup>, abordar tais aspectos configura um fator importante para compreender o destino das políticas públicas brasileiras na década seguinte e entender como se delinearam essas ações no setor dos recursos hídricos.

Em meados da década de 1980, o cenário político e socioeconômico a nível global não era dos mais alentadores. O processo de desenvolvimento econômico capitalista não tinha conseguido levar prosperidade para todos os cantos do mundo de modo que grande parte da população ainda vivia em condições miseráveis principalmente nos países periféricos. Ao mesmo tempo, o crescimento econômico no mundo, tido pelo Banco Mundial como o principal fator que poderia acabar com a pobreza e a miséria, vinha caindo substancialmente desde 1975 e com a onda de políticas neoliberalizantes praticamente havia se estancado.

Paralelamente as questões econômicas, a preocupação com os impactos ambientais, originados do sistema de produção fordista que era a base da economia industrial capitalista,

---

<sup>48</sup> Vale ressaltar que durante o governo Sarney na metade da década de 1980, houve uma última tentativa de implantação de políticas desenvolvimentistas com o plano cruzado.

começava a despertar interesses e inquietações quanto à poluição, a escassez de recursos naturais e, sobretudo quanto ao futuro da vida no planeta. As pressões de movimentos sociais e ambientais começavam a tomar cada vez mais corpo intimidando e satanizando governos e instituições como o próprio Banco Mundial no intuito de que atitudes socioambientais comessem a fazer parte de suas políticas, ou mesmo que houvesse mudanças radicais em função de um mundo mais justo e sustentável.

Raro em algumas poucas citações nos relatórios anuais dos anos 1970 conforme demonstramos, a questão ambiental nunca foi o principal foco do Banco Mundial desde o início de sua trajetória. Aliás, quase nunca foi um fator que influísse nas políticas desenvolvimentistas amparadas pelo BIRD ou pela AID. Embora apresentasse uma tímida preocupação com a questão da poluição, o interesse maior do Banco Mundial sempre demonstrou ser o retorno financeiro dos investimentos em obras de urbanização e agricultura, e a afirmação das relações capitalistas de produção independente dos custos socioambientais.

Mesmo nas obras de urbanização, os investimentos do Banco Mundial em abastecimento de água e saneamento básico em nenhum momento ocuparam o topo dos créditos. Ao que tudo indica, financiamento nas áreas de transporte e energia eram concebidos como mais rentáveis. Empréstimos para agricultura privilegiaram a extensão da Revolução Verde, dando a entender que a intenção era exportar um modelo agrícola que favorecesse as grandes indústrias do setor e não necessariamente resolvesse os problemas de fome que tomavam conta de grande parte da população dos países periféricos, que recebiam grandes somas em dinheiro para implantar projetos agrícolas baseados em grandes extensões de terra, sementes híbridas, fertilizantes e agrotóxicos.

No final da década de 1980, as pressões por parte de movimentos sociais e mesmo da sociedade fez com que o Banco Mundial incorporasse políticas de caráter ambientalista nas suas concepções, mas de um modo que não prejudicasse suas convicções sobre economia e não impactasse as políticas neoliberais que buscava implementar principalmente nos países da periferia. Durante a metade dos anos 1980, a crise financeira dos países da periferia, principalmente da América Latina, só fazia se aprofundar e o secretário do tesouro norte americano James Baker na intenção de contornar a crise da dívida e também ter em mãos instrumentos necessários para avançar o processo de liberalização econômica propôs um plano de financiamento privado aliado aos empréstimos estruturais. Segundo Kapur (1997), as orientações do Tesouro norte americano foi para o Banco Mundial incorporar nas suas contrapartidas aos países que necessitassem de ajuda, uma reconfiguração dos gastos públicos

em função da privatização de empresas estatais e a descentralização de investimentos dos governos.

A partir do relatório mundial de desenvolvimento de 1987, Kapur (1997) afirma que a pressão do Banco Mundial e do FMI aumentou, exigindo ajustes monetários de forma ainda mais austera para os países da periferia na implementação das políticas liberalizantes, causando assim enormes custos sociais. Kapur (1997) salienta que naquele momento era abandonado o discurso público de que os ajustes financeiros nos países periféricos eram necessários e benéficos para os pobres. Para aliviar a tensão e as pressões sobre o Banco no que diz respeito a sua atitude de austeridade com relação aos países periféricos e a diminuição de investimentos voltados para redução da pobreza, a saída foi contornar a situação adotando métodos paliativos de contenção da pobreza através de fundos sociais.

O primeiro Fundo foi criado em 1987 na Bolívia tendo se espalhado na década seguinte por toda a América Latina e África com apoio intelectual e financeiro do Banco Mundial e doadores. De acordo com informações contidas na página eletrônica do Banco Mundial, este fundo social também chamado de Agência de Desenvolvimento Social, é uma instituição que prevê o financiamento de pequena escala dos investimentos públicos destinados a satisfazer as necessidades das comunidades pobres e vulneráveis, contribuindo para o capital social e o desenvolvimento a nível local<sup>49</sup>. A intenção do fundo é clara ao apontar que a primeira geração recursos foi criada para servir de segurança em curto prazo no sentido de suavizar o impacto do ajustamento estrutural das políticas econômicas sobre os países pobres.

As reformas econômicas, principalmente nos países da América Latina, começaram a ocorrer mais significativamente a partir de 1989 com a definição do modelo político econômico neoliberal, exposto de forma mais clara no Consenso de Washington onde foram dadas as bases de um plano de ajustamento das economias periféricas, chanceladas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial.

## **2. A CRISE DO MEIO AMBIENTE E O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONCEPÇÕES DO BANCO MUNDIAL SOBRE O SETOR DE ÁGUAS.**

Ao mesmo tempo em que reformas neoliberais marcavam o contexto político econômico nos anos 1980, ONGs ambientalistas de países do centro do sistema começaram a

---

<sup>49</sup> Informações mais aprofundadas sobre os fundos sociais do Banco Mundial podem ser encontradas no seguinte endereço eletrônico: <[www.worldbank.org/br/socialfunds](http://www.worldbank.org/br/socialfunds)> Acesso em 22/06/2010.

criticar pesadamente o Banco Mundial, acusando seus projetos de serem altamente destrutivos ao meio ambiente e não possuírem qualquer critério ambiental. Casos como da Polonoroeste<sup>50</sup> no Brasil eram intensamente criticados, principalmente pelo fato do Banco Mundial ser o único financiador estrangeiro. Projetos de infraestrutura tais como centrais hidrelétricas, usinas e minas de carvão foram acusados de causar não só a destruição física e dos ecossistemas, como também de causar danos sociais forçando a reinstalação das populações. A partir dessas críticas, o novo presidente do Banco Mundial no ano de 1987, o congressista republicano Barber Conable declarou que iria reparar os “pecados ambientais” da instituição na medida em que prometeu várias ações que num primeiro momento ficaram restritos a um aumento do quadro de funcionários no setor ambiental do Banco e elaboração de novas políticas ambientais, além de ações de força tarefa e aumento considerável de crédito para projetos ambientais de ONGs e países mutuários (REDDY, 1992).

Contudo, os métodos propostos para o gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental caminharam na direção das concepções políticas neoliberais que se afirmavam durante os anos 1980. As políticas desenvolvimentistas passaram a dar lugar a um favorecimento desmedido ao setor privado incluindo os serviços de abastecimento de água e saneamento. O Banco Mundial praticamente abandonou a partir da década de 1980 sua política de desenvolvimento nacional para os países da periferia, a maior parte deles endividados com o próprio BIRD e o FMI. O objetivo passou a ser a internacionalização das economias dos países periféricos a partir das recomendações do Consenso de Washington. Conforme afirma Barlow (2009):

[..]A maioria desses países havia pegado dinheiro emprestado a taxas de juros baixas, mas acabou não conseguindo cumprir o cronograma de pagamento da dívida quando as taxas de juros aumentaram. O Banco Mundial concordou em renegociar os empréstimos com a condição de que os países passassem por Programas de Ajuste Estrutural que exigiam a venda de empresas e concessionárias públicas e a privatização de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, eletricidade e transportes (Apesar dos sacrifícios monumentais, a dívida do Terceiro Mundo cresceu 400% desde 1980). (BARLOW, 2009, p. 49-50).

---

<sup>50</sup> Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste), executado durante os anos 1980, com recursos do Governo brasileiro e do Banco Mundial, sob a coordenação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Segundo Leão ET AL : “O Programa iniciado em 1981, em parte financiado pelo BIRD, foi duramente criticado pelos impactos à região e, as análises e Avaliações “Ex-Post” demonstraram que, embora os estudos preliminares efetuados pelo Banco Mundial já apontassem os riscos na implantação e implementação do Programa e, tivessem sido inseridos componentes ambiental e indígena como forma de minimização desses impactos, o POLONOROESTE não teve capacidade de sustar a ocupação desordenada de Rondônia e de cumprir suas metas sociais e econômicas.” (SÁ LEÃO et al., p. 5, 2004)

Paralelamente as ações do Banco Mundial, a questão ambiental, com diferentes abordagens, ganhava cada vez mais força entre movimentos sociais, governos e substancialmente na Organização das Nações Unidas. Desde o surgimento do movimento ambientalista nos anos 1960, de estudos que denunciavam os impactos causados pelo homem na natureza, e posteriormente com a publicação do relatório *Limites do Crescimento* e da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente na década de 1970, o destaque dado para questão ambiental entrou na pauta do dia, pelo menos retoricamente, para a maioria dos países, de agências multilaterais e de grandes corporações.

Questões pertinentes como a degradação e finitude dos recursos naturais, que muitas vezes foram considerados inesgotáveis, passaram a levantar inquietações quanto ao futuro do desenvolvimento. No entanto, nem a ONU e muito menos as pesquisas coordenadas por Donella Meadows do MIT<sup>51</sup>, conhecido como *Relatório Limites do Crescimento*, questionaram o modelo capitalista de desenvolvimento e consumo, ou mesmo as relações sociais de produção.

Particularmente o *Relatório Limites do Crescimento* publicado em 1972 chamava a atenção para o aumento intensivo da população mundial, a crescente utilização de recursos naturais e conseqüentemente para os danos substanciais causados pela indústria ao meio ambiente. Apontava que num prazo de aproximadamente 100 anos o mundo poderia encontrar seus limites de esgotamento de recursos naturais, e níveis alarmantes e praticamente irreversíveis de poluição. Contudo, tal relatório encomendado por um grupo de empresários, cientistas e políticos conhecido como Clube de Roma, passou longe de questionar o cerne da crise ambiental. Focando o crescimento da população mundial como um dos principais problemas, *Os Limites do Crescimento* parecia se valer de algo semelhante à velha teoria malthusiana de que a população cresce em proporções geométricas ao passo que a produção de alimentos crescia apenas aritmeticamente.

Neste caso, a constatação era que os recursos naturais disponíveis e o meio ambiente não conseguiriam agüentar o ritmo do crescimento econômico da sociedade industrial. Ao colocar o crescimento da população mundial e o desenvolvimento industrial como um dos principais motivos dos problemas ambientais, o *Relatório Limites do Crescimento* chegou a propor o crescimento econômico zero, defendendo políticas de controle de natalidade. Porém, como ressalta Sachs (2005), este tipo de interpretação que atribui a degradação ambiental como fruto da explosão demográfica, não se atenta ao fato de que a grande maioria dos

---

<sup>51</sup> Massachusetts Institute of Technology

recursos naturais do planeta, a começar pela energia fóssil, era consumida pela minoria abastada e não pela maioria dos famintos.

No mesmo ano de 1972 em Estocolmo na Suécia, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Homem, abordou problemas relacionados ao crescimento demográfico, industrialização e expansão da urbanização. A ONU proclamou direito do ser humano viver num ambiente saudável e dever do homem proteger e melhorar o meio ambiente para as futuras gerações. Foi criado como resultado desta Conferência a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Esta pode ser considerada a primeira grande Conferência Mundial sobre meio ambiente, onde se colocou em pauta a necessidade de se chegar um acordo entre as nações sobre o nível de interferência do ser humano no meio ambiente, com a finalidade de evitar catástrofes naturais que comprometessem a vida no planeta num futuro próximo.

Na década de 1970, o ambientalismo parecia estar sendo institucionalizado, ao passo que começava a alertar o homem sobre sua ação frente a natureza, e de certa forma forçando-o a repensar sua relação com o meio ambiente. A partir daquele momento, conferências, estudos, pesquisas e reuniões começaram a ser realizados visando ações para contornar o problema ambiental, e entre as inquietações estava a preocupação com o destino da água potável.

A questão da água e todos os interesses e problemas que a envolve começou a despertar a atenção de órgãos multilaterais desde o final da década de 1970, período que foi realizado o primeiro evento em nível global para tratar a questão da água, a Conferência das Nações Unidas sobre Recursos Hídricos, realizado na cidade de Mar Del Plata na Argentina no ano de 1977. Nesta conferência foi elaborado um plano de ação que reconhecia a relação entre os projetos de desenvolvimento de recursos hídricos e suas conseqüências para o meio ambiente nos seus aspectos físicos, químicos e biológicos, bem como em questões socioeconômicas. Conforme relata Ribeiro (2008), a reunião de Mar Del Plata teve dois resultados expressivos: o Plano de Ação e a Década Internacional da Água.

Naquele contexto, a ONU declarou os anos 80 como a Década Internacional da Água – “Década Internacional do Fornecimento de Água Potável e do Saneamento” – tendo por premissa que todos os povos, quaisquer que sejam seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas. De acordo com Ribeiro (2008, p 77-78) a

Década Internacional da água buscou popularizar determinadas temáticas, basicamente, os serviços sanitários, sendo que os investimentos somaram cerca de 100 milhões de dólares, destinados a prover 1,3 bilhão de habitantes da Terra com água de qualidade e cerca de 750 milhões com saneamento básico.

Contudo, Ribeiro (2008) ressalta que o balanço da Década Internacional da Água, ocorrido em reunião na Índia em 1990, foi pouco expressivo. Cerca de 1,3 bilhão de pessoas ainda estavam privadas do acesso à água e 2,6 bilhões de pessoas estavam privadas de serviços de saneamento básico. De modo geral, Ribeiro (2008) ressalta alguns pontos interessantes da reunião de Mar Del Plata:

Entre os resultados de Mar Del Plata está a criação, pela Unesco, de Programa Hidrológico Internacional (PHI), cujo objetivo é padronizar a coleta de dados sobre a água no mundo. Outra proposta foi a criação de um organismo internacional que coordenasse a gestão dos recursos hídricos em escala internacional. Essa ideia ganhou corpo apenas em 1996, com a criação do Conselho Mundial da Água. Porém, ele não possui as atribuições imaginadas em 1977, atuando mais como formador de opinião do que como gestor público da água. (RIBEIRO, 2008, p. 78)

A década de 1980 foi certamente significativa na elaboração de ações da ONU referentes ao meio ambiente. Em meio as crises políticas e econômicas que assolavam boa parte dos países da periferia do sistema, o debate acerca do meio ambiente reforçou-se a nível mundial. Por outro lado, os movimentos ambientais que contestavam o modelo de desenvolvimento capitalista mantiveram de forma intensa os trabalhos visando mudanças na forma do homem se relacionar com a natureza.

Em 1987 foi publicado o Relatório Brundtland, intitulado de Nosso Futuro Comum, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente. Foi neste documento que se designou o termo Desenvolvimento Sustentável como um desenvolvimento capaz de atender as necessidades presentes sem comprometimento das gerações futuras no cumprimento de suas necessidades. Ao definir o conceito de desenvolvimento sustentável, o Relatório Brundtland apontava para a impossibilidade de se alcançar tal objetivo dentro das sociedades industriais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, alertando para a incompatibilidade da manutenção de um modelo extremamente agressivo com o meio ambiente, seja pela quantidade de recursos naturais que necessita para atender os padrões de consumo, ou mesmo pela quantidade de dejetos que impacta o meio.

De acordo com tal relatório, para se alcançar o desenvolvimento sustentável como por ele definido, seria necessário que uma série de medidas fossem tomadas pelos países, dentre elas destaca-se: diminuição do consumo de energia e incentivo ao desenvolvimento de fontes de energias renováveis; controle de urbanização desordenada; limitação do crescimento populacional; aumento da produção industrial em países não industrializados a partir de tecnologias ecologicamente sustentáveis; preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; e por fim a garantia de recursos básicos ao ser humano como alimentos e água. Para implantação de tais medidas o relatório propunha a implantação de um programa de desenvolvimento sustentável a partir das Organizações das Nações Unidas, contendo entre outras medidas o aproveitamento e consumo de fontes alternativas de energia como a solar, a eólica e a geotérmica, além do consumo racional de água e alimentos<sup>52</sup>.

Naquele momento já parecia claro que continuar com um modelo de desenvolvimento baseado principalmente na energia fóssil, emissão de gases poluentes, impactos diretos na natureza, sejam com dejetos ou subtração de recursos naturais em larga escala, levaria rapidamente o mundo a um colapso ambiental comprometendo a vida no planeta. Almejava-se a partir de então um novo modelo de desenvolvimento que conseguisse aliar crescimento econômico com sustentabilidade ambiental.

Diante deste impasse, a questão principal pairava sobre como os países da periferia iriam lidar com essa questão. Se para os países centrais, que atingiram altos níveis de crescimento econômico e social a partir de um modelo poluidor que começava a ser questionado, como fazer com que os países em desenvolvimento alterassem radicalmente o modo de produção em busca de sustentabilidade? Até que ponto alterar radicalmente os níveis de crescimento econômico sem questionar a economia de mercado, as relações capitalistas de produção e consumo, seria interessante para os países da periferia? Instituições internacionais como a ONU tentaram responder tais questões a partir da criação de conceitos como o de Desenvolvimento Sustentável, sem, no entanto, atingir um convencimento geral de que esta nova proposta de mudança nos modos de produção seria realmente a solução, embora tudo e todos começassem a utilizar e aceitar o termo sustentável. Contudo, sabemos que as ações na prática dificilmente seguem a risca as formulações teóricas, ainda mais quando os temas tratados são tão delicados.

Na década de 1990, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) que ocorreu no Brasil teve como resultado mais expressivo a

---

<sup>52</sup> Nosso futuro comum /Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

publicação da Agenda 21 que consolidou o termo Desenvolvimento Sustentável no sentido de buscar um novo paradigma que exigisse maior equilíbrio entre progresso e recursos naturais. Conforme aponta Montibeller-Filho (2001)<sup>53</sup>, este novo paradigma que passou a ser aceito, pressupõe um conjunto de sustentabilidades que podem ser sintetizadas no trinômio: eficiência econômica, eficácia social e ambiental. Diante da profusão da preocupação com os destinos ecológicos que o modelo de desenvolvimento capitalista estava levando o planeta, Leff (2001) aponta que a partir da Rio-92, o conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser institucionalizado, embora a consciência ambiental tenha surgido bem antes:

O discurso do desenvolvimento sustentável foi sendo legitimado, oficializado e difundido amplamente com base na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro, em 1992. Mas a consciência ambiental surgiu nos anos 60 com a Primavera Silenciosa de Rachel Carson, e se expandiu nos anos 70, depois da Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente Humano, celebrada em Estocolmo, em 1972. Naquele momento é que foram assinalados os limites da racionalidade econômica e os desafios da degradação ambiental ao projeto civilizatório da modernidade. A escassez, alicerces da teoria e prática econômica, converteu-se numa escassez global que já não se resolve mediante o progresso técnico, pela substituição de recursos escassos por outros mais abundantes ou pelo aproveitamento de espaços não saturados para o depósito dos rejeitos gerados pelo crescimento desenfreado da produção. (LEFF, p. 16-17, 2001).

O termo desenvolvimento sustentável conforme publicado pelo Relatório Brundtland, e ratificado pela Agenda 21: “desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”, permitiu variadas interpretações de acordo com diferentes interesses levando a uma imprecisão do conceito.

De acordo com Montibeller-Filho (2001, p. 53): “sustentável é mais um rótulo ou adjetivo afixado ao conceito tradicional – desenvolvimento - , e que o deixa, do mesmo modo, polissêmico.” Ou seja, é um conceito em aberto que aponta objetivos mas não discute a fundo todos os meios necessários para se conquistá-los e nem mesmo se dispõe a um debate profundo acerca dos modelos atuais de sistema político, social e econômico, permitindo que cada um absorva o conceito do modo que lhe interessar. Assim, a economia capitalista, absorveu o conceito de Desenvolvimento Sustentável a sua maneira - pelo mesmo ser algo

---

<sup>53</sup> Montibeller-Filho (2001) no seu livro “O mito do desenvolvimento sustentável”, demonstra os conceitos de ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável, abordando com profundidade os problemas que o conceito de desenvolvimento sustentável encontra na economia capitalista.

impreciso - e o levou a ser universalmente aceito, não focando a contradição que há entre crescimento industrial econômico numa sociedade de mercado e sustentabilidade ambiental.

Na sociedade de consumo, o limite da sustentabilidade ambiental aparenta ser a ordem capitalista vigente. Os diferentes interesses que giram em torno da questão ambiental têm seus limites, ou suas aspirações, impostos pela economia de mercado e pelo modo de produção capitalista. Não se discute a ordem vigente. De acordo com Montibeller-Filho (2001): “A sustentabilidade é, então, um conceito apropriado diferentemente no seio dos vários grupos sociais de interesse”.

A crise ambiental passa então a ser absorvida pela economia capitalista como uma externalidade. O conceito de externalidade em economia remete a Arthur Cecil Pigou<sup>54</sup>, economista que criou o termo para indicar falhas que afetam o mercado e a sociedade. As externalidades podem ser tanto negativas quanto positivas. Poderíamos citar como externalidades positivas a produção tecnológica e a criação de vacinas, as quais seriam internalizadas pelo governo através de subsídios. Por outro lado, a externalidade negativa, segundo Costa (2005), ocorre quando a ação de um agente econômico afeta negativamente o bem estar da sociedade ou o lucro de outro agente sem que não haja nenhum instrumento de mercado que faça com que ocorra uma compensação a quem sofreu o dano.

Para Costa (2005), a poluição pode ser colocada como um exemplo de externalidade negativa ao passo que a emissão de CO<sup>2</sup> na atmosfera pode trazer inúmeros danos à saúde das pessoas e a poluição de recursos hídricos pode aumentar o custo do tratamento da água e prejudicar atividades agrícolas e de pesca. As externalidades poderiam ser definidas, segundo Costa (2005):

A externalidade é um fenômeno que pode acontecer entre consumidores, entre firmas ou entre combinações de ambos. Quando as externalidades são positivas, os recursos são sublocados à fonte da externalidade, ou seja, os agentes passivos nunca ficam satisfeitos, preferindo sempre mais a menos externalidade. Já quando são negativas, os recursos são sobrealocados à fonte, ou seja, o agente que sofre a externalidade prefere sempre menos a mais. (COSTA, p. 307, 2005).

A proposta de Pigou para contornar as externalidades negativas seria a criação de impostos por parte dos governos para internalizar as externalidades ao mercado até que suas causas sejam reduzidas e chegue a um nível considerado aceitável. Tal proposta ficou conhecida como Princípio do Poluidor Pagador ou taxa pigouviana. Resta saber até que ponto

---

<sup>54</sup> Economista inglês da Universidade de Cambridge. Nasceu em 18/11/1877 e faleceu em 07/03/1959.

essas taxas resultariam efeitos que induzissem um agente econômico poluidor a mudar sua postura, ao passo que ele pode repassar o custo dos impostos ao consumidor final de seus produtos, não alterando sua relação com o meio ambiente.

Outra proposta de viés mercadológico nos remete a Ronald Coase<sup>55</sup> e os direitos de propriedade. Montibeller-Filho (2001) descreve que Coase defendia a atribuição de direitos de propriedade sobre o meio ambiente e as externalidades, pois assim os problemas a que estavam sujeitos os recursos naturais e as externalidades ambientais eram resultados da falta de ausência de propriedade particular sobre os bens comuns. Montibeller-Filho (2001) destaca:

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)

Nesta concepção *coaseana* conforme exposta por Montibeller-Filho (2001), a questão ambiental fica submetida em primeira ordem às circunstâncias e interesses da economia de mercado, o que não significa que a solução dos problemas a que a natureza e a sociedade estão expostas serão solucionadas. O agente de maior poderio econômico pode manter um nível de poluição na medida em que conseguir arcar com seus custos, ou seja, a partir do momento que uma determinada indústria adquire, por exemplo, créditos de carbono no mercado, ela pode manter seu nível de produção e poluição nos mesmos patamares. O dano ambiental não deixa de ser produzido. No caso, acordos e as propostas para conter a crise ambiental estão longe de resolver os problemas, principalmente quando esbarram nos interesses econômicos dos grandes poluidores, conforme descreve Scantimburgo e Vigevani (2011):

Regimes naturais já existem, mas estão longe de alcançar os êxitos necessários. Alguns tratados e acordos tiveram grande êxito, como o Tratado de Kyoto (1997), mas não produziram os resultados esperados, dada a resistência e não associação aos tratados, por parte de países grandes poluidores, como os EUA. No caso, o governo do Presidente Clinton assinou

---

<sup>55</sup> Economista inglês, ganhador do Prêmio Nobel de economia no ano de 1991.

o tratado, mas não foi ratificado pelo Senado, a quem compete à aprovação definitiva de tratados internacionais. Esse exemplo é relevante porque mostra que a resistência à proteção em alguns casos origina-se em interesses setoriais com base na sociedade. Outro exemplo, neste sentido, foi a criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) com a proposta de emissão de certificados de créditos de carbono negociáveis no mercado. [...] percebe-se que o MDL possibilitou que empresas de países desenvolvidos industrialmente investissem em países menos desenvolvidos para que estes evitassem ou diminuíssem emissões, de modo que os países ricos ficassem com os créditos. Isto permitiu aos Estados a compensação de suas emissões pela compra de créditos de carbono, diminuindo os riscos que alguns setores consideram altos para suas economias, particularmente, as desenvolvidas industrialmente. (SCANTIMBURGO; VIGEVANI, 2011, p 66).

Considerando o conceito de desenvolvimento sustentável como aberto e possível de variadas interpretações de acordo com os mais diferentes interesses, o Banco Mundial passou a enquadrar nos seus projetos o termo sustentabilidade. Seus projetos, principalmente no que se refere a políticas de gerenciamento de recursos hídricos, passam a tratar a água como um recurso escasso e dotado de valor econômico. O tema do desenvolvimento sustentável tomou conta dos discursos do Banco Mundial de forma significativa a partir dos anos 1990.

Podemos constatar de forma mais clara seu enfoque ambiental nas recomendações políticas de gerenciamento de recursos hídricos a partir da década de 1990, conforme relata Barlow (2009):

[...]No início dos anos 1990, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e outros bancos de desenvolvimento regionais, incluindo o Banco de Desenvolvimento da Ásia, o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, estavam estimulando os países pobres a permitirem que as corporações européias de água administrassem seus sistemas hídricos para gerar lucro. A capacidade de um país para escolher entre sistemas hídricos públicos ou privados foi constantemente desgastada e, em 2006, a maioria dos empréstimos para a água eram condicionados a privatização. Em quinze anos, registra o órgão Public Services International, houve um aumento de 800% nos usuários de serviços hídricos africanos, asiáticos e latino americanos que compram água de empresas transnacionais. (BARLOW, 2009, p. 50).

Políticas ambientais defendidas pelo Banco Mundial podem fazer com que bens naturais essenciais à vida humana como a água, adquira propriedade particular e sirva de fonte de lucro para empresas que se apoderarem de seus direitos particulares, controlando assim a oferta e o acesso aos recursos hídricos, ao passo que grande parte da população mundial sofre com a escassez. A afirmação de Barlow (2009) pode ser constatada já no ano de 1990 a partir

de uma publicação do Banco Mundial dedicada inteiramente ao tema sobre abastecimento sustentável de água nas áreas rurais do Brasil.

A publicação elaborada por Briscoe et al. (1990) afirma que a manutenção e melhoramento dos serviços de água dependeriam da disposição das populações rurais em pagar não apenas pelos serviços como também pela água como um produto. Embora o termo privatização não apareça claramente, algumas questões interessantes podem ser analisadas, principalmente a adoção de um discurso predominante e recorrente sobre a escassez de água, que vai posteriormente ao longo dos anos 1990 dar o tom das abordagens sobre o tema não só por parte do Banco Mundial como também por parte de governos que entraram na onda neoliberal.

Podemos dizer que o Banco Mundial absorveu o conceito de desenvolvimento sustentável nos seus documentos dando um destaque enorme para três questões principais que implicam o tema, no caso: a questão da escassez de recursos naturais, principalmente da água; o enfoque no uso dos recursos naturais por parte da sociedade, mais precisamente da população comum, muitas vezes considerado inadequado; e em problemas de gerenciamento e administração por parte do setor público que são apontados como ineficientes.

A questão que fica é por que o Banco Mundial focou seus discursos sobre meio ambiente na questão da escassez e desperdício apontando o setor público como vilão? Não haveria outras inquietações mais profundas para se debater com relação aos problemas ecológicos e ambientais como, por exemplo, uma discussão mais abrangente e esclarecedora sobre o modelo de desenvolvimento hegemônico e as políticas essencialmente pró-mercado que necessitam de consumo em massa e impactam a natureza com dejetos, resíduos sólidos e gases de efeito estufa?

Na publicação elaborada por Briscoe Et al. (1990) é descrito um estudo de caso feito no Brasil em 1987 e realizado pelo próprio Banco Mundial sobre a disposição das pessoas pagarem pela água para receberem um serviço considerado pelo Banco de melhor qualidade. A intenção, em linhas gerais, era buscar compreender qual a propensão das populações rurais em se conectarem a um sistema pago e de “melhor qualidade” de abastecimento de água. Evidências da participação do Banco Mundial nas propostas para uma nova política de águas para o Brasil já começavam a ficar evidentes. O resultado foi quase que óbvio, ou seja, a disposição por se pagar por uma torneira de água no próprio quintal é influenciado positivamente pelo nível de rendimento, patrimônio, educação e emprego no setor formal. (BRISCOE et al., 1990, p. 133).

As aspirações deste estudo parecem ser claros, ou seja, pesquisar a viabilidade financeira do setor para empresas de água do setor privado e ao mesmo tempo iniciar discussões para implantação no Brasil de um modelo de gerenciamento para o setor que valorizasse a água economicamente. O foco na questão da escassez demonstra numa primeira análise ser um instrumento utilizado para valorização econômica da água na busca pela legitimidade de se pagar por ela como um produto e assim atender a possíveis interesses do setor privado. A mudança de postura do Banco Mundial com relação ao gerenciamento hídrico demonstra ser fruto das mudanças de concepções nos planos políticos e econômicos que ocorreram desde o final da década de 1970.

Antes do fim do período desenvolvimentista, o Banco Mundial emprestava dinheiro para que governos financiassem o serviço de abastecimento de água, saneamento e irrigação através de empresas estatais designadas para isso, e impunha algumas recomendações. Entre outros elementos, a vantagem do Banco Mundial se resumia no recebimento do empréstimo com juros após certo tempo, e da certeza de estar consolidando as mais variadas relações capitalistas de produção pelo mundo. Com a onda neoliberalizante e as crises da dívida dos anos 1980, o setor público passou a ser atacado como ineficiente e corrupto, e todos os empréstimos do Banco para abastecimento e saneamento foram condicionados de um modo que o setor privado fosse favorecido, sobretudo o capital internacional como veremos adiante. O setor de abastecimento e a precificação da água começaram a ser vistos como uma nova frente de investimentos privados.

Para entender melhor a relação entre o setor de águas e as concepções do Banco Mundial sobre o tema, é importante reforçar mais uma vez o contexto mundial da época, de início dos anos 1990. Com a queda do chamado socialismo real em 1991, temas como meio ambiente aparecem de forma contundente na reorganização do comércio internacional. Cada vez mais era embutido na sociedade o discurso de que o crescimento econômico tem de ser compatível com a preservação da natureza e que este objetivo seria alcançado não mais apenas pela ação dos governos, mas pela mobilização da sociedade e ação dos mercados (AMARAL, 1995).

No setor de águas, Swyngedouw (2004) descreve que as mudanças no âmbito internacional vêm sendo caracterizadas por alterações na configuração das participações relativas do público e do privado ao longo dos anos, podendo ser divididas em quatro fases:

(a) Segunda metade do século XIX: o suprimento de água era estratificado socialmente e as fornecedoras de água visavam gerar lucros para os investidores;

(b) Período de municipalização: principalmente em países como o Reino Unido, a preocupação se dava mais no sentido de servir bens públicos essenciais a um preço mínimo e muitas vezes subsidiados. Swyngedouw (2004) ressalta que essa municipalidade dos serviços de água era apoiada pelas elites locais que eram extremamente afetadas pela deterioração dos padrões sanitários das cidades. Foi nesse período que se consolidou os sistemas de fornecimento de água com cobertura padronizada de abastecimento e coleta de esgotos;

(c) Contexto caracterizado pelo início do período fordista: a infra-estrutura de água tornou-se parte das políticas públicas keynesianas, e em alguns contextos os serviços foram nacionalizados, como no Reino Unido e em países em desenvolvimento. Em outros casos o Estado exerceu o papel de financiamento dos projetos de infra-estrutura (França, Espanha, Equador, Israel) com uma intervenção regulamentadora forte. O setor de saneamento se tornou nesse período uma parte fundamental da visão do Estado fordista e corporativista;

(d) O fim do Estado de bem estar social: conforme passou a ocorrer com outros setores, começa a existir no abastecimento de água e saneamento uma grande mudança na relação público e privado. Com o objetivo de contornar a crise econômica capitalista da década de 1970, a busca por ganhos em eficiência e maior produtividade culminou com desregulamentações do mercado de trabalho e flexibilidade nos investimentos, seguido por privatizações que tinham como objetivos buscar as receitas para sanar as crises econômicas da época. A globalização crescente da economia com imposições rígidas do FMI aceleraram as modificações no setor de gerenciamento de água em favor do setor privado.

Outro aspecto relevante é a internacionalização da água como mercadoria. Ribeiro (2008) atribui tal fato a inexistência de um tratado internacional para a gestão da água aos níveis do protocolo de Kyoto. Na sua visão, a edificação de uma ordem ambiental da água ainda é frágil e carece de um aparato institucional, diferentemente do que ocorre com o controle de emissões de gases de efeito estufa que já possui alguns resultados práticos. Na falta de um aparato institucional que regule o controle da água, associações privadas como o Fórum Mundial da Água tomam a frente. A segunda reunião do Fórum que ocorreu em Haia no ano 2000 indicou que a água possui valor econômico internacionalizando sua introdução no reino da mercadoria. Ribeiro atribui tal fato aos interesses econômicos de grandes transnacionais:

A presença marcante, no caso da água, de grandes empresas transnacionais destituiu o caráter público das discussões, resultando em programas de privatização desenvolvidos mundo afora. A soberania ainda é válida. Ela permite aos países abrirem seus mercados ao capital internacional, que se

reproduz em função de recursos locais sob a alegação de prestar serviço de abastecimento hídrico e de saneamento básico. (RIBEIRO, 2008, p 153)

Ribeiro (2008, p. 136) destaca ainda que a Organização Mundial do Comércio causou um grande retrocesso frente às conquistas da sociedade organizada no ciclo das grandes conferências da ONU. O Acordo Geral de Comércio e Serviços, de 1994, 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. Para Ribeiro (2008), a falta de acordos internacionais para os recursos hídricos facilitou ainda mais o papel da OMC como regulador dos interesses do grande capital internacional neste setor, ao lado do Banco Mundial.

Resta saber se um acordo internacional para os recursos hídricos conforme coloca Ribeiro (2008) seria suficiente para introduzir uma gestão pública sustentável da água a nível global e enfrentar os interesses privados das grandes transnacionais do setor, haja vista os conflitos de interesse e os problemas que surgem em torno de acordos ambientais já firmados em outras áreas, como citamos o ocorrido com o Protocolo de Kyoto.

De qualquer forma, fica claro que as estratégias do Banco Mundial para introdução da água no reino do mercado passou a privilegiar arranjos nos quadros jurídicos dos países em função de um gerenciamento do setor em sintonia com estratégias de geração de lucros para o setor privado. Segundo Barlow:

Os países desenvolvidos controlam o Banco Mundial e têm poder de voto proporcional ao valor que investem no banco. Dessa maneira, os Estados Unidos (seguidos de Japão, Alemanha, Reino Unido e França) dominam as decisões sobre quem recebe os cerca de US\$ 20 bilhões ao ano emprestados a países pobres e sobre as condições que eles devem concordar em cumprir para receber esse dinheiro. Os fundos destinados à água e ao saneamento chegam a US\$ 3 bilhões ao ano. O Banco Mundial usa seu poder para abrir mercados para corporações do hemisfério norte no hemisfério sul. Um dos Artigos do Acordo do Banco Mundial chega a declarar que um dos objetivos principais é o desenvolvimento dos investimentos privados. (Um alto funcionário do Tesouro norte americano certa vez, disse ao Congresso, contando vantagem, que para cada dólar que os Estados Unidos investiam no Banco Mundial, as corporações americanas recebiam de volta US\$ 1,30 em contratos). (BARLOW, 2009, p 50).

As publicações do Banco Mundial sobre gestão de recursos hídricos seguem diretamente ao encontro das afirmações acima, no que diz respeito ao favorecimento do setor privado e a busca por lucros. Na visão do Banco Mundial, sustentabilidade ambiental, gestão

eficiente da água, desenvolvimento sustentável e todo discurso ecológico que passou a ser institucionalizado, principalmente após a Rio-92, só seria alcançado através do mercado e da aplicação das políticas liberais por ele recomendadas, ou seja, da efetivação do que chamamos aqui de políticas ambientais neoclássicas. O insucesso na questão ambiental também seria resultado do fracasso na implantação dos marcos e ajustes regulatórios considerados necessários pelo Banco.

Barlow (2009, p. 51) chama a atenção para um documento normativo do Banco Mundial do ano de 1993 denominado *Water Resources Management*, o qual declarava que a água deveria ser tratada como uma “commodity econômica, com ênfase na disciplina financeira e na recuperação total dos custos” sendo que dentro deste contexto “cada vez mais, os empréstimos para projetos públicos eram rejeitados em prol de um modelo privado; entre 1990 e 2006 o Banco Mundial financiou mais de 300 projetos privados de água nos países em desenvolvimento”.

Mesmo antes do documento normativo citado por Barlow (2009), o Banco Mundial parecia deixar claro no Relatório Anual de Desenvolvimento de 1992, quais seriam suas ações e concepções para o setor de recursos hídricos. Adotando como sempre o discurso da escassez, o relatório concebia a água como um recurso natural cada vez mais valioso economicamente, afirmando a necessidade de um gerenciamento econômico e ambiental cuidadoso. Tal gerenciamento só seria alcançado a partir de um ponto de vista comum que norteava não apenas o setor de águas, mas todas as áreas de interesse do Banco Mundial, e nesse sentido a responsabilidade do poder público com questões sociais e ambientais se resumiriam a institucionalizar regulações para a ação do setor privado: “[...] maior confiança nos mercados e um papel mais limitado para o governo, focado principalmente no quadro da política e sobre as responsabilidades ambientais e sociais.” (WORLD BANK, 1992, p. 15).

Outra questão freqüentemente apontada como responsável pelo cenário de degradação dos recursos hídricos, conforme podemos perceber no documento *Water Resources Management* de 1993, é o rápido crescimento populacional e da urbanização nos países em desenvolvimento, que estariam por sua vez causando aumento na demanda por água para uso humano e industrial. Estes aspectos eram apontados como principais vilões dos problemas existentes no setor de águas. Mais uma vez, o Banco Mundial associava a questão da degradação dos recursos naturais ao crescimento da população mundial, sem, entretanto, levar em consideração que os principais responsáveis pelo consumo de água se concentram na minoria rica do mundo. Conforme afirma Ribeiro (2008):

[...]os indicadores de consumo de água mostram o quanto ele é desigual: os países da OCDE, que somam 15% da população, utilizam 27% dos recursos hídricos da Terra! Os gastos industriais nesses países são maiores que a soma do uso domiciliar em todo o resto do mundo, indicando o quanto o acesso à água ainda precisa de ajustes. São mais de 1 bilhão de habitantes sem acesso à água de qualidade. O modelo da privatização vai incorporá-los? Só se eles puderem pagar. (RIBEIRO, 2008, p 153)

O Banco Mundial na tentativa de justificar as ações de privatização dos serviços de água parece esconder tais informações, preferindo focar os problemas apenas no crescimento da população e no mau uso da água. Nesse sentido, o Banco Mundial tenta passar a ideia de que os Desafios atuais exigiriam uma nova abordagem por parte dos governos que agiam, no seu entender, de forma ineficiente na gestão da água, causando desperdícios e danos ao meio ambiente. Tudo isto seria resultado de deficiências institucionais, falhas do mercado, políticas distorcidas e investimentos equivocados.

Assim, de acordo com os documentos patrocinados pelo Banco Mundial, três problemas em particular precisavam ser abordados e equacionados: (a) Melhor programação do investimento público e gestão do setor, (b) a confiança excessiva em agências governamentais que têm negligenciado a necessidade de preços economicamente viáveis, ignorando a responsabilidade e a participação do usuário e não prestando serviços de forma eficaz para as populações mais pobres; (c) os investimentos públicos e regulamentos, que negligenciam a qualidade da água, contribuindo para o aumento de problemas de saúde pública e impactos ambientais.

Ficava cada vez mais claro as concepções que o Banco Mundial julgava como ideal para o gerenciamento de recursos hídricos de forma mais eficaz, ou seja, um conjunto equilibrado de políticas e reformas institucionais que só poderiam ser alcançados através da eficiência das forças de mercado, que por sua vez permitiriam reforçar a capacidade dos governos, taxados de ineficientes.

Mesmo em publicações onde o tema água não era o assunto principal, a ação do setor público no gerenciamento de recursos hídricos era colocada como exemplo de problemas. Num relatório de 1994, sobre gerenciamento agrícola e desenvolvimento rural e dos recursos naturais específicos sobre o Brasil, o Banco Mundial argumentava num determinado momento sobre a atribuição de responsabilidades entre os diferentes âmbitos de governo, federal, estadual e municipal que:

Há, entretanto, várias questões de distribuição que podem requerer modificações. A ampla dispersão de assentamentos em áreas rurais, sua heterogeneidade, e a ampla área geográfica de municípios em alguns estados pode requerer uma maior descentralização das funções de desenvolvimento de seleção rural ao nível das comunidades rurais. Por exemplo, companhias estaduais de fornecimento de água no Brasil e em outros países não têm a capacidade e nem a inclinação para lidar com sistemas de água em pequenas áreas rurais e dispersas, e o fornecimento de água em áreas rurais, especialmente em estados mais pobres, continua a ser altamente inadequado em comparação a outros países de rendimentos médios. As comunidades devem receber autoridade e os meios de planejar, desenvolver e administrar seus sistemas de fornecimento de água. [...] (WORLD BANK, p 122-123, 1994, tradução nossa).

É inegável que os problemas apontados relativos à ação do poder público para atender as demandas de abastecimento de água eram evidentes também para a população que sofria com problemas de degradação de recursos hídricos e de falta de abastecimento adequado, não somente em áreas rurais como também em áreas urbanas. Tanto que a descentralização do setor apontada como uma das possíveis soluções para o problema em questão, e a autonomia de gestão para as comunidades locais não era apenas uma recomendação de instituições financeiras, mas também uma reivindicação da sociedade civil que pressionava o governo para uma discussão ampla que conseguisse abranger todos os aspectos relacionados à gestão das águas no Brasil. Segundo relata 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)

Fator interessante neste ponto é entender que as políticas de águas recomendadas pelo Banco Mundial, que possui como paradigmas uma gestão essencialmente técnica baseada em instrumentais econômicos, buscaram de certo modo incluir e destacar o papel do usuário, tentando dar uma roupagem democrática para uma política que aparenta ter como um dos objetivos centrais inserir a água na lógica do mercado. Assim, reivindicações antigas da população como descentralização do setor e participação do cidadão nas decisões foram sendo incorporadas nas políticas de águas recomendadas pelo Banco Mundial, mesmo que de uma

forma onde o poder decisório das comunidades locais seja limitado e desempenhe apenas um papel meramente consultivo, conforme veremos no sétimo capítulo deste trabalho.

Existindo no início dos anos 1990 no Brasil uma pressão maior de grupos expressivos da sociedade civil, que pressionavam os governantes a darem maior atenção para questões relacionadas ao meio ambiente, conforme destaca Jacobi (2009), fatores relativos à restrição e controle da demanda de água doce como estratégia para reduzir seu consumo através de políticas de gestão mais eficientes ganharam cada vez mais espaço, fazendo com que a internalização destas reivindicações por parte do governo federal, que até então controlava o setor de águas e saneamento básico, se tornasse um desafio que necessitava cada vez mais de respostas imediatas.

A resposta por parte do poder público aparenta ter vindo em forma de aceitação de grande parte das recomendações propostas pelo Banco Mundial. A água passou então a adquirir um novo aspecto. Os recursos hídricos de modo geral surgiram então como uma possível fonte de lucro, configurando uma nova frente de acumulação de capital:

A Natureza em si resistiu por muito tempo à mercantilização, mas, em anos recentes, ela e suas águas têm-se tornado um componente cada vez mais vital da busca do capital por novos recursos de acumulação. É claro que essa privatização da água não se dá no vácuo, mas envolve basicamente a transferência de propriedade da água, infra-estrutura e afins do setor público, da propriedade ou controle local, das formas de posse coletivas ou socializadas a companhias de água privadas, muitas vezes organizadas globalmente. As novas estratégias de acumulação através da privatização da água implicam um processo pelo qual os bens da natureza se tornam integrados aos circuitos globais de capital, bens comuns locais são desapropriados, transferidos ao setor privado e inseridos no fluxo global de dinheiro e capital, de ativos em bolsa de valores e de detentores de *portfolio*. (SWYNGEDOUW, 2004 p 36-37)

Naquele momento, tomava corpo de forma mais explícita em âmbito internacional, um novo fator que influenciou diretamente no setor de águas: é o fortalecimento das corporações privadas multinacionais que se consolidaram principalmente a partir dos anos de políticas neoliberais. Dentre as grandes corporações há um grande número delas que atuam no setor de águas e dominam o mercado de serviços públicos de abastecimento. Swyngedouw (2004) ressalta que existe uma corrida pela privatização da água, algo que constitui um mercado global avaliado em mais de 45 bilhões de dólares.

De acordo com a tabela abaixo, percebe-se que a atuação do setor privado em regiões como a América Latina que possuía em 1997 uma porcentagem relativamente pequena de

privatizações se comparada com a Europa Ocidental, já era vista pelas corporações internacionais do setor de águas como uma região de futuro potencial de investimentos, com a estimativa já nos anos 1990 de privatizar até 2010, 60% dos serviços de água e saneamento:

**Tabela 7 - Proporção dos serviços privatizados de água e saneamento em 1997 e projeção para 2010**

Região	Privatizado em 1997 (%)	Privatizado em 2010 (%)	Valor do mercado privatizado (em bilhões de US\$)
Europa Ocidental	20	35	10
Europa Central e Oriental	4	20	4
América do Norte	5	15	9
América Latina	4	60	9
África	3	33	3
Ásia	1	20	10

**Fonte:** Swyngedouw (2004).

A atuação das empresas multinacionais do setor de águas possui o amparo das agências multilaterais financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, na medida em que estas instituições praticamente impõem ajustamentos nas legislações de recursos hídricos em favor da iniciativa privada em troca de suas assistências financeiras. Por mais que o ex-presidente do FMI, Michel Camdessus, afirme que a iniciativa privada tem pouco a ganhar com o setor de águas, argumentando que empresas que perderam dinheiro em determinados contratos<sup>56</sup> preteriram seus investimentos, não há como negar que o setor de águas desperta interesses comerciais.

Independente das afirmações de Camdessus, a fabricação de um consenso global sobre as vantagens que o setor privado pode trazer para o setor de águas, em nenhum momento deixou de ser o foco do Banco Mundial e mesmo do FMI. Tanto que o próprio Camdessus não deixa de considerar o setor privado como a única solução para gestão eficiente dos recursos hídricos, porém:

[...] Por acréscimo, menos de 10% de água no mundo implica um título ou outro dos investimentos privados. E, se considerarmos o conjunto dos investimentos privados no conjunto de todos os setores, a água não representa nesses últimos anos mais do que 5% do total. O problema é então o interesse muito pequeno do setor privado, e não sua presença invasiva. (CAMDESSUS, 2005, p 75)

<sup>56</sup> Camdessus (2005) se refere ao caso da Argentina, onde a multinacional do setor de águas Suez perdeu cerca de 1 bilhão de dólares devido a desvalorização do peso. Outros casos dizem respeito a Bolívia e a África do Sul.

As ações do Banco Mundial no setor de águas não só não deixou de lado suas aspirações privatistas para o setor como também continuou publicando documentos com recomendações e estratégias de gerenciamento de recursos hídricos e influenciando diretamente nas políticas adotadas em vários países, como veremos mais adiante o caso do Brasil. Especificamente num estudo sobre a América Latina realizado por Idelovitch e Ringskog (1995) com apoio do Banco Mundial, era deixado claro que o caminho para solução dos problemas se daria a partir de um mercado de águas. Várias publicações patrocinadas pelo Banco Mundial nos anos 1990, realizadas por colaboradores, consultores e funcionários, passaram a defender mais incisivamente um novo modelo de gestão de águas amparado no mercado.

Seguindo uma linha de desqualificação dos serviços públicos como ineficientes e focando na probabilidade da escassez de água, o estudo alegava que os serviços públicos de gerenciamento de recursos hídricos nesta região eram insuficientes e não possuíam capacidade para manter adequadamente sistemas de água e saneamento<sup>57</sup>. Segundo as previsões da publicação, os países latino americanos teriam de investir cerca de 5 bilhões de dólares ao ano em serviços de abastecimento de água e cerca de 7 bilhões de dólares ao ano em serviços de saneamento básico durante uma década para sanar os problemas existentes. Considerava também que os setores públicos destes países não possuíam capacidade financeira para arcar com os serviços necessários, sendo que nessas circunstâncias, os Estados deveriam se afastar do papel de financiadores e prestadores de serviços de água.

A política proposta pelo Banco Mundial para o setor de águas na América Latina, ao que tudo indica, sempre procurou ressaltar o discurso da sustentabilidade ambiental e abastecimento das demandas necessitadas, com base na recomendação de uma política de gerenciamento que privilegiasse a elaboração e desenvolvimento de projetos técnicos a partir de uma base institucional com instrumentos favoráveis a atuação do setor privado e mecanismos que valorizassem a água economicamente. Sobre a ação da iniciativa privada, Idelovitch e Ringskog (1995) reconheciam que o retorno de investimentos é longo em termos de lucro, afirmando que o investidor tem de levar em conta também as externalidades referentes à saúde pública e ao meio ambiente, apontando que os benefícios socioeconômicos são maiores do que os aparentes benefícios financeiros, enfatizando a necessidade de cobertura ampla de água e saneamento.

---

<sup>57</sup> Cf. em IDELOVITCH, E. RINGSKOG, K.. Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America. World Bank: Washington DC, 1995.

Seguindo esse raciocínio, esta publicação sobre a participação do setor privado no setor de águas, ao destacar a ineficiência da gestão pública e o alto volume de investimentos com retornos demorados, afirmava que apenas com garantias de um mercado de capitais em longo prazo e de vantagens oferecidas à iniciativa privada, os serviços de água poderiam ter mais eficiência na sua gestão. Ou seja, através de incentivos ao capital privado, principalmente o internacional, é que poderia haver sucesso nas políticas de abastecimento e saneamento nos países da América Latina. Justificando mais uma vez a eficiência da iniciativa privada e as dificuldades do setor público, afirmava:

A experiência mostrou que o maior catalisador para o interesse em participação do sistema privado é a experiência comprovada de baixo desempenho e má administração, que caracteriza a maior parte de utilitários públicos na região. Os poucos utilitários públicos e bem administrados parecem ser a exceção que confirmam a regra geral. Uma outra consideração importante é a insuficiência de recursos públicos para atender às necessidades crescentes de investimento, no setor de água e saneamento e em outros setores. Dois importantes objetivos da participação do setor privado são, então, garantir melhorias na administração e maior eficiência para obter o capital necessário para investimentos. Eficiência ganha resultado em economias nos custos, que podem gerar fundos de investimento, enquanto que melhorias na administração podem garantir acesso mais fácil ao capital privado. A incorporação de grandes quantias de capital privado para investimento também cria um incentivo adicional para melhorias na eficiência operacional. (IDELOVITCH; RINGSKOG, 1995, p. 11-12, tradução nossa.)

Seguindo a lógica de ignorar os efeitos negativos das políticas de austeridade fiscal e de imposição de reformas aos países da periferia no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas, o Banco Mundial em nenhum momento reconheceu que a incapacidade financeira dos países da América Latina em gerir os programas necessários para suprir a demanda de água e saneamento foi ocasionada em grande medida pelas próprias políticas impostas pelo Banco e pelo FMI, de pagamento de dívidas e corte nos investimentos públicos, que foram acatadas com extrema boa vontade por parte dos governos liberais da América Latina no começo dos anos 1990.

As políticas de ajuste fiscal com contenção de gasto público e incentivo as privatizações fez com que os países da América Latina, em especial o Brasil, priorizassem o pagamento de suas dívidas externas. Nos primeiros anos do governo Cardoso, a opção foi por manter o Real valorizado com base em políticas de liberalização comercial financeira na tentativa de conter a inflação. Embora a inflação tenha diminuído, os custos sociais gerados

foram enormes, dado o grande número de desempregados, além dos cortes de investimento do governo em infraestrutura em função da nova mentalidade desenvolvida através da Reforma do Estado. As políticas propostas pelo FMI e Banco Mundial para conter as crises de hiperinflação e endividamento externo dos anos 1980 fizeram com que o Estado brasileiro diminuísse os investimentos em setores estratégicos da economia como em serviços de saneamento básico, e buscassem a participação do setor privado.

Abordando aspectos relativos a entrada da iniciativa privada no setor de águas, em outra publicação financiada pelo Banco Mundial e realizado por Ismail Serageldin<sup>58</sup> em 1995, foi exposta uma análise sobre as possíveis dificuldades enfrentadas na busca da implantação de um mercado de águas e seus serviços. O estudo afirma que os investimentos no setor de águas poderiam sofrer riscos comerciais, financeiros, jurídicos, políticos e técnicos. Com relação aos riscos comerciais, Serageldin (1995) apontava que caso a empresa que viesse a assumir os serviços de água não tivesse garantias sobre o aumento do valor das tarifas, ou mesmo garantias de que fosse receber pelos serviços por parte do poder público, poderia ter de enfrentar problemas que prejudicaria a recuperação dos custos em longo prazo.

Outro risco comercial apontado por Serageldin (1995) é a demanda pelos serviços de abastecimento e saneamento serem menores do que o previsto quando assumidas pelo setor privado. Com relação aos riscos financeiros, foram destacadas as possíveis desvalorizações da moeda dos países, dado que as receitas seriam geradas em moeda local e os investimentos e empréstimos seriam em dólar. Outra preocupação se dava com relação aos riscos técnicos como a falta de conhecimento suficiente sobre o estado das instalações públicas que o setor privado poderia vir a assumir, bem como e a necessidade de substituição, reabilitação e expansão dos serviços e instalações.

Contudo, visando estabelecer um caminho seguro para os investimentos privados no setor de águas, outra questão levantada pelas publicações patrocinadas pelo Banco Mundial como essencial e que logo iria se tornar uma realidade no Brasil é a instalação de um marco regulatório para monitorar e controlar as operações. Focando na mudança de papel do Estado em consonância com as medidas regulatórias do Consenso de Washington, Idelovitch e Ringskog (1995) afirmavam que a participação do setor privado não indica que o poder público perde o controle, mas sim, adota uma nova divisão de tarefas com o setor privado:

---

<sup>58</sup> Vice presidente do setor de Desenvolvimento Ambiental Socialmente Sustentável do Banco Mundial durante os anos de 1992 a 1998.

Os objetivos principais do sistema regulador são: garantir o cumprimento de padrões aceitáveis de serviço, proteger o contribuinte (no sentido de o pagador de taxas e impostos) do comportamento monopolista e criar um ambiente de negócios que promova viabilidade comercial e atraia o setor privado. (IDELOVITCH; RINGSKOG, 1995, p 24, tradução nossa.)

Não demoraria muito para que o Brasil no âmbito da nova lei de águas de 1997 adotasse medidas consonantes com as recomendadas pelo Banco Mundial, alterando o papel do Estado na gestão dos recursos hídricos e criando inclusive uma Agência Nacional para regular o setor, conforme veremos adiante. Resta entender se as formulações teóricas do Banco Mundial para regulação das atividades de empresas privadas que por ventura viessem a assumir o controle dos serviços funcionariam conforme a realidade objetiva da implementação de tais políticas, garantido os direitos e obrigações das partes envolvidas no contrato de concessão.

Um dos principais elementos que afetam o sucesso de um arranjo de participação do setor privado como a concessão é o estabelecimento de um órgão regulador adequado que supervisione o cumprimento da concessionária dos termos do contrato de concessão. O órgão regulador deve ter independência política – membros devem ser indicados para um período determinado de tempo e somente ser removidos por abuso de autoridade ou transparência – todos os procedimentos do órgão devem ser assunto de registro público. O acordo de concessão deve ser seguido de modo que os direitos e obrigações de todas as partes estejam garantidos. O órgão regulador deve ter acesso a recursos legais para garantir um grau razoável de previsibilidade. Na maior parte dos casos, as agências reguladoras recém-estabelecidas devem ser fortalecidas a fim de que possam confrontar um operador experiente do setor privado. (IDELOVITCH; RINGSKOG, p 25, 1995, tradução nossa.)

Parecia clara a preocupação do Banco Mundial em estabelecer uma política de águas num plano internacional a partir de regulamentações institucionais que garantissem um mercado seguro para as empresas do setor de águas. Adotando o discurso de ineficiência das empresas públicas de abastecimento e saneamento para defender a ação da iniciativa privada na gestão do setor hídrico, os ataques ao Estado fomentador de obras e serviços tornaram-se algo recorrente nas suas publicações.

Embora em seus documentos o Banco Mundial reconhecesse a existência de empresas públicas que demonstram bom desempenho, a maioria era criticada por apresentarem fracos resultados devido a ingerências e políticas financeiras desorientadas. Não que o Banco Mundial não tivesse razão em muitos de seus apontamentos sobre as deficiências dos serviços

públicos, mas o fato é que estes aspectos ineficientes indicados aparentam servir de justificativa única e exclusiva para transferência dos serviços de água à ação do livre mercado, e não para propor uma mudança que garantisse um serviço público de melhor qualidade e abrangência. Tornava-se evidente que o que estava em jogo era a abertura de uma nova frente de investimentos para o setor privado.

Basicamente com este discurso, o Banco Mundial passou a realizar uma série de seminários regionais pela América Latina, organizados por sua equipe técnica, conforme relata Idelovitch e Ringskog (1995) na publicação intitulada *Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America*. Nestes seminários, houve, segundo seus técnicos e consultores, grande interesse dos países em cooperar com o setor privado de águas, visando à criação de arranjos institucionais para facilitar tais medidas, tendo sido o Brasil um dos países que mais tiveram assistência para formulação de uma nova legislação para o setor.

Como podemos perceber, o Banco Mundial buscou durante os anos 1990 patrocinar teorias e políticas com o objetivo de convencer a comunidade internacional, principalmente os países privilegiados em recursos hídricos, que a água inserida numa economia de mercado seria a forma racional de se resolver os problemas de escassez, poluição e sustentabilidade. Os aspectos primordiais para o estabelecimento de um mercado de águas na América Latina, conforme documento do Banco Mundial publicado em 1997 e realizado por Larry Simpson e Klas Ringskog, seria oferecer a garantia que os consumidores deveriam ter em relação ao direito que estão adquirindo, e para que isso ocorresse deveria haver um sistema de atribuições de licenças, autorizações, titularidades e propriedades, respeitados pelo mercado e amparados num sistema de regulação suficientemente forte que garantisse que os consumidores recebam o produto pelo qual estão pagando.

Assim, justifica-se a importância dada pelo Banco Mundial para as questões institucionais e jurídicas no gerenciamento dos recursos hídricos, ou seja, o requisito prévio para inserir a água numa regulação financeira através do mercado se pautaria na criação de um sistema jurídico e administrativo que desenvolvesse informações sobre alocação da água, medição, transferibilidade, liberdade de mercado e cobrança de tarifas.

Mais uma vez podemos reafirmar a intenção do Banco Mundial, que conforme podemos perceber nas suas publicações é a criação de um mercado de águas na América Latina, onde os papéis dos setores públicos dos Estados se resumiriam apenas a criar aparatos jurídicos para atuação do setor privado, garantindo através de um sistema de regulação as responsabilidades dos serviços:

Como em qualquer sistema de mercado, há uma oportunidade para abuso ou imperfeição nos mercados de água. Para que um mercado se desenvolva, os compradores devem sentir confiança de que receberão e poderão utilizar o direito comprado. O nível de confiança é refletido no valor do direito. Por exemplo, em ações de mercado de capitais, esta confiança toma a forma de um sistema elaborado de regulamentação, registro e fiscalização. As mudanças nas ações são consideradas como um dos mais abertos mercados no mundo, mas ainda requerem uma grande fiscalização reguladora. Este é também o caso com os direitos de uso de águas. Para que exista um mercado no uso dos direitos de água, deve haver um sistema de concessão, permissões, licenças e titulação de propriedade que seja respeitado pelo mercado. Também deve haver um sistema administrativo que registre a posse e a transferência de títulos desses direitos e políticas que mensurem seu uso. Sem um sistema suficientemente forte de regulamentação e administração através de processos semelhantes ou uma agência governamental, os compradores não terão confiança em sua habilidade de receber o produto pelo qual estão pagando. (SIMPSON; RINGSKOG, 1997, p 6, tradução nossa.)

A busca pela cobrança da água segundo as recomendações do Banco Mundial ficaria mais explícita em outra publicação do ano de 1997 sobre tarifação. Logo no prefácio, o relatório enfatiza o papel do preço da água como instrumento de política. O estudo realizado por Ariel Dinar e Ashok Subramaniam relata experiências de tarifação de água em mais de 20 países, incluindo o Brasil, com base numa perspectiva de que a cobrança poderia melhorar a eficiência do uso tanto de forma individual quanto social. De forma objetiva, a publicação afirma que a tarifação da água em si, seria uma forma importante de melhorar a alocação de água e encorajar os usuários a conservar os recursos hídricos. Os problemas que a valorização econômica da água poderia trazer se resume nas palavras de Ariel Dinar e Ashok Subramaniam (1997) apenas nos conflitos que por ventura viessem a ocorrer em função de diferentes tomadores de decisão realizarem as políticas de preço de maneiras diferente. Ou seja, o grande problema seriam políticos que poderiam querer discriminar usuários com taxas diferenciadas no intuito de elevar receitas para fins gerais<sup>59</sup>.

No caso, sem novidade alguma, o problema para o Banco Mundial reside em grande medida no gerenciamento do setor público. A justificativa para a cobrança pelo uso da água nos diferentes países se resumiria na necessidade de recuperação de custos, redistribuição de renda e melhoria da distribuição da água e sua conservação. A constatação do estudo, girou em função da necessidade de uma fixação de preços, medição e afastamento de tarifas uniformes e abolição de preços mínimos, bem como no aumento dos encargos dos usuários e

---

<sup>59</sup> Maiores detalhes pode ser encontrados em ARIEL, D. SUBRAMANIAM, A. Water Pricing Experiences – An International Perspectives. Washington DC: The World Bank, 1997.

necessidade também de proporcionar incentivos para fornecedores de água e para os consumidores. O foco em certa medida foi o papel do usuário consumidor e sua predisposição em pagar pela água e mesmo suas atitudes como consumidor<sup>60</sup>.

Ao que tudo indica, já em meados dos anos 1990 o Banco Mundial possuía uma concepção definida sobre políticas de gerenciamento de recursos hídricos, apontando que a questão ambiental, as políticas públicas, tudo aparentava ter de ser colocado em função da lógica do mercado. Ou seja, uma visão otimista que credita ao mercado e aos investimentos privados as ações necessárias para conter os problemas de poluição ambiental e escassez de recursos naturais como a água. Nesta concepção, o uso de altas tecnologias associadas as leis econômicas e ao mercado permitiria a redução das demandas ineficientes, principalmente através de instrumentos como a cobrança pelo uso da água, fator que levaria a um equilíbrio entre questões sociais, mercado e meio ambiente. A proposta do Banco Mundial acredita que o conceito de desenvolvimento sustentável somente poderá ser alcançado na prática através das inovações técnicas e das leis do mercado, a partir de cooperações entre o setor público e o privado.

Como pontuamos anteriormente, o conceito de desenvolvimento sustentável é absorvido e até mesmo enquadrado de acordo com os princípios neoclássicos de economia e política, ou seja, estado mínimo, favorecimento ao setor privado e mercantilização de serviços e recursos que antes eram tidos como públicos. A água como recurso natural em si e todos os serviços que derivam do seu gerenciamento como abastecimento, saneamento, irrigação, geração de energia elétrica, produção industrial e tudo mais, passaria a ser regulado por legislações que tem como principal função garantir, além da quase sempre falaciosa sustentabilidade ambiental, algo mais interessante aos olhos do mercado e do Banco Mundial que é a valorização econômica da água e a cobrança não apenas pelos serviços que dela derivam, mas também pelo seu uso como uma mercadoria passível de direitos de propriedade e todas as regras que garantem a posse particular de um bem.

Todos esses elementos são defendidos pelas publicações do Banco Mundial como a maneira mais eficiente de se conquistar o desenvolvimento sustentável no uso da água, e também, como não colocado explicitamente, mas percebido nas entrelinhas, vislumbrar lucros para as empresas que se apoderarem desse mercado.

Em outra publicação no ano de 1999, realizada por Saleth e Dinar, análises sobre as mudanças institucionais ocorridas em vários países do mundo foram objeto de análises. O

---

<sup>60</sup> Idem

estudo considerava que alterações na forma como os países lidam com o gerenciamento dos recursos hídricos através de reformas institucionais eram fundamentais para que agências internacionais de financiamento contribuíssem para melhorias no setor.

Reconhecendo que o setor de águas envolve políticas públicas, economia, demografia, tecnologia, ciência e direito, e é fortemente dotado de recursos, Saleth e Dinar (1999) realizaram uma abordagem interdisciplinar de orientação analítica buscando demonstrar que em todos os países analisados, a questão fundamental deixou de ser o desenvolvimento de recursos e a quantidade da água, para focalizarem a qualidade da água e a alocação de recursos. Argumentavam que o conceito de fornecimento de água havia deixado de ser na maioria dos países uma atividade de interesse público e bem estar para dar lugar a um conceito que coloca a água como um bem econômico adaptada as atividades econômicas dos países.

As principais mudanças institucionais realizadas por Brasil, México, Chile, Espanha, Marrocos, Israel, África do Sul, Sri Lanka, Austrália, China e Índia, constatadas neste estudo de 1999 patrocinado pelo Banco Mundial, se deram no sentido de abandonar os velhos paradigmas de desenvolvimento focalizado na centralização das decisões administrativas e regulamentares baseadas em alto nível de burocracia para uma concepção de administração baseada na descentralização e em instrumentos econômicos. Saleth e Dinar (1999) reconheciam que a globalização e a integração do sistema econômico financeiro haviam contribuído para que essas mudanças institucionais fossem inseridas nos âmbitos políticos, sociais e econômicos, e nesse ínterim se incluiu a gestão das águas.

O estudo indicou algumas atuações do Banco Mundial, em especial na elaboração de estratégias específicas para os países no intuito de incentivar mudanças institucionais favoráveis para a alocação de mercado e gestão sustentável da água. Nesse sentido, o Banco Mundial, levando em consideração as premissas citadas e alegando que o cenário ambiental e social não era dos mais alentadores, indicava que os recursos hídricos atingiram ou estavam se aproximando do limite máximo do potencial utilizável na maioria dos países.

Mesmo em áreas com potencial pouco desenvolvido de recursos hídricos, o avanço do setor ainda era restrito por preocupações ambientais, inadequação técnicas e limites orçamentais. Ao mesmo tempo, Saleth e Dinar (1999) buscavam demonstrar no estudo que a demanda por água entrava em uma maratona cada vez mais complexa, focando mais uma vez nos impactos da expansão da população, do desenvolvimento econômico e mudanças no estilo

de vida das pessoas. Ressaltavam entretanto que o principal resultado de uma lacuna de oferta e demanda crescente é a intensificação dos conflitos de água inter-setoriais e inter-regional.

Saleth e Dinar (1999) constatavam ainda que a crise no setor de águas tornou evidente as limitações inerentes das instituições em lidar de forma eficaz com o novo conjunto de problemas que surgiam em todos países. Indicavam assim a necessidade de construção de mecanismos de resolução de conflitos atualizados tanto na esfera jurídica quanto política. Chamavam inclusive a atenção para o papel da administração das águas no que diz respeito aos processos de decisão do setor, que teriam que passar a incorporar um papel cada vez maior de organizações de usuários, organizações não-governamentais, questões ambientais e outros grupos, bem como explorar as formas em que a água e tecnologias emergentes de informação podem ser remunerados.

Resta saber se essa chamada a participação do usuário se configuraria em estabelecer possibilidades do cidadão decidir o rumo das políticas para o setor de águas de acordo com suas necessidades básicas e colocando a sustentabilidade socioambiental como premissa, ou se os processos de decisão contaria com a participação da sociedade, porém, sem delegar a ela o poder decisório, servindo apenas para “legitimar” e caracterizar uma política voltada para o mercado como democrática e participativa.

De um modo geral, Saleth e Dinar (1999) afirmavam que a partir do momento que os países se movem de um estado de abundância de águas para uma situação de escassez, as instituições de água, que definem as regras de alocação e utilização, têm de serem simultaneamente reorientadas para refletir a mudança de oferta e procura além de questões relativas a quantidade e qualidade da água. No caso, era colocado a necessidade de uma reorientação institucional que envolvesse mudanças fundamentais nas três dimensões inter-relacionadas das instituições, ou seja, no direito a água, na política da água e na administração da água.

Embora crucial, Saleth e Dinar (1999) consideravam que tais tarefas não seriam fáceis. É visível que a justificativa maior do Banco Mundial para necessidade de mudanças institucionais na área de recursos hídricos baseia-se principalmente no discurso de escassez, afirmativa que é uma constante em todas as suas publicações. As soluções propostas não saem em momento algum da órbita dos ajustes e regulamentações das legislações sobre águas, sobrepujando até mesmo a importância de estudos que demonstram os impactos ambientais e a necessidade de soluções imediatas.

Embora não estivesse totalmente dentro dos padrões desejados pelo Banco Mundial, a maior parte dos países analisados neste estudo de 1999 realizaram, mudanças institucionais que possibilitavam condições para transformações ainda maiores no setor de águas dos países citados. No caso específico do Brasil, foi ressaltado no estudo o fim do longo domínio do setor energético no desenvolvimento do setor de águas, que terminou em 1995 com a transferência do comando do Ministério de Minas e Energia para o então recém criado Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal. Era ressaltado também a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, que apesar de atrasada desde 1991 foi finalmente aprovada em 1997. Salientavam a importância de oito estados brasileiros importantes terem aprovado no período leis de águas em conformidade com suas recomendações.

Contudo, Saleth e Dinar (1999) chamavam a atenção para a limitação do impacto das mudanças efetuadas dado o pouco tempo de aprovação das novas legislações. Nesse sentido ressaltavam graves problemas que continuavam a assombrar o desempenho do setor, como por exemplo: falta de garantias para a coordenação de gestão e regulação entre as águas federais e estaduais; necessidade de promover leis consistentes nos estados de modo que as mesmas se enquadrem dentro da estrutura federal; criação de mecanismos de participação para contornar os conflitos entre estados da federação e setores específicos da sociedade; reforço do planejamento e das estruturas administrativas por meio da capacitação e melhoramento tecnológico; enfrentamento mais eficaz da poluição para preservar a qualidade da água e atender as demandas em regiões rurais do nordeste; aumentar a participação dos usuários e preparar o caminho para o desenvolvimento de sistemas de licenças de poluição para fornecer incentivos para o uso eficiente da água e controle da poluição eficaz.

Embora fossem apontados tais problemas, Saleth e Dinar (1999) reconheciam que várias iniciativas institucionais com o propósito de melhorar a coordenação da gestão e resolução de conflitos pela água no âmbito federal haviam sido feitas. Estas iniciativas incluíam a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos que abrangia comitês e o estabelecimento da divisão das águas em bacias hidrográficas, além da criação de conselhos estaduais. Reconheciam que as estruturas citadas encontravam-se ainda em um estágio de formação e precisavam de tempo para se articular ao sistema existente. Outro ponto que chamava a atenção dizia respeito as muitas funções relacionadas com a água (irrigação, extensão, pesquisa pura e adaptativa, abastecimento urbano e qualidade da água) que no

entender de Saleth e Dinar (1999) ainda permaneciam dispersos administrativamente, exigindo assim uma integração eficaz com preocupações mais amplas na gestão.

Saleth e Dinar ainda teceram algumas críticas à lei 9.433/97 que implantou a nova lei de águas no Brasil, afirmando que a mesma permaneceu em silêncio em temas como poluição, especialmente no que diz respeito a esgotos urbanos, que se tornaram um problema crônico em grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Chamavam a atenção para a necessidade do estabelecimento de uma eficaz descentralização do setor e da necessidade de programas de privatização em abastecimento urbano de água.

Concluía no entanto que as mudanças legais e políticas permaneciam incompletas devido as estruturas institucionais ainda não terem sido postas em prática, tanto a nível federal quanto estadual. Vale ressaltar que este estudo do Banco Mundial foi publicado em 1999, portanto, sua realização se deu num período em que a nova lei de águas de 1997 havia sido recentemente aprovada. No entanto, destacava que o ambiente no setor brasileiro de águas sofreu mudança notável graças à articulação da política com ideias consideradas:

As mudanças legais e políticas permanecem incompletas, enquanto as estruturas institucionais intermediárias ainda estão sendo colocadas em prática, tanto em níveis federais quanto estaduais. Entretanto, não se pode negar que a abordagem brasileira da administração da água e meio ambiente sofreu mudanças notáveis ao nível de articulação política de muitas ideias e abordagens progressivas. Essas ideias e abordagens incluem a água como um bem econômico, abordagem integrada para a administração dos recursos hídricos, estratégias focadas para resolver desafios hídricos de setores e regiões específicos, descentralização através da participação do usuário (ex. democratização da água) e organizações de níveis básicos (ex. comitês de bacias hidrográficas), concessões/missões hídricas, e divisão de custos baseada no princípio do usuário pagante. Julgando pela direção geral das mudanças institucionais observadas até agora e o governo comprometido politicamente a aprofundar o processo de reforma, o setor hídrico brasileiro está em uma posição melhor para fortalecer sua fundação institucional e alcançar, assim, ganhos tangíveis em termos de melhoria de desempenho no futuro próximo. (SALETH; DINAR, 1999, p. 10-11, tradução nossa.)

As ideias e abordagens que o documento patrocinado pelo Banco Mundial se refere, sem novidade alguma, incluem a água dentro de uma abordagem econômica, integrada a descentralização através da participação do usuário e organização de comitês de bacia, concessão de água e autorizações para atuação do setor privado e partilha de custos com base no princípio de pagamento pelo usuário. Conforme é possível perceber, o documento conclui o estudo sobre o Brasil dizendo que, a julgar pela direção geral das mudanças institucionais observadas, o governo parecia empenhado politicamente em aprofundar o processo de

reforma do setor de águas brasileiro, sendo que havia sobretudo uma posição política favorável para reforçar as suas bases institucionais e realizar os ganhos tangíveis em termos de melhoria para o setor num futuro próximo.

A relação do Banco Mundial com o setor de águas no Brasil nos anos 1990 ao que tudo indica possuía uma reciprocidade considerável. Uma série de sete publicações sobre o setor de águas no Brasil foi lançada a partir do ano de 2003 em conjunto com parceiros nacionais. Ressaltando que o Brasil tinha em seu território uma das maiores reservas de água doce do mundo, a série de estudos buscou abordar questões relevantes e propor alternativas para solucionar os problemas inerentes ao setor. O primeiro número da série abordou as áreas de cooperação do Banco Mundial com o Brasil no gerenciamento de recursos hídricos demonstrando mais claramente as parcerias realizadas em projetos específicos. No número seguinte o tema central foi os sistemas de suporte necessários à decisão para outorga de direitos de uso da água. Em seguida, a próxima edição foi específica sobre os problemas que atingem a região metropolitana de São Paulo quanto a abatecimento e recursos hídricos. Os demais números abordaram a questão da água e redução da pobreza, impactos e externalidades sociais da irrigação no semi-árido brasileiro, análises e propostas de aperfeiçoamento do sistema do Ceará, e por fim os estudos se fixaram sobre a questão da transferência de água entre bacias hidrográficas.

Sendo boa parte destes estudos focados sobre questões mais direcionadas a fatores técnicos hidrológicos que não cabem na abrangência deste trabalho, é interessante notar que a coletânea possui dados importantes sobre a capacidade hídrica do Brasil, tendo sido realizada por técnicos e colaboradores ligados ao Banco Mundial que pontuaram os principais problemas de escassez e degradação existentes. Analisando os mesmos, podemos resumir dois pontos que merecem destaque: (a) o reconhecimento da lei 9.433/97 como uma das mais modernas do mundo; (b) a constatação de que embora 77% da população brasileira tenha acesso a serviços de água potável, o Brasil ainda enfrentava problemas com as secas na região nordeste, com poluição dos rios que cruzam áreas urbanas e principalmente com a disparidade dos serviços de água que exclui a população mais pobre.

A principal causa destes problemas estaria centrada como sempre, segundo as publicações do Banco Mundial, nas gestões inapropriadas dos recursos hídricos, e dessa forma a solução apontada estaria em avanços nos campos jurídicos, institucionais, técnicos e financeiros<sup>61</sup>, que de certa forma foram incorporados na nova lei de águas do Brasil. Embora

---

<sup>61</sup> Cf. em Banco Mundial. Água, Redução da Pobreza e Desenvolvimento Sustentável. 1 edição. Brasília: 2003.

reconhecesse a lei 9.433/97 como uma das mais modernas do mundo, os estudos realizados pelo Banco apontavam que a sua não efetivação objetiva por completo eram em linhas gerais os principais motivos dos problemas que o setor de águas ainda enfrentava no Brasil. Ou seja, o grande objetivo por trás dos estudos apoiados pelo Banco Mundial parecia na realidade ser a busca por meios de viabilizar a aplicação da lei 9.433/97, não só nos seus aspectos socioambientais, mas, sobretudo em questões técnicas e econômicas, como a implantação da cobrança pelo uso e da valorização econômica da água concebidos na visão citada instituição financeira como métodos eficientes de levar o consumidor a um uso racional.

Em síntese, a concepção do Banco Mundial para o setor de águas parece clara, conforme pudemos perceber após uma análise dos documentos e publicações sobre o tema por ele patrocinado. Inspirados numa concepção ambiental neoclássica e tendo o livre mercado como parâmetro para solucionar todas as questões referentes a impactos ambientais e gerenciamento de recursos hídricos, o Banco Mundial elegeu desde o final da década de 1980 os governos ineficazes e corruptos e o crescimento da população mundial como os principais vilões pela situação de escassez e poluição de recursos hídricos que o mundo se encontra.

Complementando esta concepção, o setor privado, amparado pelo Banco Mundial, é colocado como o mais apto a levar água com justiça social e sustentabilidade ambiental a todos os cantos do planeta. Aparentemente, o Brasil não só acatou boa parte das propostas do Banco Mundial para elaborar sua Política Nacional de Recursos Hídricos, como também contou com assistência técnica de seus consultores, fato inclusive apontado nas publicações da instituição. Ao que tudo indica a influência do Banco Mundial na nova lei de águas do Brasil foi preponderante, tanto em termos de conteúdo quanto na sua implantação. O conteúdo da lei 9.433/97 conforme demonstraremos em seguida, possuem uma sintonia evidente com as recomendações propostas pelas publicações do Banco Mundial.

Contudo tais políticas de águas só poderiam ser testadas na medida em que as novas legislações e políticas de águas fossem concretizadas objetivamente. Neste ponto fica uma observação, ao mesmo tempo em que o Banco Mundial culpa pelos eventuais insucessos de tais políticas a falta de execução das mesmas de forma abrangente, os críticos apontam a própria implantação objetiva das recomendações políticas do Banco Mundial para o setor de águas como ineficazes e insuficientes para atender as principais demandas do setor, pois privilegiam apenas os aspectos financeiros<sup>62</sup>. Vejamos agora como se desenvolveram as

---

<sup>62</sup> Tal afirmação parte de uma prévia constatação de análises feitas no âmbito desta pesquisa sobre as aplicações da nova política de água no Brasil após a aprovação da lei 9.433/97 e que será melhor desenvolvida nos próximos capítulos.

políticas de águas no Brasil ao longo do tempo, fixando nossa atenção na implantação da lei 9.443/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil.

### **3. AS POLÍTICAS DE ÁGUAS NO BRASIL: BREVE CRONOLOGIA.**

Após esta análise sobre o papel do Banco Mundial, de modo a elucidar suas ações ao longo do tempo desde sua fundação até início dos anos 2000, e do aprofundamento na tentativa de entender suas estratégias para o setor ambiental e principalmente suas concepções para o setor de recursos hídricos, o objetivo neste momento é demonstrar o desenrolar das políticas públicas para o setor hídrico no Brasil. Neste sentido, entender as mudanças ocorridas nas políticas públicas de águas nos anos 1990, requer traçar num primeiro momento um breve histórico do que foi feito neste setor antes do governo do presidente Cardoso.

Buscou-se assim, pontuar questões históricas do setor, como por exemplo, o Código de Águas de 1934 que figurou como a primeira legislação específica sobre recursos hídricos no Brasil e se manteve praticamente como a principal legislação que regulava o uso da água até a aprovação da lei 9.433/97. O objetivo deste capítulo não é um aprofundamento detalhado das políticas públicas e do gerenciamento hídrico brasileiro ao longo da história, mas sim, o levantamento de questões políticas e econômicas pertinentes que diretamente influenciaram a regulação e gestão das águas.

Este levantamento visa destacar de forma geral as transformações ocorridas ao longo do tempo para em seguida pontuar-se a significância das políticas de águas do governo Cardoso que resultou na implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997 no âmbito da Reforma do Estado e inserção do Brasil num contexto mundial marcado pela globalização e pelo neoliberalismo. Destacou-se assim as principais ações ocorridas no uso e controle dos recursos hídricos, enfatizando os setores de saneamento, abastecimento de água e geração de energia hidrelétrica, identificando como e por que se deram determinadas ações.

A enorme quantidade de águas existente no Brasil nem sempre foi acompanhada de medidas e ações específicas que regulassem seu uso e garantissem sua sustentabilidade. Vários fatores contribuíram para esta situação ao longo do tempo. Uma das principais questões que pressionam o setor de águas são as preocupações ambientais que entraram na pauta do dia mais significativamente num período relativamente recente. Por outro lado, o controle das águas ficou na maior parte das vezes submetido a outros setores como o de

geração de energia hidrelétrica e agricultura, ao passo que até 1934 não havia no Brasil uma legislação específica e abrangente sobre recursos hídricos de modo mais definido.

Ao analisar a evolução da administração das águas, não se pode dissociá-la das políticas econômicas adotadas pelos governos ao longo da história. Nesse sentido, podemos perceber que desde a época do Brasil colônia, as legislações e ações feitas para regular o uso da água ocorriam primordialmente em função de dar o subsídio hídrico necessário para o desenvolvimento econômico capitalista, seja ele focado na agricultura, na indústria ou nos dois setores.

Data do período da chamada República Velha a primeira tentativa de uma lei de águas. Em 1907 o professor universitário e Ministro do Tribunal de Contas da União, Alfredo Valadão, apresentou uma proposta no sentido de regulamentar o uso dos recursos hídricos no Brasil. A proposta, conhecida como Código de Águas de 1907 foi aprovada pela Câmara dos Deputados, mas permaneceu em tramitação até a década de 1930 no senado. Até o final da República Velha, a luta pelo acesso a água, com exceção dos meios urbanos, confundia-se com a luta pela apropriação de terras e por todos os demais recursos naturais que nela constasse. Isto pode ser percebido ao se verificar a Constituição Brasileira de 1891, que estabelecia que as minas pertenciam aos proprietários do solo e do subsolo e a água era regida pelos mesmos princípios adotados com relação aos demais minerais existentes na propriedade<sup>63</sup>. A separação da propriedade do solo de outros minerais e mesmo da água só viria a ocorrer com a Constituição de 1934.

A indissociação entre solo e subsolo é uma herança do Brasil colônia, época em que as poucas referências jurídicas sobre águas se davam em função dos direitos sobre os rios, sejam eles navegáveis ou não, e estava diretamente ligada a propriedade da terra. A Coroa buscava garantir a posse sobre os rios perenes navegáveis através das ordenações Filipinas<sup>64</sup> de modo que a concessão e mesmo a doação dos corpos d'água estavam sujeitas à concordância real. No século XIX, a Coroa buscou regular o uso das águas através de um Alvará de 1819<sup>65</sup>, que estendeu ao Brasil outro Alvará de Portugal do ano de 1804, que tratava “*Dá providencia a*

---

<sup>63</sup> Constituição Federal de 1891, disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em 12/05/2010.

<sup>64</sup> De acordo com o Livro II, Título 26, parágrafo 8: “E as estradas e ruas públicas, antigamente usadas, e os rios navegáveis, e os de que se fazem navegáveis, se são caudaes, que corram em todo tempo. E posto que o uso das stradas e ruas publicas, e os rios seja igualmente commum a toda a gente, e ainda a todos os animaes, sempre a propriedade dellas fica no Patrimônio Real (3).” Disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l2p441.htm>> Acesso em 27/02/2009.

<sup>65</sup> Cf. em “Alvarás Decretos e Cartas Régias, Alvará de 4 de março de 18019 – Sobre o uso das águas em cannaes e levadas, e da construção destas, em beneficio da agricultura e da causa pública”. P. 11. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/Colecoes/Legislacao/legimp-D\\_118.pdf](http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/Colecoes/Legislacao/legimp-D_118.pdf)> Acesso em 26/02/2010.

*bem da Agricultura [...]*”<sup>66</sup> regulamentando assim a construção de canais e o uso das águas no Alentejo.

No Brasil, o Alvará de 1819 tinha aparentemente a função de atender proprietários de engenho de cana de açúcar na Bahia, possibilitando assim a construção de canais que favorecessem o funcionamento dos engenhos. O Alvará de 1804, através de seu parágrafo 11, concedia a água ao uso particular dos proprietários de terra. Contudo no parágrafo 12, o mesmo Alvará deixava claro que caso uma requerida obra de aqueduto pudesse prejudicar uma já existente ela não seria construída, mas dava a possibilidade de novos usuários utilizarem os mananciais. No parágrafo 13, o Alvará dizia que propriedades muradas embora não fossem obrigadas a dar passagem por terra, eram obrigadas a manter o aqueduto e deixar as águas correrem. Antevendo conflitos acerca do uso da água, a Coroa já deixava claro no parágrafo 13 que quem não construiu o aqueduto, poderia utilizar o mesmo, desde que pagasse uma quantia aos que o construíram, e caso conflitos persistissem a divisão judicial das águas ficaria a cargo dos “*Louvados Intelligentes*”:

E aquele proprietário que pretender regar de novo as suas terras, depois de já se achar construído o Arqueduto, será admitido a ter parte na divisão da água; pagando a sua quota parte da despeza aos mais interessados, que o fizerão construir; e quando esses se não possão individuar, a depositará no Cofre do Concelho. E quando for necessário haver divisão judicial da água, nesta se seguira o arbítrio de Louvados intelligentes. (Quarto livro das Ordenações Filipinas – Alvará de 27 de novembro de 1804, p. 1022)

Durante o Império, os direitos reais foram passados ao domínio da Nação permanecendo o Alvará de 1804. Segundo Pompeu (2006), até 1934 a legislação sobre o uso das águas no Brasil foi guiada de forma obsoleta, sendo que a Constituição do Império de 1824 em momento algum tratou de aspectos específicos com relação à água, e a Constituição da República de 1891 não regulou o seu domínio, mas atribuiu ao Congresso competência para legislar sobre navegação em rios que banhassem mais de um Estado e fizessem fronteiras e mesmo se estendessem ao estrangeiro.

A partir de 1889, com a Proclamação da República, novas leis foram elaboradas e a maioria das legislações vigentes da época do Império e da Colônia foram anuladas. A Constituição de 1891, conforme já citamos, estabeleceu que o proprietário do solo também possuía direito sobre o subsolo e dessa forma também o direito à água. A água, como um

---

<sup>66</sup> Cf. em Alvará de 27 de novembro de 1804 – Disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/14pa1020.htm>> Acesso em 25/04/2009.

recurso mineral, também se fazia posse particular dos proprietários de terra. Pelo menos no campo, o acesso à água doce estava intimamente ligado à propriedade particular da terra, e numa economia baseada essencialmente no latifúndio e na agricultura para exportação o controle dos recursos hídricos era essencial.

Desde 1840 o principal produto destinado à exportação no Brasil era o café. A expansão desta monocultura se deu com base no sistema agroexportador através de uma economia de características coloniais escravista, na época reforçada pelo Império e o Partido Conservador. Caio Prado Júnior (1990) salienta que o Brasil foi uma colônia destinada a fornecer para a Europa produtos tropicais de grande valia econômica, sendo que tudo que demais existiu no Brasil naquela época foi tão somente para amparar e tornar possível essa economia agroexportadora, latifundiária, escravista e subordinada ao monopólio comercial de Portugal, e posteriormente com a independência, à elite agrária nacional.

A apropriação, uso e controle dos recursos hídricos no Brasil que estavam subordinados ao direito de propriedade através da Constituição de 1891 foram reforçados pelo Código Civil de 1916<sup>67</sup>, com a lei 3.071 através dos artigos 563 à 568 que definiam a água basicamente como um bem privado e com valor econômico limitado. A maior preocupação parecia consistir em regular o direito das águas definindo claramente o uso para fins agrícolas e industriais, sem se ater em nenhum momento em questões ambientais e mesmo em programas claros de abastecimento público e saneamento.

É nítido que a frágil legislação sobre o uso de águas existentes focava principalmente na solução de problemas que por ventura viessem a ocorrer em função do uso dos recursos hídricos para fins econômicos. Em 1926 houve uma emenda constitucional que buscou estabelecer que as terras onde existissem minérios e jazidas necessárias à segurança e a defesa nacional não poderiam ser transferidas para estrangeiros<sup>68</sup>. No entanto, no relativo à dissociação da propriedade do solo e do subsolo foi mantido o legislado na Constituição de 1891.

No meio urbano, durante a República Velha, Vargas (1995) demonstra que o aparecimento das primeiras redes subterrâneas de água e esgoto nos principais centros do país data do final do século XIX, sendo que nas primeiras décadas do século XX, todas as capitais brasileiras já possuíam, mesmo que minimamente, algum tipo de rede de água e esgoto. As

---

<sup>67</sup> Cf. em Lei Nº 3071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L3071.htm>>. Acesso em 02/03/2010.

<sup>68</sup> Emenda Constitucional de 1926, disponível em < [http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon\\_sn/1920-1929/emendaconstitucional-35085-3-setembro-1926-532729-publicacao-15088-pl.html](http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon_sn/1920-1929/emendaconstitucional-35085-3-setembro-1926-532729-publicacao-15088-pl.html)>. Acesso em 12/04/2010.

redes subterrâneas, de acordo com Vargas (2005), eram concebidas a partir de concessões ao setor privado controladas pelo capital britânico, de modo que o interesse dava-se em atender a economia exportadora da época.

A partir de 1930 teve início de forma mais intensa no Brasil o processo de industrialização. A indústria passou a ser o principal responsável pelo crescimento do emprego e da renda. O elemento decisivo para explicar a industrialização nesse período é a interferência do Estado na economia, sendo este o coordenador e fomentador do processo de industrialização. De acordo com Corsi:

[...]O Brasil começava a deixar de ser uma sociedade fundamentalmente agrária para se tornar uma sociedade urbano industrial. A indústria passou a ser o setor dinâmico da acumulação de capital, e as classes ganharam maior complexidade, com o crescimento acelerado do proletariado e do outros setores urbanos. A burguesia industrial ganhou maior peso econômico e político. Além disso, o clima da época era marcadamente nacionalista. (CORSI, 2000, p. 57).

No entanto, não podemos afirmar que a industrialização surgiu no Brasil apenas após a década de 1930 com o governo Vargas. Durante a República Velha, a indústria, mesmo existindo timidamente e não sendo a principal atividade econômica, se expandia principalmente na região sudeste onde as lavouras de café predominavam. Nos anos 1920 a indústria de minerais já começava a ter certa participação na renda industrial brasileira. Indústrias de metalurgia, borracha, papel, química, entre outras, já representavam de certa forma uma parcela da renda industrial do Brasil em relação à indústria de bens de consumo<sup>69</sup>. O crescimento da indústria demandava fornecimento de energia elétrica, setor que se desenvolveu absorvendo o controle das águas no Brasil. A partir da década de 1930 a geração de energia hidrelétrica vai ser uma das principais preocupações do Estado no que tange ao gerenciamento dos recursos hídricos.

Após 1929, com a crise econômica, o governo de Vargas tem seu início inserido num contexto de desarticulação da economia mundial causada pela grande depressão dos anos 1930, momento este que abriu espaço para os países da periferia buscarem os caminhos da industrialização a partir de projetos nacionais de desenvolvimento (CORSI, 2000). O Estado sob o governo de Vargas criou as condições para esse novo padrão econômico, passando a ter papel fundamental no desenvolvimento público e da iniciativa privada ao criar um quadro

---

<sup>69</sup> Com relação a Indústria no Brasil durante a década de 1920, consultar o estudo do IPEA denominado “Industrialização: a década de 20 e a depressão” de Flávio Rabelo Versiani. Disponível em <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/343/282>>. Acesso em 12/09/2009.

favorável para a burguesia se estabelecer. A atuação estatal se dava diretamente em alguns setores estratégicos da economia como o petroquímico, o siderúrgico e o elétrico que diretamente estava ligado ao gerenciamento das águas.

Na década de 1930, o Brasil recuperava-se da crise de 1929 e apresentava um grande crescimento industrial, no entanto, a oferta de energia elétrica não supria a demanda necessária prejudicando o parque industrial do país. Leopoldi (2003) aponta que até a década de 1930 a oferta de energia elétrica envolvia de um lado um grupo de pequenas centrais térmicas e hidrelétricas, e operando no eixo Rio-São Paulo estava o grupo canadense *Light*, que em 1913 se tornou uma *holding* denominada *Brazilian Traction Light and Power*. Pouco antes de 1930, se instalou no Brasil um grupo concessionário chamado *American & Foreign Power Company (Amforp)* que passou a atuar com o nome de *Empresas Elétricas Brasileiras (Amforp)* sendo concorrente direta da *Light*.

A relação do governo brasileiro com as duas empresas estrangeiras de fornecimento de energia elétrica até 1930 foi de eterno confronto, segundo relata Leopoldi (2003). Esta situação impedia ações reguladoras por parte do poder público no setor. A autora aponta ainda que uma das questões responsáveis pela não aprovação no senado do Código de Águas de 1907, que regulamentaria o direito de propriedade dos mananciais na República Velha, foi em grande parte devido aos conflitos do governo com essas empresas, que através de contratos de concessão possuíam privilégio exclusivo, no caso, a cláusula ouro<sup>70</sup> que garantia a rentabilidade das empresas<sup>71</sup>. O ministro do governo Vargas, Osvaldo Aranha, aboliu a cláusula ouro através do decreto nº 23.501 de novembro de 1933<sup>72</sup>.

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 através do artigo 118<sup>73</sup> a propriedade do solo dos recursos minerais. O governo de Getúlio Vargas deixava claro que a intenção principal do Estado com esta legislação era controlar e incentivar o uso industrial das águas.

Reconhecendo que a utilização das águas no Brasil havia sido efetuada até então de forma obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesses da coletividade nacional e

---

<sup>70</sup> Cláusula que admitia o pagamento em moeda estrangeira a credores estrangeiros.

<sup>71</sup> Outra questão que pode ser apontada pela não aprovação no senado do Código de Águas de 1907 é a incompatibilidade com a constituição vigente na época que não separava o domínio de propriedade do solo do subsolo.

<sup>72</sup> Abolição da cláusula ouro disponível em: <

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=98480>> Acesso em 12/04/2010.

<sup>73</sup> De acordo com a Constituição de 1934, artigo 118 dizia: “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.”

propondo mudar tal situação, a nova legislação dava condições ao poder público para controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas, estabelecendo uma mudança nos conceitos de uso e propriedade, e definindo que a água brasileira poderia ser de uso público, comum ou particular.

No que se refere ao acesso da população à água para satisfação de suas necessidades básicas, o Código de Águas foi claro ao garantir tais direitos, mas, não houve prioridade quanto ao abastecimento urbano. Assim, conforme nos relata Silvestre (2003), as águas foram apropriadas pelos detentores do poder do modo que melhor lhes conviesse, principalmente nas regiões de escassez como no sertão nordestino onde, raras poucas exceções, todas as águas foram consideradas públicas.

A nova legislação foi fundamental para que o capital industrial transformasse um bem natural como a água em meios necessários para sua expansão e consolidação. Através da ação intervencionista e centralizadora do Estado Vargasista, o capital industrial obteve as condições e a liberdade necessária para usufruir das águas com vistas à acumulação de capital. O setor de águas no Brasil passava assim a ficar centralizado no governo federal e diretamente vinculado ao setor de energia elétrica. Tal situação só iria sofrer alterações significativas na década de 1990, permanecendo o Código de Águas como a principal legislação hídrica brasileira por mais de meio século.

No que se refere a saneamento básico e abastecimento de água, vários departamentos e secretarias foram criados a partir daquela época na tentativa de gerir o setor. No Estado Novo, em 1940 foi criado o Departamento Nacional de Obras Sanitárias (DNOS), subordinado ao Ministério do Interior e com abrangência em todo o país. Dois anos depois foi criado o Serviço Especial de Saúde Pública<sup>74</sup> (SESP), subordinado ao então Ministério da Educação e Saúde (MES). O SESP foi criado em função de um acordo entre os governos brasileiro e dos EUA, sendo financiado por recursos nacionais e internacionais, e possuindo autonomia jurídica e administrativa. Corsi (2000) aponta que os financiamentos externos não feriam o nacionalismo do governo Vargas, de modo que o capital estrangeiro era bem vindo desde que contribuísse para o desenvolvimento do país e se submetesse a lei e aos interesses nacionais.

Conforme relata Vargas (1995), o objetivo do SESP era criar condições sanitárias adequadas no Amazonas e no Vale do Rio Doce para a retirada de matérias primas como a borracha, o quartzo e a mica, que interessava aos esforços de guerra dos EUA durante a

---

<sup>74</sup> Maiores informações sobre o SESP podem ser encontradas em: CAMPOS, R. P. Políticas Internacionais de Saúde na Era Vargas: O Serviço Especial de Saúde Pública, 1942-1960. Campos ALV. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2006.

Segunda Guerra Mundial. Em 1952, o SESP iniciou uma campanha nacional para criação dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE), e em 1953 o governo de Getúlio lançou o Plano de Saneamento Brasileiro, que foi a primeira proposta de uma política nacional para o setor a partir do governo federal, e a principal até a criação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) no governo militar.

Em 1960 o SESP foi transformado em fundação, e o DNOS virou autarquia em 1962, sendo encarregado de gerir um fundo nacional subsidiado para financiar serviços municipais de saneamento. Com relação mais especificamente a obras destinadas ao gerenciamento de águas neste período, no ano de 1945 foi criado o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) e a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), que recebeu, conforme já citamos, financiamento do Banco Mundial. Três anos depois foi criada a Comissão Vale São Francisco (CVSF) que, segundo Lacorte (1994), foi a primeira experiência brasileira de planejamento regional gerenciado por uma política federal.

Contudo, a enorme capacidade hídrica existente no Brasil sempre serviu de desculpa para justificar a falta de investimentos adequados em saneamento e propagar uma cultura de desperdício, não suscitando em governos ou na sociedade em geral preocupações sérias no que diz respeito a problemas de poluição e quadros de escassez. Os principais problemas relacionados à falta de acesso a recursos hídricos no Brasil provêm da combinação de fatores como crescimento demográfico e industrial, concomitantemente à falta de políticas de saneamento e abastecimento adequadas. Este problema acentuou-se principalmente a partir dos anos 50, início de um período de intenso processo de industrialização que gerou quadros de elevado crescimento urbano desordenado. O discurso do desenvolvimentismo tomou conta da década de 1950, se opondo a qualquer forma ou mesmo tentativa de discurso ou ação ambiental, atitude que soaria na época como reacionária ao desenvolvimento.

O governo Juscelino Kubtscheck<sup>75</sup> com objetivos de promover a industrialização através de seu plano de metas, tendo por lema proporcionar ao Brasil “cinquenta anos em cinco”, passou a criar condições para acelerar o processo de industrialização através de juros baixos, linhas de crédito, isenção fiscal e concessão de terrenos, tudo através de uma abertura do país ao investimento de capital estrangeiro. Empresas multinacionais chegaram ao país visando produzir para o mercado interno, focalizando a acumulação de capital no setor de bens de consumo duráveis, que Oliveira (1980) caracteriza como Departamento 3 da economia. O Estado, como já ocorrera com Vargas, continuava a garantir a infraestrutura do

---

<sup>75</sup> Sobre o governo JK, consultar Almeida (2006).

país para atuação do grande capital. A política de águas continuou mantendo o foco na produção industrial, no caso, na geração de energia elétrica, sendo que 43,4% dos investimentos designados no plano de metas durante o período do governo Juscelino foram direcionados para setor elétrico<sup>76</sup>.

Durante a década de 1960, o golpe militar instaurou uma ditadura de 20 anos no Brasil e bloqueou uma saída política mais popular e nacionalista, instaurando assim um caminho conservador para a economia da época. O Brasil se alinhou fielmente aos Estados Unidos e neste contexto se observou uma série de medidas que visava reformar a economia. Dentre elas ocorreu a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em substituição das políticas de estabilidade no trabalho. Até 1964 os trabalhadores que atingissem 10 anos no mesmo emprego não podiam por lei serem demitidos. Os militares visando baratear a força de trabalho, flexibilizaram a legislação reduzindo assim os custos para as empresas. Na realidade a criação do FGTS foi uma poupança utilizada mais para financiar obras de infraestrutura e saneamento básico do que garantir uma estabilidade para o trabalhador que fosse demitido. Os fundos para gerir o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) vinham do FGTS gerido na época pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>77</sup>.

Durante o governo militar, o setor de águas continuou subordinado ao de energia. A construção de grandes barragens voltadas para usinas hidrelétricas tiveram na década de 1970 o seu ápice com o início da construção das usinas de Tucuruí no Pará e Itaipu no Paraná, a maior do mundo. Com objetivo de suprir a demanda por energia elétrica, os prejuízos socioambientais foram imensos, atingindo diretamente populações ribeirinhas e pequenos agricultores familiares<sup>78</sup>. Conforme destaca Jacobi e Souza (2010, p. 03), se por um lado a expansão do setor hidrelétrico brasileiro garantiu o suprimento da demanda por eletricidade necessária para a industrialização e urbanização, teve em contrapartida empreendimentos

---

<sup>76</sup> Dado retirado de um estudo do BNDES sobre o setor elétrico no Brasil. GOMES, A.C.S.; ABARCA, C. D.; FARIA, E.S.T; FERNANDES, H.H. O Setor Elétrico. In: BNDES. BNDES 50 anos: Histórias setoriais. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: < [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_setorial/setorial14.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial14.pdf)> Acesso em 13/02/2010.

<sup>77</sup> Sobre o BNH, consultar o estudo do IPEA, Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. Disponível em < [http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0654.pdf](http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf)> Acesso em 15/02/2010.

<sup>78</sup> Segundo estudo de Sergio Koifman (2001, p 10-11) sobre os impactos das hidrelétricas na Amazônia: “Uma das experiências de implantação de barragens pelo setor elétrico mais estudadas é a da hidrelétrica de Tucuruí no Pará, a qual inundou 2.430km<sup>2</sup>, atingindo diretamente, através do alagamento, as áreas indígenas Asuriní, Gavião, Suruí, Parakanã e Xikrín, bem como as áreas Guajará e Krikatí.

polêmicos e que não se justificavam do ponto de vista dos impactos gerados e da quantidade de energia que passaram a produzir.

A construção das hidrelétricas de Tucuruí e Itaipu em nenhum momento tiveram a mesma fiscalização ambiental e toda pressão e polêmica em torno de licenças que o projeto de construção da hidrelétrica no rio Xingu vem tendo. A pressão de movimentos sociais, indígenas e ambientalistas contra a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte vem sendo intensos, denunciando que os estudos de impactos ambientais realizados pelo governo para a construção da usina são insuficientes e superficiais. Embora até o presente momento a licença definitiva para a construção de Belo Monte esteja sendo analisada pelo IBAMA, o mesmo já autorizou o início do canteiro de obras e dos alojamentos para os trabalhadores<sup>79</sup>.

Servindo a um projeto de desenvolvimento nacional, as hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí foram construídas sem nenhuma preocupação socioambiental, sendo vistas apenas como instrumentos estratégicos para alavancar o processo de desenvolvimento industrial e urbano para atender as demandas por energia elétrica.

A questão das hidrelétricas reflete o contexto em que as mesmas foram planejadas e construídas. Durante a década de 1970, as preocupações e pressões em torno de fatores socioambientais começavam a ganhar maior destaque no cenário internacional, principalmente a partir da Conferência de Estocolmo. No entanto, não tinham o peso suficiente, principalmente no Brasil, para barrar ou mesmo exigir maior atenção com as populações locais ou com a fauna e a ecologia da região. Não existia uma legislação ambiental eficiente que pudesse exigir qualquer rigor na construção das barragens, e o setor de águas, conforme já pontuamos, estava totalmente subordinado ao de energia.

O governo militar na metade da década de 1970 buscava garantir sua popularidade com base na propaganda em torno do milagre econômico, do desenvolvimento industrial capitalista e da industrialização a qualquer custo, sendo praticamente utópico imaginar que o governo teria qualquer preocupação com questões socioambientais na construção de Tucuruí ou Itaipu. O que importava naquele momento era somente a geração de energia hidrelétrica que pudesse suprir a demanda urbana e industrial. O projeto de desenvolvimento adotado pelo governo militar privilegiou a construção de regiões metropolitanas altamente industrializadas

---

<sup>79</sup> No início de 2012 ocorreram denúncias de irregularidades envolvendo o processo de desapropriação de terras na região do Xingu (PA) para construção da hidrelétrica. De acordo com a página on-line do jornal Valor Econômico do dia 10/01/2012, a empresa responsável pela obra, a Norte Energia S.A. (Nesa S. A.) rebateu tais acusações desmentindo tais denúncias e acusando entidades contrárias a obra pelas acusações. A Nesa S.A. informou que a declaração em favor de Belo Monte foi emitida em dezembro de 2011 pela Aneel. Fonte: <<http://www.valor.com.br/empresas/1182910/empresa-nega-desapropriacao-indiscriminada-de-areas-em-belo-monte>> Acesso 10/01/2012.

de modo a tratar os recursos naturais como fonte de matéria prima ilimitadas. Passados quase 40 anos da construção dessas usinas, podemos perceber que pouca coisa mudou, de modo que os fatores econômicos são sempre colocados acima de qualquer questão social ou ambiental.

Além do setor de energia elétrica, os serviços de água durante o governo militar teve no Planasa<sup>80</sup> uma forma de centralizar os capitais, bem como a gestão do setor de saneamento e abastecimento com a intenção de viabilizar um alto volume de investimentos e assim tornar possível a grande expansão na indústria da construção civil durante os anos 1970. Para isso, as companhias estaduais de saneamento (CESBs) se tornaram as responsáveis pelo saneamento básico nos estados brasileiros, recebendo dos municípios as concessões dos serviços de água e esgoto.

Segundo o IPEA (1995), o Planasa obteve certo sucesso nos seus objetivos, no caso, elevou o número de domicílios ligados à rede de água e esgoto de 55% em 1970 para 83% em 1983, sendo que a meta era atingir 80%. Porém, no referente a coleta de esgotos, o número de domicílios atendidos girou em torno dos 35%, ou seja, abaixo da meta estabelecida que era de 50%. De acordo com Almeida (1977), atender 80% da população urbana significaria fornecer água potável regularmente para cerca de 65 milhões de brasileiros.

O IPEA (1995) aponta ainda que as camadas populacionais que não tiveram seus domicílios atendidos pela coleta de esgoto eram as pertencentes às classes mais baixas da população, coincidentemente as que não teriam condições de garantir o retorno do investimento feito pelo governo. Entretanto, mesmo tendo assegurado um grande atendimento de serviços de água e esgoto até o começo dos anos 1980, o Planasa entrou em crise em 1986, principalmente depois da falência do BNH, o que refletia o momento de recessão e crise inflacionária do país na década de 1980.

Outro aspecto importante no gerenciamento hídrico no Brasil na década de 1970 foi a criação dos primeiros comitês de bacias hidrográficas no país. De acordo com Setti (2001), o primeiro comitê foi criado em 1976 a partir de um acordo do Ministério de Minas e Energia com o governo de São Paulo. O principal objetivo desta união do governo estadual paulista com uma instituição do governo federal era contornar problemas e conflitos na região metropolitana de São Paulo no que se refere ao uso da água, além da tentativa de buscar melhores condições sanitárias nas bacias do rio Tietê e do Cubatão (SETTI, 2001).

---

<sup>80</sup> Maiores detalhes sobre o Planasa pode ser encontrado no livro “Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA” de Wanderley J. Manso de Almeida (1977). Coleção Relatórios de Pesquisa do IPEA.

Outro fato que vale destacar durante a década de 1970 é a criação em 1974 da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), que era vinculada ao Ministério do Interior. Viola (1987) relata que a SEMA foi criada pelo governo Geisel com o objetivo de cumprir exigências de instituições internacionais quanto à existência desse tipo de órgão para elaboração de relatórios de impacto ambiental que passavam a ser necessários para aprovação de empréstimos para grandes obras públicas<sup>81</sup>.

A partir da experiência do comitê especial de bacia hidrográfica nos rios Tietê e Cubatão, em 1978 foi criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) através da portaria 90 de 29 de março de 1978. O CEEIBH tinha como objetivo buscar a utilização racional das águas das bacias hidrográficas dos rios da União.

De acordo com Granziera (2001), o CEEIBH também ficou com a função de classificar os cursos de água do país, criando a partir de 1979 comitês executivos de bacias em alguns dos principais rios brasileiros. Assunção e Bursztyn (2001) destacam ainda que a criação do Comitê de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) e vários comitês executivos nas bacias hidrográficas mais impactadas do país, foi uma primeira tentativa do governo no sentido de integrar as ações de intervenções nas bacias hidrográficas e contornar interesses competitivos e conflitantes.

No entanto, o Brasil adentrava a década de 1980 inserido num contexto de grande instabilidade política e grave crise econômica, caracterizada por altos índices de inflação e grande dívida externa. Viviam-se o fim do regime militar e havia grande expectativa quanto à possibilidade de eleições diretas para presidente e mudanças sociais. É como reflexo cenário marcado por uma vulnerabilidade econômica e social que o Planasa entrou em colapso e o BNH abriu falência. Com a extinção do BNH, a gestão do sistema financeiro de saneamento e da habitação passou a ser gerido pela Caixa Econômica Federal. Vargas (2005) coloca como as causas da crise do Planasa:

“[...]falta de transparência das companhias estaduais de saneamento, cuja gestão centralizada permanecia desconectada de qualquer controle social por parte dos usuários ou dos poderes públicos locais, ao passo que subordinavam-se a objetivos macroeconômicos do governo federal (como reajustar tarifas abaixo da inflação), ou ainda a interesses privados

---

<sup>81</sup> Conforme observamos ao analisar os relatórios anuais de desenvolvimento do Banco Mundial, foi a partir de meados da década de 1970 em meio às pressões ambientalistas que o BIRD começou a nutrir preocupações quanto aos impactos que problemas ambientais poderiam causar na economia mundial, passando assim a exigir mesmo que timidamente, algumas ações de controle da poluição e maiores cuidados com os recursos naturais ao financiar projetos de infraestrutura.

associados a obras “faraônicas”, de propriedade duvidosa e retorno econômico extremamente lento ou inexistente.” (VARGAS, 2005, p. 62).

O modo de organização do Planasa continua de certa forma presente na estrutura de mercado de saneamento básico do país na medida em que o FGTS é formalmente a principal fonte de investimentos públicos neste setor. As CESBs ainda predominam na prestação de serviços de saneamento, e a gestão do Sistema Financeiro de Saneamento foi transferida para a Caixa Econômica Federal, que por sua vez não herdou as funções regulatórias do BNH pois os recursos passaram a ser disponibilizados para os municípios (VARGAS, 2005, p. 62-63). Durante a primeira metade da década de 1980, vale ainda destacar a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), a edição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, e a criação em 1985 do Ministério Extraordinário de Irrigação através do Programa Nacional de Irrigação e do Programa de Irrigação do Nordeste.

No cenário político, em meio à crise econômica dos anos 1980, o Brasil vivia durante o governo Sarney a expectativa da Constituinte. Promulgada em 1988, a nova Constituição destacou-se por contemplar alguns direitos sociais como a licença paternidade e a redução da jornada de trabalho para 44 horas semanais. No que se refere ao gerenciamento dos recursos hídricos, a constituição de 1988 estabeleceu o domínio estatal sobre as águas<sup>82</sup>. Houve também uma flexibilização institucional no setor de saneamento básico, caracterizado por uma descentralização política, administrativa e fiscal. Na visão de Vargas (2005), houve a partir de então um fortalecimento do poder decisório dos Estados e municípios quanto à concessão de serviços de saneamento básico. Até então, como já apontamos, o setor era marcado por uma centralização excessiva no poder federal, inclusive no que se refere ao planejamento, tarifas e financiamento.

Embora a Política Nacional de Recursos Hídricos do Brasil tenha sido implantada em 1997, foi durante a década de 1980 que uma preocupação maior quanto à criação de um marco regulatório para o setor de águas no Brasil teve início. Não há como compreender a fundo sua elaboração e implantação sem abordar o contexto citado. No período em questão, o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica através da portaria 1.119/83 estabeleceu a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Recursos Hídricos para o Brasil.

---

<sup>82</sup> De acordo com o inciso III, do Artigo 20 da Constituição Federal de 1988, são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

Toda a discussão em torno da proposta de elaboração do referido Plano fez com que fosse incluído na Constituição Federal um dispositivo através do artigo 21, inciso XIX dando competência a União de instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como estipular os critérios para realização de outorga do uso da água. Conforme já pontuamos rapidamente, aspectos como o domínio estatal sobre as águas e descentralização foram contemplados, tendo sido deixado claro que era competência da União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 21, XIX).

A descentralização do setor de águas do governo federal e sua desvinculação do Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica foi algo muito debatido durante os anos 1980, principalmente devido ao momento que o país passava a viver com a abertura política, fim do regime militar e volta da democracia. Além do mais, a questão ambiental começava a se fazer mais presente nas agendas de governos e da sociedade, e a preocupação com a deterioração e escassez dos recursos naturais era um tema que passava a ser cada vez mais relevante, o que fez com que pressões da sociedade civil por mudanças nos rumos das políticas direcionadas na gestão hídrica do Brasil comessem a ficar mais latentes. Jacobi et al (2009) salienta:

Somente após a abertura política a partir de 1978, começou-se a democratização da discussão da gestão das águas, onde agentes sociais podiam ter uma atuação mais efetiva nas decisões sobre os usos das águas. A preocupação com a qualidade do meio ambiente foi relevante para alterar o quadro anterior. Este fato é revelado através da adoção, no discurso oficial, da questão do desenvolvimento sustentável, e da discussão sobre a gestão sustentável dos recursos hídricos. A bacia é definida como a unidade de gestão, sendo este conceito incorporado ao Plano Estadual de Recursos Hídricos. Mesmos os empreendimentos hidrelétricos devem ser pensados com a finalidade não somente de gerar energia, mas possibilitar usos múltiplos dos reservatórios. (JACOBI et al, 2009, p 63-64)

Questões como descentralização e gestão participativa passaram então a permear o debate sobre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos que começou a ser elaborado pelo governo logo no início dos anos 1990. A partir da Constituição de 1988, os Estados e municípios passaram a ter autonomia para elaborarem legislações próprias e gerir os recursos hídricos de seu domínio. Especificamente no Estado de São Paulo foi instituído em 1991 a Política Estadual de Recursos hídricos através da lei estadual 7.663 de 30 de dezembro, que entre outras medidas instituiu no Estado a bacia hidrográfica como unidade

territorial de planejamento e gerenciamento, e reconheceu a água como um bem público de valor econômico, cuja utilização deveria ser cobrada de acordo com as características da bacia hidrográfica<sup>83</sup>.

Gestão participativa e democrática dos usuários e descentralização em bacias hidrográficas com autonomia administrativa eram as principais reivindicações da sociedade organizada. Tais reivindicações eram consonantes às políticas já utilizadas em outros países principalmente na França e Inglaterra<sup>84</sup>, além de serem muitas vezes, como demonstramos anteriormente, recomendações do próprio Banco Mundial. Porém, as recomendações do Banco Mundial para o setor hídrico, bem como as políticas adotadas na Europa, pareciam ter um objetivo que ia muito além de uma gestão voltada apenas a participação democrática do usuário, descentralização do setor e ações técnicas de sustentabilidade. A questão central aparenta ser a valorização econômica da água e sua administração a partir das leis do mercado.

Essa consonância do Brasil com as políticas de águas implantadas em outros países é observada por Cánepa (2003) ao afirmar que além de uma descentralização do governo federal houve a partir da Constituição de 1988 um alinhamento a tendência mundial do que vinha sendo feito no setor hídrico, ou seja, modelos de gestão que se dizem pautados na democracia quanto a escolha dos rumos a serem tomadas no referente à direção das políticas de controle adotadas. Nesse sentido várias leis estaduais foram estabelecidas antes mesmo que uma lei federal fosse implantada:

Foram promulgadas diversas leis estaduais (como a 7763/92, de São Paulo, e a 10.350/94, do Rio Grande do Sul), bem como a lei federal 9433/97, todas mais ou menos inspiradas no modelo francês de gestão de recursos hídricos, isto é, um modelo descentralizado e participativo operando através dos comitês de gestão de bacias hidrográficas, verdadeiros parlamentos das águas encarregados de gerir as águas das respectivas bacias numa perspectiva condominial. (CÁNEPA, 2005, p 64).

A cobrança pelo uso da água embora não constasse no texto da Constituição de 1988 foi adotada na lei de águas do Estado de São Paulo de 1991. O amparo legal para a cobrança pelo uso da água deu-se em função do artigo 211 da Constituição Estadual que já estabelecia a

---

<sup>83</sup> Cf - legislação:

<[http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/LE/Leis/03\\_LEI\\_n\\_7663\\_de\\_30\\_de\\_dezembro\\_de\\_1991.htm](http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/LE/Leis/03_LEI_n_7663_de_30_de_dezembro_de_1991.htm)>. Acesso em 18/04/2010.

<sup>84</sup> Um aprofundamento mais detalhado sobre as políticas de águas em outras regiões do mundo podem ser encontrados no livro Governança da Água e Políticas Públicas na América Latina e Europa (2010) organizado por Jacobi e Sinisgalli.

cobrança de acordo com as peculiaridades de cada bacia hidrográfica. Legislação parecida foi elaborada no Estado do Ceará através da lei estadual de recursos hídricos de 1992 que também previu a cobrança pelo uso da água de acordo com região ou bacia hidrográfica. A água no início dos anos 1990 já dava sinais que começaria a deixar de ser concebida apenas como um bem público abundante e indispensável aos mais diversos setores, para se tornar um bem escasso, dotado de valor econômico e comercializável. Em partes, certamente tais legislações já refletiam o novo contexto político e econômico que passava a tomar conta do país.

A Constituição de 1988 foi importante ao estabelecer o domínio estatal sobre as águas e determinar a responsabilidade da União em elaborar um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e conseqüentemente dar ênfase à criação de legislações, secretarias, departamentos e regulações específicas para o setor, além de reforçar a necessidade de desvinculação do Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica. Porém, a nova legislação que criaria a nova política de águas para o país foi elaborada num período importante da história recente do Brasil, caracterizada pela reforma do Estado e implantação das políticas neoliberais na economia.

As políticas de águas foram altamente influenciadas por esse contexto, que ao mesmo tempo em que exigia a necessidade de criação de instrumentos regulatórios para os recursos hídricos, deparava-se com cenários de crise ambiental que cada vez mais ganhavam destaque e angariavam preocupações da sociedade. A década de 1990, marcada pelo aprofundamento da globalização financeira no Brasil, deixou claro que a gestão dos recursos hídricos seria pressionada por uma relação dificilmente conciliável entre mercado e recursos hídricos.

#### **4. O CONTEXTO POLÍTICO, ECONÔMICO E AMBIENTAL DA ELABORAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS.**

Mais do que a busca pela sustentabilidade da água doce e pelo atendimento das demandas por abastecimento e esgotamento sanitário, os debates abordando a elaboração de uma legislação específica para os recursos hídricos envolveu desde seu princípio aspectos de ordem econômica nos mais variados interesses. Seja a questão da geração de energia elétrica e principalmente os interesses relativos ao controle das águas e dos serviços dela oriunda, ou mesmo sua precificação, deu o tom do que estaria por vir na criação da nova. Nesse sentido, uma breve exposição da política e da economia brasileira nos anos 1990, focando principalmente o período em que o Brasil foi governado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, se faz necessário.

A Globalização e a entrada do neoliberalismo no Brasil se fizeram de forma mais incisiva relativamente tarde se compararmos com outros países, mesmo que da América Latina, como o Chile e a Argentina<sup>85</sup>. Políticas neoliberais na América Latina tiveram seu início já na década de 1970 com a ditadura de Pinochet no Chile. Em seguida, nos anos 1980, o México após não conseguir pagar os juros da dívida externa abriu seu mercado para entrada de capitais estrangeiros adotando o neoliberalismo a partir da chegada de Salinas a presidência em 1988<sup>86</sup>. No final da década de 1980, com a eleição de Menem na Argentina, Fujimori no Peru e Fernando Collor no Brasil, ocorreu a entrada do neoliberalismo nestes países de forma mais clara, o que redirecionou o caminho das políticas que passariam a ser adotadas durante toda a década de 1990 e início do século XXI. Particularmente no Brasil, a globalização financeira trouxe mudanças significativas para os mais variados setores da economia e influenciou os rumos das políticas ambientais que começaram a tomar corpo e ganhar mais incisivamente os noticiários e os debates acadêmicos e políticos, principalmente a partir da Conferência da ONU sobre meio ambiente no Rio de Janeiro em 1992.

#### **4.1 O contexto político e econômico: Globalização**

Instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional buscaram a partir do chamado Consenso de Washington um plano de ajustamento das economias periféricas. A definição do modelo político econômico neoliberal que foi implantado nos países da América Latina através da cartilha formulada no Consenso de Washington foi adotada em mais de 60 países e teve por base, conforme aponta Fiori (1998), a estabilização macroeconômica, liberação financeira e comercial, e a desregulação dos mercados e privatizações das empresas estatais.

O fim almejado e propagado para implantação de tais regulamentações era aumento dos investimentos e o crescimento econômico, o que raramente foi visto no Brasil nos anos 1990. Podemos definir as diretrizes ordenadas pelo Consenso de Washington resumidas nos itens listados a seguir: (a) disciplina fiscal; (b) racionalização de gastos públicos; (c) reforma tributária; (d) liberalização financeira; (e) reforma cambial; (e) abertura comercial, (f)

---

<sup>85</sup> Conforme relata Cruz (2004, p 101), foi durante a ditadura militar ocorrida entre 1976 e 1983 que Argentina e Chile colocaram em prática plano ambiciosos de liberalização, antes mesmo de ter eclodido a crise da dívida. Cruz (2004, p 101) destaca ainda que tanto no Chile quanto na Argentina, a adesão ao liberalismo econômico ocorreu em contexto de crise social e política profunda, determinado basicamente por processos endógenos.

<sup>86</sup> Conforme abordamos no capítulo referente ao Banco Mundial, após a crise da dívida dos países latino americanos, o FMI e o próprio Banco Mundial passaram a exigir em troca de empréstimos para contenção da dívida a desregulamentação da economia dos países afetados pela dívida.

supressão de restrições ao investimento direto estrangeiro; (g) privatizações; (h) desregulamentações e respeito à propriedade intelectual.

Países considerados subdesenvolvidos, como o Brasil, implantaram durante os anos 1930 aos 1970 uma política de desenvolvimento industrial que por final acabou sendo sufocada pelas crises mundiais da década de 1970 e pelas enormes dívidas contraídas com o financiamento externo a juros flutuantes, que jogou o país na chamada década perdida nos anos 1980. Como salientamos anteriormente, o Banco Mundial financiou no mundo ocidental políticas desenvolvimentistas pautadas no fortalecimento do Estado Nacional desde a década de 1950 até o início das crises dos anos 1970.

No Brasil, a crise da dívida externa, e a crise inflacionária e fiscal do Estado no início dos anos 1980, marcaram o fim do desenvolvimentismo, que teve seu último suspiro com o plano Cruzado no governo Sarney. A abertura comercial promovida pelo governo Collor em 1990, através da extinção de barreiras tarifárias e da redução das alíquotas de importação pode ser considerado o marco inicial das políticas neoliberais no país (BOITO, 1999; LESBAUPIN, 1999).

Além das pressões que a crise da dívida e as agências financeiras multilaterais impunham sobre a periferia para adesão às políticas neoliberais firmadas em Washington, países como o Brasil viviam sob a experiência de políticas desenvolvimentistas problemáticas, que suscitou na sociedade um consenso de que os produtos e serviços nacionais eram caros, ultrapassados tecnologicamente e não respeitavam o consumidor. Naquele momento, juntamente com a pressão que o Brasil sofria pelo FMI e Banco Mundial por reformas no Estado, havia também a insatisfação da população com as crises econômicas e inflação galopante, além da exigência quase que unânime por mudanças econômicas estruturais. Cruz (2004) ao analisar o que chamou de reformas para o mercado nos países em desenvolvimento, afirmou:

[...]ao cabo de mais de uma década de crise, sujeito a sistemático ataque, parece ter sido destruído o consenso produzido nos anos 50 em torno da idéia de desenvolvimento como objetivo nacional prioritário e da convicção de que a montagem de um sistema industrial integrado era o único meio de alcançá-lo. (CRUZ, 2004, p 91).

Terminadas as tentativas de desenvolvimento nacional através da industrialização e da substituição de importações que muitas vezes deu a lógica das políticas econômicas brasileiras, a alternativa encontrada por boa parte dos países da periferia foi à integração na

nova ordem política e econômica que surgiu com a globalização financeira e as políticas neoliberais. Voltando mais uma vez a Cruz:

[...](a) época da intervenção estatal direta para fortalecer a economia e guiá-la de acordo com concepções bem definidas do interesse nacional parecia definitivamente ultrapassada” dando lugar a outros imperativos como cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar, abrir a economia, criar ambientes favoráveis aos investidores externos, na esperança de ganhar com isso, acesso ao capital e aos mercados globais (CRUZ, 2004, p 93).

A Globalização passou a ser vista desde o final dos anos 1980 como um caminho sem volta, uma nova etapa do desenvolvimento capitalista. Comumente, a globalização é definida como uma alteração na estrutura econômica mundial onde o sistema pautado em economias nacionais e no capital estatal estava dando lugar a uma integração mundial de mercados, e as novas estruturas mundiais de poder estariam polarizadas por empresas privadas transnacionais que predominam nos mercados globais; ao mesmo tempo estaria havendo um processo de mundialização da cultura em consonância com uma nova sociedade civil global que se desprende do marco nacional e encaminha suas reivindicações para órgãos internacionais como a ONU, o FMI e o Banco Mundial (FERNANDES, 1998).

Num primeiro momento, vários intelectuais interpretaram ou mesmo analisaram a globalização como um processo amplo e totalizante, que iria muito além dos aspectos puramente econômicos e financeiros. O contexto histórico de final dos anos 1980 e início da década seguinte contribuiu sobremaneira para uma avaliação da nova ordem no sentido de concebê-la como um caminho sem volta.

O fim da Guerra Fria, a queda do muro de Berlim em 1989 e o esfacelamento da URSS em 1991, encerravam um período da história que se arrastava praticamente desde o final da Segunda Guerra Mundial e que havia permeado todas as relações internacionais durante quase 50 anos, impondo fronteiras e regiões delimitadas além da tensão quase constante em torno da possibilidade de um conflito nuclear. A interpretação de alguns pesquisadores sobre a globalização muitas vezes se pautou e se relacionou com o final desse período. Ao passo que certas características da globalização não tiveram em 1989 a mesma atenção e abordagem que desperta nos dias de hoje, principalmente no que diz respeito ao poderio das empresas multinacionais e a supremacia do capital financeiro especulativo frente a todos os outros aspectos antes esperados, como o estabelecimento de uma sociedade civil

globalizada, a questão colocada por muitos autores é que era praticamente impossível resistir a essa nova etapa do capitalismo.

O próprio Octavio Ianni por vezes fazia uma interpretação da globalização neste sentido, entendendo a mesma como um processo civilizatório irreversível e como único caminho a ser seguido. Em entrevista publicada no site *globalizacion.org*<sup>87</sup>, Ianni reconhecia no processo de globalização um novo ciclo intensivo e extensivo de desenvolvimento que o capitalismo ingressou em escala mundial. Dentre várias observações importantes sobre a nova ordem que estava se iniciando, Otávio Ianni afirmava que os grandes atores do capitalismo mundial passaram a ser as grandes corporações transnacionais assessoradas diretas ou indiretamente por organizações transnacionais como o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio e o FMI. Pensava a dimensão da globalização como um processo civilizatório que englobava a mídia, a cultura, a música, os festivais e as competições esportivas, afirmando que a globalização não é apenas um processo econômico, mas também financeiro, tecnológico e cultural.

Ianni reconhecia claramente que a globalização era um processo que se desenvolvia sob os auspícios do neoliberalismo e que a mesma ocorria de cima para baixo, no entanto, percebe-se que Ianni via a Globalização como irreversível de modo que resistir a ela não parecia ser o melhor negócio para os Estados Nacionais<sup>88</sup>. Um aspecto reforçado nas palavras de Otávio Ianni era o poder das empresas transnacionais na sociedade globalizada frente aos Estados Nacionais, a ponto de isentar de certa forma a ação de governantes frente às decisões tomadas por determinados setores do capital privado internacional.

Nesse sentido, não haveria muito que fazer a não ser a inserção nesse processo e a busca dentro dele por melhores formas de desenvolvimento social e econômico. Em artigo publicado na Revista Econômica da Universidade Federal Fluminense, Ianni afirmava que os indivíduos e coletividades estariam mais aptos a agir no mundo globalizado a partir do momento em que melhor compreendessem o processo que se desenvolvia em escalas regional,

---

<sup>87</sup> A entrevista completa de Octavio Ianni pode ser obtida no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.globalizacion.org/entrevistas/IanniGlobalizacaoRepolitizacao.htm>> Acesso em 15/06/2010.

<sup>88</sup> Interessante destacar a afirmação de Ianni sobre o papel do jovem nesse processo, afirmando que o mesmo deveria passar a se entender como cidadão do mundo: “*Essa geração é desafiada a se repolitizar. Não mais em termos de um projeto político nacional, se o candidato a presidente vai ser esse ou aquele. É preciso entender que agora ele é membro de uma sociedade que é mundial, o jovem é um cidadão do mundo. Precisa tomar consciência de que, se uma grande corporação decide mudar uma fábrica de um país para outro, ela faz isso sem consultar ninguém, nem o presidente, muito menos os trabalhadores. Todos precisam ter esse discernimento, mas em especial a juventude.*”

nacional e mundial. Dessa forma, vale destacar uma de suas afirmações sobre a mudança que passaria a ocorrer nos Estados Nacionais:

[...]o Estado Nação “mudou de lugar”, já que se forma um novo mapa do mundo, no qual as corporações transnacionais, secundada pelo Grupo dos sete, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), e Organização Mundial do Comércio (OMC) provocam e exigem a “Reforma do Estado” e a abertura dos “mercados emergentes”, compreendendo a desestatização, desregulação e privatização envolvendo, inclusive, a transformação das áreas da saúde, previdência, legislação trabalhista e educação em setores de inversão de capital privado nacional, regional e transnacional. Está em curso a satanização e destruição de projetos nacionais, capitalistas e socialistas, bem como a simultânea instauração de projetos de transnacionalização, o que transforma a “economia nacional” em província do capitalismo global. É claro que assim se criam sérios desafios ao exercício da soberania nacional e às condições de construção de hegemônias alternativas. (IANNI, 1999, p 115).

A partir do instante que o Estado Nação altera seu papel, conforme aponta Ianni (1999), ele é praticamente obrigado a realizar reformas nos mais variados setores da economia em pró da iniciativa privada e do capital internacional, e o modo que é conduzido as políticas públicas se alteram substancialmente afetando e mudando o conceito acerca de tudo que é público. Na realidade, o que passava a entrar em jogo era a capacidade de cada Estado em transformar o máximo de bens públicos e serviços em capital privado de acordo com os mandamentos do Banco Mundial e FMI.

Para alguns autores a globalização sob os auspícios do neoliberalismo fixou-se de forma mais abrupta apenas sob aspectos econômicos e financeiros. Principalmente na América Latina, Boito Jr. (1999) aponta que as políticas neoliberais que acompanharam o processo de globalização tinham por objetivo em primeiro lugar aumentar a exploração financeira da região, enquadrando as economias nas novas exigências do imperialismo, e restringindo a autonomia política dos Estados periféricos.

Nesse sentido pode-se dizer que as políticas de desregulamentação de serviços e bens, antes geridos pelo Estado, passaram a configurar dentro desta lógica uma nova frente de acumulação de capital para as empresas que operam em escala internacional. Boito Jr. (1999) acrescenta ainda que estas empresas embora operem em diversos países, são multinacionais que têm a maior parte dos seus ativos e do seu mercado no próprio país de origem e neste sentido, para que sejam aplicadas tais políticas de desregulamentação nos serviços geridos pelo Estado para posterior concessão privada, é necessário uma forte intervenção estatal no

que diz respeito a modificações e implementações de novas legislações que permitam a objetivação do projeto neoliberal. Embora o neoliberalismo pregue a ação mínima do Estado, o papel dos governos é fundamental na implantação das reformas nas legislações e nas constituições nacionais, fazendo com que muitas vezes pareça haver uma relação de cumplicidade entre Estado e capital privado.

Fernandes (1999) trata as características normalmente exaltadas da globalização como uma armadilha, enfatizando que questões como confinamento econômico nacional, globalização produtiva e financeira, e a dissociação entre mercado, empresa e Estado não passam de puro mito. Entre outras contestações, o autor afirma que as economias capitalistas nunca ficaram confinadas aos seus respectivos espaços nacionais. Nesse sentido, ao citar Marx (*O Capital*), indica que o capitalismo europeu se originou em grande parte da acumulação originária promovida pela espoliação sistemática do ouro e da prata das Américas. Afirma também que em torno de 70% a 75% do valor adicionado das grandes corporações dos países capitalistas continuam sendo produzidos nos seus países de origem e não em escala global como se supõe. Quanto à globalização financeira, Fernandes (1999) a contesta, afirmando que os ativos dos principais fundos de investimentos dos Estados Unidos e da Europa continuavam concentrados em ativos nacionais em cerca de 88%. Contudo, importante análise Fernandes faz sobre as relações entre mercado, empresa e Estado, que para os entusiastas da globalização estariam totalmente dissociados:

[...]parece altamente questionável a contraposição indiferenciada da Empresa ao Estado Nacional no discurso dominante sobre a globalização. Em toda a história do capitalismo, sempre existiram “empresas” e “empresas” (poucas das quais puderam ou podem comandar a constituição e exploração de mercados mundiais), e “Estados” e “Estados” (poucos dos quais concentraram ou concentram poder político e militar suficiente para impor uma determinada ordenação a esses mercados). Desde a concessão dos monopólios oficiais para as grandes companhias de navegação nos antigos sistemas de colonialismo aberto, os Estados mais fortes sempre procuraram estabelecer territórios econômicos os mais amplos possíveis no interior do mercado mundial, reservando a exploração para determinadas empresas sediadas na metrópole. Nos dias de hoje, as grandes empresas transnacionais continuam a explorar as assimetrias de poder político no sistema internacional para abrir, conquistar, consolidar e proteger mercados. Deste ponto de vista, a relação entre o capital que busca expandir-se globalmente e os Estados centrais do sistema internacional não tem nada a ver de “exterior” ou “descolada”. Na verdade essa relação é tão íntima que chega a ser promiscua. Este talvez seja, de todos, o ponto mais evidente para nós. Afinal, basta lembrar episódios recentes com a pressão pesada exercida pelo Estado norte-americano para forçar os países em desenvolvimento a aprovar legislações nacionais de patentes favoráveis aos interesses das grandes empresas estadunidenses; ou então o envolvimento direto dos governos e

serviços secretos dos Estados Unidos e da França (a favor, respectivamente, das empresas Raytheon e Thompson) na polêmica concorrência do Serviço de Vigilância da Amazônia (SIVAM) aqui no Brasil; ou, ainda, a ação arrogante de Washington para forçar a dissolução do MERCOSUL e adesão dos países membros a Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA). O fato é que estes desenvolvimentos só podem ser compreendidos a partir do reconhecimento da ação entrelaçada de Estados e empresas no sistema internacional. (FERNANDES, 1999, p 17-18).

Aparentemente o processo de globalização e ascensão de políticas econômicas neoliberais constituiu uma nova fase de evolução capitalista na qual a exploração financeira da periferia foi o principal objetivo a partir da imposição de reformas por parte das instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. Mais do que isso, o processo de globalização predominado pela questão econômica e financeira sobre os demais temas fazia parte, de acordo com Chesnais (1996), de uma nova fase do imperialismo norte americano que se iniciou em 1980, denominado de Mundialização do Capital e caracterizado pela predominância do capital financeiro em meio a um contexto marcado por baixíssimas taxas de crescimento econômico por todo o mundo, seja no centro do sistema ou na periferia, e que tinha por características: (a) deflações constantes; (b) crescimento do desemprego a nível mundial acompanhado de flexibilização dos direitos trabalhistas e; (c) rebaixamento dos salários e aumento das desigualdades de renda entre os países.

Segundo Chesnais (1996), o embrião desse processo se encontra nas crises de super produção dos anos 1970 e conseqüentemente nos governos conservadores de início dos anos 1980 nos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha que deram ênfase a políticas monetárias restritivas ao crescimento econômico e tinham como objetivos maiores o controle inflacionário.

A livre circulação de capitais, conforme aponta Chesnais (1996), pode ser interpretada no sentido da acumulação e internacionalização do capital, ou seja, as políticas de desregulamentação adotadas a partir da crise de super produção dos anos 1970 se caracteriza essencialmente pela alteração do funcionamento do capitalismo, não sendo por si apenas mais uma fase do seu desenvolvimento iniciado há mais de um século, mas sim, uma fase na qual predomina o livre trânsito no mundo do capital financeiro como nova forma de lucratividade.

Neste processo denominado por Chesnais (1996) como mundialização do capital, há uma característica importante que afeta diretamente o setor de produção e de serviços públicos: ao mesmo tempo em que ocorre um processo de centralização financeira e concentração industrial a níveis nacionais e internacionais, há também uma interpenetração do

capital entre os países, fator que possibilita a criação de diversas estruturas monopolistas transnacionais que atuam no setor de serviços e na indústria a partir do investimento internacional e da fusão e aquisição de empresas.

Um dos grandes interesses das corporações que se formam a partir da mundialização do capital é o setor de águas. Este é considerado como um dos principais objetivos de empresas que visam lucro através da aquisição do controle dos serviços e recursos hídricos, principalmente nos países que já possuem uma estrutura pública pronta e características hídricas favoráveis. A partir das desregulações e das reformas realizadas na maior parte dos países que adotaram o receituário neoliberal, a ação de corporações internacionais no setor de águas a partir da comercialização dos serviços até então tidos como públicos passaram nos últimos anos a ser mais comum do que se imagina. De acordo com Barlow e Clarke (2003):

Agora os serviços de água estão na mira das empresas com fins lucrativos. Dois conglomerados transnacionais localizados na França, a Vivendi e a Suez, agora são chamados de General Motors e Ford Motor Company da indústria mundial da água. Em 2000, a Vivendi e a Suez foram classificadas, na Global Fortune 500 em 91º e 118º lugares, respectivamente. Elas são proprietárias ou têm participação majoritária, em empresas de água em mais de 130 países em todos os cinco continentes e em conjunto fornecem atualmente serviços de água para mais de 100 milhões de pessoas no mundo inteiro. (BARLOW e CLARKE, 2003, p. 102).

Dentro desse novo contexto mundial e posteriormente com o fim do chamado socialismo real nos países do leste europeu, as políticas de livre mercado e de capitais tiveram um impulso relevante e afetaram substancialmente o setor de águas por todo o mundo, principalmente nos países periféricos.

Porto Gonçalves (2008) ao afirmar que instituições financeiras como o Banco Mundial, que até a década de 1970 estimulavam o desenvolvimento com base no fortalecimento do papel do Estado, e agora impunha aos países periféricos afundados em dívidas a adoção de políticas privatizantes, demonstra como o receituário neoliberal imposto pelas instituições financeiras afetou e afeta o setor de águas forçando a privatização e a gestão terceirizada:

Segundo documento BID-CEPAL, de 1998, “quase todos os governos da América Latina e Caribe anunciaram políticas de aumento da participação privada nos serviços públicos relacionados à água”, na verdade aceitando as orientações do próprio Banco Interamericano de Desenvolvimento que nesse

mesmo documento assinala que “o Banco apoiará e estimulará a participação do setor privado e de um setor público com capacidade de fluidez e regulação em todas as atividades e serviços referentes á água; como componentes importantes de ações ampliadas para a modernização de sub-setores de abastecimento de água e saneamento, hidroelétricas e irrigação, assim como do setor de recursos hídricos como um todo” (BID. *Strategy for Integrated Water Resources Management (ENV-125)*. Washington, dezembro de 1998). Observe-se portanto, a primazia dada às ações do setor privado e ao papel do Estado na fluidez e regulação, isto é, como guardião das normas que garantam o setor privado. Não olvidemos que, também aqui, são dos países imperialistas a quase totalidade das grandes corporações empresariais que vêm se constituindo no setor, sobretudo nas grandes e médias cidades da América Latina (Bechtel Co., Coca Cola, Pepsi Cola (EUA), as francesas Suez/ONDEO, antiga Lyonnaise des Eaux, e Vivendi, a inglesa Thames Water, a suíça Nestlé, entre mas mais importantes). (PORTO GONÇALVES, 2008, p. 4-5).

O aumento da participação privada nos serviços de água e saneamento básico são conseqüências do processo de globalização econômica e transferência de renda do setor público para o privado. Internamente, o primeiro mandato do governo Cardoso propiciou um contexto de certo modo favorável para a privatização de empresas e serviços. Cardoso buscou implantar uma reforma estrutural e patrimonial do setor público, adotando medidas de restrição das finanças dos governos estaduais e dos municípios, limitando a capacidade fiscal dos mesmos conforme veremos nos próximos capítulos.

Com a expansão neoliberal já tendo tomado conta dos países centrais, o objetivo parecia ter sido adentrar o leste europeu ex-comunista, o leste asiático e a América Latina, extremamente afetada pelas crises dos anos 1970 e pela primeira onda de políticas neoliberais adotadas na Inglaterra e nos Estados Unidos.

#### **4.2 – A inserção do Brasil no Processo de Globalização**

No início dos anos 1980, países endividados externamente como Brasil, México e Argentina viram suas dívidas duplicarem num prazo de três anos devido à mudança do panorama econômico mundial. Com suas dívidas contraídas a juros flutuantes, o pagamento se tornou quase que impossível, e graves crises econômicas foram a conseqüência<sup>89</sup>. A adoção de políticas econômicas de desregulamentação a partir de orientações neoliberais foi então concebida pelos países latinos americanos como a “salvação” para a crise que se arrastou durante todos os anos 1980.

---

<sup>89</sup> Brasil, México e Argentina representam em 1982 quase 50% dos empréstimos dos bancos internacionais ao mundo em desenvolvimento. Em 1982 a crise veio a tona quando o governo suspendeu os pagamentos de juros diante de uma situação de insolvência. (OLIVEIRA, PIRES E SANTOS, 2006, p. 21)

A inserção do Brasil no processo de globalização, e conseqüentemente a adoção das reformas neoliberais em seu território começaram a ser realizadas no governo de Fernando Collor de Melo, destituído do cargo por impeachment em 1992. Contudo, as políticas neoliberais no Brasil se proliferaram de modo mais amplo logo no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso que durou de 1995 a 1998. Como ministro da fazenda no governo de Itamar Franco, Fernando Henrique conseguiu o trunfo que lhe valeria ganhar as eleições presidenciais de 1994: o Plano Real. Não cabe aqui discutirmos todo o processo de implantação do plano, mas sim, destacar a importância do mesmo na eleição de Cardoso, principalmente devido à derrubada da inflação e a estabilização da moeda. Nas palavras de Singer (1999), foi o plano real que sustentou a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994<sup>90</sup>.

Junto da criação da nova moeda, o governo realizou a abertura financeira através da desregulamentação de capitais. 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. Seu sucesso inicial garantiu a eleição de Cardoso no primeiro turno das eleições presidenciais em 1994<sup>91</sup>. Conforme aponta Filgueiras (2000), o Plano Real foi fruto do processo de globalização financeira, que veio a aumentar o movimento de capitais especulativos e a formação de um mercado financeiro mundial, fazendo com que o preço a ser pago por esse tipo de combate a inflação fosse bastante alto<sup>92</sup>.

Ao analisar as medidas adotadas pelo governo Cardoso logo no seu primeiro mandato, fica nítido a consonância com as recomendações do Consenso de Washington. Cardoso parecia acreditar, ou pelo menos queria fazer a população acreditar que a adesão ao neoliberalismo seria uma forma de gerar investimentos e desenvolvimento para o Brasil.

---

<sup>90</sup> Elaborado de acordo com os ditames do Consenso de Washington no que diz respeito à estabilização da moeda, o Plano Real começou a ser elaborado no 2º semestre de 1993 quando o presidente Itamar Franco nomeou para ministro da economia o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. O Plano Real, com o objetivo de acabar com a crise inflacionária que perdurou por toda a década de 1980, se fundamentou na tentativa de cortar a inflação inercial e por outro lado estabelecer uma âncora cambial (Corsi, 1999). Foi adotado inicialmente a URV (Unidade Real de Valor), que realizou a mediação entre o cruzeiro e a nova moeda - o Real - fazendo com que a nova moeda ficasse longe do risco da inflação. O Real foi um ajustamento das economias periféricas e as intenções com o plano eram claras e consonantes com o Consenso de Washington: (a) combate à inflação com base na valorização da moeda nacional e dolarização da economia; (b) reforma do Estado com privatizações, reformas e desregulamentações dos mercados; (c) flexibilização financeira e comercial (FIORI, 1998).

<sup>91</sup> Maiores detalhes sobre o Plano Real e as reformas fiscais realizadas no Brasil durante os anos 1990, consultar Paulino (2008).

<sup>92</sup> Filgueiras (2000) ao afirmar que o preço pago pela estabilização econômica e combate da inflação foi alto, refere-se aos altos índices de desemprego, quebra de várias indústrias nacionais, privatizações, entre outros problemas apontados por ele como as conseqüências de implantação de uma política que privilegiou o ajuste fiscal e o combate a inflação.

Numa conferência realizada pelo ex-presidente no ano de 1996 com o título “Globalização e outros Temas Contemporâneos”<sup>93</sup> podemos entender que o mesmo considerava que ficar de fora do processo de globalização manteria os países da periferia numa condição subalterna de pobreza e miséria. Ao mesmo tempo, apontava para as necessidades de transformação do Estado junto à globalização econômica. De acordo com o discurso de Cardoso<sup>94</sup>:

Intimamente vinculada à questão da globalização econômica é a mudança no papel do Estado. A globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo o espaço disponível para as escolhas nacionais. Já mencionei que os requisitos para a competitividade externa levaram a uma maior homogeneidade nos aspectos institucionais e regulatórios dos Estados, que tais requisitos deixaram menor margem de manobra para estratégias nacionais altamente diferenciadas em relação, entre outros, ao trabalho e à política macroeconômica.[...] (CARDOSO, 1996, sem paginação)

A citação indica o papel que o Estado brasileiro teve durante o governo de Cardoso, ou seja, uma total submissão as políticas econômicas recomendadas pelas instituições multilaterais que buscavam regulações homogêneas necessárias para que o capital privado pudesse obter livre circulação entre os países. Nesse sentido, ainda com relação ao papel do Estado na economia globalizada, Cardoso<sup>95</sup> chama a atenção para a função do mesmo e os novos desafios que a ele estariam designadas, no caso:

[...]um Estado que seja capaz de mobilizar seus recursos escassos para atingir prioridades selecionadas, um Estado que possa canalizar seus investimentos para as áreas vitais na melhoria da posição competitiva do país, tais como infra-estrutura e serviços públicos básicos, entre os quais melhor educação e saúde; um Estado que esteja pronto a transferir para mãos privadas empresas melhor administradas por elas; um Estado, finalmente, no qual os funcionários públicos estejam a altura das demandas da coletividade por melhores serviços”<sup>96</sup>. (CARDOSO, 1996, sem paginação)

Cruz (2004), ao analisar os discursos do então presidente Cardoso, aponta que o mesmo utiliza o termo globalização tendo como referência exclusiva a economia, dando a ideia de que a globalização econômica convive pacificamente no plano da cultura e da

---

<sup>93</sup> Cf. em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/GLOBA2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/GLOBA2.HTM)

<sup>94</sup> Cf. em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/GLOBA2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/GLOBA2.HTM)

<sup>95</sup> Cf. em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/GLOBA2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/GLOBA2.HTM)

<sup>96</sup> Cf. em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/GLOBA2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/GLOBA2.HTM)

política, com identidades nacionais. Outra questão que Cruz (2004) destaca ao analisar o discurso de Cardoso acerca da globalização é a ambigüidade presente nos seus textos, ou seja, num determinado momento Cardoso afirma que a globalização limita a capacidade do Estado em escolher estratégias diferenciadas de desenvolvimento; e em outro momento afirma que a globalização conduz a uma crescente uniformidade do arcabouço institucional e do quadro regulatório em todos os países.

A partir dessas elucidações com base nos discursos de Cardoso intitulados “O impacto da globalização nos países em desenvolvimento” e “Conseqüências sociais da globalização”, Cruz (2004) afirma que na visão de Cardoso: “a globalização surge reificada, como uma força impessoal, que se exerce coercitivamente e de fora, sobre o fazer dos sujeitos, os quais serão mais ou menos exitosos em seus planos de ação na medida mesma em que dela forem conscientes[...]”.

Talvez possamos afirmar que essa forma de conceber a globalização como algo impessoal que se impõe aos Estados, é uma das explicações que melhor definem a relação do Estado Brasileiro sob o governo Cardoso diante da globalização e do neoliberalismo. Seguindo essa lógica de entender a globalização neoliberal como algo impessoal, Cardoso aparentemente buscou desviar a atenção de questões de fundo mais amplo como a hierarquização entre os Estados e seus papéis distintos. Cruz chama a atenção nesse sentido:

A globalização, a liberalização de bens e serviços, as cadeias produtivas globais e os fluxos financeiros instantâneos – esses fenômenos não surgem espontaneamente, como propriedades emergentes da econômica capitalista. Em grande medida, eles são resultados de decisões e de políticas estatais. E não de quaisquer Estados: de um pequeno número deles, dentre os quais sobressai o Estado norte-americano. (CRUZ, 2004, p. 85).

Talvez essa explicação de Cruz (2004) demonstre por que o governo Cardoso ao inserir o Brasil na economia globalizada, teve como uma de suas principais ações uma clara fixação pelo ajuste fiscal, levando o Brasil a uma dependência ainda maior do capital internacional. Como intelectual vale ressaltar que Cardoso foi um dos principais nomes da Teoria da Dependência.

Enquanto sociólogo na década de 1970, Cardoso apontava problemas que na sua visão dificilmente levaria o Brasil ou a América Latina para um desenvolvimento nacional e autônomo. Basicamente Cardoso entendia a dependência como uma subordinação ao capital internacional de países independentes politicamente, mas subdesenvolvidos economicamente, característica dos países que um dia foram colônias, no caso específico a América Latina.

No seu entender a burguesia nacional desses países era fraca e propensa a se associar ao capital internacional. Assim, Estados independentes e subdesenvolvidos tinham a necessidade de condicionar suas políticas econômicas de acordo com a dinâmica dos países desenvolvidos. A principal obra do sociólogo Cardoso, “Dependência e Desenvolvimento na América Latina” foi escrita juntamente com outro sociólogo, o chileno Enzo Faletto, num período marcado pelas políticas desenvolvimentistas implantadas pelo governo militar<sup>97</sup>.

Cardoso e Faletto (1973) enxergavam os setores dominantes no Brasil diferente dos países que trilharam um caminho de desenvolvimento pautado numa política mais liberal. Para Cardoso e Faletto (1973), a partir do início da política de substituição de importações, o Estado passou a ser controlado pela burguesia industrial, comercial e urbana, além de manter no seu interior a influência das oligarquias agrárias que até então controlavam o poder. O Estado controlado pelos interesses citados surge naquele momento como regulador do processo industrial e instrumento crucial de sua constituição, principalmente a partir da criação de um aparato formado por empresas públicas que daria impulso à industrialização.

Desse modo, para a massa da população não coube um papel transformador da sociedade, pois o povo era concebido por Cardoso como mero figurante dos principais fatos de importância histórica do Brasil. Mesmo na década de 1960, período em que a situação urbana do país começava a se consolidar, Cardoso não via o operariado como uma classe autônoma, mas sim, uma classe cooptada pelo populismo do Estado ao longo da história. Por esses motivos descartava qualquer possibilidade de um ímpeto revolucionário que tomasse conta do operariado brasileiro:

No Brasil o populismo aparece como o elo através do qual se vinculam as massas urbanas mobilizadas pela industrialização – ou expulsas do setor agrário como consequência de suas transformações ou de sua deterioração – ao novo esquema de poder; e converter-se-á na política de massas, que tratará de impulsionar a manutenção de um esquema de participação política relativamente limitado e baseado principalmente em uma débil estrutura sindical que não afetou as massas rurais e nem o conjunto do setor popular urbano. (CARDOSO; FALETTO, 1973, p. 103).

---

<sup>97</sup> Não cabe aqui a intenção de aprofundar ou tecer considerações mais amplas sobre a Teoria da Dependência, que não é o objetivo deste trabalho e tão pouco se resume apenas a Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, mas sim, a uma gama de autores que abordaram o tema. O objetivo aqui é demonstrar o pensamento de Cardoso enquanto intelectual na década de 1970 e demonstrar as consonâncias de sua teoria da dependência com as práticas adotadas em seu governo cerca de 20 anos mais tarde. Para um maior aprofundamento sobre a Teoria da Dependência, recomendamos consultar autores como Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Maria da Conceição Tavares, além do próprio Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.

A função centralizadora do Estado Nacional surge na visão dos autores devido à fragilidade das classes e grupos sociais brasileiros. As elites eram dependentes do capital estrangeiro, e o povo, cooptado, não era integrado por completo numa economia moderna que não se completava no Brasil. Toda essa fragilidade levava o país para situação de uma dependência derivada da articulação da burguesia nacional com o capital internacional através da ação do Estado.

Segundo Mantega (1997) a teoria da dependência de Cardoso e Faletto deu grande importância aos fatores externos que condicionavam o capitalismo nos países da periferia, região onde a implantação do capitalismo dependeria no entender deles, da vontade e dos interesses do capital externo para o prosseguimento da industrialização.

A interpretação realizada por Cardoso e Faletto (1973) dos fatores sociais e políticos que condicionaram a economia da América Latina podem ser considerada de grande valia, em especial a análise feita do Brasil. Ou seja, entendiam que as alianças entre burguesia industrial, burocracia e oligarquias agrícolas não tinham a capacidade de desenvolver um projeto autônomo de desenvolvimento. A Teoria da Dependência buscou demonstrar as relações de classes dos países da América Latina ao mesmo tempo em que destacava as relações de dependência destes países com o centro do sistema:

A novidade da hipótese não está no reconhecimento da existência de uma dominação externa – processo óbvio – mais na caracterização da forma que ela assume e dos efeitos distintos, com referência às situações passadas, desse tipo de relação de dependência sobre as classes e o Estado. Salientamos que situação atual de desenvolvimento dependente não só supera a oposição tradicional entre os termos desenvolvimento e dependência, permitindo incrementar o desenvolvimento e manter, redefinindo-os, os laços de dependência, com se apóia politicamente em um sistema de alianças distinto daquele que no passado assegurava a hegemonia externa. (CARDOSO; FALETTO, 1973, p. 141).

Diante da incapacidade detectada por Cardoso e Faletto da burguesia nacional levar a cabo um projeto de desenvolvimento nacional, e da grande massa da população, do povo, não conseguir se organizar politicamente para realizar a revolução socialista, a solução para o desenvolvimento de países como o Brasil seria, na visão deles, uma associação com os setores externos, ou seja, com os países centrais que dão o ritmo da economia mundial.

No caso, Cardoso e Faletto (1973) viam como caminho a ser seguido pelo Brasil, ou o desenvolvimento associado com as economias centrais, no caso a opção mais viável na visão deles, ou a revolução socialista, que dificilmente ocorreria devido a falta de organização e a

cooptação do operariado brasileiro pelo Estado. Assim, Cardoso e Faletto concebiam o desenvolvimento dependente como única alternativa, pois permitiria uma melhoria no desenvolvimento interno dos países da América Latina:

[...]a especificidade da situação atual de dependência está em que os “interesses externo” radicam cada vez mais no setor de produção para o mercado interno (sem anular, por certo, as formas anteriores de dominação) e, conseqüentemente, se alicerçam em alianças políticas que encontram apoio nas populações urbanas. Por outro lado, a formação de uma economia industrial na periferia do sistema minimiza os efeitos da exploração tipicamente colonialista e busca de solidariedades não só nas classes dominantes, mas no conjunto dos grupos sociais ligados à produção capitalista moderna: assalariados, técnicos, empresários, burocratas etc.. (CARDOSO E FALETTO, 1973, p. 141-142).

A Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto (1973) sofreu várias críticas, principalmente por não ter oferecido uma resposta a ação política e econômica dos militares com um projeto de desenvolvimento social autônomo. Conforme coloca Mantega (1997, p 46): “há uma espécie de fatalismo no dependentismo, que, por um lado, rejeita a revolução socialista dos neomarxistas e, por outro lado, aceita com uma certa passividade o desenvolvimentismo dependente associado”. Faltou no caso, uma crítica mais acentuada ao governo militar e ao projeto de desenvolvimento que era instituído naquele momento no Brasil.

O fato é que Cardoso quando eleito presidente da república parece ter buscado inspiração nas suas convicções políticas e econômicas, associando o Brasil ao capital internacional através de uma inserção na economia globalizada de forma subordinada. Nesse sentido, o ajuste fiscal na economia brasileira configurou como seu principal esforço, o que acarretou cortes de gastos por parte do Estado, de modo que não foi feito investimentos suficientes nem em saúde, educação ou saneamento básico.

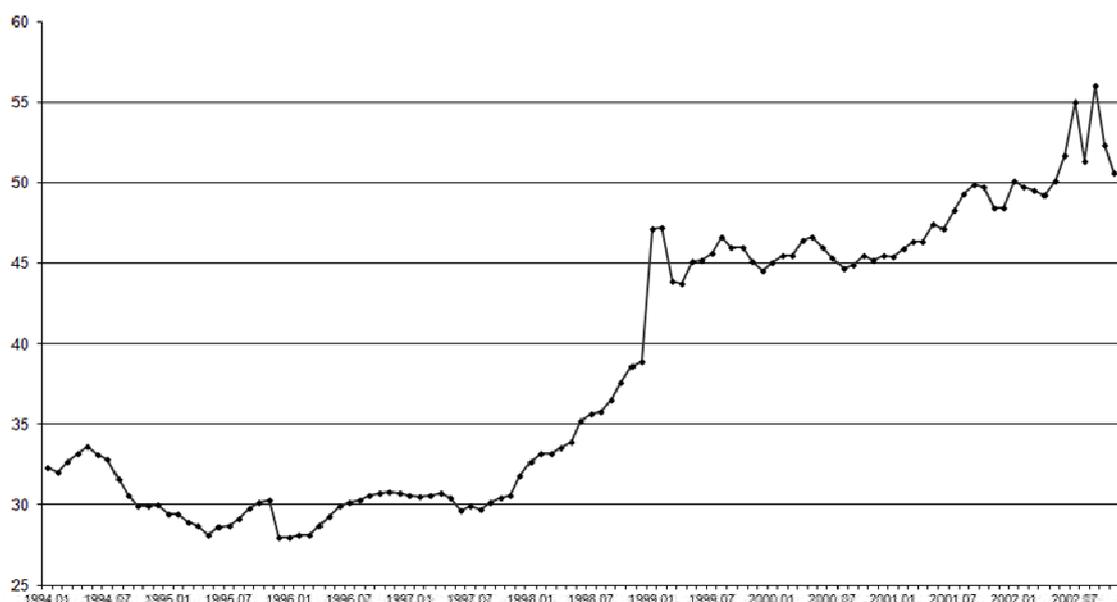
O governo federal refinanciou as dívidas estaduais e municipais, impondo um ajuste fiscal que influenciou decisivamente todo o rumo da economia no país, inibindo a capacidade de investimento do setor público. Embora o corte nos gastos públicos tivesse sido elencado pelo governo como um dos principais causadores da inflação, o fato é que não houve diminuição da dívida pública. Conforme relata Paulino (2010), a intenção do governo na verdade não era propriamente cortar gastos, mas sim gerar superávits necessários para o pagamento de juros:

O ajuste fiscal era uma condição necessária para a implementação do Plano Real. Nem tanto porque se partia do diagnóstico de que a origem da inflação estava no descontrole do gasto público, mas, principalmente, porque a geração de superávits primários no orçamento era uma condição necessária para a criação de poupança que seria destinada ao pagamento dos juros decorrentes do endividamento externo, necessário para a sustentação âncora cambial. (PAULINO, 2010, p 313)

Como os déficits poderiam certamente aumentar num cenário de crescimento econômico, o governo Cardoso se viu pressionado pelo setor financeiro para tomar medidas recessivas no combate ao desequilíbrio da balança de pagamentos. A política de juros altos, ponto forte do plano real, certamente estabilizou a inflação, no entanto, o custo social devido ao baixo crescimento econômico foi enorme (CORSI, 1999).

Na tentativa de garantir a estabilização dos preços, os Estados e municípios foram forçados a reduzirem suas despesas. Conforme demonstra Sader (2003), o mesmo não ocorreu com o governo federal que não amortizou suas dívidas, e pelo contrário, expandiu-as aumentando-a para quase 70% em julho de 2002, um resultado no mínimo contraditório para quem dizia que o Estado gastava muito mal e tinha como principal objetivo sanear as contas públicas.

**Gráfico 1 - Dívida Pública Líquida (% PIB)**



Fonte: IpeaData apud Paulino (2010).

Na saga da luta contra o déficit fiscal, o governo levou a cabo um programa de privatização de estatais prestadoras de serviços como empresas de energia elétrica, a rede ferroviária federal, a Companhia Vale do Rio Doce entre outras. Mesmo com as privatizações e as reformas realizadas o déficit público não diminuiu. Por outro lado, a privatização de empresas públicas ampliou o patrimônio das grandes empresas do setor bancário, da construção civil e do setor industrial, fazendo com que o processo de privatização ocorrido no Brasil pudesse ser considerado como um dos maiores já realizados no mundo, conforme afirma Abrúcio e Loureiro (2002) numa publicação do Ministério do Planejamento:

O processo de privatização no país teve início com o Programa Nacional de Desestatização, em 1991. Entre 1991-2000, foram vendidos ativos totalizando mais de U\$90 bilhões, caracterizando o processo de privatização no país como um dos maiores já realizados no plano internacional. Só no setor de telefonia, foram investidos (com a inclusão de dívidas transferidas) U\$ 29 bilhões. No setor elétrico, as privatizações concentraram-se nas distribuidoras de energia controladas pelos governos estaduais. Em 1999, 2/3 da distribuição já havia sido privatizada. Na área do petróleo, a ANP já fez quatro rodadas de licitação de concessões (blocos para exploração e produção), em 1999, 2000, 2001 e 2002. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002, p. 250).

Embora o discurso que buscava legitimar as privatizações era o de ineficiência das empresas públicas e busca por amortização da dívida externa, percebe-se que grandes grupos privados compraram as estatais com grande facilidade numa clara demonstração de que a verdadeira intenção das privatizações era transformar capital público em privado. Com base nos dados referentes às privatizações, Boito Jr. (1999) demonstra que quem se beneficiou das mesmas foi um seleto grupo de grandes empresas, restrito a 59 investidores como os bancos Safra, Bamerindus, Bradesco, Itaú, Boa Vista, Unibanco e Bozano Simonsen; grupos Ipiranga, Fósferil, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Vicunha, Gerdau entre outros, que arremataram as estatais a preço irrisório pago com empréstimos fornecidos pelo BNDES e moedas podres.

Juntamente com as privatizações, outro processo desencadeado pelo neoliberalismo foi o de desnacionalização que afetou toda a economia da América Latina e também esteve presente no Brasil:

[...]Em 1995, grupos econômicos estrangeiros compraram, segundo relato de empresas de consultoria, cerca de 300 empresas nacionais de diferentes ramos. No ramo de geladeiras e fogões, a Brastemp associou-se à Whirlpool, a Continental foi comprada pelo grupo alemão Bosch-Siemens e a Prosdócimo pela sueca Electrolux. A Iochpe vendeu sua fábrica de tratores Maxion. A

DB Brinquedos associou-se ao banco norte-americano JP Morgan. A Gradiente associou-se à japonesa JVC, convertendo-se numa montadora de componentes importados, o que mostra que o fenômeno da desnacionalização pode fundir-se, em certos casos, ao da desindustrialização. O grupo estadunidense Westvaco comprou uma das maiores indústrias gráficas nacionais. No ramo de alimentação, a Lacta, da família Ademar de Barros, que era a maior produtora nacional de chocolate, foi vendida à Philip Morris; a Arisco associou-se ao banco americano Goldman Sachs; a companhia Pilar, maior indústria do setor de alimentação do Nordeste, sob o controle nacional desde sua fundação em 1875, foi vendida em duas partes: uma para a Nabisco, empresa estadunidense, e outra para o grupo argentino Bunge & Born.[...] (BOITO JR., 1999, p. 48)

A constatação de Boito Jr. (1999) sobre o aumento do capital estrangeiro em detrimento do nacional, pode ser verificada através de uma simples análise dos números divulgados pelo BNDES acerca da privatização no Brasil. A participação do capital estrangeiro nas privatizações foi bastante significativo, atingindo 53% do total arrecadado de todas as desestatizações realizadas. As empresas nacionais responderam por 26% da receita arrecada, cabendo 7% às entidades do setor financeiro nacional, 8% as pessoas físicas e 6% as entidades de previdência privada:

**Tabela 8 – Resultado de Venda por Investidor – US\$ milhões**

<b>Tipo de Investidor</b>	<b>Receita de Venda</b>	<b>%</b>
Investidor Estrangeiro	41.737	53%
Empresas Nacionais	20.777	26%
Setor Financeiro Nacional	5.158	7%
Pessoas Físicas	6.316	8%
Entidades de Previdência Privada	4.626	6%
<b>Total</b>	<b>78.614</b>	<b>100%</b>

Fonte: BNDES

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimen to/especial/Priv\\_Gov.PDF](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimen to/especial/Priv_Gov.PDF)> Acesso em 30/03/2010

Singer (1998) ao analisar a situação do Brasil nos anos 1990 sob o governo Cardoso afirma que países que abandonaram políticas desenvolvimentistas para seguirem o receituário neoliberal, abrindo o mercado para importações de mercadorias e a entrada de capitais estrangeiros, caminharam para uma situação em que a dependência do capital privado globalizado deixou de ser tolerada para ser desejada.

Os países periféricos, em especial o Brasil, ao cortarem gastos e investimentos em setores estruturais e políticas sociais, passaram a implorar por investimentos privados nestes setores. Criou-se uma dependência do capital privado globalizado, fato que não ocorreu com países desenvolvidos devido a estes possuírem instrumentos mais eficazes no condicionamento da movimentação de capitais privados.

Singer (1998) utiliza o termo dependência consentida para qualificar a política que vigorou em países como Brasil, Argentina e México até a Primeira Guerra Mundial. Para o autor, até a Primeira Guerra Mundial predominou nestes países uma significativa ausência de dinâmica interna capaz de impulsionar o desenvolvimento, predominando economias de subsistência e exportação, onde serviços públicos só se viabilizavam no atendimento da economia exportadora, sendo efetuados apenas com os excedentes monetários gerados por ela. Predominava essencialmente neste período o livre comércio pautado na teoria das vantagens comparativas. Porém, durante a 1ª Guerra Mundial, países como Brasil e Argentina, passaram para uma situação de dependência tolerada, momento em que se estabeleceu uma ideologia desenvolvimentista pautadas em intervenções do Estado no direcionamento das políticas econômicas. As ideologias desenvolvimentistas tiveram início, sobretudo a partir de 1930 e atingiram seu auge durante os anos 1950. Contudo, com a entrada do ideário neoliberal a partir da década de 1990 os países da América Latina voltam a uma condição de dependência consentida restabelecendo os interesses do grande capital frente aos Estados Nacionais.

Percebe-se então que a entrada do neoliberalismo na América Latina não só fez com que os países se colocassem na dependência do capital privado globalizado como aponta Singer (1998), como o capital privado encontrou em países como o Brasil um terreno atraente e facilitado por governos apoiados por um bloco interno de direita e centro direita, como o de Fernando Collor cassado em 1992 e Fernando Henrique Cardoso eleito em 1994 em primeiro turno e reeleito em 1998 para um mandato que durou até 2002.

### **4.3 A Reforma do Estado**

As políticas de águas adotadas durante a década de 1990 refletem o novo direcionamento do Estado brasileiro que buscou adaptar a partir do processo de globalização nos anos 1990 o receituário econômico neoliberal definido no Consenso de Washington. Mesmo que o Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Bresser Pereira afirme que a proposta neoliberal é algo fora da

realidade, não há como não dizer que o teor das reformas que orientaram principalmente as políticas públicas e o papel do Estado não seguiram os preceitos neoliberais, pois na prática, favoreceram substancialmente o mercado financeiro e a iniciativa privada. De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado por Bresser Pereira:

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. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p 44)

Por mais que fosse mencionado que o ponto principal da Reforma do Estado fosse melhorar sua eficiência, a óptica que o Plano Diretor concebia tais objetivos passava antes de tudo por uma mudança da figura do Estado de fomentador para regulador dos serviços e do desenvolvimento. Um dos objetivos da Reforma do Estado era a importância dada à necessidade de implementação de leis que condicionasse, e viabilizasse, as políticas públicas. Nesse sentido, uma das questões que certamente influenciaram todo rumo das políticas públicas no Brasil a partir da Reforma do Estado, e que estava apontada pelo Plano Diretor, era que os serviços antes realizados essencialmente pelo Estado não teriam que obrigatoriamente serem repassados para iniciativa privada, pois considerava a participação de órgãos públicos sociais que não fossem ligados ao Estado. Conforme demonstramos anteriormente, não foi bem isso que ocorreu, dado que o setor privado abocanhava quase que a totalidade das empresas e bancos estatais. De acordo com o próprio Plano Diretor, as reformas institucionais significariam:

[...]tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais””(BRESSER PEREIRA, 1995, p 44-45).

Embora a irrealidade descrita por Bresser Pereira no Plano Diretor acerca do projeto neoliberal deva estar condicionada a questão do Estado mínimo, considerado pelo mesmo como impossível de se concretizar, as demais propostas contidas iam diretamente ao encontro de políticas que privilegiavam o mercado e o viam como principal fomentador do desenvolvimento econômico e social.

Sinteticamente a reforma do Estado pode ser resumida nos seguintes tópicos: (a) Mudança do papel do Estado, a partir de privatização e terceirização de alguns tipos de serviços que o governo não reconhecia mais como tipicamente estatal; (b) Redefinição do papel regulador do poder público pela redução do grau de interferência estatal, principalmente no que diz respeito à atividade produtiva, criando condições para os mecanismos de mercado; (c) Recuperação da governança pelo aperfeiçoamento da capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, transformando a administração burocrática em gerencial; (d) Aumento da governabilidade através do aperfeiçoamento da democracia representativa e do maior controle social do poder público; (e) Continuar o processo de privatização através do Conselho de Desestatização e implantar controle de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas (BRESSER PEREIRA, 1995).

As reformas buscavam não diminuir o tamanho do Estado, mas sim diminuir sua responsabilidade no que tange a fomentação de serviços e do desenvolvimento. Embora o projeto e a ideologia neoliberal preguem a apologia ao Estado mínimo<sup>98</sup>, é nítido que a sua implantação depende de alterações constitucionais e institucionais na estrutura governamental para que suas diretrizes sejam postas em prática. A grande questão não é o tamanho do Estado, mas sim o redirecionamento de suas ações.

A mudança no papel do Estado, sendo reservado a ele apenas o papel de regulador de serviços, era justificada por Bresser Pereira (1995) como consequência da crise do modelo de intervenção estatal e o esgotamento do modo protecionista de substituição de importações, que no seu entender demonstraram substancialmente o fracasso em se criar no Brasil um Estado de bem estar social.

O discurso de apontar os programas desenvolvimentistas com base na substituição de importações implantados nos países periféricos como vilões e culpados pela crise já era algo comum nos relatórios do Banco Mundial desde o final dos anos 1970. O argumento de

---

<sup>98</sup> O pensamento Neoliberal tem na obra *O Caminho da Servidão* de Friedrich Von Hayek sua referência. Hayek, economista austríaco radicado na Inglaterra tinha como alvo de crítica a social democracia européia, em particular, o Partido Trabalhista inglês que vencerá as eleições gerais de 1945. De acordo com Hayek (1990), o planejamento econômico a partir do Estado de Bem Estar Social não se configuraria como forma de se combater as crises do capitalismo e salvá-lo de regimes autoritários, mas sim, levaria a sociedade ocidental a um caminho de servidão aos moldes do nazismo e do stalinismo. Apontava também que o controle do mercado por parte do Estado significaria uma ameaça à liberdade política e econômica dos países. A ideologia neoliberal, de acordo com Hayek (1990), prega essencialmente a não intervenção do Estado na economia, enfatizando o mercado como promotor do desenvolvimento social através da livre concorrência e da inserção da iniciativa privada em setores que até então eram geridos pelo Estado. Dentre os adeptos dos ideais de Hayek se encontrava Milton Friedman, economista que reforçava a idéia de completo afastamento do Estado na economia e na assistência social. Na sua óptica 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. Era totalmente contrário a qualquer tipo de imposto sobre sociedades anônimas, regulamentações médicas ou alimentar, e financiamento da educação pública e da previdência. Em linhas gerais, 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.

Bresser Pereira (1995) era justificado com base nos impactos das crises mundiais (juros e petróleo) de fins da década de 1970 que geraram perda do crédito público e poupança negativa ao Brasil.

O fato é que o governo Cardoso buscou através da Reforma do Estado, mudanças constitucionais, no intuito de abrir caminhos para que serviços até então geridos exclusivamente pelo Estado pudessem contar com a participação do setor privado e organizações sociais não ligadas ao Estado. A Constituição Federal, que não havia completado ainda nem uma década, passou a ser retalhada visando os interesses de um governo aparentemente comprometido com reformas que beneficiaram os setores financeiros.

Inclusive a Constituição de 1988 era colocada pelo Plano Diretor como ineficaz para se lidar com a crise do Estado, pois segundo Bresser Pereira (1995), ela impunha um modelo de administração pública centralizadora, mais preocupada com o controle do processo administrativo e não com os resultados, contrastando com os modelos de administração das empresas modernas pautadas na descentralização e focadas nos resultados e não nos processos.

Naquele momento, o objetivo era que o Estado perdesse o papel de empreendedor da infraestrutura no país passando a atuar mais incisivamente através das agências reguladoras, no intuito de fornecer apenas a base institucional para as atividades e serviços que passariam a não contar mais com a exclusividade do Estado. Para as agências reguladoras caberia o papel de criar regras, normas e realizar concessões e fiscalizações além de impor e julgar penalidades.

O modelo de Estado almejado pelo governo Cardoso e desenvolvido pelo então ministro Bresser Pereira já ficava bem claro no conteúdo do texto da proposta de emenda constitucional de agosto de 1995: “[...]O novo Estado que desejamos será orientado pelo modelo da Administração Gerencial, mais ágil, flexível, com ênfase na eficiência, redução de custos, gestão flexível, participação e controle sociais” (BRASIL, 1995, p 02).

Conforme destacamos, Bresser Pereira negava no documento Plano Diretor da Reforma do Estado que as reformas almejadas eram caracterizadas pelos moldes neoliberais, o qual considerava irreal, porém, parecia querer afirmar em todo o conteúdo do documento, ao citar questões como eficiência do Estado, redução de custos, gestão racional e participativa, entre outros, que tais parâmetros eram imbuídos de neutralidade, não pertencendo a nenhuma concepção ou projeto político definido como sendo de direita ou esquerda.

A questão da busca da eficiência do Estado era colocada como distante tanto de modelos liberais clássicos quanto de modelos socialistas e desenvolvimentistas com ação do Estado, chegando mesmo a dar a idéia de uma neutralidade dessas questões. A tentativa de impor um teor apenas tecnicista nas reformas, fez com que a população de certa forma entendesse as mudanças não como um projeto que buscava abandonar os ganhos sociais da constituição de 1988 para seguir em direção a um caminho que favorecia o mercado, reinserindo o Brasil de forma subordinada na economia mundial, mas, sobretudo, convencer a sociedade que a eficiência e a melhoria dos serviços públicos e das empresas estatais só seriam possíveis se reformas baseadas na redução fiscal, abertura de mercados e participação do setor privado em setores até então somente administrados pelo Estado fossem realizadas.

O texto das reformas destacava repetidamente que políticas públicas eficientes só seriam conquistadas a partir de políticas econômicas que ajustassem os problemas fiscais do estado:

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, a sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRESSER PEREIRA, 1995, p 11).

Sendo o ajuste fiscal uma obsessão do governo Cardoso e considerada condição necessária para a implantação de um Estado gerencial, a tentativa de imbuir neutralidade nos instrumentais técnicos demonstrava ser uma estratégia do projeto político neoliberal, que diante de sua impopularidade e conseqüências reais nada alentadoras para a grande massa dos países que a adotaram, procurou se utilizar de um discurso técnico e aparentemente isento de concepções políticas para ganhar a opinião pública. Além do mais, aspectos como participação do cidadão nas decisões acerca dos rumos do estado e a proposta de descentralização do poder público entre os diferentes níveis de governo foram instrumentos de grande destaque no texto da Reforma do Estado que buscaram acima de tudo adequar as reivindicações democráticas da sociedade no novo modelo de estado.

Conforme ocorreu no início das reformas neoliberais em finais dos anos 1970 nos EUA e na Inglaterra, a construção de um consentimento popular em torno de reformas nada

populares parece ter sido também uma das estratégias do governo Cardoso para convencer a população da necessidade das mudanças que buscava implantar. Era imprescindível a elaboração de um senso comum que tomasse como positivo as reformas voltadas para o mercado. Harvey, ao analisar o processo de instauração das políticas neoliberais nos governos Reagan e Thatcher, afirma que tais mudanças tinham que ser realizadas imbuídas de um aspecto democrático. Nas suas palavras:

[...]A ocorrência de uma mudança de tamanha magnitude exigia que se construísse antes o consentimento político num espectro suficientemente amplo da população para que se ganhassem as eleições (Ragan e Thatcher). Aquilo que Gramsci denomina “senso comum” (definido como “o sentido sustentado em comum”) tipicamente fundamenta o consentimento. O senso comum é construído com base em práticas de longa data de socialização cultural que costuma fincar profundas raízes em tradições nacionais ou regionais. Não é o mesmo que bom senso, que pode ser construído a partir do engajamento crítico com as questões do momento. Assim sendo, o senso comum pode ser profundamente enganoso, escamoteando ou obscurecendo problemas reais sob preconceitos culturais. Valores culturais e tradicionais [...] e temores [...] podem ser mobilizados para mascarar outras realidades.[...] (HARVEY, 2005, p 49).

No entanto, é visível no documento da Reforma do Estado que Bresser Pereira (1995) buscou de certa forma tentar diferenciar o modelo que propunha do estilo neoliberal clássico, principalmente quando cita que o novo Estado não deveria apenas zelar pelos contratos e pela propriedade, mas também garantir direitos e promover a competição no mercado. Por mais que tentasse distinguir a definição de seu modelo de Estado de um estado neoliberal, chegando até mesmo a caracterizar suas propostas de “Estado Social-liberal”, é inegável que o teor das reformas propostas atendia em grande medida as necessidades do mercado e do setor privado, e caminhava de certa forma em direção a ordem global, econômica e financeira que vinha tomando conta do cenário mundial desde a década de 1980.

O Estado ao estilo bem estar social conforme destacado na constituição de 1988, que teoricamente protegeria o cidadão garantindo direitos fundamentais, algo que, aliás, nunca foi levado ao extremo na prática, deixava de ser o objetivo principal do Estado. Seu principal objetivo a partir da adoção do modelo gerencial foi garantir a seguridade do mercado e da iniciativa privada.

O fato é que o governo Cardoso teve na verdade como preocupação fundamental a estabilidade macroeconômica na busca de manter a inflação sob controle, independente dos danos sociais e econômicos que isso pudesse trazer para o país, principalmente para a grande

massa da população. Os custos dessa política podem ser considerados até certo ponto desastrosos para o país. Conforme relata Paulino (2010), a busca incessante pelo controle da inflação fez com que ocorresse uma piora crescente das finanças públicas, que saltaram de pouco mais de 30%, em 1994, para 50,5% em 2002. Índices de desemprego chegaram a estar acima dos 20%. O Produto Interno Bruto teve crescimentos pífios, 2,1% de 1995 à 1998, e 2,1% entre 1999 e 2002. A dívida externa brasileira obteve um aumento de 35% de 1994 à 2002, saltando de US\$ 148,3 bilhões de dólares para US\$ 227,7 bilhões.

As conseqüências destas políticas para o setor de águas foram evidentes conforme demonstraremos adiante. A queda de investimentos por parte do setor público afetou significativamente os déficits nos setores de saneamento e abastecimento, colaborando para os quadros alarmantes principalmente no que se refere ao esgotamento sanitário.

Neste cenário de mudança dos paradigmas que norteavam as políticas mundiais e afetavam diretamente o contexto local, foi elaborada e implantada a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Certamente, a PNRH pode ser considerada como fruto das respostas do Brasil, principalmente durante o governo Cardoso, as questões não só macroeconômicas que dominavam a agenda do mundo globalizado, como também as crescentes preocupações ambientais que cada vez mais se faziam presentes. Assim, pode-se dizer que dois aspectos vão permear as concepções do governo brasileiro de Cardoso acerca do gerenciamento dos recursos hídricos, ou seja, a Reforma do Estado que buscou regulamentar e favorecer o mercado e a iniciativa privada; e as preocupações e inquietudes trazidas pela questão ambiental. Como veremos, a nova política de águas buscou acomodar esses dois aspectos, mesmo que as contradições suscitadas por eles denotem problemas persistentes até os dias atuais.

#### **4.4 - Crise ambiental e os limites da economia neoclássica**

Neste momento, antes de focarmos mais detidamente as políticas de águas no Brasil, é interessante salientarmos a pressão que a questão ambiental tem sobre o tema, dado a interligação óbvia que há entre gestão hídrica e meio ambiente. O ideal de progresso e desenvolvimento pautados na economia de mercado e industrialização trouxe inúmeros danos ao meio ambiente comprometendo parte dos recursos hídricos, florestas e populações tradicionais. Tanta devastação e violência em nome de um modelo de Estado e de desenvolvimento que entrou em crise durante a década de 1970, não foi capaz de solucionar

problemas sociais que se arrastam no Brasil desde que os portugueses aqui pisaram. Carlos Walter Porto Gonçalves ilustra bem a situação:

[...]Será justamente sob a égide do capital internacional que o Brasil alcançará o maior desenvolvimento industrial de sua história. Esse desenvolvimento se fazia ainda num país onde as elites dominantes não tinham por tradição respeito seja pela natureza, seja pelos que trabalham. A herança escravocrata da elite brasileira se manifestava numa visão extremamente preconceituosa em relação ao povo, que seria “despreparado”. Quanto ao latifúndio, bastava o desmatamento e a ampliação da área cultivada para se obter o aumento da produção e isto nos levou a uma tradição de pouco respeito pela conservação dos recursos naturais, a não ser nas letras dos hinos e nos símbolos da nacionalidade. A distância entre o discurso e a prática é gritante: o próprio nome do país, Brasil, é o de uma madeira que não se encontra mais, a não ser em museus e jardins botânicos e a nossa bandeira cada vez mais corresponde menos ao verde de nossas matas ou ao amarelo de nosso ouro. O azul de nosso céu é cada vez menos nítido, seja pelas queimadas que impedem que aviões levantem vôo dos aeroportos, seja pela poluição de nossos centros industriais. E o branco, bem... a cor da paz só se compreende como piada diante de uma realidade de conflitos entre a UDR e os camponeses ou da presença de militares no poder quando chegaram no ponto de prender líderes sindicais, em nome da “segurança nacional”, porque estes faziam manifestações contra as empresas multinacionais aqui instaladas para gerar o nosso desenvolvimento. (PORTO-GONÇALVES, 1996, p. 14).

O modelo de desenvolvimento difundido principalmente no pós Segunda Guerra ao invés de levar a prosperidade aos países considerados subdesenvolvidos levou problemas e destruiu em grande parte a forma particular de cultura que existia em cada lugar. De acordo com Kurz (1992), a maior parte da sociedade foi modernizada no sentido negativo, ou seja, destruíram as estruturas tradicionais sem que nada fosse colocado em seu lugar. Exemplos para isso não faltam, sendo a própria questão indígena e ambiental na Amazônia um exemplo próximo dessa destruição apontada por Kurz (1992).

Ao passo que uma parcela da sociedade é beneficiada pelo desenvolvimento industrial e econômico, outra parcela, que configura maioria, sofre com os impactos socioambientais trazidos pelo modelo de desenvolvimento adotado, tornando-se vítimas da falta de políticas públicas adequadas que de conta de atender a todos. Mauro Leonel (1995; 1998) aponta de forma detalhada e oportuna as contradições presentes na sociedade trazidas pela ocupação predatória na Amazônia nas décadas de 1970 e 1980. O trecho a seguir configura um pequeno exemplo da exploração mineral de grupos privados em terras indígenas e o obstáculo que estes habitantes locais representam para os interesses do capital:

O fato é que foi em áreas outrora indígenas que se consolidou o oligopólio da cassiterita em Rondônia, sem que seus habitantes ganhassem com isso. Em 1984 a contribuição desta região foi de 50,32% do total de cassiterita extraída do país. A extração cresce a uma taxa média de 13% ao ano, ao ponto de ameaçar as reservas de Rondônia de esgotamento, pelo menos as reservas expostas, de extração mais barata, por não exigir muita maquinaria, nem profunda escavação. As áreas indígenas são, assim, o obstáculo que as grandes empresas do estanho tudo farão para ultrapassar. [...] (LEONEL, 1995, p 164).

Contudo, observando as políticas ambientais como vem sendo delineadas por agências multilaterais e acatadas por grande parte dos países, verificamos que a lógica de direitos de propriedade de Coase e o Princípio Poluidor Pagador de Pigou, conforme exploramos em capítulo anterior, demonstram ser o paradigma que norteia a maior parte das ações oficiais no que se refere ao trato com a questão ambiental. Ou seja, a visão que parte de órgãos como o Banco Mundial e o FMI, e que exercem grande influência sobre a maioria dos Estados, aparenta não dar outro caminho a não ser esse, no caso, um desenvolvimento sustentável adaptado as leis do livre mercado e que não altere as relações sociais do modo de produção capitalista.

Fica a questão da eficácia dessas políticas para a solução dos problemas que afetam o meio ambiente. Diversos estudiosos apontam a incompatibilidade de um desenvolvimento sustentável dentro de uma economia capitalista. Para Altvater (1995), a interiorização de efeitos ambientais externos a economia equivale apenas na ampliação do espaço regulado pelo mercado para o mundo das relações contratuais interindividuais. Essa situação pode ser usada, segundo Altvater (1995), como argumento 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.

Altvater é enfático ao afirmar que a absorção da ecologia pela economia não é capaz de oferecer proteção dos recursos naturais e fornecer um desenvolvimento com justiça social. Para Altvater (1995), 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 continuarão sempre impondo-se através da economia, sendo esta amparada por preceitos ecológicos ou do mercado.

A submissão da natureza à economia é no entender de Altvater (1995), um empreendimento muito duvidoso, pois conforme demonstra no seu livro *O Preço da*

*Riqueza*<sup>99</sup>, é impossível por princípio internalizar completamente os efeitos externos da produção e do consumo. Mesmo que fosse possível, Altvater (1995, p 306) demonstra que o gasto com recursos naturais e a produção de poluição e dejetos, ao serem internalizados na economia de mercado, passam a ser levados em conta nos cálculos de custos, ou seja, a poluição não deixa de existir pelo fato de não ser mais calculada como custo social, ela passa apenas a ser contabilizada como custo privado de unidades microeconômicas. Ou seja, o poder econômico absorve tanto a demanda por recursos naturais quanto a poluição, pagando pelo direito de poder consumir a vontade e dejetar resíduos e gases tóxicos. Sendo assim, Altvater afirma que a proteção ambiental e o relacionamento do homem com a natureza não podem ser regulados única e exclusivamente pela força dos mercados:

[...]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 econômica e a politização de ambas. (ALTVATER, 1995, p 307-308)

O foco da questão ambiental não deve deixar de ser política, ou seja, deve-se ir a fundo no sentido de politizar a ecologia, deixando de tratar concepções de preservação e geração de ações socioambientais, pautadas essencialmente em instrumentos técnicos e econômicos como neutros. Nesse sentido, Foladori (2001) aponta para o papel das relações sociais na crise ambiental, afirmando que não discutir a forma social de produção num momento atual de grave crise ambiental é também uma atitude em defesa de uma classe, pois se supõe que a organização capitalista é a única possível, mesmo que a história diga o contrário.

Foladori demonstra como surgiu dentro do sistema capitalista alguns enfoques econômicos sobre a questão ambiental, porém, com evidentes limites que os impediam de encontrar soluções plausíveis para o problema em questão. No caso, surge num primeiro momento um enfoque ambiental que parte da economia neoclássica e keynesiana, que tratam a economia como alocação de recursos escassos; e num segundo momento a economia

---

<sup>99</sup> Editora Unesp, 1995.

ecológica, que parte dos fluxos de energia e se fundamenta nas leis da termodinâmica. Foladori (2001) destaca que estas teorias, ao elegerem soluções técnicas como os principais meios de se combater a crise ambiental contemporânea, não tecem críticas a estrutura do sistema, e por esse motivo se mostram 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)

Para Foladori (2001), medidas como a cobrança pelo uso de um recurso natural não leva em consideração uma análise mais profunda da organização econômica e social. No seu entender, as ações para solução dos problemas não são elaboradas a partir da consciência de uma realidade social que é diferenciada e conflituosa, composta de classes e grupos sociais que se impõe diante de interesses e possibilidades diferentes. Embora Foladori reconheça avanços dessas teorias em torno dos problemas ambientais, o mesmo busca deixar bem 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 buscam passar um teor de neutralidade da economia institucional, para assim não haver questionamentos do funcionamento do sistema.

Por sua vez, Montibeller-Filho (2001) ressalta também que a economia ambiental neoclássica, que tem no mercado o melhor orientador para todos os processos, não conseguiu atingir sua pretensão teórica de internalizar as externalidades sociais e ambientais para promoção do desenvolvimento sustentável. Montibeller-Filho (2001) aponta que apesar de útil para finalidades práticas, a abordagem neoclássica não produziu pensamento novo a partir

da problemática ambiental, tendo apenas incorporado o tema nos seus tradicionais esquemas analíticos.

A insuficiência da abordagem neoclássica, principalmente no trato com a questão ambiental, pode ser afirmada a partir de uma simples análise da conjuntura contemporânea. Embora exista nos dias atuais um discurso que indica uma preocupação acentuada com o meio ambiente, não raro vemos navios petroleiros jorrando óleo em costas litorâneas<sup>100</sup>, falta de condições sanitárias adequadas para a maior parte da população mundial<sup>101</sup>, comprometimento das águas, altos índices de emissão de gases poluentes, entre outros problemas que demonstram em grande medida a ineficácia das medidas tomadas e a impossibilidade de concretização de um Desenvolvimento Sustentável nos moldes econômicos atuais.

Exemplos de impactos ambientais mesmo após mais de vinte anos da criação do conceito de Desenvolvimento Sustentável não faltam, sendo a questão da degradação dos recursos hídricos uma referência nesse sentido. Dados da própria ONU demonstram a ineficácia dos modelos de gestão atuais em conseguir conter a degradação da água e o atendimento das demandas por parte das populações mais necessitadas.

Segundo dados publicados nos relatórios de desenvolvimento humano da ONU, há uma constatação que estamos vivendo atualmente uma crise de abastecimento de água com pioras de ano após ano. O Relatório de 2006 foi dedicado exclusivamente à questão da escassez hídrica, alertando que se mantido os padrões de consumo atuais, estima-se que por volta do ano 2025, cerca de 3 bilhões de pessoas sofrerão com dificuldades de acesso a água potável. Atualmente estima-se que 1,2 bilhões de pessoas não tem acesso a águas com qualidade de consumo adequadas e 2,6 bilhões de pessoas não dispõem de coleta de esgoto adequada. Nos relatórios de 2007/08/09 as previsões da ONU se mantêm, alertando que se continuar a situação atual de mudança climática, aumento populacional, proliferação indiscriminada do lixo e mau uso dos recursos, o mundo se direciona para uma catástrofe.

---

<sup>100</sup> Referência ao vazamento de petróleo no golfo do México iniciado no primeiro semestre de 2010 devido a uma explosão na plataforma Deepwater Horizon da empresa British Petroleum, que matou 11 trabalhadores e deu início ao vazamento de milhões de litros de petróleo. Tal fato certamente pode ser considerado um dos maiores desastres ambientais da história dos Estados Unidos. Interessante salientar que de acordo com a Revista Página 22 (Editora FGV, nº 49, fevereiro de 2011, p. 24), a British Petroleum havia ganhado somente em 2009, 19 prêmios de excelência socioambiental, além de ser líder disparada em termos de transparência no setor, com um dos melhores relatórios de sustentabilidade desde 2006 e avaliada pelos maiores think tanks internacionais nesse quesito, como Global Reporting Initiative (GRI) e AccountAbility.

<sup>101</sup> No Brasil, a última Pesquisa Nacional de Saneamento divulgada pelo IBGE demonstrou que mais de 50% dos municípios brasileiros não possuem redes coletoras de esgoto.

Embora a ONU ressalte o consumo e o aumento da população como os principais vilões pela situação apresentada, torna-se essencial no entendimento do problema voltarmos à atenção para o que o sistema político e econômico vigente que ampara grandes corporações vem fazendo com a água. Ou seja, como já apontamos, passados quase quarenta anos dos primeiros alertas da comunidade internacional sobre a situação dos recursos naturais do planeta, verifica-se que as medidas propostas dentro do sistema não vem surtindo os efeitos desejados. Contudo, é interessante ressaltar a posição de alguns autores que afirmam que a água do mundo não vai acabar: “A água do planeta Terra não vai acabar e não está diminuindo. Apenas aquela que se pode recolher com a mão em concha para beber é que está ficando um pouco escassa pela imprudência humana, de não preservá-la.” (NOGUEIRA, p. 22, 2006).

Nogueira (2006) afirma que a idéia de que água no planeta pode acabar não passa de “*marquetagem*” das corporações transnacionais que desejam ter a água própria para o consumo humano como uma mercadoria, e para isso tentam impor a idéia de escassez e falta da água. O real problema, no entanto, não é a água acabar, mas sim, o que o homem vem fazendo com os recursos existentes: poluição, apropriação da água por empresas privadas com finalidades econômicas e falta de serviços adequados de abastecimento e saneamento. Marquetagem ou não, o fato é que grandes corporações do setor de água vem forçando, através de agências multilaterais como Banco Mundial, a abertura do setor hídrico de países como o Brasil para o gerenciamento e controle privado dos recursos hídricos, sem resolver, no entanto, os problemas de abastecimento e preservação<sup>102</sup>.

Dessa forma, a discussão sobre a possibilidade de obtenção de um desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental, geração de renda e erradicação da pobreza dentro do sistema capitalista coloca em dúvida a viabilidade do conceito de Desenvolvimento Sustentável conforme criado pelas conferências da ONU sobre meio ambiente a partir dos anos 1980. Passados quase 40 anos da Conferência de Estocolmo, verificou-se poucas mudanças no relacionamento do homem com a natureza e fica difícil constatar uma transformação significativa nas desigualdades geradas pela apropriação dos recursos naturais. A situação preocupante que se encontra os recursos hídricos de água doce no planeta, tanto no que se refere à poluição e degradação, quanto no acesso de boa parte da população a este recurso natural indispensável à vida, é um claro exemplo de uma situação socioambiental que

---

<sup>102</sup> Vários pesquisadores apontam para uma privatização dos recursos hídricos em escala global. Dentre eles podemos destacar Barlow (2003); Petrella (2000) e Swyngedouw (2004).

se faz presente e geram inquietações de todos os tipos em governos, agências multilaterais e principalmente na sociedade.

Nunca se ouviu falar tanto sobre a situação da água no planeta como nas duas últimas décadas. Em meio a crise ambiental conforme alertada por pesquisadores e órgãos internacionais desde a década de 1970, a água despertou inquietação significativa. O possível aumento de grande porcentagem da população sem acesso e a degradação da água doce gerou em governos e agências multilaterais, como podemos perceber, preocupações e interesses no que diz respeito ao gerenciamento e controle dos recursos hídricos. Analisando agora mais detidamente o estabelecimento da nova lei de águas no Brasil, percebemos claramente que o governo brasileiro sob a presidência de Cardoso aparentemente se rendeu as influências do Banco Mundial criando uma Política Nacional de Recursos Hídricos que embora reconheça a água como bem público, aponta a mesma como um recurso dotado de valor econômico, pautando-se estritamente em instrumentais técnicos de clara inspiração ambiental neoclássica como paradigmas para gerir o setor.

## **5. ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**

No contexto de globalização econômica e entrada das políticas neoliberais no início dos anos 1990 durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello, começaram as discussões para a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos conforme previa a Constituição de 1988. Em 1990, pelo Decreto nº 99.400 foi instituído um grupo de trabalho constituído pelo governo e setores da sociedade ligados a recursos hídricos, onde se elaborou uma minuta do Projeto de Lei que criaria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A minuta se transformou no Projeto de Lei 2.249/91 que tramitou no Congresso por mais de cinco anos, tendo recebido dois projetos substitutivos até sua aprovação com vetos em 1997 pelo presidente Cardoso.

A proposta de criação do sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi organizada por um colegiado nacional composto por representantes de órgãos públicos com atuação na área de recursos hídricos e membros de Comitês de Bacias Hidrográficas, composto por representantes públicos e privados dos municípios, além de uma secretaria executiva composta pela Coordenação Geral de Recursos Hídricos do Departamento de Águas

e Energia Elétrica<sup>103</sup>. Em princípio, o Projeto de Lei previa uma estrutura centralizada no Colegiado Nacional com o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica no controle financeiro e executivo através de um grande número de órgãos federais, reduzindo a participação de Estados e municípios.

É fato que a administração das águas no Brasil sempre esteve centralizado no setor de energia elétrica. Desde a criação do Código de Águas em 1934 se observa que o privilégio em torno da regulação legal das águas era a produção de hidroeletricidade. Outros usos da água acabavam sendo negligenciados pela legislação que passou praticamente por 50 anos sem que questões ambientais e de saneamento fossem regulamentadas de forma adequada.

Nesse contexto, o principal embate que permeou as discussões acerca da lei 2249/91 dizia respeito a retirada da exclusividade de regulação das águas do setor de energia elétrica. Essa descentralização proposta no projeto de lei gerou conflitos entre o DNAEE, técnicos que atuavam em setores ligados a água (saneamento, irrigação) e a Associação Brasileira de Recursos Hídricos. Ficou claro que o ponto relevante das discussões durante a tramitação da lei no Congresso se deu inicialmente em função do setor de águas não ser mais centralizado no setor elétrico (SOUSA E SILVA, 2006).

O conteúdo da lei 2.249/91 tinha como princípio norteador a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. A ênfase foi dada principalmente no estabelecimento no país do uso múltiplo e planejado da água mediante atuação harmônica dos setores públicos e privados, gestão pautada na outorga dos direitos de uso e a cobrança dos recursos hídricos instituída pelo poder executivo federal<sup>104</sup>. Neste princípio de elaboração já ficava claro a tentativa de se implantar a cobrança pelo uso da água, conforme recomendava o Banco Mundial nos seus documentos, como forma racional de gerenciar os recursos hídricos.

A tramitação da lei 2249/91 iniciou-se no governo do presidente Itamar Franco na extinta Comissão de Defesa do Consumidor Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), tendo como relator o deputado Fábio Feldman que elaborou um substitutivo preliminar analisado no final de setembro de 1993 na 12ª reunião da CDCMAM. De acordo com Sousa e Silva (2006) havia uma clara tensão entre os representantes dos órgãos ligados ao meio ambiente que tentavam imprimir sua área de abrangência na regulação hídrica do país, e os representantes

---

<sup>103</sup> Toda composição do colegiado nacional, incluindo os representantes dos órgãos públicos e Comitês de Bacias Hidrográficas podem ser consultados também através do site da Câmara:

[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=201443](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=201443). Acesso em 12 setembro 2008.

<sup>104</sup> Cf. maiores detalhes acerca do Projeto de lei 2.249/91, bem como sua tramitação no Congresso através do site: [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=201443](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=201443). Acesso em 12/01/2010. O conteúdo também pode ser consultado por cópia imprensa: BRASIL. Presidência da República. Projeto de Lei 2249/91. Centro Gráfico do Senado: Brasília, Distrito Federal, 1991.

do Ministério de Minas e Energia que não admitiam perder o privilégio no controle das águas. Sousa e Silva (2006) acrescentam ainda que o deputado Fábio Feldman inviabilizou as pretensões burocráticas dos dois setores estabelecendo no substitutivo uma regulação horizontalizada no que tange aos processos decisórios.

De acordo com o substitutivo de Feldman, o poder público deveria intervir no gerenciamento hídrico somente quando sua ação fosse imprescindível, além do que os usuários e comunidades interessados em assumir a gestão hídrica poderiam ter os serviços para si delegados desde que no limite de suas capacidades. Nitidamente, Feldman nutria preferência para a atuação do município em relação ao Estado e do Estado em relação ao poder público federal (SOUSA E SILVA, 2006).

Embora o substitutivo mantivesse a estrutura anterior, ele aumentou a participação dos usuários estabelecendo três regiões hidrográficas no Brasil com a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas e Agências de Águas, e estabelecendo também a cobrança pelo uso da água de modo que os recursos arrecadados fossem investidos na própria bacia de arrecadação. De acordo com análise realizada por Campos (2008), as propostas apresentadas pelo deputado Fábio Feldman tinham um caráter mais descentralizado e participativo, e contava inclusive com o apoio de entidades públicas e privadas como a Associação Brasileira de Recursos Hídricos.

No início do governo Cardoso em 1995, foi criada a Secretária de Recursos Hídricos, que estabeleceu uma nova estrutura administrativa a partir do Governo Federal, incorporando nas suas diretrizes o conceito de uso múltiplo da água no seu gerenciamento. A nova Secretaria, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, ficou encarregada dos encargos antes destinados ao DNAEE. Durante o primeiro ano do governo Cardoso, o CDCMAM reiniciou a análise do projeto 2.249/91, que tinha agora como relator o deputado Aroldo Cedraz, que apresentou um novo substitutivo ao projeto a partir de consultas junto a representantes do Ministério do Meio Ambiente, do DNAEE, da Secretária de Assuntos Estratégicos e de representantes de governos estaduais<sup>105</sup>.

As modificações realizadas por Cedraz não alteraram substancialmente o caráter do substitutivo elaborado por Feldman. Contudo, antes de o projeto ir para o plenário da Câmara houve, conforme relata Soares (2005), uma rediscussão de alguns pontos aprovados pelo CDCMAM no que tange a adequação do texto do projeto às políticas econômicas de planejamento e energia elétrica que vinham sendo delineado pelo governo federal, fator este

---

<sup>105</sup> Cf. em Cedraz, Aroldo. Relatório do Projeto de Lei 2249/91. Câmara dos Deputados, Brasília Distrito Federal: 1996.

que afetou principalmente a questão da descentralização do setor. Novaes (2006) afirma que a posição descentralizadora defendida por Feldman encontrava resistências da parte dos atores que continuavam defendendo o controle do setor elétrico sobre a gestão das águas. As alterações realizadas por Aroldo Cedraz no seu substitutivo deram conta de alterações que em partes enfraqueceram o modelo descentralizado proposto por Feldman. Conforme relata Novaes (2006):

[...]Em 1995 Feldman deixou o Congresso e o PL, ainda em tramitação, teve a relatoria assumida pelo deputado Aroldo Cedraz (PFL-BA). Sob a relatoria de Cedraz, a nova proposta de Projeto de Lei se distanciava da versão à época de Feldman. Duas principais diferenças cabem ser destacadas na proposta de Cedraz, as quais permaneceriam na Lei posteriormente aprovada: a) os comitês de bacias ficaram com menos poder e institucionalmente articulados à estrutura administrativa dos órgãos estaduais e federais; b) o texto final era mais simples e menos detalhado, deixando inúmeras questões (notadamente as mais contenciosas) ausentes ou redigidas de forma ambígua e pouco esclarecedora [...] (NOVAES, p. 52, 2006).

Um novo substitutivo foi elaborado pelo deputado Romel Anízio, que incorporou estas várias solicitações feitas pelo poder executivo através de seus representantes<sup>106</sup>. Este substitutivo foi aprovado tanto na Câmara quanto no Senado no final de 1996 e sancionado com 13 vetos no dia 8 de janeiro de 1997 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que instituiu assim, a partir desta data, a Política Nacional de Recursos Hídricos através da lei 9.433/97. Na avaliação de Campos (2008), o conteúdo da lei aprovada se mostrou mais avançada e democrática que a proposta enviada ao Congresso em 1991, pois admitiu a participação tanto de grupos sociais quanto de estados e municípios nas discussões do gerenciamento hídrico. O fator que levou a estes resultados foi, segundo Campos (2008), a participação de diversos grupos envolvidos nas negociações da lei, com destaque para o Departamento de Água e Energia Elétrica e da Secretária do Meio Ambiente do Estado de São Paulo:

A análise do processo mostra que, apesar dos resultados, às vezes, pouco alentadores, o estabelecimento destes espaços mais democráticos é fruto da negociação ocorrida entre os grupos envolvidos, isto é, entre o DNAEE, os governos estaduais e municipais, as organizações privadas e associações ligadas a recursos hídricos – como a Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS) e a ABRH -, e entidades da sociedade civil – como o Sindicato dos trabalhadores em água, esgoto e meio ambiente do estado de

---

<sup>106</sup> Cf. em Anízio, Romel. Parecer do Relatório ao Projeto de Lei 2249, de 1991. Câmara dos Deputados, Brasília, Distrito Federal: 1996.

São Paulo (SINTAEMA); a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE); a Associação Permanente de Entidades do Meio Ambiente (APEDEMA) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). (CAMPOS, 2008, p.6)

A PNRH ainda foi complementada com a criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos através do decreto 2.612 de junho de 1998, e da Agência Nacional de Águas criada através da lei 9.984 de julho de 2000 que ficou incumbida de regular o gerenciamento hídrico do país.

Interessante neste momento é entender o conteúdo da lei 9.433/97 que implantou a Política Nacional de Gerenciamento de Recursos hídricos. Nitidamente podemos perceber no seu texto certa similaridade com as políticas de recursos hídricos defendidas pelo Banco Mundial. A chamada nova lei de águas do Brasil ao mesmo tempo em que instituiu novos conceitos para o setor também procurou regularizar a nível federal situações que já estavam sendo implantadas no país há pelo menos uma década como, por exemplo, a instauração de comitês de bacias hidrográficas que já eram utilizadas mesmo que de forma tímida desde os anos 1970. Dessa forma para entendermos basicamente o conjunto da lei 9.433/97, convém destacarmos a partir de agora alguns pontos da PNRH apontados em seu texto legal.

Basicamente a PNRH definiu: (a) os Planos de Recursos Hídricos; (b) o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes das águas; (c) a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos; (d) o Sistema de Informações sobre recursos Hídricos.

O primeiro fundamento da PNRH é o reconhecimento da água como um bem público, no entanto também definida como recurso natural limitado e dotado de valor econômico. A atribuição de valor econômico para um recurso natural como a água certamente contempla concepções defendidas pelos adeptos da econômica ambiental neoclássica que defendem que a valorização da água com preço estipulado e adequado as leis que regem o mercado, despertaria no usuário uma consciência sobre o real valor do bem utilizado, levando-o ao uso racional e evitando seu desperdício. Contudo, conforme indagamos anteriormente, inserir a água na lógica do mercado tem outras implicações que podem ser tão prejudiciais quanto à degradação e o desperdício, ao passo que possibilita um monopólio econômico e privado sobre a água, ao mesmo tempo em que pode excluir do seu acesso as populações mais carentes.

A nova lei de águas, afirma que a gestão integrada da PNRH se sustenta na integração, descentralização e participação. A integração diz respeito a uma articulação vertical entre

governo federal, estados e municípios e articulações horizontais entre os vários usos da água, os vários segmentos da sociedade, o setor de recursos hídricos e o setor de Meio Ambiente. A proposta de integração sugere a participação dos setores usuários de águas (hidrelétricas, irrigação, drenagem, indústrias, abastecimento de água e saneamento, turismo, transporte, navegação), de modo que suas propostas sejam ouvidas e levadas em consideração pelos órgãos públicos e na integração com a sociedade civil. Esta proposta de integração tem por finalidade que as ações desenvolvidas por um determinado setor não afete o outro e vice-versa. Acreditava-se que desta forma o gerenciamento se tornaria mais eficiente e racional.

Dessa forma, o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, estabelecido no artigo I, capítulo 32 da legislação, seria responsável pela coordenação integrada da gestão das águas e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, administração dos conflitos relacionados a recursos hídricos; implantação da PNRH e do planejamento, regulação, controle do uso e preservação dos recursos hídricos; e por fim a promoção da cobrança pelo uso da água. Integrando o SNGRH, foram criados o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional de Águas; os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacias Hidrográficas; os órgãos dos poderes públicos relacionados à gestão dos recursos hídricos; e as Agências de Águas.

Do ponto de vista do planejamento, a legislação aponta que a fundamentação, orientação e implementação da PNRH, deveriam ser feitos através de Planos Diretores, que ficam encarregados entre outros pontos de diagnosticar a situação atual dos recursos hídricos e elaborar metas de racionalização de usos com vistas à melhoria da qualidade das águas. Os Planos Diretores ficariam responsáveis também por elaborar os programas, metas e projetos a serem implantados no setor, possuindo a prioridade na outorga de direito de uso dos recursos hídricos e na elaboração das diretrizes e critérios para a cobrança do uso da água. São os encarregados também de propor a criação de áreas sujeitas a proteção e riscos.

No que diz respeito a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, a PNRH coloca como objetivos a garantia do controle qualitativo e quantitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso. Dentre os direitos de uso dos recursos hídricos concedidos para outorga encontra-se: (a) extração de água de um aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; (b) lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição; (c) transporte ou disposição final e aproveitamento do potencial hidrelétrico.

A lei 9.433/97 afirma ainda que não depende de outorga o uso da água para suprimento de necessidades de pequenos núcleos populacionais distribuídos no meio rural, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes, bem como acumulações de volumes de água. Aspecto importante no que se refere ainda a outorga do uso dos recursos hídricos é no que diz respeito as autoridades competentes a efetivá-la, no caso, o Poder Executivo Federal, os Estados e o Distrito Federal. Nesse sentido, as águas de domínio da União podem ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal por meio do Poder Executivo Federal.

Dentre as circunstâncias em que a outorga pode ser imediatamente suspensa encontra-se o não cumprimento dos termos utilizados na sua efetivação; a necessidade de se atender a usos prioritários de interesse coletivo para os quais não se disponha de fontes alternativas, e necessidades de se prevenir ou reverter quadros de degradação ambiental. A outorga não pode exceder o prazo máximo de 35 anos podendo ser renovado. Ainda de acordo com a legislação, a outorga implica o direito de uso das águas e não a sua alienação.

Sobre a cobrança pelo uso da água, a nova legislação se pauta claramente numa concepção ambiental neoclássica afirmando que o objetivo de tal instrumento seria reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, além de incentivar a racionalização do seu uso, de modo que os valores arrecadados fossem destinados para o financiamento dos programas e intervenções conforme contemplados nos planos de recursos hídricos. Consta ainda que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água devem ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados, sendo então utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras, desde que estejam incluídos nos Planos de Recursos Hídricos.

Todo uso da água que seja objeto de outorga deve ser cobrado de acordo com a lei. O Código Civil de 1916 ainda vigente durante os anos 1990 dava o fundamento legal para a cobrança do uso da água, estabelecendo que a utilização dos bens públicos de uso comum poderia ser gratuita ou retribuída conforme as leis da União<sup>107</sup>. O próprio Código de Águas de 1934 ordenou que o uso comum das águas poderia ser gratuito ou retribuído de acordo com as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem. A Política Nacional de meio Ambiente através da Lei 6.938/81 inclui a possibilidade de impor ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente e ao usuário devido à utilização de recursos naturais com fins econômicos. No entanto, a lei 9.433/97

---

<sup>107</sup> O conteúdo completo do Código Civil de 1916 consta no endereço: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm). Acesso em 26 de setembro de 2008.

definiu a cobrança pelo uso dos recursos hídricos como uma forma de gestão, cabendo a Agência Nacional de Águas<sup>108</sup> implantar juntamente com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso da água nos rios de domínio federal.

Após esta exposição sobre a nova política de águas que passou a vigorar no Brasil a partir de 1997, neste momento é pertinente demonstrar como se deu as ações práticas do governo Cardoso no setor de águas, abordando primeiramente os primeiros anos de seu mandato.

## **6. AS POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS NO INÍCIO DO GOVERNO CARDOSO: IMPASSES NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO E ELÉTRICO.**

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas voltadas para a gestão da água sofreram os impactos dos ajustes pró-mercado através das mudanças dos papéis das instituições governamentais e das novas leis criadas, que como já pontuamos, favoreceram e estimularam um modelo de gerenciamento que ao mesmo tempo em que considerou a água como um bem público, associou a mesma a condição de um bem que possui valor econômico.

Marcado por um contexto que Chesnais (1996, p 25) caracterizou como Mundialização do Capital, que teve como parâmetros a serem seguidos a liberalização e a desregulamentação, o governo Cardoso mostrava-se consonante com as políticas de ajustes estruturais, num período onde as empresas passaram a ter total liberdade de movimentos, e todos os campos da vida social foram submetidos à valorização do mercado.

Dessa forma, ao analisar as políticas de recursos hídricos do governo Cardoso e suas ações objetivas para o setor, bem como os debates que se travaram no avanço sobre a nova lei de águas, há de se levar em consideração, conforme destaca Medeiros e Santos (2009, p 86), a complexa relação permanente que existe entre regulação das águas e crise ambiental num contexto de globalização financeira, e mais que isso, as complexidades entre os princípios que consideram a água como um bem público a partir de outra complicada relação que existe entre os interesses do mercado e o controle das águas. A complexidade das relações descritas são conclusões quase inerentes a qualquer análise mais profunda da crise ambiental contemporânea.

---

<sup>108</sup> Maiores detalhes sobre a ANA e sua atuação na implantação da cobrança pelo uso da água estaremos abordando no último capítulo.

Tendo por base a complexidade que envolve as políticas voltadas para questões socioambientais, destacar-se-á neste momento a mudança na estrutura do Estado levada a cabo por Cardoso, demonstrando através de alguns aspectos específicos, como seu governo afetou logo nos primeiros meses de sua administração, diversas determinações generalizadas da estrutura predominante de gestão das águas que vinham sendo realizadas desde os anos 1970.

Antes da aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos, o governo Cardoso realizou algumas ações diretas que contribuíram para que já no primeiro ano de sua administração, alterações significativas para que a gestão da água e todos os serviços dela resultantes pudessem ser modificados, favorecendo assim, as práticas recomendados pelo Banco Mundial e designadas nos acordos com o FMI. Conforme destaca Vargas e Gouvello (2010), para ter acesso aos créditos destinados ao setor, e com juros reduzidos, países como o Brasil tiveram que promover mudanças nas suas políticas institucionais, que favorecessem a transferência da gestão de serviços urbanos de abastecimento de água potável e saneamento para companhias privadas transnacionais, preferencialmente através de contratos de concessão.

Esta situação apresentada por Vargas e Gouvello (2010) é também indicada por Shiva (2006), porém com uma abordagem mais crítica ao modelo defendido pelo Banco Mundial. Shiva (2006), entre outros exemplos, destaca que o Banco Mundial e o FMI exigem a desregulamentação de serviços relacionados a água como condição para conceder empréstimos, principalmente quando os países necessitados financeiramente estão sobrecarregados de grandes débitos. Na África, Shiva (2006) relata que os governos cada vez mais estão sendo obrigados a privatizar os recursos hídricos para conseguirem empréstimos, fato que tem levado as populações desses países a gastarem grande parte do que ganham na compra de água.

Esta lógica tomou conta de grande parte dos países, principalmente dos que aderiram ao Consenso de Washington. Na América Latina, antes mesmo do Brasil, vários países como Argentina, Chile e Bolívia desregulamentaram a gestão das águas conforme recomendações de órgãos financeiros multilaterais. A consequência da adoção de um modelo de gestão caracterizada pelo Banco Mundial como “inovadora, moderna e racional” foi a privatização dos serviços de abastecimento e mesmo da água em si, como um produto, conforme ocorreu na Bolívia. Exemplos de privatização dos serviços de águas passaram a ser algo comum pelo

mundo afora, mesmo que em alguns casos isolados não tenham de certa forma acabado bem para as empresas concessionárias que assumiram o serviço.

Em algumas situações, corporações transnacionais acabaram perdendo as concessões devido a pressão e manifestações populares contra o encarecimento dos serviços e até mesmo a falta e má qualidade dos mesmos. Este é o caso da Bolívia, onde a população de Cochabamba conseguiu se organizar e expulsar a Bechtel de sua cidade<sup>109</sup>. A situação ocorrida na Bolívia com certeza não é a regra, mas sim um caso isolado igual ocorreu também na Argentina e até mesmo na França, berço das principais corporações transnacionais do setor de águas<sup>110</sup>.

A exemplo do que vinha acontecendo em grande parte do mundo a partir da globalização financeira, modificações nas políticas institucionais começaram a ocorrer mais incisivamente no Brasil logo no primeiro mês do governo Cardoso. A atitude inicial mais significativa no que se refere ao controle dos recursos hídricos foi com certeza à desvinculação do gerenciamento das águas do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, que seria extinto durante seu governo no âmbito da Reforma do Estado.

A criação da Secretária de Recursos Hídricos logo no primeiro mês que Cardoso assumiu a presidência parecia demonstrar que o setor de águas teria atenção especial. Além da sua intenção clara em atender aos interesses de recomendações de órgãos multilaterais como o Banco Mundial e cumprir acordos com o FMI, o então presidente tucano via por outro lado também a necessidade de dar respostas à sociedade brasileira que necessitava cada vez mais de melhorias no sistema de abastecimento de água e principalmente esgotamento sanitário.

---

<sup>109</sup> Depois que o governo de Cochabamba na Bolívia privatizou o sistema público de água da cidade para a corporação Bechtel, a população organizou ampla resistência, chamada de *La Coordinadora de Defensa de Agua y la vida*, liderada por Oscar Olivera. Segundo os relatos de Barlow e Clarke (2003, p 222): “[...]Organizada como um movimento de base ampla formado por trabalhadores, camponeses, agricultores e outros cidadãos preocupados, as principais metas da La Coordinadora eram “desprivatizar” o sistema de água local e defender os direitos da comunidade a água e a vida. Quando a privatização dos sistema de água de Cochabamba, assumida pela Bechtel, aumentou rapidamente as tarifas de água, e o governo foi proibido de usar dinheiro do empréstimo do Banco Mundial para subsidiar os séricos de água para os pobres, milhares de bolivianos marcharam até Cochabamba. Eles provocaram uma greve geral e bloquearam o sistema de transporte, o que paralisou a cidade. Até que o governo declarasse lei marcial no início de abril de 2000, a polícia reagiu aos protestos em massa com violência, os ativistas eram reunidos e presos à noite, e programas de rádio e TV eram interrompidos durante as transmissões.[...] Essa resistência em massa, liderada pela La Coordinadora, teve êxito, obrigando a subsidiária da Bechtel a deixar o país e convencendo o governo boliviano a desistir da privatização. No dia 10 de abril de 2000, os diretores da subsidiária da Bechtel, as Aguas Del Tunari, fizeram as malas e deixaram a Bolívia. Sob intensa pressão popular, o governo boliviano rescindiu sua detestada legislação de privatização de água. Contudo, não havia ninguém para administrar a empresa de água local, a Servicio Municipal Del Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPO); assim, o governo boliviano deu o controle dos serviços de água de Cochabamba para os funcionários da SEMAPO e para a própria comunidade.”

<sup>110</sup> Consultar Barlow (2009).

O Brasil, embora tenha uma situação que no geral pode ser definida como privilegiada geograficamente quanto a possuir em seu território recursos hídricos de água doce, adentrava a década de 1990 com alguns desafios a serem resolvidos. Ao final de 1989, o Brasil apresentava, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (2000), um número pequeno de municípios sem qualquer serviço de abastecimento de água, no caso, cerca de 4% das cidades brasileiras não possuíam o serviço, conforme pode ser verificado nos dados das tabelas abaixo:

**Tabela 9 - Municípios, total e com serviços de abastecimento de água segundo as grandes regiões**

Grandes Regiões	Municípios					
	1989			2000		
	Total	Com serviço de abastecimento de água		Total	Com serviço de abastecimento de água	
		Total	Percentual (%)		Total	Percentual (%)
<b>Brasil</b>	<b>4 425</b>	<b>4 245</b>	<b>95,9</b>	<b>5 507</b>	<b>5 391</b>	<b>97,9</b>
Norte	298	259	86,9	449	422	94,0
Nordeste	1 461	1 371	93,8	1 787	1 722	96,4
Sudeste	1 430	1 429	99,9	1 666	1 666	100,0
Sul	857	834	97,3	1 159	1 142	98,5
Centro-Oeste	379	352	92,9	446	439	98,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2000.

**Tabela 10 - Municípios sem serviço de abastecimento de água e respectiva distribuição percentual, segundo as grandes regiões**

Grandes Regiões	Municípios sem serviço de abastecimento de água			
	1989		2000	
	Total	Distribuição percentual (%)	Total	Distribuição percentual (%)
<b>Brasil</b>	<b>180</b>	<b>100,0</b>	<b>116</b>	<b>100,0</b>
Norte	39	21,7	27	23,3
Nordeste	90	50,0	65	56,0
Sudeste	1	0,6	-	0,0
Sul	23	12,8	17	14,7
Centro-Oeste	27	15,0	7	6,0

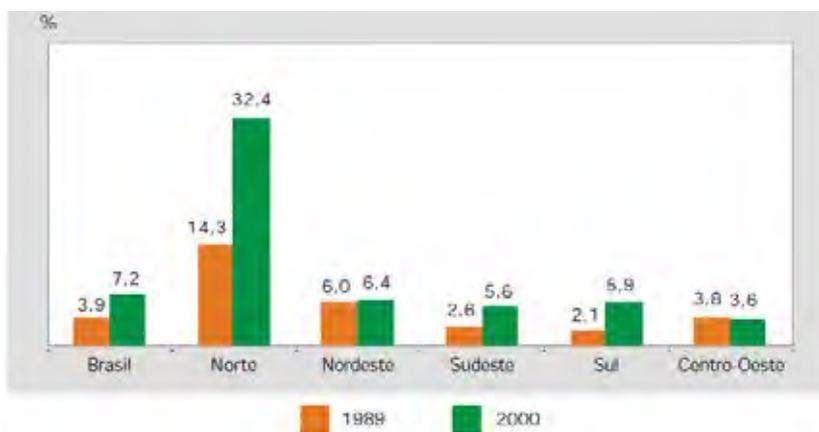
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2000.

A pesquisa, no entanto, deixava bem claro que não levava em consideração a eficiência do sistema de abastecimento e a quantidade de domicílios ligados a rede, se atentando apenas ao fato do município possuir uma rede de abastecimento. Por outro lado se consideramos pequena a margem de 4% do país sem serviços de abastecimento, só podemos fazê-lo ao destacarmos apenas a extensão de sua territorialidade sem maiores observações de caráter regional ou mesmo social, o que, no entanto, não isenta de apontarmos a necessidade de expansão da abrangência dos serviços necessários que se faziam evidentes naquela época, principalmente em regiões mais pobres como o norte e o nordeste.

Embora o número de municípios brasileiros com abastecimento de água no começo dos anos 1990 pudesse ser considerado relativamente satisfatório ao olharmos os números de forma simples, uma análise um pouco mais detalhada da pesquisa do IBGE demonstra outros problemas mais relevantes que refletem a disparidade econômica e política que difere as regiões do Brasil. Ou seja, dos 180 municípios isentos de serviço de abastecimento de água no ano de 1989, cerca de 70% eram localizados nas regiões norte e nordeste, com grande predominância no nordeste, que de acordo com o IBGE (2000) possuía 90 municípios carentes de serviços de água.

Se considerarmos questões mais específicas que envolvem a esfera dos serviços de abastecimento de água, percebemos que algumas necessidades ainda precisavam de solução, dado que até o mesmo ano de 1989, 3,9% do abastecimento que atendia os domicílios brasileiros que dispunham do serviço não possuíam nenhum tipo de tratamento necessário, principalmente em cidades com menos de 100 mil habitantes (IBGE, 2000).

**Gráfico 2 - Proporção de água distribuída sem tratamento, em relação ao total distribuído, segundo as grandes regiões – 1989/2000.**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2000.

Contudo, o problema mais grave que envolve o setor de águas certamente é a questão do esgotamento sanitário. Se mais de 90% dos municípios brasileiros entravam a década de 1990 possuindo algum tipo de serviço de abastecimento, o mesmo não se podia dizer do esgotamento sanitário. De acordo com os dados da pesquisa nacional de saneamento básico do IBGE, mais da metade dos municípios brasileiros no final de 1989 não possuíam nenhum tipo de serviço de esgotamento sanitário. Esta situação praticamente se manteve durante toda a década de 1990, sendo que no ano 2000, o número de municípios com o serviço havia aumentado muito pouco conforme podemos conferir nos dados abaixo.

**Tabela 11 - Proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário, por esfera administrativa das entidades segundo as Grandes Regiões – 2000.**

Grandes Regiões	Proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário (%)									
	Total		Esfera administrativa							
			Municipal		Estadual		Federal		Particular	
	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000
<b>Brasil</b>	<b>47,3</b>	<b>52,2</b>	<b>35,2</b>	<b>38,4</b>	<b>11,9</b>	<b>14,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>
Norte	8,4	7,1	3,4	3,3	4,0	2,2	0,3	0,0	1,7	1,8
Nordeste	26,1	42,9	22,3	37,9	3,9	5,6	0,6	0,2	0,0	0,6
Sudeste	91,0	92,9	67,6	66,3	22,7	26,8	1,5	0,0	0,2	1,9
Sul	39,1	38,9	28,2	24,5	11,2	15,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Centro-Oeste	12,9	17,9	3,7	7,4	9,2	10,1	0,3	0,0	0,0	0,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2000.

Basicamente, este era o contexto que tomava conta do setor de saneamento básico no Brasil no começo da década de 1990 e se estenderia ao início do governo Cardoso. Os avanços e estagnações que tomaram conta do setor até então foram alcançados devido a políticas públicas orientadas pela centralização das decisões e do gerenciamento na esfera do poder público federal, caracterizada por uma regulação das águas definida como setorializada e verticalizada, característica que predominou na administração dos recursos hídricos até pelo menos o início dos anos 1990 (SANTOS; MEDEIROS, 2009; VARGAS, 2005).

Diante deste cenário descrito, duas ações logo nos primeiros meses do governo Cardoso já começavam a impactar o setor de águas, principalmente no que se refere aos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. A primeira delas, conforme já citamos, foi a criação da Secretária de Recursos Hídricos no âmbito da extinção do DNAEE. Porém a criação da lei de concessões de fevereiro de 1995 abriu caminho para que o setor de serviços pudesse ter a participação da iniciativa privada de forma mais clara. A lei de concessões fazia

parte do Plano Nacional de Desestatização que a partir daquele momento começava a focar a área de infraestrutura.

Com a aprovação da lei de concessões e conseqüente queda de investimento por parte do Estado brasileiro devido sua nova concepção de gerenciamento do setor público, começou a ocorrer na área de abastecimento de água e esgotamento sanitário o que Vargas (2005) aponta como uma tendência a privatização do setor. Vargas (2005) justifica sua afirmação demonstrando que a partir da lei de concessões, cerca de 60 municípios brasileiros assinaram contratos de concessão com empresas privadas, sendo que algumas delas eram associadas ou controladas pelo capital estrangeiro. Vargas (2005) destaca que esse número é ainda pequeno dado o elevado potencial de investimento que o setor de saneamento apresentava naquela época.

A região sudeste foi a que mais despertou o interesse do setor privado logo no primeiro momento de abertura do setor. O Estado de São Paulo e principalmente o Rio de Janeiro concentraram a maioria das concessões, principalmente em cidades de grande poder econômico como Limeira e Ribeirão Preto no interior paulista, as primeiras a privatizarem os serviços no Brasil. A partir daquele momento, o setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário começou a buscar cada vez mais os investimentos do setor privado, principalmente pelo fato do controle dos recursos hídricos terem sido sempre concentrados em sua maioria no governo federal, necessitar de ampliação, e representar um mercado que poderia fornecer uma fonte de lucros considerável para empresas nacionais e estrangeiras.

De fato, considerando o tamanho e a concentração da população brasileira nas áreas urbanas, a magnitude do déficit nos serviços, a escassez de investimentos públicos e a abertura recente do mercado, o Brasil representa um imenso mercado para as companhias transnacionais da área de saneamento e serviços urbanos. Aliás, transnacionais francesas, norte americanas e da Península Ibérica já estão prestando serviços de saneamento no país, geralmente associadas a empresas nacionais. (VARGAS, 2005, p 67-68).

A participação de empresas privadas nacionais e estrangeiras nos serviços que principalmente nas décadas de 1960/70/80 foram controlados pelo poder público, representou uma das principais marcas dos novos direcionamentos das políticas que passaram a tomar conta do país a partir da reforma do estado realizada pelo Governo Cardoso. Vargas e Gouvello destacam uma lista das principais cidades brasileiras que a partir da lei de concessões de 1995 terceirizaram seus serviços. Segue a tabela:

**Tabela 12 - Principais contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada firmados no Brasil, a partir dos anos 1990, por ordem cronológica:**

<b>Empresa Concessionária</b>	<b>Região Geográfica (*)</b>	<b>População envolvida (**)</b>	<b>Operador Internacional inicial</b>	<b>Início da Concessão</b>	<b>Duração do contrato (anos)</b>
Águas de Limeira	Município de Limeira (SP)	249 mil	Suez-Lyonnaise (Ondeo)	Junho/1995	30
Águas da Paraíba	Município de Campos (RJ)	407 mil	-	Setembro/1996	30
Águas de Paranaguá	Município de Paranaguá (PR)	125 mil	-	Março/1997	28
Petrópolis	Município de Petrópolis (RJ)	286 mil	-	Setembro/1997	30
Águas de Niterói	Município de Niterói (RJ)	460 mil	-	Outubro/1997	30
Águas de Jurtunaíba	3 municípios da Região dos Lagos (RJ)	150 mil	-	Dezembro/1997	25
Prolagos	5 municípios da região dos lagos (RJ)	250 mil	Águas de Portugal	Abril/1998	25
Foz de Cachoeiro	Município de Cachoeiro do Itapemirim (ES)	175 mil	-	Julho/1998	37,5
CAENF	Município de Nova Friburgo (RJ)	175 mil	Earth Tech (EUA)	Junho/1999	25
SANEATINS	Município de Palmas (TO)	125 mil	-	Novembro/1999	30
Águas do Amazonas	Município de Manaus (AM)	1,4 milhão	Suez-Lyonnaise	Julho/2000	30
Águas da Guariroba	Município de Campo Grande (MS)	664 mil	Águas de Barcelona	Outubro/2000	30
Águas de Itu	Município de Itu (SP)	135 mil	-	Abril/2007	30
Águas de Agulhas Negras	Município de Resende (RJ)	110 mil	-	Novembro/2007	30

(\*) Com exceção de Niterói, os contratos envolvem apenas a área urbana dos respectivos municípios.

(\*\*) População total sob responsabilidade do operador privado, dotada ou não de acesso aos serviços via redes públicas de água e esgotos.

Fonte: Vargas e Gouvello (2010)

Ao mesmo tempo em que os serviços de saneamento e abastecimento de água já começavam a serem repassados para o setor privado em várias cidades brasileiras, a discussão sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos continuava no Congresso Nacional sem que nenhuma regulação específica fosse colocada em prática. Nesta primeira metade do primeiro governo Cardoso, o debate sobre um novo sistema de gerenciamento de recursos hídricos envolvia aspectos relacionados não apenas a questão da universalização do acesso e o controle dos serviços daí resultantes, mas também, inquietações relacionadas à geração de energia elétrica e principalmente as preocupações com o uso sustentável das águas.

Conforme já discutimos, além das pressões políticas de ordem econômica exercidas pelo FMI e pelo Banco Mundial no que diz respeito às recomendações estabelecidas em Washington, que de certa forma foram adaptadas ao Estado brasileiro, havia uma forte pressão de movimentos ambientalistas naquele momento. É bom destacar que Cardoso assumia três anos após uma das principais Conferências da ONU sobre Meio Ambiente ter sido realizada no Brasil, e havia naquele momento uma necessidade muito grande do Estado, redemocratizado, dar respostas nessa direção. Nesse sentido, o setor de águas era um dos que mais causavam preocupações.

No entanto, um fator que certamente influenciou a tomada de decisões no que tange as discussões sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e que ocorreu ainda no primeiro ano do governo Cardoso foi o decreto 9.074<sup>111</sup> de julho de 1995, que estabeleceu normas e prorrogações de concessões e permissões de serviços públicos numa clara atenção ao setor elétrico que logo seria privatizado. Nas disposições iniciais do decreto, o artigo 1º, inciso V, já demonstrava que “*a exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, precedidas ou não da execução de obras públicas*”, estariam sujeitos a concessão ou permissão por parte do poder público. Neste primeiro momento, a questão do direito sobre as águas não possuía um esclarecimento maior no que se referia ao seu uso, limitando-se a dizer que o aproveitamento energético dos cursos de águas seria regulado nos termos deste decreto e da lei de concessões criada em janeiro de 1995.

Privatizado ou nas mãos do Estado, era evidente que o setor elétrico seria extremamente afetado caso mudanças significativas ocorressem no controle das águas. A geração de energia hidroelétrica, predominante no Brasil, depende de uma oferta abundante de recursos hídricos para que possa atender as demandas. Além do mais, conflitos entre usuários domésticos, agricultores e o setor elétrico sempre foram constantes na história do país, haja vista os impactos socioambientais causados pelas construções das usinas de Itaipu e Tucuruí nos anos 1970. Um dos objetivos que se esperava da nova lei de águas é que a mesma possuísse instrumentos que dessem conta de resolver de forma menos abrupta para ambos os lados as questões provenientes desses conflitos, que normalmente acabava prejudicando o mais fraco, no caso, o usuário doméstico e as populações ribeirinhas.

A desvinculação da gestão das águas do setor elétrico logo no primeiro mês do governo Cardoso, aparentemente dava a impressão que os problemas dessa relação poderiam

---

<sup>111</sup> O referido decreto regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal. De acordo com o Artigo 175: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

ser melhores equacionados, porém, o que se observou foi que o setor elétrico, embora não tivesse mais a incumbência de controlar e administrar os recursos hídricos continuou favorecido nas suas ações quanto ao uso das águas. Em nenhum momento do governo Cardoso observou-se qualquer restrição socioambiental de forma mais significativa sobre o setor hidroelétrico. Aliás, a alteração da forma de gestão do setor e a falta de investimentos por parte do Estado que creditou tudo ao setor privado, levou o país a uma de suas piores crises energéticas dos últimos anos<sup>112</sup>.

Um dos problemas destacados inerentes ao setor elétrico foi a falta de um controle da situação por parte do Estado de forma mais ativa. Leme (2002) ressalta que o processo de reestruturação do setor elétrico passou a ocorrer sem que o Estado tivesse criado os mecanismos necessários para a regulação do setor. A Agência Nacional de Energia Elétrica só iria ser criada em 1997 e as discussões sobre a nova lei de águas ainda estavam sendo debatidas no Congresso. Na busca pela desestatização e mudança da forma de atuação do Estado no setor elétrico, o governo Cardoso, através do Ministério de Minas e Energia, contratou uma consultoria para avaliar o potencial deste setor. Conforme relata Leme (2002):

[...]esse processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, na sua realização, ainda contou com um ordenamento que consistiu na contratação por parte do Ministério de Minas e Energia (MME), em 1996, de um consórcio, liderado pela empresa Coopers & Lybrand<sup>9</sup> e pelas empresas Lathan & Watkins (ligadas ao ramo de consultoria internacional) e pelas empresas nacionais Main e Engevix (ambas do ramo de engenharia, gerenciamento de projetos e obras), além de uma empresa de consultoria na área jurídica, a Ulhôa Canto, Rezende e Guerra, visando a colher sugestões para a montagem de um novo desenho para o mercado elétrico brasileiro e de uma nova aparência institucional, o que, a partir daí, convencionou-se chamar de “Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro” (Reseb). (LEME, 2002, p 180-181)

Na análise de Leme (2002), a consultoria se equivocou em alguns pontos, não tendo dado a devida atenção a diversos fatores da realidade brasileira, pois não levou em consideração aspectos relacionados ao uso dos recursos hídricos como, por exemplo, o controle das cheias, irrigação, abastecimento de água potável e a navegação. Embora o governo Cardoso tivesse desvinculado o setor de águas do de energia elétrica a partir da extinção do DNAEE, percebe-se que nos primeiros anos do mandato de Cardoso a reestruturação do setor elétrico não levou mais uma vez em consideração os impactos

---

<sup>112</sup> Segundo Goldenberg e Prado, a crise do setor elétrico no governo Cardoso deve-se sobretudo a falhas de gerenciamento estratégico, coordenação e planejamento, causadas pela adoção de uma reforma calcada em experiências de outros países e inadequada às características brasileiras e ao nosso sistema predominantemente hidrelétrico. Mais detalhes, conferir em Goldenberg e Prado (2003).

socioambientais sobre as águas. A própria lei de concessões, implementada em 1995, não destacou nenhum aspecto de responsabilidade ambiental no seu conteúdo, dando liberdade de ação para quem assumisse os serviços, e mesmo o decreto 9.074/95, que focou o setor elétrico, também não se ateve mais detidamente a nenhuma responsabilidade nesse sentido, não especificando inclusive, naquele primeiro momento, como ficaria a questão do direito sobre as águas.

O contexto que se desenhava no começo da era Cardoso foi de um governo que na ânsia por reformas que estabelecesse condições para a ação da iniciativa privada, não se preocupou antes em estabelecer um quadro jurídico mais abrangente e direcionado para o controle dos serviços que seriam terceirizados, sendo que os processos de privatização iniciaram-se antes da criação das Agências Reguladoras e de leis específicas que definissem a política do Estado em determinados setores como o de recursos hídricos. Não que a criação desses aparatos jurídicos e institucionais pudesse naquele momento regulamentar significativamente o processo de reestruturação que vinha sendo imposto, mas a falta deles num primeiro momento no início do governo Cardoso colocava em dúvida diversas questões relacionadas ao papel que o Estado passaria a exercer num cenário em que nada mais parecia ser de sua responsabilidade, e também não deixava as claras as incumbências que ficariam designadas para as empresas que assumissem os serviços.

Problema mais grave nesse sentido é verificado nas ações visando o saneamento, setor que está mais diretamente relacionado ao controle das águas e é responsável por graves impactos a nível socioambiental e grandes danos à sustentabilidade dos recursos hídricos. Foi também o setor de saneamento básico que encontrou maiores dificuldades para que políticas específicas fossem regulamentadas no começo do governo Cardoso. Não somente a poluição das águas, mas, sobretudo a proliferação de doenças são fatores que estão diretamente ligados a falta de políticas que dêem conta de solucionar problemas de esgotamento sanitário. A falta de saneamento básico favorece a dejeção de esgotos diretamente em rios, córregos, e mesmo em fossas abertas sem os cuidados necessários para que lençóis freáticos sejam possivelmente contaminados.

O setor que historicamente esteve ligado ao poder público federal, em especial ao PLANASA que entrou em colapso em meio as crises dos anos 1980 e falência do BNH, passou a ter uma administração confusa durante os primeiros anos do governo Cardoso. O favorecimento a participação da iniciativa privada a partir da mudança do papel do Estado e a falta de uma política direcionada com instrumentos jurídicos institucionalizados que

regulamentassem o setor foram as marcas principais. Vale destacar que a Constituição de 1988 exigia não somente a implantação de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, como também instrumentos que regulassem questões específicas como o saneamento básico.

Em 1993, um projeto de lei da Câmara, iniciado dois anos antes no governo Collor, começou a tramitar no Congresso Nacional. Era o Projeto de Lei Complementar nº 199 que visava estabelecer o Plano Nacional de Saneamento. 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 um direito e dever de todos e obrigação do Estado.

No ano seguinte, em 1994, o referido Projeto de Lei foi aprovado pelo Congresso Nacional ficando a cargo do presidente da República sancioná-lo. No entanto, mais uma vez em clara consonância com as recomendações de instituições multilaterais como Banco Mundial e FMI, que impunham o máximo de isenção de investimentos do Estado principalmente no setor de infraestrutura, o presidente Cardoso vetou o Projeto completamente na primeira semana de seu governo, mesmo que, segundo a deputada federal Maria do Carmo Lara pelo PT/MG, as aprovações do Projeto de Lei nº199/93 tenham se dado *“a partir de um amplo e democrático processo de debate envolvendo representações políticas, todas as entidades do setor e renomados técnicos, cujo produto final foi infelizmente vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso”* (LARA, p. 76, 2001).

Pelo visto o governo Cardoso não levou em consideração as discussões e proposições que envolveram o Projeto de Lei 199/93, e ao vetá-lo optou por políticas que seguiam a tendência de modernização do setor aos moldes neoliberais, onde palavras como gerenciamento, descentralização e racionalização eram colocadas como sendo parâmetros somente alcançados a partir de ações do setor privado em conjunto com o Estado. No entanto, os recursos disponíveis continuaram vindos do FGTS e de empréstimos de instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, embora naquele momento a forma de disponibilização dos créditos começasse a sofrer alterações.

Em meio a algumas tentativas de sanar a ausência do Planasa, o governo Cardoso lançou uma série de programas voltados para o saneamento. Turolla (2002) divide tais programas em dois grupos distintos, no caso, um voltado para atender a redução das

desigualdades socioeconômicas e que privilegiava sistemas sem viabilidade econômica financeira; e outro grupo voltado para o que Turolla (2002) chamou de modernização do setor em conjunto com ações voltadas para o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento.

No primeiro grupo, são listados por Turolla (2002, p 15-16) os seguintes programas: (a) Programa Pró-Saneamento financiado com recursos do FGTS, fazia parte do Programa Brasil em Ação tão propagandeado durante a campanha de Cardoso a presidência em 1994 e tinha por objetivo o aumento da cobertura de água e esgoto e gestão dos resíduos sólidos; (b) Programa Ação Social em Saneamento (Pass) que se destinava ao aumento da cobertura dos serviços de saneamento nos municípios com maior concentração de pobreza; (c) Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento (Prosege), foi implantado em 1992 e aprimorado em 1995, onde foram aplicados cerca de 420 milhões de reais para construção de 6 mil quilômetros de esgotos; (d) Programa Fundação Nacional de Saúde (Funasa) voltado para ações de saneamento a partir de critérios epidemiológicos e de indicadores sociais.

O Segundo grupo é um claro incentivo a ação da iniciativa privada. De acordo com Turolla (2002, p 16), os principais programas do que ele classificou como segundo grupo são: (a) Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS); (b) Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA); (c) Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento (FCP-SAN); (d) Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento (Propar), com objetivo de financiar estados e municípios para implantação de modelos de parceria público privada na operação de sistemas de saneamento.

O FCP-SAN, especificamente, buscou expandir os serviços de saneamento a partir das ações do setor privado com recursos do FGTS e do BNDES:

[...] Concede financiamento com recursos do FGTS e do BNDES aos concessionários privados de saneamento com vistas ao aumento de cobertura dos serviços de água e de esgoto e das ações de desenvolvimento institucional e operacional. O projeto objetiva criar atratividade nessa área para investidores privados, tais como bancos de investimento e fundos de pensão, permitindo a captação de recursos adicionais no próprio mercado. Entre os objetivos adicionais do projeto está criação de competição pelos recursos do FGTS de forma que estimule a eficiência dos operadores e a estruturação futura de um mercado de recebíveis de saneamento, do qual o FGTS poderá participar como investidor. (TUROLLA, 2002, p 16).

Historicamente o setor esteve sempre concentrado nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), que praticamente monopolizavam todos os serviços desde as décadas de 1960/70 através do Planasa. Entre os anos 1970 e 1980 constituiu-se no Brasil a formação de 27 companhias estaduais de saneamento básico que ainda hoje controlam a maior parte das operações do setor. A tentativa de privatização através dos programas listados acima, numa consequência clara da Reforma do Estado, fez com que o governo federal buscasse meios de financiar o setor privado através do BNDES e da Caixa Econômica Federal. Sanchez (2001) destaca que tanto o BNDES quanto a CEF 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[...]” (SANCHEZ, 2001, p 93).

Embora ficasse clara a tendência a privatização do setor de saneamento, inclusive com uma pressa sem igual para que isso viesse a ocorrer, o governo mantinha sob responsabilidade do poder público programas como o Pró-Saneamento e o Pass. Contudo, os créditos voltados para o setor começaram a ficar escassos e o investimento do governo federal caiu consideravelmente se compararmos aos investimentos das décadas anteriores, além do que, as empresas estaduais e autarquias municipais começaram a encontrar dificuldades para adquirirem financiamentos públicos. Vargas (2005) ao citar números da Superintendência de Infraestrutura urbana do BNDES aponta que o investimento médio global no setor passou de 0,34% do PIB, na década de 1970, para 0,28% nos anos 1980 e 0,13% na década de 1990<sup>113</sup>.

Arretche (1999) indica que de acordo com o SEPURB/MPO, em pesquisa realizada no ano de 1995, seriam necessários cerca de 38 bilhões de reais a serem investidos durante 20 anos para eliminar os déficits do setor de saneamento. Sendo o FGTS a principal fonte de investimento da política federal para o setor e visto a orientação do governo Cardoso de realizar o ajuste fiscal via corte de gastos em serviços públicos, os investimentos do FGTS encontraram-se comprometidos, mesmo com uma arrecadação elevada nos primeiros anos de governo. No entanto, Arretche (1999) chama a atenção para o alto volume de saques de ordem indenizatória trabalhista do FGTS e os derivados do impacto das taxas de juros da economia

---

<sup>113</sup> As quedas de investimento, não podem ser creditadas somente a Reforma Gerencial do Estado que buscou rever o papel deste na infraestrutura do país, mas também as conseqüentes crises econômicas e financeiras que se abateram sobre o país desde o final da década de 1970 e conseqüentemente se agravaram com as políticas neoliberais adotadas de forma mais abrupta a partir da metade da década de 1990.

sobre as prestações dos contratos imobiliários, ou seja, o crescente número de desemprego no Brasil nos primeiros anos do governo Cardoso começou a impactar os fundos de fomento do FGTS, mesmo que até 1997 não chegasse a inviabilizar a capacidade de investimento. De acordo com os dados da tabela da próxima página, Arretche comenta:

Os recursos disponíveis para a área de saneamento a cada ano estariam muito próximos dos valores estimados como necessidades de investimento pela SEPURB. Essa evidência é confirmada pelas linhas *saldo final e disponível* da mesma tabela; nelas observa-se claramente que o volume de recursos disponíveis para novos contratos a cada ano vem acumulando um saldo de dimensões consideráveis: da ordem de R\$ 9,5 bilhões nos anos de 1996 e 1997.” (ARRETCHE, 1999, p 83)

Porém, observando os dados a seguir disponibilizados por Arretche, fica evidente que embora os recursos disponíveis no FGTS para o setor de saneamento estivessem bem próximos do estimado pela SEPURB/MPO como necessários para investimentos anuais, a aplicação por parte do governo ficou muito distante do ideal necessário. Se de acordo com o estudo da SEPURB/MPO seria necessário cerca 1,9 bilhão de reais anuais para sanar os problemas do setor, o ano que o governo investiu mais foi em 1997 com cerca de 493 milhões de reais, ou seja, nem a metade do considerado ideal.

**Tabela 13 – FGTS: FLUXO FINANCEIRO. 1994 – 1997**

(conceito caixa)

Discriminação	1994	1995	1995	1997
A - Saldo inicial	163.798	3.386.778	6.347.271	9.728.762
1. Arrecadação de contribuições	4.892.656	9.751.878	11.675.678	12.925.101
2. Arrecadação de empréstitos	851.130	1.997.830	3.123.423	3.711.660
3. Receitas financeiras líquidas	2.512.080	1.919.016	1.266.973	1.490.098
4. Recursos do FDS <sup>(1)</sup>	1.404	0	0	0
B - Total de entradas	8.257.270	13.668.724	16.066.074	18.126.859
1. Aplicações	433.222	402.173	891.515	3.590.958
Habitação	177.540	227.927	698.908	3.097.376
Saneamento	223.230	150.323	167.205	493.582
Infra-estrutura	32.452	23.923	25.402	...
2. Saques	3.736.298	8.994.707	11.142.055	13.596.775
Rescisão	2.935.584	7.796.309	9.128.553	10.269.386
Moradia	376.918	970.735	1.367.367	2.376.679
Inativas	423.796	227.663	646.135	950.710
3. Encargos do FGTS	398.288	1.185.383	729.389	1.279.929
4. Amortização financeira do FGTS	108.133	21.972	0	0
5. Recurso p/ reserva de risco de créd.	...	...	...	...
C - Total de Saídas	4.675.941	10.604.235	12.762.959	18.467.662
D - Valores a classificar	-703.143	-103.996	78.376	-54.736
E - Saldo Final	3.041.984	6.347.271	9.728.762	9.333.223
Fundo de Liquidez <sup>(2)</sup>	1.014.845	1.097.644		
Compromissos Existentes	3.256.469			
Disponível <sup>(3)</sup>	2.870.520	6.230.825	5.311.740	7.987.587
Receitas a incorporar	171.464	116.446	247.992	247.992
Recursos para saneamento <sup>(4)</sup>	1.605.820	1.386.665	1.677.852	1.300.062

Notas: (1) Os recursos do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) foram emprestados ao FGTS de 1992 a 1994, tendo sido totalmente amortizados em 1995.

(2) Reserva técnica do FGTS.

(3) Valores disponíveis para novos contratos.

(4) (total de entradas - (total de saques + encargos financeiros do FGTS + amortização financeira do FDS)) x 0,4. O cálculo supõe uma situação hipotética em que, no ano anterior, o total de recursos para saneamento tivessem sido aplicados; portanto, não haveria saldo inicial.

Fonte: Arretche (1999, p. 84)

Longe de ter a pretensão de realizar uma análise técnica dos dados apresentados, o objetivo neste momento é demonstrar como as políticas adotadas por Cardoso impactaram logo nos primeiros anos de seu governo os investimentos públicos no setor de saneamento, que historicamente teve suas principais fontes de recursos focados no FGTS. Segundo os dados acima e mesmo a análise de Arretche, havia montante disponível para maiores investimentos, porém as medidas de corte de gastos e principalmente de mudança nas formas de disponibilização de créditos não possibilitaram maiores ações.

Ao mesmo tempo em que o governo Cardoso apostava na modernização do setor de saneamento, por outro lado sufocava financeiramente as empresas municipais e estaduais de abastecimento ao optar por uma estratégia de modernização privatista, levando as companhias estaduais e municipais restrições na sua capacidade de endividamento, ao passo que foram

proibidas de acessar os recursos do FGTS, recursos estes que passaram a ser destinados a algumas concessionárias privadas, fazendo com que o setor de saneamento acumulasse déficits em diversas áreas (VARGAS, 2004, p 69-70).

Assim, o governo Cardoso, em meio a Reforma Gerencial do Estado, optava por financiar com dinheiro público empresas privadas em detrimento de melhorar e reformar a administração e sanar os problemas graves existentes de toda uma estrutura e um modelo baseado em companhias estaduais e municipais que há décadas exerciam esta função. Porém, 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 e mesmo pela escolha seletiva em termos de regiões que pudessem proporcionar maiores lucros para quem viesse assumir os serviços.

Vários foram os entraves institucionais que se colocavam como dificuldades para que o setor privado pudesse se expandir de forma mais abrangente, embora vários municípios já tivessem concedido o serviço a empresas privadas, conforme já pontuamos. Na visão de Turolla (2002, p. 17), houve um descompasso causado pelo incentivo ao processo de privatização sem a definição de um marco legal específico, fazendo com que na ausência deste 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 de concessões.

Um dos problemas encontrados pelas novas políticas voltadas para o setor foi a dificuldade de privatização das CESB's devido a ausência naquele primeiro momento de um marco regulatório específico. A lei de concessões dava conta de atender as empresas municipais que desejassem conceder o serviço, porém, as Companhias Estaduais são concessionárias dos municípios e a privatização destas dependia da autorização de todas as Câmaras Municipais de todos os municípios concedentes (SANCHEZ, 2001).

Vargas (2004) também constata que obstáculos jurídicos e legais presentes no ordenamento institucional foi um dos principais responsáveis pela pouca participação da iniciativa privada no setor de saneamento, mesmo com o Brasil representado um enorme potencial de mercado para as indústrias da água.

Dessa forma, Arretche (1999) aponta para três caminhos diferentes seguidos pelas CESBs a partir da reestruturação do Estado brasileiro, influenciadas principalmente pela capacidade de investimento e situação fiscal dos Estados. Segundo Arretche (1999), as tendências que passaram a dominar as CESBs a partir de 1995 foram: (a) fortalecimento da

operadora estadual; (b) desestatização da prestação de serviços; (c) municipalização dos serviços de água e esgoto.

A estratégia de fortalecimento da operadora estadual consistiu em manter a operação dos sistemas de água e esgoto sob gestão da companhia estadual de saneamento, avançando em medidas de preservação e ampliação das concessões municipais, bem como na viabilização da capacidade financeira, o que significava abrir o capital da empresa estadual para investimentos privados. São Paulo e Paraná foram dois estados que decidiram por fortalecer as CESB's. A Sabesp e a Sanepar optaram por esta estratégia que de acordo com Arretche (1999) consiste em 4 fundamentos principais: (a) implantar novo modelo de gestão; (b) melhorar a eficiência operacional da empresa; (c) ampliar sua área de atuação, elevando as taxas de cobertura; (d) diversificar suas fontes de recursos, o que compreende inclusive abrir o capital da empresa.

[...]em suas estratégia de fortalecimento enquanto concessionárias dos serviços de saneamento, SABESP e SANEPAR implantaram novo modelo de gestão e buscaram melhorar sua eficiência operacional, expandir a cobertura dos serviços e diversificar suas fontes financeiras, pela incorporação de empresas privadas às decisões das companhias. Vale dizer, ainda que as empresas adotem alternativas que apontem para a participação do capital privado, que esse é um parceiro que, em condição minoritária, teria, em tese, reduzidas possibilidades de contrapor-se às decisões estratégicas do governo do estado. (ARRETCHÉ, 1999, p. 91)

Outros estados como Rio de Janeiro e Espírito Santo decidiram por privatizar os serviços, tomando medidas para que as CESBs respectivas fossem vendidas através da criação de uma agência reguladora estadual e da venda dos ativos da companhia a um operador privado. Contudo, tal alternativa foi dificultada pela questão citada anteriormente, ou seja, as companhias são concessões dos municípios, situação esta que poderia vir a gerar conflitos. Arretche (1999) descreve que para a obtenção de sucesso da privatização das companhias, alguns obstáculos deveriam ser contornados:

O sucesso dessa estratégia, por sua vez, supõe que sejam equacionados obstáculos de diversas ordens. O primeiro deles diz respeito à titularidade dos serviços. A privatização das companhias depende de autorização do poder concedente, vale dizer, dos municípios. Sem entendimento com esses últimos, existe de fato a possibilidade de que administrações municipais alijadas do processo

possam recorrer à Justiça para bloquear a privatização da companhia, uma vez que a concessionária não tem autoridade legal para transferir suas concessões. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o consórcio interessado na CEDAE desistiu da compra por considerar que, entre outros fatores de incerteza quanto ao sucesso do negócio, o *imbróglia* jurídico envolvido na privatização da operadora estadual poderia inviabilizar as operações do consórcio privado. O segundo grande problema a ser equacionado diz respeito ao passivo das companhias a serem privatizadas. E, finalmente, um terceiro obstáculo diz respeito ao destino dos funcionários da empresa. (ARRETCHE, 1999, p. 97)

Ao que tudo indica, diante das dificuldades encontradas para uma desestatização completa das Companhias Estaduais no seu modelo clássico, onde o Estado entregaria todos os ativos e a responsabilidade pelos serviços a uma empresa privada, as soluções encontradas pela Sabesp e pela Sanepar no sentido de abrir o capital da empresa contornaram obstáculos de ordem institucionais e jurídicas que poderiam causar conflitos entre os municípios concedentes dos serviços, ao mesmo tempo em que garantiu a participação do capital privado na gestão e divisão de lucros das CESBs.

Por outro lado, o estado do Mato Grosso, decidiu por devolver aos municípios a gestão dos serviços de saneamento básico diante da constatação por parte do executivo de que seria impossível reestruturar a Companhia de Saneamento do Estado do Mato Grosso (SANEMAT) devido ao prejuízo acumulado da ordem de 30 milhões de dólares ao ano, além de deficiências operacionais entre outros problemas de ordem trabalhista.

Uma avaliação negativa quanto às possibilidades de recuperação da capacidade de investimento da operadora estadual associou-se à situação fiscal do estado para a definição da estratégia de municipalização. No Mato Grosso, a privatização foi descartada devido à definição constitucional que confere poder concedente aos municípios. Acrescente-se a isso que dois dos maiores municípios do estado, Rondonópolis e Cuiabá, já haviam solicitado a devolução de seus sistemas, por descontentamento com a qualidade dos serviços oferecidos pela SANEMAT. Assim, em abril de 1997, apoiado em modelagem realizada pelo PMSS, o governo do estado definiu uma estratégia de devolução da gestão aos poderes concedentes, que começou a ser implementada no ano de 1998. (ARRETCHE, 1999, p. 99)

Diante dos descompassos entre os Estados nos rumos de suas CESBs, ficava claro a falta de uma política estratégica direcionada ao setor de saneamento por parte do governo federal. Não havia parâmetros e condições seguras nem para investimento privado e muito

menos uma atuação mais consistente por parte do Estado. Arretche (1999) define as ações dos primeiros anos do governo Cardoso na área de saneamento como de *Reforma sem Reforma*, onde pouco se fez ou se avançou no estabelecimento de parâmetros mínimos a nível federal, mesmo que tenha existido um conjunto de fatores que incentivavam a reestruturação do setor (PMSS, lei de concessões, etc.). O mais grave de tudo isso, segundo Arretche (1999), foi que essa sucessão de marchas e contra marchas, carregou o setor de incertezas quanto a preservação dos interesses públicos e a realização das metas de universalização do saneamento básico.

Diante das deficiências apresentadas no setor de saneamento no Brasil, onde cerca de 60 milhões de brasileiros não possuíam conexão com redes coletoras de esgoto de acordo com o senso de 2000, o governo brasileiro realizou em 1997 outro estudo através do PMSS, visando estimar as necessidades de investimentos para universalizar o serviço de saneamento e coleta de esgotos para toda população necessitada, chegando a conclusão que para atingir tais objetivos seriam necessários cerca de 6 bilhões de reais ao ano durante uma década, no caso, uma quantia muito difícil de ser conseguida no setor privado; e se dependesse de investimentos públicos, o Ministério das Cidades apontava que o Brasil teria que crescer todo ano a uma margem de 4% (VARGAS, 2004).

Os números apresentados ficavam bem acima do estudo realizado pela SEPURB/MPO em 1995. Lembrando que o governo Cardoso teve baixíssimas taxas de crescimento do PIB, ao privilegiar uma política de austeridade fiscal, abertura de mercados e cortes de investimentos públicos, pode-se perceber que as dificuldades encontradas dificilmente seriam resolvidas. Podemos resumir as ações do governo Cardoso na área de saneamento nas palavras de Vargas (2005):

Em vista das restrições ao investimento público no setor [...], o governo Cardoso propôs a privatização das companhias estaduais e serviços municipais como solução para viabilizar a ampliação dos investimentos em saneamento. Porém, tais investimentos têm permanecido muito aquém das necessidades do setor, tendo atingido apenas R\$ 150 a 200 milhões em 2000, conforme estimativa do presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Água e Esgoto (Abcon), para quem esta cifra iria dobrar em 2001. Além disso, deve-se ressaltar que o investimento privado tem sido viabilizado em grande parte através de financiamento público às companhias privadas. Por um lado, o Conselho Curador do FGTS aprovou em 1997 a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento, que passou a disponibilizar recursos deste fundo para a iniciativa privada. Por outro lado, O

BNDES dispõe de uma carteira de investimentos para a área de saneamento cujas aplicações, destinadas exclusivamente às concessionárias privadas ou ao financiamento da privatização das estaduais, atingiram R\$ 718 milhões entre 1996 e 2000. (VARGAS, 2005, p 69-70)

Em meio a ineficiência em se estabelecer um marco legal para regular o setor, num momento em que nem a PNRH e muito menos as legislações específicas para regular o saneamento haviam sido estabelecidas, o Estado colocava cada vez mais obstáculos aos investimentos públicos, como por exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal que impôs duras regras para a contratação de novas dívidas por parte dos estados da federação.

A lei de responsabilidade fiscal, aprovada em 2000, tem sua origem nos programas de cortes orçamentários iniciados para dar sustentação ao Plano Real. De acordo com Paulino (2010), o Programa de Ação Imediata (PAI) de junho de 1993 iniciou um programa de austeridade nos gastos públicos que culminou com a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Entre as medidas iniciais adotadas pelo PAI, além do corte orçamentário de US\$ 6 bilhões, em 1993, constava o encaminhamento ao Congresso de projeto de lei limitando as despesas com servidores civis em 60% da receita corrente da União, dos estados e municípios, respectivamente, e a elaboração do projeto do que viria a ser a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal norma, aprovada em maio de 2000, em troca da renegociação da dívida de estados e municípios com a União, estabeleceu duras regras para a contratação de novas dívidas pelos entes federados. (PAULINO, 2010, p 314)

Ao mesmo tempo em que os estados e municípios tinham enormes dificuldades para investir nos setores de saneamento, por outro lado a iniciativa privada se mostrava seletiva por regiões que pudessem dar retorno garantido em matéria de lucro. Mesmo com incentivos financeiros do BNDES e da CEF, empresas privadas de água sempre deram preferência a regiões de alto poder aquisitivo e com infraestrutura já consolidadas, em detrimento de regiões mais pobres e mais necessitadas de serviços. Investir em empresas estaduais como a Sabesp ou assumir a concessão em cidades de maior poder aquisitivo é muito mais vantajoso para a iniciativa privada do que buscar implantar projetos de esgotamento sanitário e abastecimento de água em regiões mais pobres e com pouca ou nenhuma infraestrutura já consolidada pelo poder público.

Exemplos neste sentido são apontados por Oliveira (2007) ao analisar as concessões de serviços de saneamento básico nas cidades de Limeira/SP e Manaus/AM para a empresa multinacional de origem francesa *Suez*. A concessão em Limeira se deu logo no primeiro ano

do governo Cardoso em 1995 e em Manaus a concessão ocorreu no ano seguinte. A transnacional Suez, assim como passou a ocorrer com os principais grupos empresariais e financeiros a partir do final da década de 1980, é resultado de inúmeras fusões:

[...]em 2005 a estrutura do grupo controlador Suez S. A. passou a ser subdividido em cinco frentes de trabalho com a denominação Suez em cada uma delas, com o intuito de valorização da marca. São elas: Suez Energy Europe, Suez Energy International, Suez Energy Services e Suez Environment, está última contemplando o setor de saneamento básico. (OLIVEIRA, 2007, p).

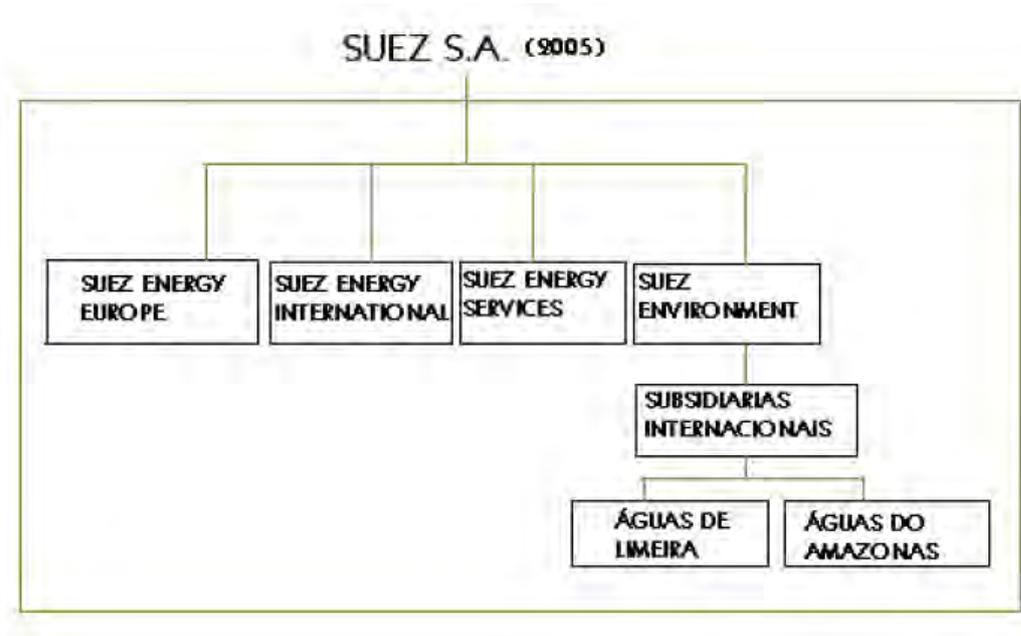
Oliveira (2007) afirma que a Suez passou a ser concessionária dos serviços de Saneamento no Brasil através de duas subsidiárias que assumiram as empresas nacionais e passaram a controlá-las, no caso, a subsidiária DRMA Empreendimentos e participações S. A., que controla a “Água do Amazonas; e em Limeira a Lumina Engenharia Ambiental LTDA e a Suez Environment S.A., que assumiram a “Águas de Limeira”. Os quadros a seguir, elaborados por Oliveira (2007), ajuda a entender melhor como se estabeleceu as subdivisões da empresa ao longo do tempo e como elas se encontravam em dois momentos distintos.

**Figura 1 - Organograma Suez (2000).**



Fonte: Oliveira (2007, p. 16)

**Figura 2 – Organograma Suez (2005)**



Fonte: Oliveira (2007, p. 16)

Oliveira (2007) constatou que as concessões dos serviços de saneamento básico para a empresa multinacional Suez S.A. nas cidades de Limeira/SP e Manaus/AM, optaram por defender os interesses da multinacional em detrimento de servir com água tratada e esgotamento sanitário as parcelas mais pobres da população. O principal objetivo da Suez, conforme demonstra Oliveira (2007), foi a obtenção de lucros e rendimentos por meio da incorporação de capitais públicos, não realizando por sua vez os serviços necessários nas áreas mais necessitadas. Enquanto Limeira/SP obteve avanços no setor principalmente devido ao poder econômico da cidade que possibilitava alto retorno com os pagamentos dos serviços por parte da população, Manaus não obteve o mesmo retorno:

A concessão em Limeira foi marcada por condições favoráveis quanto ao grau de desenvolvimento econômico municipal, quanto ao desenvolvimento das políticas públicas que permitiram o avanço dos índices de cobertura dos serviços, quanto ao desenvolvimento prévio das infra-estruturas e da cobertura incorporada pela empresa e mesmo quanto a capacidade de pagamento da população. Neste sentido, enquanto o crescimento planejado da ocupação urbana em Limeira, bem como o padrão de renda elevado contribuiu para beneficiar a empresa no cumprimento das metas previstas em contrato, em Manaus a desarticulação entre as políticas urbanas e as de saneamento, bem como a incapacidade de pagamento de grande parte da população contribuíram para o não cumprimento das metas. (OLIVEIRA, 2007, p. 202)

Focando mais especificamente a concessão na cidade de Limeira/SP, que foi realizada logo após o estabelecimento da lei de concessões em 1995, Vargas (2005) ressaltou alguns aspectos positivos no trabalho da empresa como melhorias técnico-científicas, contenção de perdas físicas e de arrecadação, além de redução das interrupções no abastecimento de água, expansão dos serviços e investimento em tratamentos de esgoto. Porém, também constatou sérios problemas, principalmente no processo de licitação e falta de compromisso da empresa concessionária em atender assentamentos populares que necessitavam de saneamento:

[...]há fortes suspeitas de favorecimento ao consórcio vencedor da licitação via corrupção do executivo, como também de manipulação das informações sobre parte os investimentos realizados e algumas metas contratuais. O valor global do contrato foi subestimado, e faltam informações sobre a taxa de retorno do empreendimento. Por fim, notam-se claras deficiências no sistema de regulação previsto no contrato, e falta de compromisso da concessionária com instrumentos técnicos e financeiros apropriados para levar os serviços aos assentamentos populares. Alguns destes problemas puderam ser parcialmente superados pela intervenção do poder concedente, amparado na pressão da sociedade e na legislação em vigor, para questionar e renegociar o contrato. (VARGAS, 2005, p. 110)

Estes dois exemplos, principalmente o de Limeira/SP, servem em determinada medida para demonstrar a forma de atuação das concessões privadas, dando a entender que o cenário que se desenhava no setor de saneamento no início do governo Cardoso era confuso e temeroso. Confuso ao incentivar concessões sem marcos regulatórios específicos que atendessem os interessados, e temeroso ao propor a desestatização e jogar todas as fichas no setor privado ao mesmo tempo em que diminuía substancialmente os investimentos nas companhias estaduais e municipais através de cortes de acesso ao crédito do FGTS.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal se colocava como uma grande vilã, pois ao inibir o poder de investimento do setor público, configurava-se como um dos principais entraves para a ampliação de obras de saneamento e abastecimento por parte dos Estados e municípios, impedidos sob duras penalidade de contratar empréstimos. Era claro que a intenção da LRF não era apenas induzir os estados e municípios a um melhor controle de suas dívidas e recuperação de receitas tributárias. Embora estes fossem os objetivos colocados, o objetivo principal da LRF foi, conforme já colocamos anteriormente, a geração de superávits primários necessários para pagar os juros da dívida, haja vista os aumentos dos déficits públicos.

Nesse sentido, tanto o setor privado ficou com uma margem de ação restrita num certo sentido, quanto o setor público se viu carente de investimentos e políticas adequadas. Em meio a tudo isso, o Brasil continuava necessitando urgentemente de soluções para os enormes gargalos existentes no setor de saneamento básico, principalmente com relação a esgotamento sanitário. Diante deste impasse, o governo parecia não dar tanta importância para os ganhos em desenvolvimento econômico e socioambiental que uma atenção maior neste setor poderia trazer, ao passo que soluções nesse sentido poderiam diminuir a incidência de doenças e a diminuição de gastos com assistência médica por parte de um Estado que cada vez mais cortava investimentos em serviços públicos para manter uma política macroeconômica de combate a inflação.

Naquele momento, embora a água continuasse sendo considerada um bem público de poder da União, as ações iniciais do governo Cardoso que começavam a favorecer a terceirização dos serviços de saneamento e a privatização do setor energético sem que legislações e regulações específicas e necessárias tivessem tido tempo hábil para serem discutidas e implantadas, trazia um teor de desconfiança em meio aos discursos do presidente, que decretava a falência do Estado intervencionista e participativo das atividades econômicas e saldava a iniciativa privada como a solução para todos os “males” que o Estado havia causado na infraestrutura do país ao longo de anos de monopólio sobre os principais serviços. O governo Cardoso aparentava pressa em alterar a estrutura do Estado, principalmente no que dizia respeito as reformas visando terceirizações e isenção do papel do Estado em funções que sempre estiveram no seu encargo.

Dentro do modelo de Estado que o governo Cardoso propunha implantar no Brasil, amparado por questões técnicas e favorecendo o mercado, a falta de regulação específica dos serviços aparecia num primeiro momento como um grande obstáculo. Evidente que uma adaptação do setor de águas a esse modelo de gestão defendido pelo Banco Mundial, amparado estritamente por elementos técnicos e econômicos, não seria a forma mais adequada de se resolver os problemas existentes e garantir o acesso aos recursos hídricos a toda população de forma sustentável. Conforme discutimos anteriormente, absorver problemas socioambientais dentro da lógica capitalista, elevando a técnica e não a política como formas de se encontrar o melhor caminho para os impasses e as inquietações existentes, não parece ser a forma que nos levará a um estágio de sustentabilidade socioambiental.

Um governo que tem como parâmetro uma política que busca modificar o papel do Estado de fomentador para regulador e introduzir caminhos para ação da iniciativa privada no

setor de serviços, deveria se pautar primeiramente em criar condições para que isso viesse a ocorrer, estabelecendo primeiramente os órgãos reguladores e as legislações específicas antes de começar a incentivar privatizações e impor cortes de gastos em setores até então geridos pelo poder público. Assim, o setor de águas dentro dessa nova lógica necessitava urgentemente de ações institucionais que direcionassem os rumos da sua gestão a nível federal e que servisse de parâmetro para as dúvidas que pairavam sobre os Estados, municípios e a população de modo geral, que via as necessidades de um modelo mais descentralizado e autônomo. Não que tais medidas pudessem vir resolver os problemas existentes no setor de águas, mas pelo menos soaria mais coerente com as propostas do governo.

Em meio a este impasse no setor de águas e saneamento nos primeiros anos do governo Cardoso, e ao mesmo tempo em que as discussões sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos continuavam no Congresso, vários Estados começavam ou mesmo já tinham promulgado leis de recursos hídricos locais. Desde 1991, o Estado de São Paulo possuía uma legislação específica para regulação das águas e deixava claro no seu conteúdo, a exemplo do que iria acontecer mais tarde com a PNRH, um misto de políticas voltadas para democratização e descentralização da gestão, com elementos que visavam estabelecer a valorização econômica dos recursos hídricos através da instituição da cobrança pelo uso da água como forma de administração. São Paulo saía na frente no estabelecimento de políticas de águas que buscavam uma consonância com a tendência mundial do setor orientada por órgãos como o Banco Mundial. Segundo Jacobi (2009, p 68), a existência de leis estaduais promulgadas antes da aprovação da PNRH contribui para que a nova lei a nível nacional fosse mais flexível, permitindo as adaptações necessárias às diferentes situações existentes nos Estados Brasileiros.

Com a aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos em janeiro de 1997, o controle e o direito sobre as águas passou então a ter uma legislação específica. O desafio que se colocava a partir daquele momento era aplicar tais políticas na busca de melhorar a gestão das águas para que impasses existentes no setor de saneamento, elétrico e mesmo regulações específicas no uso da água na agricultura, pesca e navegação fossem melhores regulamentados e causassem menos problemas e impactos para a sociedade e o meio ambiente. Porém, as dificuldades de implantação da nova política estiveram presentes desde o primeiro momento de sua aprovação no executivo, em grande medida devido à falta de uma agência reguladora que demoraria ainda cerca de três anos para ser criada.

Ao mesmo tempo, a nova lei não especificou regulações de modo mais específico sobre o setor de saneamento, se atentando apenas em questões como uso, direitos, e formas de gerenciar a água, ou seja, não disciplinou questões relacionadas a tratamento de esgotos, que necessitava ainda de um planejamento mais convincente por parte do Estado.

Aspectos relacionados ao esgotamento sanitário são citados na lei em duas circunstâncias, no artigo 12 em que autoriza o uso dos recursos hídricos após outorga concedida pelo poder público para, segundo o inciso III, “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”; e em outro caso no artigo 21 que aponta o que deve ser observado ao se fixar um valor para cobrança pelo uso da água; neste caso o inciso II diz que a cobrança deve levar em consideração ao fixar o preço: “os lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.”

A situação do setor de saneamento continuava complicada, tanto que no mesmo ano de 1997, a Caixa Econômica Federal fechou um acordo de cooperação mútua para a desestatização. Como não existia no Brasil uma legislação específica para esgotamento sanitário, a lei que norteou o processo de desestatização do setor continuou sendo a 8.987/95 que disciplinou as concessões e permissões dos serviços públicos.

A única mudança evidente era que passava a existir uma lei que regulava ao menos o uso da água e nesse sentido, as empresas privadas que viessem a assumir serviços de saneamento básico ou de geração de hidroeletricidade teriam então que cumprir os determinantes da lei 9.433/97. Ao que tudo indica, naquele momento, já era evidente que o Estado brasileiro cada vez mais se ausentava de seu papel de provedor e facilitador da infraestrutura voltada para o setor de saneamento e todos os demais setores relacionados ao uso da água para se confinar no papel apenas de regulador, porém, como veremos, sem comprometimento para tal função.

Um aspecto interessante da lei 9.433/97 foram os vetos presidenciais impostos na sanção da mesma. Aprovada no Congresso em 1996 e sancionada no ano seguinte pelo presidente Cardoso, 13 vetos foram estabelecidos em pontos específicos, principalmente nos que dizem respeito ao setor elétrico e nas formas como se daria a cobrança pelo uso da água e a participação do cidadão nos rumos das políticas a serem implantadas. Vale ressaltar que a nova lei de águas quando sancionada, foi saudada como democrática e modernizadora,

principalmente por órgãos multilaterais como o Banco Mundial que viu sua política de águas ser implantada.

Seu conteúdo, de acordo com Jacobi et al (2009, p 68) pode ser resumido em quatro princípios básicos: 1) adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e implementação da política e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; 2) os usos múltiplos 3) o reconhecimento da água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico, induzindo seu uso racional e dando a base para instituição da cobrança pelos recursos hídricos; 4) a gestão descentralizada e participativa, abrindo a possibilidade de participação a usuários e sociedade civil organizada nos processos de tomadas de decisão dos usuários e das comunidades.

Ficava claro que com a lei 9.433/97, a maioria dos instrumentos defendidos pelo Banco Mundial como fundamentais para uma gestão racionalizada, descentralizada e ambientalmente sustentável haviam sido incorporadas na nova política de águas do Brasil. O próprio Banco Mundial é categórico em afirmar que realizou esforços desde 1993 para a aprovação da lei 9.433/97, disponibilizando técnicos e consultores, além de promover visitas técnicas e seminários internacionais no intuito de realizar um esforço para que a chamada nova lei de águas fosse promulgada<sup>114</sup>.

Tendo sido promulgada a nova lei de águas do Brasil, resta saber se o seu conteúdo realmente conseguiu impor ao país uma gestão descentralizadora e participativa, conforme foi exposto pelo governo. Era evidente que a possibilidade da participação do usuário nas decisões do setor através de comitês de bacias hidrográficas e a suposta descentralização do governo federal que a nova lei trazia em seu texto, animavam a sociedade e os movimentos ambientalistas, que desde a abertura democrática na década de 1980 ansiava por uma maior democratização do setor, conforme nos relata Jacobi (2009).

A ênfase dada pela nova lei de águas na questão da descentralização e da participação do usuário nos processos decisórios acabava deixando à sombra dos debates elementos considerados essenciais pela PNRH, mas não tão populares, como a cobrança pelo uso da água e determinação da água como um bem econômico. Jacobi (2009) ao abordar a nova lei de águas, admite que a mesma teve boa aceitação por parte da sociedade e de movimentos ambientalistas principalmente pelo fato de ter aberto essa possibilidade de participação do cidadão. Tendo o setor de águas sido durante décadas centralizado no poder público federal, não dando a possibilidade da população nem ao menos ser consultada quanto as políticas

---

<sup>114</sup> Consultar: <<http://go.worldbank.org/2DTUROOB80>> Acesso em 10/11/2010.

desenvolvidas, a PNRH, acabou sendo saudada também por movimentos sociais como um avanço.

Caubet (2006), no entanto, contesta que a lei promulgada por Cardoso tenha mesmo o caráter descentralizador e participativo conforme destacado no seu conteúdo, principalmente devido aos vetos impostos pelo presidente. O texto aprovado pela Câmara que chegou até Cardoso sofreu várias sanções antes de ser aprovado, restringindo no entender de Caubet, aspectos amplos de participação democrática na gestão dos recursos hídricos:

[...]Nos treze vetos, constata-se o apoio indiscriminado ao setor elétrico, a exclusão de determinados mecanismo de controle financeiro (pelo Congresso), o centralismo da gestão em favor da União, a exclusão da compensação financeira aos municípios prejudicados por obras hidráulicas e a recusa da norma que determinava que os recursos arrecadados deveriam permanecer na bacia de arrecadação. (CAUBET, 2006, p 126).

As constatações de Caubet podem ser confirmadas ao analisarmos o conteúdo original da nova lei de águas em comparação com o texto sancionado com vetos. No artigo 7º do texto original, o conteúdo dizia:

Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo:

VI - responsabilidades para execução das medidas, programas e projetos;

VII - cronograma de execução e programação orçamentário-financeira associados às medidas, programas e projetos; (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL, 1997, sem paginação)

Na justificativa ao veto, Cardoso invocou o setor elétrico que poderia ter problemas, caso aspectos como responsabilidades para execução das medidas prevista, e o cronograma de execução relacionada à parte financeira, programas e projetos, fossem aprovados conforme o aprovado no Congresso. Segundo Cardoso:

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. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL, 1997, sem paginação)

O setor elétrico, conforme já pontuamos anteriormente, estava em processo de privatização e qualquer obstáculo imposto poderia dificultar o interesse de empresas do setor em adquirir a concessão dos serviços. Por outro lado vale ressaltar que a principal fonte de energia no Brasil é a hidroelétrica que historicamente teve liberdade de ação no uso da água sem se importar muito com aspectos socioambientais.

Embora o financiamento do desenvolvimento capitalista estivesse naquele momento da história do país vendo o Estado se abster depois de um longo período de subsídios governamentais ao crescimento da economia, baseada na urbanização e industrialização, é bom deixar claro que o modelo de desenvolvimento continuava sendo o mesmo. Ou seja, baseado no mercado, consumo de massa e com bases energéticas apoiadas em sua maioria nos combustíveis fósseis e na energia hidroelétrica. Os resultados em relação ao crescimento econômico foram pífios durante o governo Cardoso devido a uma série de fatores políticos e econômicos que já comentamos, e dessa forma, qualquer obstáculo que pudesse por ventura impor restrições para qualquer setor econômico, seria delegado a um segundo plano, conforme podemos observar nos vetos realizados por Cardoso no texto original da PNRH.

De qualquer forma, a aprovação da nova lei de águas pode ser considerada como uma mudança significativa para o setor que vinha sofrendo pressões populares por melhorias desde a redemocratização na década de 1980. Os desafios a partir daquele momento seriam colocar em prática seu conteúdo e buscar uma melhor gestão dos recursos hídricos. Porém, cabe questionarmos se uma lei amparada principalmente por meios econômicos como forma de gestão possibilitaria soluções para os problemas que assolavam o setor, principalmente no que diz respeito ao saneamento básico e controle das águas.

Havia ainda a necessidade da criação de uma Agência Reguladora para o setor de águas conforme previsto no conteúdo da lei, o que como veremos dificultava num primeiro momento sua aplicação. Aliás, a falta de instrumentos institucionais por parte do Estado foi um problema evidente nos primeiros anos do governo Cardoso, que na pressa por realizar a reestruturação do Estado Brasileiro buscou primeiro a desestatização antes mesmo que parâmetros legais mais abrangentes tivessem sido implantados.

O fato é que projeto neoliberal chegava então de forma mais evidente ao setor de águas com a aprovação da PNRH. A água, outrora considerada abundante, passava a se inserir num contexto de escassez, e sua distribuição não ficava mais a cargo exclusivo do poder

público que era quem até então se responsabilizava por garantir à população água tratada de qualidade apta para o consumo. Com a lei 9.433/97, a água passa a ser um bem público, mas também um bem dotado de valor econômico e passível de concessão, o que em certa medida diminuía o seu caráter público. A qualidade da água e a preocupação com sua escassez passaram então a serem os principais problemas utilizados para justificar novos aparatos jurídicos para a administração dos recursos hídricos, que se amparavam principalmente em instrumentos econômicos, embora destacasse aspectos que, numa simples observação, podem nos levar a entendê-los como democráticos, como no caso da descentralização e a participação do usuário.

A questão central para entender a nova lei de águas é perceber que houve ao longo das décadas, conforme já explicitamos anteriormente, uma mudança no plano internacional dos parâmetros de regulamentação das águas, promovidos em sua maioria pelo Banco Mundial e oligopólios transnacionais interessados nos lucros que o mercado da água poderia trazer. Os novos parâmetros defendidos no plano internacional começaram a se materializar no Brasil através de mudanças do papel do Estado após sua reestruturação aos moldes neoliberais e principalmente nas novas concepções sobre os recursos hídricos que foram impostos a partir de 1997.

Por outro lado, contradições inerentes ao novo modelo de gestão, e também a falta num primeiro momento de instituições que tivessem o poder de materializar o conteúdo da lei 9.443/97, continuaram deixando o setor de águas num impasse, pois ao mesmo tempo em que havia uma nova legislação sobre águas, a dificuldade se dava em encontrar os meios necessários para sua aplicação.

O fato é que ao estabelecer a técnica e as leis do mercado como principais fundamentos para a administração dos recursos hídricos, dando ênfase nos aspectos econômicos como elementos de gestão, o Brasil absorvia as recomendações do Banco Mundial e ao mesmo tempo institucionalizava a economia capitalista de característica neoclássica como parâmetro para tratar a questão ambiental e os impasses existentes no setor de águas.

A partir do momento que as políticas de água são concebidas através de um conceito que trata os recursos naturais a partir de conceitos que entende a economia essencialmente como alocação de recursos escassos, podemos supor que nova lei de águas dificilmente nos levará a uma condição de preservação e uso racional das águas. Muito menos pode ter êxito em impor um gerenciamento que privilegie a participação do usuário e o suprimento

ambientalmente sustentável das necessidades da população. Como bem destaca Foladori (2001), a incorporação da natureza na órbita do capital, demonstrou ao longo das décadas não ser o caminho mais racional a ser seguido do ponto de vista do meio ambiente, pois impôs inúmeros impactos negativos que causaram a destruição da natureza e a extinção de inúmeras espécies.

Nesse sentido, torna-se necessário demonstrar como funcionou o setor de águas no Brasil após a promulgação da PNRH. Verificando a materialização e determinados impasses existentes nos comitês de bacias hidrográficas, buscar-se-á neste momento entender até que ponto elementos como descentralização e participação do usuário, conforme destacados na lei 9.433/97, foram possíveis dentro de uma política baseada em instrumentos econômicos de gestão.

## **7. A APLICAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS E SEUS LIMITES.**

Análises sobre as condições e os meios necessários para a objetivação da nova lei de águas praticamente dominam a literatura sobre o tema, principalmente a partir de um ponto de vista institucionalista. Nossa intenção a partir deste momento, conforme os objetivos específicos deste trabalho não é o foco apenas nas discussões sobre a análise do processo de implementação da nova lei de águas. Sem a pretensão de esgotar o assunto, acreditamos que o tema exige, conforme se procurou fazer desde o início, uma avaliação mais profunda que vise construir uma concepção crítica das políticas em curso estabelecidas.

O momento atual de crise ambiental, degradação dos recursos hídricos e valorização econômica da água, exigem uma discussão que leve em consideração os fundamentos dos paradigmas estabelecidos, identificando as dificuldades de materialização de uma política integrada como a PNRH num país de grande extensão territorial como o Brasil, indagando até que ponto estes novos parâmetros podem vir a atender as demandas regionais e ao mesmo tempo pautar pela democratização do acesso à água. Com base numa avaliação crítica sobre os paradigmas que nortearam a PNRH estabelecida institucionalmente pelo governo Cardoso, analisaremos agora algumas ações ocorridas após a sua aprovação.

### **7.1 – A criação dos comitês de bacias hidrográficas**

Um dos aspectos considerados como inovadores e fundamentais para uma gestão racionalizada dos recursos hídricos, conforme consta na PNRH, é a implantação dos Comitês

de Bacias Hidrográficas. Dessa forma, vale neste momento retomar alguns aspectos importantes do funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), que passou a ter a função de coordenar a gestão integrada das águas. Segundo Jacobi et al:

Os Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas são estruturados para desempenhar importante papel de coordenação e deliberação, procurando-se valorizar o processo participativo, e as competências principais são de: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade da outorga, de acordo com o domínio destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. (JACOBI et al, 2009, p 70-71).

Através da interpretação de Jacobi et al (2009) acerca da importância dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) podemos perceber o papel estratégico dos mesmos na integração da gestão das águas, e mais que isso, a necessidade de implantação destes comitês para que grande parte do estabelecido pela nova lei tivesse maiores êxitos. Numa análise mesmo que superficial do conteúdo da nova lei fica evidente que é através da instalação dos Comitês de Bacia Hidrográfica que boa parte dos principais instrumentos de gestão designados na PNRH, como os planos estratégicos de gestão de bacia, cobrança pelo uso da água e a participação do usuário, poderiam ser materializados de forma completa conforme destacado no SINGREH. Ou seja, a instalação dos CBHs tornou-se a partir do estabelecimento da lei 9433/97 um instrumento de extrema necessidade para que em tese, houvesse sucesso na implantação da PNRH.

Dado a importância que se colocava neste tipo de gerenciamento hídrico dentro do novo contexto de administração das águas que se iniciava, percebe-se que houve nos primeiros anos da nova legislação, apesar de uma grande quantidade de comitês criados, certo grau de dificuldade para instalação de todos os instrumentos necessários para funcionamento completo dos comitês, além de uma diferença no que se refere a quantidade de comitês criados entre as diversas regiões brasileiras.

Embora o governo destacasse em suas publicações que a implantação da PNRH pudesse levar décadas para ser materializada por completo, haja vista a experiência de outros países que adotaram legislações semelhantes, é evidente que a forma como a PNRH começou a ser objetivada no país através da instalação de comitês de bacias hidrográficas, já demonstrava que os instrumentos econômicos de gestão nela contidos centralizariam as ações em detrimento de aspectos sociais, ambientais e mesmo democráticas.

Uma simples análise demonstra que a maioria dos comitês foram criados inicialmente nas regiões de maior capacidade econômica como sul, sudeste, e alguns estados do nordeste. Logo no início do estabelecimento da nova lei de águas parecia evidente que as dificuldades de implantação de uma gestão integrada de recursos hídricos que abrangesse todo território nacional seria o principal desafio, principalmente quando levado em consideração as disparidades econômicas, sociais, políticas e também jurídicas presentes num país que durante o governo Cardoso passava por momentos de incertezas devido as reformas que vinham sendo postas em prática. Uma gestão integrada das águas significaria uma uniformidade de aspectos institucionais entre os estados da federação, fator nem sempre simples de ser realizado.

O modelo de gestão descentralizada baseado em CBHs conforme foi estabelecido no Brasil é inspirado no modelo francês de gerenciamento, instalado naquele país na década de 1960. A França estabeleceu uma lei de águas no ano de 1964 que teve como características principais a administração dos recursos hídricos através da criação de um Comitê Nacional de Águas a nível central e Comitês de Bacias Hidrográficas e Agências Financeiras de Bacia a nível regional. Interessante notar que as preocupações francesas com problemas derivados da escassez e degradação dos recursos hídricos surgiram na época chamada “era de ouro do capitalismo”, período em que o processo de desenvolvimento aos moldes fordistas encontrava-se no seu auge e preocupações ambientais mais sérias não angariava a atenção necessária por parte de governos.

Embora a França seja um país com uma disponibilidade hídrica favorável, contando com um rico abastecimento de água, aspecto este que deriva do fato da maioria dos rios internacionais da Europa atravessarem seu território, as preocupações com escassez, poluição, produção de energia, novos usos da água, riscos de inundação e gestão e planejamento territorial entraram cedo na pauta do dia dos governos franceses. Numa época em que países que possuíam uma hidrologia abundante pouco se preocupavam com problemas de escassez, uso racional e valorização econômica da água, a França saía na frente lançando as bases do

modelo gerencial que iria servir de parâmetro para os planos internacionais de administração e controle da água.

Num período em que o Estado era o principal fomentador das políticas públicas, Richard et al (2009, p 159) destaca que a lei de águas estabelecida na França em 1964 converteu a organização central da gestão num sistema mais descentralizado, introduzindo novos espaços de ação pública ao criar os Comitês de Bacia Hidrográfica, considerados fóruns de negociação, consulta, orientação e tomada de decisão no nível territorial da bacia. Outro espaço criado pela legislação francesa foram as Agências de fomento para bacias hidrográficas, consideradas instituições públicas encarregadas de cobrar tributos sobre a água, que seriam investidos numa política de solução dos problemas de poluição causados pelo desenvolvimento econômico.

Richard et al (2009, p 159) destaca ainda as preocupações ambientais que a citada lei de águas francesa impunha como resposta ao avanço da poluição num momento marcado pelo auge das políticas de desenvolvimento capitalista industrial: “Adotada como resposta à criminalização da poluição, que foi denunciada por federações de pesca, essa lei começou a reconhecer a importância das questões ambientais”. Independente da concepção acerca do tema fica evidente que a França já na década de 1960 dava um passo a frente com relação às preocupações ambientais com os recursos hídricos, mesmo que a consciência ambientalista tenha se reforçado naquele país somente na década de 1980, conforme afirma as pesquisas de Richard et al (2009).

O modelo francês de gerenciamento de recursos hídricos evidenciou os aspectos técnicos e financeiros como predominantes nos modos como os recursos naturais passariam a ser tratados, fortalecendo uma visão economicista sobre a água já na década de 1960, e inspirando o Banco Mundial na elaboração de suas estratégias para o setor de águas a nível mundial. Em diversas publicações o Banco Mundial reconhece que o embrião das políticas de águas por ele elaboradas teve origem na administração francesa de recursos hídricos criada nos anos 1960. Podemos assim dizer, guardada as devidas proporções, que o modelo francês de gestão dos recursos hídricos chegou ao Brasil através do Banco Mundial.

Martins (2008) ao destacar que a gestão descentralizada e a valorização econômica ambiental são hoje em dia os principais moldes a serem seguidos na administração dos recursos naturais no plano internacional, demonstra que a França, através da sua lei de águas de 1964, expôs ao mundo como se aplicar tal modelo na gestão dos recursos hídricos. Ao descrever as disputas sociais mais relevantes na tecnocracia de administração das águas, a

partir das questões políticas que envolveram grupos e instituições sociais na formulação e implementação do novo modelo regulatório de águas estabelecido em 1964 na França, Martins (2008) concluiu:

[...]é importante ainda destacar a eficácia ímpar da associação do modelo francês de gestão das águas a certas crenças econômicas. [...]várias relações continuaram sendo implicadas na crença da autorregulação promovida pela valorização dos recursos naturais, com destaque para sua forma institucional mais acabada, qual seja, a do Princípio do Poluidor-Pagador. A produção do *illusio* por meio dos enunciados econômicos da questão ambiental e do encontro desses enunciados com disposições estruturadas em agentes e instituições, que dele se apropriaram como crença, mostrou-se como importante caminho para o esclarecimento das estratégias que recursivamente encerram os temas da moderna crise socioambiental nos termos das análises de *custo-benefício*. A definição dos instrumentos de gestão ambiental como *instrumentos econômicos* revela, dentre outros, a leitura hegemônica que a tecnociência segue construindo sobre o ambiente natural e, em nível mais complexo, seu uso como instrumento de poder legítimo ante outros grupos sociais. (MARTINS, 2008, p 96)

A adaptação de um modelo integrado baseado na descentralização e valorização econômica da água, conforme foi estabelecido na França poderia causar dificuldades de implantação no Brasil, principalmente ao percebermos que as semelhanças com a França são poucas. No caso da questão hídrica, estas se resumem apenas na disponibilidade de água que, reservadas as particularidades geográficas de cada país, podem ser consideradas satisfatórias.

As eventuais dificuldades em se adotar um modelo pronto que foi implantado num determinado país europeu de nível social e econômico elevado, deveria pelo menos em tese levar em consideração inúmeros aspectos particulares do Brasil, principalmente quando diferenças na extensão territorial, em aspectos culturais, políticos, econômicos e sociais são evidentes a qualquer análise mais profunda de comparação entre os dois países. Avaliando de forma até mesmo superficial, a população da França possui cerca de 64 milhões de habitantes distribuídas de forma praticamente homogênea por um território que tem quase que o mesmo tamanho do estado brasileiro de São Paulo, que possui cerca de 40 milhões de habitantes. Até mesmo a disponibilidade de recursos hídricos, embora abundante no Brasil, não é distribuída igualmente pelo território, assim como a população, que se concentra em sua maioria próxima a costa litorânea, embora tal situação venha mudando nas últimas décadas.

A implantação dos comitês no Brasil e os obstáculos para seu pleno funcionamento expõem mais do que as diferenças regionais dos mais variados aspectos, mas também as dificuldades de se aplicar determinados sistemas sem muitas vezes levar em consideração características específicas de cada região. Os problemas encontrados na materialização da PNRH no Brasil passaram também por questões institucionais inerentes a cada estado da federação, sobretudo no que diz respeito a forma como cada estado brasileiro legislava sobre os recursos hídricos de seu domínio e a necessidade de adequação de tais leis ao que passou a estabelecer o SINGERH. Na visão dos defensores do modelo gerencialista baseado em instrumentais econômicos, o primeiro e principal obstáculo colocado para a objetivação do mesmo seria a mudança de uma administração que até então era considerada fragmentada no plano institucional para uma gestão integrada e descentralizada.

Estados como São Paulo que possuía uma legislação hídrica própria desde 1991 já contava com certo avanço nesse sentido, sendo o estado que havia criado a maior quantidade de CBHs antes mesmo da aprovação da nova lei de águas a nível federal. Em todo o Brasil, a instalação dos comitês dependia em muito do equacionamento destas questões institucionais de níveis regionais, como por exemplo, modificar toda uma estrutura de controle de águas baseada e centralizada essencialmente no poder público estadual e federal para uma gestão que se pautava em tese pela descentralização e democracia na condução das políticas.

Uma questão fundamental é o funcionamento desses comitês conforme designa a nova lei de águas do governo federal. Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (2007), passados mais de 10 anos da aprovação do estabelecimento da PNRH a nível federal, existiam no Brasil em 2007 cerca de 140 CBHs entre estaduais e federais em funcionamento, sendo que somente dois comitês possuíam suas respectivas agências de águas e todos os instrumentos de gestão implantados, como a cobrança pelo uso da água por exemplo. Se for levado em consideração o período entre a aprovação da lei 9.433/97 e o estudo citado realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, pode-se até constatar avanços na instalação de comitês de bacias, porém a questão principal que se dá em razão do funcionamento, demonstra que poucos CBHs conseguiram levar a cabo a efetivação total do previsto no SINGREH.

Se tomarmos o período entre 1997 e 2002, último ano do mandato de Cardoso, 84 CBHs foram criados, com predominância nas regiões sul e sudeste e em alguns estado do nordeste como o Ceará. Passados mais de 10 anos estas mesmas regiões ainda constam como as que mais criaram CBHs, ao passo que na região norte não houve praticamente nenhum

avanço nesse sentido, possuindo apenas um comitê instalado no estado do Amazonas – Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Tarumã, criado em 2006.

Em regiões como o nordeste, sudeste e centro-oeste houve também avanços na criação de CBHs federais interestaduais, principalmente pelo fato da existência de grandes rios que atravessam vários estados e que possuem valores estratégicos para a economia da região, como é o caso do Rio São Francisco. O comitê interestadual do rio São Francisco engloba estados do nordeste (Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe), um do sudeste (Minas Gerais) e um do centro-oeste (Goiás) além do Distrito Federal, que foi criado em 2001.

Outros comitês interestaduais são o comitê dos rios Piranha-Açu que se encontra em fase de instalação desde 2006 e é distribuído entre os estados da Paraíba e Rio Grande do Norte; o Comitê de Bacia hidrográfica do Rio Verde Grande que envolve os estados de Minas Gerais e Bahia, instalado em 2004; O comitê da Bacia Hidrográfica do Vale do Rio Doce que envolve os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, instalado em 2002; o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Grande nos estados de São Paulo e Minas Gerais, instalado recentemente em 2010, não tendo entrado ainda em funcionamento; o Comitê Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) envolvendo os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, criado em 1996; e os comitês da bacia hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e Comitê dos Rios Piracicaba e Jundiaí, criados em 2003. Os dois últimos foram os que conseguiram colocar em funcionamento praticamente todos os instrumentos gerenciais da PNRH.

**Tabela 14 - Comitês de Bacias Hidrográficas instalados no Brasil, divididos por regiões e por períodos.**

<b>Comitês de Bacias Hidrográficas e respectivo ano de criação</b>				
<b>Estados</b>	<b>Antes do estabelecimento da PNRH. Até 01/1997</b>	<b>Após a PNRH. De 01/1997 até 12/ 2002 (Gov. FHC)</b>	<b>01/2003 à 12/2010 (Gov. Lula)</b>	<b>Total Geral</b>
<b>Região Norte</b>				<b>1</b>
Acre	-	-	-	-
Amazonas	-	-	1	1
Amapá	-	-	-	-
Pará	-	-	-	-
Rondônia	-	-	-	-
Tocantins	-	-	-	-
<b>Região Nordeste</b>				<b>40</b>
Alagoas	-	-	5	5
Bahia	-	-	10	10
Ceará	-	4	6	10
Maranhão	-	-	-	-
Paraíba	-	-	3	3
Pernambuco	-	4	2	6
Piauí	-	-	1	1
Rio Grande do Norte	-	-	2	2
Sergipe	-	1	2	3
<b>Região Centro-Oeste</b>				<b>7</b>
Distrito Federal			3	3
Goiás		1	1	2
Mato-Grosso		1		1
Mato Grosso do Sul			1	1
<b>Região Sudeste</b>				<b>72</b>
Espírito Santo		2	8	10
Minas Gerais		17	16	33
Rio de Janeiro		1	7	8
São Paulo	19	2	-	21
<b>Região Sul</b>				<b>45</b>
Paraná		2	3	5
Rio Grande do Sul	3	13	8	24
Santa Catarina	1	11	4	16
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>59</b>	<b>82</b>	<b>165</b>

Tabela elaborada a partir de dados do Ministério do Meio Ambiente, disponíveis em: <<http://www.cbh.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em 12/04/2011.

A partir dos dados contidos na tabela, podemos perceber o contraste regional a respeito da tentativa de implantação de uma política integrada de gestão de recursos hídricos conforme recomendadas por órgãos internacionais como o Banco Mundial. Ao passo que na região sul e sudeste praticamente todos os estados já instalaram comitês de bacias, e estados como São Paulo possuía CBHs instalados mesmo antes da aprovação da nova lei de águas, a região norte, palco da maior concentração hídrica do território brasileiro possuía apenas um comitê instalado no estado do Amazonas.

Uma das justificativas utilizadas, principalmente por técnicos do governo para explicar tal situação, conforme já citamos, é o fato do estado de São Paulo possuir uma nova legislação para o setor de águas desde o início dos anos 1990, que em muito já se enquadrava no que foi definido na PNRH anos depois, principalmente no que diz respeito a instalação de comitês de bacias hidrográficas e cobrança pelo uso da água. Por outro lado, estados do norte do Brasil vieram a estabelecer novas legislações adequadas ao modelo gerencialista conforme proposto pela lei federal somente a partir dos anos 2000.

Na própria região nordeste, apenas os estados que estabeleceram leis específicas sobre recursos hídricos durante a década de 1990 são os que possuem a maior quantidade de comitês de bacias, além de um estágio avançado na definição de políticas próprias integradas a lei federal, casos de Ceará e Bahia. Por outro lado, estados como Maranhão, que não possui até hoje nenhum comitê de bacia hidrográfica instalado, só foi estabelecer uma legislação específica sobre águas em 2004. Vale ressaltar que o estado do Maranhão é um dos estados que mais sofre com problemas de seca.

Logicamente a mudança nos padrões de gerenciamento hídrico no Brasil, particularmente no que diz respeito a adaptação dos estados e municípios ao novo modelo, foi e continua sendo um processo não tão simples como as vezes pode-se imaginar, pois envolve demasiados interesses políticos, sociais, ambientais e econômicos. Tais interesses são representados na figura de diversos atores que acabam por vezes se tornando resistentes as mudanças ou se vêem no direito de conduzir exclusivamente o processo, bem como outros que buscam maior espaço dentro dos debates, o que ocorre principalmente com representantes da sociedade civil.

Apenas recentemente todas as novas legislações estaduais sobre recursos hídricos passaram a incorporar nos seus conteúdos adequações a PNRH estabelecida em 1997. Embora cada uma possua determinadas particularidades que as diferenciam, sendo nítida a influência do modelo gerencialista de base descentralizada, todas as novas legislações estaduais de águas

buscaram se integrar aos instrumentos de gestão econômica, introduzindo a nível estadual os parâmetros necessários para cobrança pelo uso da água e formas de concessão<sup>115</sup>.

Há também outros fatores que devem ser mencionados e podem ser considerados como responsáveis pela instalação ou não de CBHs pelo território brasileiro. A parte a intenção em se adequar a nova legislação federal e a busca por recursos, fator que pode ser considerado até óbvio, uma pesquisa feita por Abers e Jorge (2005) inserida no projeto Marca d'Água<sup>116</sup> da Universidade de Brasília, realizado em quinze comitês já criados e um em processo de formação localizados em variadas regiões do país, aponta que grande parte deles foram criados na tentativa e expectativa de encontrar soluções para problemas específicos que envolviam os recursos hídricos a níveis locais, na medida em que a criação de um comitê propunha a necessidade de um corpo técnico e abria caminhos para, pelo menos em tese, uma maior facilidade na busca por recursos financeiros a serem investidos na região de cada bacia hidrográfica.

A crença de que a criação dos comitês poderia resolver grande parte de problemas de poluição e escassez presentes em variadas regiões brasileiras é um aspecto a ser considerado, principalmente ao levar-se em consideração a propaganda feita pelo Ministério do Meio Ambiente na época, que colocava esse novo modelo de gerenciamento como eficaz, racional e o mais eficiente na busca pela sustentabilidade dos recursos hídricos. A seguir, disponibilizamos os dados da pesquisa elaborada por Abers e Jorge (2003) bem como os respectivos comitês analisados:

---

<sup>115</sup> Dados sobre as legislações de cada estado brasileiro, bem como o acesso ao conteúdo integral das leis podem ser obtidos através do site da Agência Nacional de Águas.

<sup>116</sup> O Projeto Marca D'Água é um estudo interdisciplinar e comparativo que acompanha desde 2001 a evolução dos organismos de bacia hidrográfica no Brasil. Sediado no Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da UnB, esse projeto incorpora cinco universidades brasileiras (FURB, USP, UFRJ, UFBA e UnB) e duas norte americanas (Johns Hopkins University e University of Michigan), além de profissionais da área de gestão da água e alunos de graduação e pós-graduação nestas e em outras instituições (Abers e Jorge, 2005).

**Quadro 1 - Cadastro para bacias de estudo de caso**

Comitê	Estado	Ano de Instalação	Tamanho da Bacia		Problemas na Bacia			Reuniões por ano (Média)
			KM <sup>2</sup>	No. de Municípios	Escassez	Enchentes	Qualidade de Água	
Médio Jaguaribe	CE	1999	9.534	13	X		X	2,80
Baixo Jaguaribe	CE	1999	8.066	9		X	X	1,80
Pirapama	PE	1998	600	7	X		X	4,50
Salitre	BA	2001	13.468	9	X		X	6,67
Paracatu	MG	1998	41.000	16	X			Não informou
Vêlhas	MG	1998	28.000	51		X	X	Não informou
Pomba Muriaé	RJ/MG	2001	16.015	67	X	X	X	1,67
Alto Tietê	SP	1994	5.985	36	X	X	X	Não informou
Paraíba do Sul	SP	1994	13.500	34	X		X	2,80
Ribeira do Iguape e Litoral Sul	SP	1996	23.310	23		X	X	4,88
Lagoa da Conceição	SC	2000	80	1			X	9,00
Itajaí	SC	1998	15.000	47		X	X	2,00
Santa Maria	RS	1993	15.754	7	X			5,10
Gravatá	RS	1989	2.020	8			X	11,33
Sinos	RS	1988	4.002	32	X	X	X	9,88
Cuiabá	MT	Ainda não criado	120.000	30	X	X		0

Fonte: Cadastro de Comitês, Projeto Marca d'Água, 2003

Independente da eficácia ou não dos comitês nas soluções dos problemas relacionados ao uso da água, Abers e Jorge (2005) apontam que quem teve papel central na criação dos mesmos foi o poder público dos Estados, certamente ciente que recursos financeiros para o setor só seriam liberados a partir das adequações a esse novo modelo de gestão, principalmente quando se trata de conseguir recursos de órgãos internacionais como o Banco Mundial.

Na mesma pesquisa realizada por Abers e Jorge (2005), numa avaliação sobre os motivos da criação dos comitês até o ano de 2005, algumas indagações foram colocadas pelos autores a partir da constatação que da totalidade de comitês estudados pela pesquisa, apenas 6

havam partido de iniciativa de entidades civis e não do governo. Sendo assim, os pesquisadores lançaram algumas questões a fim de buscar os motivos pelos quais os movimentos ambientalistas relacionados a água nem sempre se envolviam nos processos de criação de comitês. A constatação foi de que havia por parte dos movimentos certa desconfiança na instalação do processo, pois acreditavam estarem sendo inseridos numa política de cooptação por parte do poder público. Além dos grupos ligados aos movimentos sociais, a referida pesquisa detectou outras oposições de caráter mais conservadoras e tradicionalistas em que grupos políticos locais e prefeituras se opunham ao novo modelo, principalmente em regiões onde a agricultura dominava a economia.

Abers e Jorge (2005) afirmam também que a partir da análise dos CBHs que, embora a necessidade de se adequar a nova legislação tenha sido um aspecto primordial, existem variados fatores que também impulsionaram a criação dos comitês, com apoios e iniciativas partindo de diferentes atores. Nesse sentido, eles classificam os comitês analisados em dois grupos, no caso:

[...]os que se formaram a partir de mobilizações locais e os que foram criados principalmente em função de programas ou financiamentos externos à bacia. Um pequeno número dos comitês estudados (dados qualitativos possibilitam identificar quatro) foi criado por grupos locais, sem muito apoio externo, com a finalidade de encontrar soluções para problemas concretos. São organizações não governamentais, prefeituras, associações comerciais, ou universidades. [...]A iniciativa de criar estes comitês ocorreu principalmente a partir da ação de atores locais. Podemos chamá-los de casos de “ação coletiva local”.[...] Em São Paulo e no Rio Grande do Sul, o governo estadual criou comitês em todas as bacias do território. Em Minas Gerais e no Ceará, o governo foi mais seletivo, promovendo a criação de comitês em bacias consideradas pelo governo estadual como de maior interesse. Em seis das bacias estudadas, ainda houve a influência direta de organismos internacionais de financiamento, que procuraram associar a concessão de financiamentos às tentativas de melhorar a gestão de recursos hídricos. (ABERS; JORGE, 2005, p 17)

Mesmo considerando que a iniciativa para criação dos comitês possa ter partido de diferentes atores ou de diferentes formas como nos relata Abers e Jorge (2005), o fato principal que não deve ser esquecido nessa análise é que independente dos comitês estarem sendo criados por atores locais, entidades civis, movimentos sociais ou mesmo pelo poder público; o pano de fundo que indica os parâmetros para a instalação desse novo modelo de gestão baseado em comitês de bacias e cobrança pelo uso da água é o mesmo, ou seja, um

plano internacional de integração do gerenciamento de recursos hídricos recomendados por órgãos financeiros multilaterais como o Banco Mundial e países ricos do norte.

Tais parâmetros, como já pontuamos, que são recomendados ou mesmo impostos a nível global, principalmente aos países do terceiro mundo como condição para empréstimos e financiamentos, faz com que cada país, cada região, absorva e recrie essas políticas em seus territórios a sua maneira, desde que, obedeçam ao núcleo central desta política que impõe como modelo a valorização econômica dos bens naturais como os principais parâmetros a serem seguidos. Não podemos analisar a instalação de comitês de bacias hidrográficas e todos os instrumentos que a envolve como neutros. São todos frutos de uma concepção política predominante imposta a nível mundial por atores políticos e econômicos.

Tentando buscar respostas mais concretas que justificassem a criação dos comitês, Abers e Jorge (2005) destacaram um aspecto importante sobre os mesmos, no caso, a falta de respeito por parte do poder público no que se refere as decisões e deliberações, contrariando o tão propagandeado caráter democrático e participativo feito pelo governo em torno da PNRH.

Em relação aos incentivos políticos, é possível constatar que as leis de água dão aos comitês poucos poderes concretos. A cobrança, a competência vista por muitos como da maior importância para os comitês, ainda não foi implementada. Com algumas exceções específicas a determinados estados,<sup>13</sup> os outros poderes dos comitês tendem a ser pouco tangíveis. Aprovar o plano de recursos hídricos da bacia – atribuição do comitê em quase todos os estados - tem implicações políticas ambíguas quando se leva em conta que o poder público tem frequentemente ignorado planos deste tipo. Outras competências dos comitês não têm garantias de que serão cumpridas: faltam mecanismos legais que assegurem que decisões relacionadas à arbitragem de conflitos sejam respeitadas pelos atores envolvidos ou que os órgãos gestores submetam suas decisões sobre obras hídricas à deliberação de comitês. Em entrevistas com membros de comitês, é comum ouvir reclamações de que o estado não enxerga esses organismos como órgãos públicos legítimos e não respeita as decisões. Ou seja, se no contexto atual, os comitês não têm poder legal significativo e efetivo, é improvável que ter acesso a esse poder seja um incentivo suficiente para explicar a criação destes fóruns. (ABERS; JORGE, 2005, p 19).

O fato é que principalmente após a promulgação da lei 9.433/97, o governo Cardoso, através do Ministério do Meio Ambiente, passava uma impressão de que todos os problemas relacionados ao setor de águas seriam então resolvidos. Independente das políticas de águas estarem privilegiando um modelo de gestão pautado em instrumentos técnicos e econômicos,

a proposta contida na nova lei que destacava a descentralização e participação do usuário no processo decisório, tinha grande aceitação por parte da sociedade, não apenas por ser uma reivindicação antiga, mas também por ser uma tendência do que vinha acontecendo no plano internacional.

Esta ampla aceitação da sociedade em torno das questões relativas à participação do usuário contidas na nova lei de águas, principalmente por parte dos movimentos sociais, fez com que os comitês de bacia tivessem grande legitimidade perante a população, a ponto dos aspectos econômicos da PNRH não configurarem num primeiro momento, motivos de preocupação. Conforme destaca Abers e Jorge (2005):

É evidente que os princípios que fundamentam a proposta de reforma no setor de recursos hídricos tiveram suas próprias origens, decorrentes de discussões e propostas realizadas principalmente por especialistas do setor, articulados com debates internacionais sobre o assunto. No entanto, a coincidência de objetivos da reforma nesse setor, e da que ocorreria por toda a administração pública brasileira, demonstra que o contexto maior facilitou a aceitação e a propagação das propostas. O apoio de diversos setores da sociedade brasileira, desde burocratas até movimentos sociais, certamente deu legitimidade à idéia de se criar conselhos descentralizados. Tal consenso provavelmente explica porque foi mais fácil criar organismos participativos de gestão do que implementar outros aspectos da nova legislação de recursos hídricos. (ABERS; JORGE, 2005, p 21).

As afirmativas de Abers e Jorge (2005) se referem, sobretudo a cobrança pelo uso da água, que não foi materializada na mesma intensidade que os comitês de bacia, embora os próprios comitês tivessem papel importante na elaboração de projetos visando a cobrança. Como veremos adiante, os poucos comitês que chegaram a implantar a cobrança pelo uso da água, o fizeram mais em função de decretos estaduais do que propriamente planos elaborados pelos comitês. Neste aspecto, as legislações estaduais que buscaram seguir os delineamentos da PNRH tiveram papel importante. Contudo, da mesma forma como aconteceu com a criação dos comitês, as legislações estaduais de recursos hídricos, mais do que buscarem se enquadrar nos novos parâmetros estabelecidos, almejaram sobretudo encontrar caminhos que levassem ao enfrentamento de problemas latentes que vinham tomando conta do setor de águas.

**Tabela 15 - Estabelecimento das Legislações estaduais de recursos hídricos e Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil correspondentes por estado.**

<b>Estado</b>	<b>Data do Estabelecimento de políticas e sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos</b>	<b>Quantidades de Comitês de Bacias Hidrográficas*</b>
<b>Região Norte</b>		
Acre	15/07/2003	-
Amazonas	28/12/2001	1
Amapá	07/06/2002	-
Pará	25/07/2001	-
Rondônia	25/01/2002	-
Tocantins	22/03/2002	-
<b>Região Nordeste</b>		
Alagoas	11/11/1997	5
Bahia	12/05/1995	10
Ceará	24/07/1992	10
Maranhão	15/06/2004	-
Paraíba	02/06/1996	3
Pernambuco	17/01/1997	6
Piauí	17/08/2000	1
Rio Grande do Norte	01/07/1996	2
Sergipe	25/12/1997	3
<b>Região Centro-Oeste</b>		
Distrito Federal	13/06/2001	3
Goiás	16/07/1997	2
Mato-Grosso	05/11/1997	1
Mato Grosso do Sul	29/01/2002	1
<b>Região Sudeste</b>		
Espírito Santo	<b>30/12/1998</b>	<b>10</b>
Minas Gerais	<b>29/01/1999</b>	<b>33</b>
Rio de Janeiro	<b>02/08/1999</b>	<b>8</b>
São Paulo	<b>03/07/1991</b>	<b>21</b>
<b>Região Sul</b>		
Paraná	<b>26/11/1999</b>	<b>5</b>
Rio Grande do Sul	<b>30/09/1994</b>	<b>24</b>
Santa Catarina	<b>30/11/1994</b>	<b>16</b>

\* A data de promulgação das legislações estaduais de recursos hídricos não possuem relação com os comitês de bacia.

Tabela elaborada a partir de dados do Ministério do Meio Ambiente, disponíveis no site: <<http://www.cbh.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em 12/04/2011.

Além da crença de que a tentativa de solução dos problemas referentes a recursos hídricos como degradação e escassez poderiam ser equacionados a partir desse novo modelo de gestão, um fator que pode ser apontado como determinante para a rapidez no

estabelecimento de legislações estaduais específicas e conseqüentemente para materialização dos comitês de bacias hidrográficas são com certeza as condições econômicas das regiões, bem como as pressões demográficas cada vez mais evidentes sobre os recursos hídricos e a seca no nordeste. Os estados de São Paulo e Ceará podem ser considerados exemplos nesse sentido, pois estabeleceram leis estaduais anos antes da aprovação da PNRH devido as situações inquietantes, embora distintas, que viviam no que se refere ao acesso e a quantidade de águas disponíveis para os diferentes usos.

O estado do Ceará, inserido no polígono das secas e com um regime de chuvas concentrados em apenas quatro meses do ano possui em seu território rios intermitentes que permanecem secos cerca de seis meses por ano ou até mesmo o ano inteiro (MACEDO, 2000). O fornecimento de água nesse estado depende do armazenamento em reservatórios superficiais e em menor escala em poços perfurados. A saída encontrada pelo governo estadual para conter problemas de seca e melhorar o gerenciamento dos recursos hídricos foi em direção as políticas que aqui estamos discutindo, ou seja, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, cadastramento de açudes por parte da Secretária de Recursos Hídricos do estado, e a instalação da Cobrança pelo uso da água através da lei estadual dos recursos hídricos estabelecida naquele estado no ano de 1992<sup>117</sup>.

São Paulo sentiu a necessidade de estabelecer legislações e políticas direcionadas para o setor de águas a partir do momento que a demanda começou a aumentar de forma elevada, como ocorreu principalmente na região metropolitana de São Paulo a partir dos anos 1970, fator que causava impactos diretos na disponibilidade hídrica dos principais rios e reservas subterrâneas. Tal impacto na demanda por recursos hídricos é resultado direto das conseqüências ambientais causadas pelo desenvolvimento econômico da região que movimenta a maior parte do PIB do Brasil.

É na região metropolitana de São Paulo que o desenvolvimento capitalista de base fordista encontrou sua maior expansão no Brasil, concentrando desde as últimas décadas do século passado os principais parques industriais, além de exponencial crescimento da construção civil e conseqüentemente o maior contingente da população do país. Sem políticas adequadas para controle da poluição, coleta de esgotos, tratamento e abastecimento de água; rios como o Tietê e o Pinheiros que atravessam a capital paulista, foram praticamente

---

<sup>117</sup> De acordo com a lei 11.996, de 24 de julho de 1992, compete ao Conselho de Recursos Hídricos do Ceará – CONERH, propor ao Governador do Estado critérios e normas sobre a cobrança pelo uso das águas, em cada região ou Bacia Hidrográfica (MACEDO, 2000, p 31).

condenados, sendo hoje símbolos dos impactos do crescimento econômico baseado no capitalismo industrial.

Segundo o geólogo Gerônimo Albuquerque Rocha em entrevista para a Revista Acadêmica *Estudos Avançados*<sup>118</sup>, os principais problemas relacionados aos recursos hídricos hoje no Brasil residem na poluição dos rios e represas por esgotos domésticos e industriais e a má utilização da água, além de uma disputa cega entre os principais usuários, no caso: irrigação, indústria, setor elétrico e abastecimento público. Gerônimo afirma que tais problemas são elevados ao paroxismo na região metropolitana de São Paulo, onde o uso desordenado da água e a urbanização intensa levaram a quatro problemas principais: enchentes; poluição extrema dos rios, córregos e represas; vulnerabilidade dos mananciais; e a produção de energia elétrica com imenso desperdício de água. Talvez possamos afirmar que a região metropolitana de São Paulo, pertencente a bacia hidrográfica do Alto Tietê é um dos principais exemplos brasileiros da incompatibilidade do sistema econômico capitalista com sustentabilidade socioambiental.

Contudo, tão importante quanto a criação dos comitês e o estabelecimento de legislações estaduais específicas em consonância com a lei 9.433/97, é a materialização e aplicação de todos os instrumentos necessários para o efetivo funcionamento da PNRH, aspectos estes que colocariam a prova os objetivos do SNGRH.

Embora exista hoje um grande número de comitês de bacias hidrográficas criados, passados mais de 10 anos da promulgação da nova lei de águas, foram poucos os que conseguiram materializar o conteúdo da PNRH por completo. No que se refere a instalação de Agências de Bacias, que tem a finalidade de atuar junto a secretaria executiva dos comitês e dar respaldo a todos os subsídios técnicos ao debate sobre o planejamento e a gestão dos recursos hídricos, poucas foram instaladas até o ano de 2010, e todas elas recentemente: Agência do Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, instalado em 2005<sup>119</sup>; A Agência de Bacia do Rio Araguari criada em 2002<sup>120</sup>; Agência do Rio Paraíba do Sul, criada em 2004<sup>121</sup>; Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, criada em 2007<sup>122</sup>.

A mesma situação ocorre na implementação da cobrança pelo uso da água, onde apenas quatro bacias conseguiram instalar tal instrumento e todas de 2003 em diante. O

---

<sup>118</sup> *A disputa pela água em São Paulo. Entrevista com Gerônimo Albuquerque Rocha. Estud. av. vol.17 n° 47 São Paulo Jan./Apr. 2003*

<sup>119</sup> Maiores detalhes consultar <http://www.agenciadeaguapcj.org.br/index.htm>

<sup>120</sup> Maiores detalhes consultar <http://www.abhaaraguari.org.br/?pg=sobre>

<sup>121</sup> Maiores detalhes consultar <http://www.agevap.org.br/agevap/>

<sup>122</sup> Maiores detalhes consultar <http://www.fabhat.org.br/site/index.php>

primeiro deles foi o Comitê da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que instalou a cobrança pelo uso da água no ano de 2003. Mais tarde, três anos depois, em 2006, foi a vez do Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. No comitê interestadual da bacia do Rio São Francisco a cobrança começou em julho de 2010; e por fim o Comitê do Rio Doce encontra-se em fase de instalação da cobrança pelo uso da água. O Comitê de Bacia do Alto Tietê só conseguiu instalar tal instrumento recentemente com o estabelecimento por parte do governo paulista da cobrança pelo uso da água em todo o estado, objetivando o que a legislação local já preconizava desde 1991<sup>123</sup>.

Assim, a cobrança pelo uso da água começou a se efetivar no Brasil a partir de decretos estaduais que estabeleceram tal instrumento, mesmo não existindo toda a estrutura completa do sistema nos comitês de bacias instalados. Também foram poucos os Comitês que conseguiram levar a cabo por completo todos os instrumentos previstos no SINGREH, efetivando ao mesmo tempo uma Agência de Bacia instalada e a cobrança pelo uso da água. Os que conseguiram, conforme pudemos observar, concentram-se em sua maioria nas regiões sul e sudeste.

## **7.2 - O funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas.**

Torna-se necessário uma análise sobre como vem se dando o funcionamento dos comitês para assim se ter uma posição quanto a realidade que envolve esses espaços considerados pelo governo como participativos e democráticos. Contudo, dado a grande quantidade de comitês existentes ficaria praticamente inviável nesta pesquisa realizar uma análise profunda sobre cada um deles, até mesmo porque a grande maioria não materializou por completo todos os elementos da PNRH, ou mesmo não disponibilizam informações suficientes para podermos estabelecer considerações seguras.

Dessa forma, é interessante destacar os processos participativos dentro dos comitês, e buscar entender como se dá a relação do poder público com os mesmos. Assim, optou-se por tecer algumas considerações mais específicas sobre o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto-Tietê, por ser o mais antigo em atividade no país e possuir praticamente todos os instrumentos de gestão implantados, além de estar em funcionamento numa região que se encontra praticamente nos limites quanto à problemas socioambientais e urbanos.

---

<sup>123</sup> Foram aprovados os mecanismos e valores da cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas do Alto Tietê (Decreto nº 56.503/2010), Baixada Santista (Decreto nº 56.501/2010), Baixo Tietê (Decreto nº 56.504/2010), Tietê Batalha (Decreto nº 56.502/2010) e Tietê-Jacaré (Decreto nº 56.505/2010)

Assim, serão apontadas a partir deste momento algumas questões pertinentes que vem ocorrendo neste comitê. Embora não se possa afirmar que o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê é a regra do que ocorre nos demais instalados pelo Brasil afora, pode no entanto ser considerado um exemplo de uma política de águas estabelecida conforme as orientações do Banco Mundial, baseada essencialmente em instrumentos técnicos econômicos, mas com alguns elementos que possibilitam certa participação social.

Conforme já mencionamos, a região metropolitana de São Paulo é o local onde há mais tempo foi estabelecido e vem sendo executada uma política de águas voltada para o modelo predominante de cunho descentralizado e gerencialista aos moldes do que foi instalado em 1997 a nível federal. O Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT) foi criado a partir da lei estadual 7663/91 e instalado no final de 1994. Seu funcionamento começou efetivamente em 1997 abrangendo uma região composta por 36 municípios, no caso, 34 pertencentes a bacia, e mais os municípios de Jujutiba e São Lourenço da Serra, que embora pertençam a outra unidade de gerenciamento solicitaram a participação no CBH-AT por compartilharem alguns problemas comuns (CAMPOS, 2009).

Ao demonstrar de forma geral alguns aspectos do funcionamento do mais antigo comitê de bacia hidrográfica criado no Brasil, o objetivo é poder esclarecer até que ponto questões como participação do usuário nas decisões da gestão das águas da bacia são realmente uma realidade. Mesmo sendo um dos comitês mais antigos em atividade, o CBH-AT e seus subcomitês só conseguiram recentemente instalar os instrumentos necessários para efetivação da nova política de águas. Diversos fatores e conflitos contribuíram para que não ocorresse avanços anteriormente, o que demonstra mais uma vez as dificuldades de estabelecimento de um modelo integrado e gerencialista num cenário em que disputas e interesses em torno das águas chegam nos seus limites.

No que se refere a participação do usuário e tomada de decisões de forma democrática nos rumos do comitê, aspectos estes extremamente destacados pela nova lei de águas, alguns estudos demonstram que nem sempre tais parâmetros foram seguidos, prevalecendo em várias ocasiões o interesse das equipes técnicas do governo. O importante neste momento é questionarmos os comitês de bacias como parlamentos democráticos sobre a gestão dos recursos hídricos.

Em um amplo estudo sobre a bacia hidrográfica em questão, Campos (2009) relata com base nas atas do CBH-AT que nos primeiros anos de seu funcionamento chegou a ocorrer uma tentativa de se estabelecer um aprofundamento maior com relação a problemática

hídrica com a finalidade de informar os participantes, estabelecendo um patamar mínimo de conhecimento sobre os problemas existentes. Contudo, o mesmo reconhece limites e obstáculos no funcionamento eficaz e eficiente do CBH-AT. Dentre outros exemplos, Campos (2009) destaca a falta de coesão interna devido a multiplicidade de interesses, além de problemas na relação entre o poder público e a sociedade civil:

[...]O governo estadual, muitas vezes, utilizando-se do discurso técnico, da experiência e do capital humano acumulados, conduz as reuniões, apontando a necessidade da ação e da deliberação, mesmo que os segmentos não estejam inteiramente a par da questão. Outras vezes, esvazia algumas sessões, onde existem questões divergentes da sua. Também tem sido apontado que as questões são esmiuçadas nas Câmaras Técnicas e chegam “definidas” ao Plenário do Comitê, cumprindo uma mera formalidade (CAMPOS, 2009, p 31).

As constatações de Campos (2009) também são evidenciadas por Fracalanza et al (2009) ao analisar o funcionamento do CBH-AT, apontando também para conflitos de interesse existentes dentro dos comitês, situação considerada típica em ambientes abertos a participação. De acordo com suas afirmações, as plenárias têm sido caracterizadas por polarizações entre a sociedade civil e o governo estadual, e até mesmo disputas entre setores da sociedade civil com atores públicos locais que se utilizam do espaço para marcar posições políticas. Fracalanza et al (2009) constata que o principal problema do CBH-AT, assim como de outros comitês do estado, reside na visão dos processos e objetivos divergentes entre os atores envolvidos na dinâmica territorial do processo, constatando que apenas um modelo de gerenciamento de recursos hídricos não é suficiente para efetivar uma gestão integrada de bacias:

Os desafios complexos existentes não podem ser enfrentados por inteiro dentro das competências específicas do sistema de gestão de recursos hídricos e requerem uma forte articulação institucional com os sistemas de meio ambiente e de planejamento metropolitano, com poderes públicos municipais envolvidos e, em alguns casos, uma articulação com os sistemas de gestão de bacias vizinhas (FRACALANZA et al, 2009, p77)

Outro problema apontado no CBH-AT diz respeito à dificuldade que certos segmentos da sociedade civil encontram para poderem participar dos eventos relacionados aos comitês, como as reuniões e plenárias que decidem os rumos a serem seguidos. Embora exista dentro do CBH-AT e dos seus sub-comitês uma tentativa de cooperação entre os representantes dos

diferentes setores participantes como Estado, municípios e sociedade civil, e mesmo havendo uma disposição dos mesmos a negociar e fazer acordos, como bem descreve Jacobi e Monteiro (2009) numa pesquisa ampla sobre capital social e desempenho institucional da CBH-AT, alguns entraves que acabam colocando em dúvida a verdadeira prática democrática são evidenciados.

Dentre os problemas apontados por Jacobi e Monteiro (2009) a partir de suas análises e pesquisas sobre o CBH-AT encontram-se a restrita concessão de recursos para as instituições da sociedade civil, sendo que estas têm que arcar com todos os custos para poderem participar ativamente das reuniões. Na mesma pesquisa, os autores relatam que poucas são as organizações que possuem recursos para suprir as despesas de deslocamento e alimentação. Com base no depoimento de membros de organizações da sociedade civil como associações comunitárias e ONGs de menos porte, Jacobi e Monteiro (2009) demonstram também que muitos membros da sociedade civil, além utilizarem recursos próprios são obrigados a perderem dias de trabalho para poderem participar dos sub-comitês da CBH-AT, dado que as datas de reuniões são agendadas para serem realizadas durante a semana, fato que prejudica a participação da maior parte dos interessados.

Jacobi e Monteiro (2009) apontam também a insatisfação dos segmentos da sociedade civil quanto aos requisitos para adquirirem financiamento do FEHIDRO. A principal crítica diz respeito a formatação dos modos de aprovação da liberação de recursos por parte dos agentes técnicos, que ao desconhecerem as práticas administrativas e financeiras das organizações sociais, atendem prioritariamente e exclusivamente financiamento de projetos apresentados pelo poder público.

Conforme podemos notar nas pesquisas de Jacobi e Monteiro (2009), o CBH-AT e seus respectivos subcomitês possuem reuniões e uma agenda de eventos pautados pela participação de diferentes segmentos interessados, com base em negociações e a busca de acordos que visam os interesses da bacia hidrográfica. Porém os entraves muitas vezes apontados no que diz respeito a participação da sociedade civil demonstra que o discurso utilizado pelo poder público que visa caracterizar as reuniões e plenárias como democráticas e participativas não chegam a se concretizar plenamente.

Os conflitos existentes entre os representantes do CBH-AT podem ser confirmadas ao se consultar as Atas das reuniões do comitê<sup>124</sup>. Numa delas, realizada em 12 de janeiro de

---

<sup>124</sup> As Atas das reuniões do CBH-AT podem ser consultadas através do endereço <  
[http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh\\_home\\_colegiado.exe?TEMA=ATA&COLEGIADO=CRH/CBH-AT&lwgactw=527848](http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=ATA&COLEGIADO=CRH/CBH-AT&lwgactw=527848)>

2009, uma das questões colocadas foi a legitimidade do representante da sociedade civil no Conselho Fiscal. O representante da Federação das Favelas e Associações do Grande Estado de São Paulo no Conselho do CBH-AT, conhecido como Nei Favela, ao indicar a entidade Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) para a gestão do Conselho Fiscal, foi advertido pela Secretária Executiva do Comitê que o segmento que o conselheiro representava, a Sociedade Civil Organizada, já havia indicado ao colegiado a entidade Associação Paulista dos Consultores em Meio Ambiente, representada por Miron Rodrigues da Cunha. Naquele momento foi posto em discussão por parte dos segmentos da sociedade civil a validade da indicação, colocando em dúvida a Ata e o quórum da reunião que escolheu o representante.

Diante das discussões e do pedido de membros representantes da sociedade civil organizada, a secretária orientou que caberia promover nova reunião e solicitar alteração desde que o colegiado se manifestasse por votação. Nesse ínterim, outro representante da sociedade civil, ligado a Associação Global Desenvolvimento Sustentável, Nelson Pedroso, afirmou a Nei Favela que uma decisão de indicação de colegiado naquele momento era uma atuação bastante perigosa, pois era temerário o Conselho Curador do CBH-AT, do qual os dois fazem parte, decidir acima do que foi discutido e deliberado na plenária anterior, afirmando que:

[...]a Sociedade Civil está cada vez menos participativa nesse Comitê de bacia, estamos diminuindo numericamente nossa participação, isso se dá principalmente por essas divisões que acontecem de vez em quando, que são desnecessárias e que não faz com que algumas ações resultem com qualidade no final das suas histórias[...]. (CBH-AT, 2009, p. 5 )

Diante do exposto, Nei Favela afirmou que concordava com as palavras de Nelson no que se referia a respeitar o colegiado e as deliberações, no entanto questionou a validade da deliberação que escolheu o representante da sociedade civil argumentando não ter sido convocado para a plenária:

[...]eu tenho que respeitar também uma Sociedade Civil que se reuniu para tirar uma indicação, onde não participei, onde não fui convocado, outros companheiros não foram convocados, então tem alguma coisa errada, por isso que solicitei que se faça uma nova convocação da sociedade civil, com uma maioria, com quórum, para a gente até, vamos dizer assim, homologar a entidade deles ou não, porque eu não vi uma convocação para mim, eu não vi uma convocação para nosso companheiro Romildo, nosso amigo Adriano, eu não vi uma convocação, quer dizer, então a Sociedade Civil não se reuniu

antes para denominar uma entidade representativa para ser indicada para o colegiado, então temos que votar na maioria da Sociedade Civil e até homologar eles, ou não, é um direito nosso, entendeu? Porque foi feita uma coisa meio a revelia, "bom, o nome é esse, vamos deliberar", e não é assim, a Sociedade Civil têm que se reunir e deliberar uma entidade que pode ser a entidade do Miron, mas desde que a gente seja convocado para discussão, não fomos convocados, então gostaria de colocar aqui para a Secretaria Executiva, constar em Ata, que nós da Federação de Favelas e os companheiros que estão aqui que não foram convocados, a gente vai, se eles estiverem de acordo, convocar uma reunião da Sociedade Civil para esse fim, é um direito adquirido, estão de acordo? Estão de acordo. Temos cinco membros aqui de acordo. (CBH-AT, 2009, p 5)

Por fim, a referida plenária terminou com o vice presidente do comitê pedindo para que fosse inserida na pauta da próxima reunião a discussão da indicação de representante do Conselho Fiscal para a Fundação da Agência da Bacia Hidrográfica do Tietê. Para Nei Favela, restou reclamar que o colegiado deveria repensar a questão do pleito, principalmente ao considerar as dificuldades do segmento dos usuários domésticos, além de solicitar que outra pauta da próxima reunião deveria ser da prorrogação ou não do mandato do comitê. O exemplo que citamos em relação ao ocorrido nesta reunião do CBH-AT é uma situação comum, onde conflitos são constantes e em muitos casos, mal resolvidos. Fator interessante é que a mesa diretora do comitê é praticamente controlada pelo poder público, sendo dirigida por três pessoas da Secretária de Meio Ambiente do Estado, um prefeito da região envolvida e apenas um representante da sociedade civil, normalmente ligado a alguma entidade privada como a ABRH.

Para Jacobi e Monteiro (2009) as diferentes visões dos atores envolvidos e a falta de um parâmetro de cidadania ambiental configuram os principais motivos dos conflitos, o que chega a ser quase que óbvio em se tratando de um tema que desperta os mais variados interesses. A questão principal no entender de Jacobi e Monteiro (2009) é como conciliar ou impor determinados pontos de vista.

O maior problema com o qual se tem defrontado muitos comitês, é o fato dos diversos atores envolvidos na dinâmica territorial terem visões do processo e dos objetivos que pelo fato de serem divergentes, dificultam a busca de soluções que parecem mais equitativas. O espírito presente numa negociação em bases sócio-técnicas é marcado pela negociação entre diferentes, e parte da premissa das assimetrias na situação dos atores, tanto em termos econômicos, sociais e políticos. A grande questão que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecer pactos. Dada a complexidade do processo, e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que ainda centram, na maioria dos casos, uma forte prevalência do componente

técnico como referencial de controle do processo. (JACOBI; MONTEIRO, 2009, p 56-57).

Contudo, apenas acusar a falta de um parâmetro de cidadania ambiental não basta para compreender os problemas inerentes aos comitês. Torna-se necessário apontar os paradigmas das políticas de recursos hídricos levadas a cabo pelo Estado, que claramente apontam na direção de uma administração estritamente técnica e econômica da água, onde a participação do usuário e a gestão democrática dos recursos hídricos demonstram muitas vezes não passar de mera formalidade. Além disso, debates que reflitam o modelo de desenvolvimento econômico atual se fazem extremamente necessários. Ao passo que a industrialização levou São Paulo a possuir a maior parcela do PIB brasileiro, trouxe consigo também inúmeros problemas sociais e ambientais que impactam diretamente os recursos hídricos da região e contribuem a cada dia para aumentar ainda mais o caos existente.

Se as bases das políticas de águas não forem discutidas mais a fundo, visando mudanças que ultrapassem os limites dos instrumentais técnicos e econômicos, dificilmente a sociedade civil, representada por seus militantes, associações, voluntários e ONGs, que dizem representar os interesses da população e do meio ambiente, terão espaço nas decisões acerca dos direcionamentos a serem seguidos.

Outro exemplo de que os comitês muitas vezes são tratados pelo Estado como meros instrumentos decorativos é o caso do Projeto Flotação no Rio Pinheiros, que poderia vir a alterar a dinâmica das águas na represa Billings. Segundo Fracalanza e Sinisgalli (2009) o Sistema de Flotação e Remoção de Flutuantes foi anunciado pelo governo do estado em 2001 como uma forma de melhorar a qualidade das águas do Rio Pinheiros visando sua despoluição.

[...]o Projeto Flotação visa a despoluição do rio Pinheiros, a esta despoluição o Governo do Estado de São Paulo associa a intensificação do bombeamento das águas deste rio para o reservatório Billings, com a geração de energia hidrelétrica adicional na Usina Henry Borden, em Cubatão. De fato, a reversão do custo do rio Pinheiros modificaria novamente a dinâmica das águas do Reservatório e possibilitaria a intensificação dos usos da água para geração elétrica, abastecimento e produção industrial, usos estes não restritos à região metropolitana de São Paulo. Por outro lado, desde que o sistema de tratamento de águas do rio Pinheiros pelo processo de flotação em fluxo não resulte em adequada qualidade das águas, o retorno do bombeamento para o Reservatório Billings poderá resultar em intensificação da degradação da água deste reservatório, prejudicando usos como pesca, lazer e até mesmo abastecimento de água. (Fracalanza e Sinisgalli, 2009, p 79)

A discussão sobre o Projeto Flotação, que carecia de estudos sobre impactos ambientais, não foi realizada dentro dos comitês. Fracalanza e Sinisgalli (2009), após análise das Atas do CBH-AT e do subcomitê Billings Tamanduateí afirmam que não foi por falta de interesse dos comitês que a discussão do Projeto Flotação não ocorreu, sendo que os mesmos solicitaram que o Projeto fosse apresentado pela Secretária Estadual de Meio Ambiente em uma plenária, chegando ao ponto de pedirem até a intervenção do governador Geraldo Alckmin para que o mesmo solicitasse a Secretária de Meio Ambiente maiores esclarecimentos para os comitês.

Contudo, tanto o subcomitê Billings Tamanduateí quanto o CBH-AT, em momento algum conseguiram debater o tema com a Secretaria de Meio Ambiente em uma plenária. Em meio a esse contexto, Fracalanza e Sinisgalli (2009) relatam que em virtude da falta de um debate mais aprofundado sobre o Projeto Flotação, o Ministério Público propôs uma Ação Civil Pública com pedido de liminar desencadeando numa briga jurídica que durou até o ano de 2007, até que as partes entraram num acordo e ficou decidido que a Empresa Metropolitana de Água e Energia realizaria um estudo de impacto ambiental no projeto, processo que se estendeu até 2009.

O que fica claro a partir das análises sobre o Projeto Flotação no rio Pinheiros é a predominância das ações e decisões sobre a gestão das águas nos órgãos estaduais, na maioria das vezes atendendo interesses do setor elétrico e construção civil. Conforme afirma Fracalanza e Sinisgalli (2009, p 84): “[...] a descentralização da gestão das águas no Estado de São Paulo, dada pelos órgãos regionais de gestão colidiu com decisões centralizadas tomadas pelo governo do Estado, principalmente através das Secretarias de Energia, de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras[...]”

O fato é que após praticamente vinte anos de uma nova legislação hídrica no estado de São Paulo, que vai de acordo com a nova lei de águas do Brasil de 1997, a mesma não foi capaz de objetivar ações que conseguissem resolver a maior parte dos problemas relativos à recursos hídricos que envolvem principalmente a região metropolitana de São Paulo. Há anos que o período de chuvas se torna um caos para a capital paulista, que fica praticamente toda alagada nos mês de janeiro, causando mortes e os mais variados prejuízos para a população. Por outro lado, a falta de água tratada na torneira de regiões mais pobres e os impactos ambientais na maior parte dos rios e córregos daquela região, até os dias de hoje carece de soluções eficientes que dêem conta de solucionar os problemas relativos aos recursos hídricos na região da grande São Paulo.

Os exemplos dados sobre o CBH-AT podem até não ser a regra do que vem acontecendo nos demais comitês existentes pelo Brasil, mas certamente traduz os limites de atuação dos mesmos quando as tensões e os problemas enfrentados são extremados. Sem a pretensão de aprofundar em demasia as análises acerca do funcionamento CBH-AT, bem como os variados problemas hídricos enfrentados na região metropolitana de São Paulo, as análises aqui feitas buscam demonstrar as dificuldades presentes para o efetivo funcionamento dos comitês. Percebe-se que a participação e a democracia nem sempre são os parâmetros seguidos na implantação do modelo integrado e descentralizado conforme previsto pela nova lei de águas. A partir do momento em que o conflito inevitável entre meio ambiente e capitalismo são colocados as claras, o conteúdo socioambiental e democrático presente nas políticas de águas são postos em questionamento sendo quase sempre subjugados em função dos interesses econômicos do Estado e do setor privado, demonstrando a função meramente paliativa dos elementos presentes nas políticas socioambientais.

Até o final do governo Cardoso, pouco se materializou da PNRH aprovada em seu governo, principalmente nos aspectos relacionados ao pleno funcionamento dos instrumentos necessários para a objetivação dos comitês. Jacobi (2005b) destaca que até 2003, nenhum sistema foi operacionalizado por completo. Por outro lado, além do sistema baseado na descentralização em comitês de bacias hidrográficas não terem se objetivado de forma integrada por todo o território nacional conforme era esperado pelo governo, o próprio funcionamento dos comitês que foram instalados parecem não terem sido pautados pela democracia e pela participação do usuário como tanto se alardeou.

Conforme destaca Novaes (2002), o pleno funcionamento de um comitê de bacia hidrográfica, partindo de um ponto de vista institucionalista, depende estritamente de cumprir todo o conteúdo estabelecido nos seus estatutos, ou seja, (a) realizar todos os objetivos e metas contidos na legislação e nos estatutos e regimentos internos; (b) elaborar um Plano de Bacia; (c) alocar recursos para as áreas prioritizadas no Plano de Bacia; (d) existir uma pluralidade de forças sociais representadas; (e) legitimidade de representações; (f) participação e presença de quóruns nas reuniões; (g) envolvimento do Comitê de Bacia com questões regionais relevantes a recursos hídricos, ao meio ambiente e ao desenvolvimento econômico e social da bacia. Esta concepção aposta que o funcionamento adequado dos comitês de bacias pode levar a uma gestão socialmente sustentável dos recursos hídricos, com participação democrática dos usuários nos processos decisórios.

[...]um Comitê eficiente é aquele que se estabelece enquanto um fórum democrático, pluralista e participativo. Esta concepção – cara aos autores - destaca a dimensão democrática e participativa não apenas como uma desejada estratégia para se alcançar melhores resultados na gestão hídrica, mas, também, como um objetivo em si mesmo.[...] (NOVAES; JACOBI, 2002, p 6)

Os teóricos que defendem o modelo gerencialista implantado através da lei 9.433/97 afirmam que os problemas atuais se devem em grande medida a não materialização do conteúdo da PNRH. Há uma unanimidade entre estes autores que a partir do momento que todos os instrumentos forem postos em prática, a situação hídrica tende a melhorar substancialmente. Porém, as dificuldades encontradas na própria materialização dos comitês já demonstram em grande medida os problemas em se conciliar interesses conflitantes dentro de um sistema em que os diversos interesses sobre a água se tornam cada vez mais evidentes.

Considerando que os atores envolvidos nos comitês de bacia possuem visões diferentes acerca dos processos e objetivos dos mesmos, o que torna as soluções para os problemas hídricos cada vez mais difíceis de serem equacionados, autores como Jacobi (2009) indicam que a grande questão que se coloca é a capacidade de negociação e estabelecimento de pactos, enfatizando que com base nas experiências dos CBHs por ele analisados o que se faz preponderante é o exercício da participação civil, que na maioria das vezes não exerce esse direito, abrindo espaço para que o processo decisório se concentre nas mãos do Estado e atores privados. Porém, isto se deve no seu entender ao processo estar ainda em fase de início, o que ainda dificulta seu pleno funcionamento. Segundo suas palavras: “O princípio da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, ainda está no seu início, e os entraves são significativos e diferenciados” (JACOBI, 2009, p 76).

Para Jacobi (2009), os avanços alcançados na gestão compartilhada e participativa são muito relevantes, embora afirme que as participações nos processos decisórios dos comitês não são totalmente inclusivos devido ao fato da população em geral ter pouca informação sobre os instrumentos de participação nos espaços colegiados, e também por não estar muito acostumada a participar. Nos casos em que estes obstáculos são superados, Jacobi (2009) aponta que nem sempre a população possui a qualificação técnica necessária para opinar nestes espaços.

Nesse sentido, percebe-se que embora os comitês de bacias possam ser considerados um fórum de debates acerca da gestão de recursos hídricos, independente da participação ou não da sociedade civil, o poder de decidir continua a cargo dos atores técnicos do Estado e

dos interesses de instituições privadas. Levando em consideração que a grande maioria da população, principalmente os maiores impactados por problemas de falta d'água e serviços de saneamento decente não possuem conhecimentos técnicos adequados, não dá para ao subjugar sua participação, achar que os processos decisórios dos comitês sejam democráticos.

Há uma grande diferença entre participar do processo decisório e influir na decisão dos mesmos. A correlação de forças faz com que os atores de maior poder político e econômico não apenas possuam o controle do andamento e organização dos comitês como também tenham maior influência nos rumos tomados. A própria sociedade capitalista induz o cidadão a um individualismo que inibe sua participação de forma atuante em espaços abertos como os comitês.

Estudos de caso realizados por Caubet (2006) no estado de Santa Catarina, em diferentes micro-regiões que envolvem bacias e sub-bacias hidrográficas, demonstram claramente que os interesses privados e do Estado continuam sendo privilegiados, independente de haver participação ou não do usuário nos CBHs. Em todas as avaliações realizadas por Caubet (2006), o que se percebe é que as condutas em relação ao uso da água, ou mesmo em relação a problemas ambientais de despejo de resíduos, são decididas por poucas autoridades em âmbito federal ou estadual. Na sua avaliação as populações não são informadas sobre as decisões e quando são informadas não conseguem fazer valer seus próprios interesses<sup>125</sup>.

Outro exemplo que vai ao encontro das constatações de Caubet (2006) em Santa Catarina e das análises sobre o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, são os ocorridos no Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco (CBHSF) conforme indica um estudo realizado por Medeiros e Santos (2009b). Segundo os autores, a criação do CBHSF ocorreu em um contexto de forte mobilização social e política, marcado por pressões como a polêmica transposição e a falta de clareza em relação ao projeto de revitalização do rio com graves problemas de degradação.

---

<sup>125</sup> Nas suas análises empíricas, Caubet (2006) constatou: Não cumprimento da legislação na sub-bacia hidrográfica do Rio Sertão que fica no campus universitário da Universidade Federal de Santa Catarina, e que enfrenta graves problemas com despejo de dejetos químicos e orgânicos nos cursos d'água; Não cumprimento da legislação durante a elaboração do projeto de implantação de uma barragem em Cubatão município de Joinville/SC. Não houve estudos de impactos ambientais ou divulgação de debates públicos acerca das obras da barragem, além de não ter sido respeitada a exigência da lei 9.433/97 de atribuir em primeiro plano à prioridade de abastecimento de água potável para a população local; Na instalação da fábrica Arcelor, terceiro maior produtor mundial de aço, em São Francisco do Sul, os representantes do Estado garantiram a entrega de quantidades e qualidades de águas especificadas de maneira indireta. São usadas as expressões "água potável" ou "água industrial"; sem que essas expressões sejam objetos de definição. Não foi respeitada a prioridade de abastecimento para a população local, não houve estudos relevantes acerca dos impactos ambientais, nem audiências públicas ou garantias em relação à emissão de efluentes.

Assim, Medeiros e Santos (2009b) destacam o caráter consultivo presente no comitê demonstrando que as decisões continuam sendo centralizadas no governo federal:

A despeito das ponderações relativa à participação da sociedade civil na gestão pública (resultado em parte da dificuldade de acesso à informação, às condições de financiamento de suas atividades, agravadas pelas desigualdades de caráter regional), o conflito em torno do polêmico projeto de transposição revelou a força política de uma sociedade civil geralmente qualificada como heterogênea, fragmentada e pouco propositiva. Por outro lado, a postura do governo federal de desrespeito à posição do Comitê indica que a participação no âmbito da gestão dos recursos hídricos, apesar dos textos da Lei de Águas determinarem o contrário, assume um caráter meramente consultivo e secundariamente deliberativo (sem maior impacto na definição da política), uma vez que a estrutura de decisão política continua centralizada. A descentralização realizada até então tem um caráter administrativo, e objetiva, sobretudo, transferir para a sociedade civil e usuários a responsabilidade pela gestão das águas. (SANTOS; MEDEIROS, 2009b, p. 108).

O que podemos constatar a partir de análises dos comitês de bacia em funcionamento e mesmo de outros aspectos que foram postos em prática, através de estudos de pesquisadores que há anos se dedicam ao tema, é que a PNRH encontrou certas dificuldades para materializar seus principais instrumentos. Ao mesmo tempo os comitês que foram colocados em funcionamento não parecem ser o palco democrático conforme é destacado, embora abram espaço para participação da população.

Não dá para negar que os comitês são um dos poucos espaços abertos para o debate, onde a sociedade e os movimentos ambientalistas podem expor suas demandas e pressionar as políticas do Estado, além de propor direcionamentos na condução das políticas, mesmo que na maioria das vezes não sejam atendidas.

Contudo, a atuação dos comitês e dos instrumentos democráticos presentes na PNRH acabam sempre esbarrando no problema que estamos focando, ou seja, a difícil e improvável conciliação entre sustentabilidade socioambiental pautada na democracia participativa com um sistema político e econômico predominante que tem o mercado e o consumo extremado como parâmetros de desenvolvimento. O problema reside no fato de que a nova lei de águas buscou conciliar instrumentos de características neoliberais com elementos democráticos, formulando uma política ambiental para o setor de águas que ao privilegiar apenas aspectos técnicos, na maioria dos casos não prima nem pela sustentabilidade e muito menos pela democracia.

Outro fator considerável é perceber que apenas nas regiões brasileiras de maior poder econômico é que a nova lei de águas conseguiu seus maiores êxitos em termos de instalação. Nada de anormal, considerando que os principais elementos que norteiam os instrumentos de materialização da nova lei de águas se pautam em meios econômicos para viabilização dos planos de bacias.

Ao valorizar a água economicamente e propor a cobrança não apenas pelo serviço de abastecimento e saneamento, mas também da água como um produto, tais políticas dificilmente conseguirão se objetivar em regiões mais pobres do país que também são as mais necessitadas de projetos de saneamento básico. Se analisarmos os dados do IBGE referente a abastecimento de água e esgotamento sanitário divulgados através da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico lançada em 2008, ou seja, cerca de 11 anos após a promulgação da nova lei de águas do Brasil, podemos perceber que pouca coisa se modificou se compararmos com a mesma pesquisa realizada em 2000.

Houve um aumento no atendimento aos municípios com abastecimento de água chegando a 99,4% das cidades brasileiras. Porém, pouco se avançou no que se refere a esgotamento sanitário, setor que obteve um aumento de apenas 3% em 8 anos, contabilizando cerca de 55% dos municípios brasileiros com o serviço. Por outro lado, as regiões norte do Brasil juntamente com o nordeste continuam enfrentando problemas. A região norte que em 2000 possuía cerca de 40% dos domicílios com serviço de abastecimento de água, no ano de 2008 teve aumento de apenas 1%. No nordeste a situação foi um pouco melhor, tendo um aumento de cerca de 15%, mas ainda ficando bem abaixo das demais regiões brasileiras que possuem índices acima de 80% de domicílios com abastecimento de água<sup>126</sup>.

Os números acima indicam que pouco se avançou principalmente nas regiões mais carentes como o norte. Aliás, a questão do abastecimento de água e principalmente do saneamento continuou no mesmo patamar de crescimento de pesquisas anteriores. A nova lei não trouxe nenhum impacto significativo nesse sentido. Objetivamente, o que parece se tornar evidente é que após o estabelecimento da PNRH, a circunstância mais evidente que passou a tomar conta do setor é que a água passou a adquirir um caráter essencialmente econômico, fazendo com que os aspectos socioambientais e mesmo o caráter democrático e participativo dos comitês, tão destacado na legislação, ficassem num segundo plano, ou seja, dependentes da materialização de aspectos econômicos ou mesmo servindo apenas de ornamentação para justificar mudanças na forma de gestão da água em pró do mercado.

---

<sup>126</sup> Dados obtidos a partir da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE (2008)

Mais do que as dificuldades de implementação objetiva do conteúdo da nova lei de águas, e dos porquês das dificuldades encontradas para seu estabelecimento por completo, cabe mais uma vez questionar se o problema não está nos paradigmas que nortearam a PNRH.

Conforme destaca Medeiros e Santos (2009), a nova lei de águas não pode ser considerada como fruto das conquistas democráticas, embora tenha sido elaborada durante o processo de redemocratização. O paradigma que a instituiu só pode ser concebido a partir de um contexto atual norteado por princípios que converte recursos naturais em bens econômicos.

Nesse sentido, a questão da participação do usuário em fóruns democráticos de comitês de bacias, aparentam não passar de estratégias das políticas neoliberais de se tentar impor uma imagem democrática para a sociedade, cooptando uma das principais demandas da população durante o processo de redemocratização do país que era a descentralização das esferas de poder do controle federal e maior participação nas decisões dos rumos do país. No caso, como bem coloca Medeiros e Santos (2009):

[...] não se trata de desqualificar ou desconsiderar efetivamente os avanços do processo de redemocratização mas reconhecer a complexa relação entre o capitalismo pós-fordista e democracia, significa constatar que a verdadeira liberdade pressupõe certo grau de igualdade e é isso que fundamenta uma participação política qualificada – é nesse contexto e, apenas esse, que as noções de comunidade e de participação ganham sentido. O mundo globalizado acirra as diferenças, privatiza a política e ainda faz-nos sentir participes do processo. (SANTOS; MEDEIROS, 2009, p 89).

Ao passo que muitos não conseguem ou mesmo não desejam interpretar a questão ambiental a partir de uma análise mais profunda dos paradigmas envolvidos no tema e nos aspectos que circunscrevem o momento de globalização financeira e políticas neoliberais, os adeptos do modelo gerencialista apontam os problemas institucionais como os vilões da não efetivação da nova lei de águas e principalmente dos problemas que ocorriam e ocorrem no Brasil. Costa (2003), por exemplo, aponta a lei 9.433/97 como um grande avanço para o setor de águas, enfatizando que o grande problema reside na sua aplicação, comumente bloqueada por interesses políticos localizados, inibindo sua execução.

Ao analisar as áreas de cooperação do Banco Mundial com o setor de águas no Brasil, Costa (2003) afirma que ao ter como interesse apoiar o Brasil a conseguir levar a cabo a agenda d'água conforme os parâmetros aqui já debatidos, o Banco logo constatou falhas na execução da PNRH, principalmente nos primeiros anos após sua promulgação. A não

materialização da lei 9.433/97 se dava na visão do Banco Mundial devido a falta de um instrumento institucional específico que pudesse levar a cabo os meios necessários para sua consolidação.

Costa (2003) afirma que é devido a esse cenário de constatação de falhas na execução da lei 9.443/97 por parte de técnicos e consultores do Banco Mundial que foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA). A principal justificativa para criação da ANA foi com base nos problemas encontrados no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), no caso, lapsos na regulamentação jurídica proveniente da lenta tramitação no Congresso do Projeto 1616 que discutia as condições para regulamentação da cobrança pelo uso da água.

De acordo com afirmação do próprio Banco Mundial, a criação da ANA contou com sua participação direta mediante empenho no auxílio ao governo Cardoso na formulação de uma proposta para sua criação<sup>127</sup>. Conforme citamos anteriormente, o Banco Mundial sempre buscou ressaltar que a gestão dos recursos hídricos deve contar com a participação de técnicos especialistas para elaborarem pesquisas e projetos com elaborado rigor científicos, enfatizando assim a necessidade de o governo realizar cooperações técnicas com profissionais do setor de águas.

Sendo a ANA, conforme já previsto no conteúdo da PNRH, a instituição governamental responsável pelas concessões e principalmente por coordenar a cobrança pelo uso da água a nível federal, a urgência de sua criação se dava num momento em que o governo Cardoso acordava com o FMI a privatização dos setores de água e saneamento como contrapartida de um empréstimo realizado em 1998 para conter a crise econômica que tomava conta do Brasil.

No memorando de política econômica lançado pelo Ministério da Fazenda em março de 1999, o governo Cardoso apresentava as políticas estruturais contidas no ajuste fiscal proposto pelo FMI e acatado pelo governo brasileiro. Ao se comprometer em terminar o processo de privatização do setor elétrico, o governo Cardoso afirmava ao mesmo tempo já estar preparando os meios necessários para a privatização do setor de águas e saneamento conforme podemos ver na transcrição abaixo:

O Governo pretende acelerar e ampliar o escopo do programa de privatização - que já se configura como um dos mais ambiciosos do mundo. Em 1999 o Governo pretende completar a privatização das companhias federais geradoras de energia e no ano 2000 iniciará o processo de privatização das redes de transmissão de energia. No âmbito dos Estados espera-se que a maioria das companhias estaduais de distribuição de energia

---

<sup>127</sup> Consultar: < <http://go.worldbank.org/2DTUROOB80>>

seja privatizada ainda em 1999. O Governo também anunciou que planeja vender ainda em 1999 o restante de sua participação em empresas já privatizadas (tais como a Light e a CVRD) bem como o restantes de suas ações não-votantes na PETROBRAS. **O arcabouço legal para a privatização ou arrendamento dos sistemas de água e esgoto está sendo preparado.** O Governo também pretende acelerar a privatização de estradas com pedágios e a venda de suas propriedades imobiliárias redundantes. Estima-se que a receita total do programa de privatização para o ano de 1999 seja de R\$ 27 8 bilhões (quase 2 8 por cento do PIB) (do total cerca R\$ 24 2 bilhões serão gerados no nível federal) com mais R\$ 22 5 bilhões no período 2000 - 2001. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1999, sem paginação)<sup>128</sup>

Certamente o arcabouço legal para a privatização dos sistemas de água, a que se refere o Ministério da Fazenda, dizia respeito a criação da Agência Nacional de Águas que é a instituição responsável pelos principais instrumentos econômicos e de concessão presentes na Política Nacional de Recursos Hídricos.

Resta saber se a preocupação com a ineficiência da aplicação da lei 9.433/97 se dava em função dos problemas socioambientais que uma gestão falha do setor pode causar, ou se a preocupação se dava mais em função da possibilidade de fracasso de uma lei que atendia basicamente o que o Banco Mundial e o FMI julgavam essencial para se desenvolver um mercado de águas no Brasil. Pelo conteúdo do acordo de 1998 com o FMI, parecia claro que mais que preocupações socioambientais, o que estava em jogo era o pleno funcionamento de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos amparado em instrumentos econômicos com objetivos claros de privatização não só dos serviços, mas sobretudo dos recursos hídricos.

## **8. A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DE GERENCIAMENTO HÍDRICO INSPIRADO NAS RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL**

A criação da Agência Nacional de Águas ocorreu num momento de mudanças na estrutura do estado brasileiro a partir da década de 1990. As agências reguladoras, com atuação nos mais diversos setores da economia foram concebidas pelo governo Cardoso sob um discurso de acabar com os “anéis burocráticos” herdados do regime militar e com o excesso de burocracia na administração pública.

Porém, as agências reguladoras fazem parte do processo de privatização levado a cabo durante os anos 1990. Segundo Ramos:

---

<sup>128</sup> Grifo nosso. Consultar <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp>>.Grifo Nosso. Acesso em 23/04/2011

Agências reguladoras são [...] elementos centrais de processos de liberalizações e privatizações de operadoras de serviços públicos, tanto em países centrais quanto periféricos. Trata-se de entes administrativos capazes de, em tese, como reza a expectativa teórica dos mercados perfeitos da economia neoclássica, regular os mercados privatizados de modo equilibrado, autônomo e equidistante das influências do Estado, dos interesses privados, e dos consumidores. Um dado singular desses processos é a despreocupação teórica e prática com a categoria governo.[...] (RAMOS, 2005, p 20)

Neste ponto é interessante abriremos um parêntese e retomarmos mais uma vez o pensamento do sociólogo Cardoso no que diz respeito aos problemas presentes no Estado brasileiro do período ditatorial, que a seu ver ficaram enraizados na administração pública após a abertura democrática. Interessante também, perceber suas críticas referentes à existência de defesa de interesses privados dentro do Estado brasileiro na época do regime militar.

### **8.1 – Cardoso e os “anéis burocráticos”**

No livro *Autoritarismo e Democratização* de 1975, Cardoso buscou delinear as insuficiências das soluções autoritárias do período da ditadura ao analisar a possibilidade de alternativas democráticas e igualitárias. Vale ressaltar que Cardoso (1975) via no Brasil dos tempos de regime militar um processo que embora fosse de expansão capitalista, não levaria em nenhum momento a igualdade socioeconômica. Cardoso (1975) buscou tecer uma crítica a idéia de burguesia de Estado no Brasil, a qual 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.

Cardoso (1975) admitia que o regime militar implantado no Brasil estabeleceu 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 e 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 (1975), 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, Cardoso (1975) 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<sup>129</sup>.

Após o auge do período denominado de milagre econômico, havia uma necessidade do regime militar passar uma imagem para a população de que a economia do país continuava num crescimento contínuo, para assim evitar os impactos negativos que os efeitos da dívida externa poderia causar diante da opinião pública. Dessa forma, Cardoso (1975, p 202) descreve as práticas “pouco ortodoxas” utilizadas pelo regime para disfarçar através de propagandas as dificuldades que a economia brasileira enfrentava, ou seja, o regime se caracterizou por uma “delegação da política para a economia” e do tecnocrata como “personagem político”. Delegaram-se as decisões de cunho político aos setores econômicos ao passo que o poder executivo “transfigurou-se em símbolo sancionador e o Estado passou a secretar (no sigilo das reuniões de altos funcionários) “por si” as decisões políticas”.

Tal situação ficou mais agravada segundo Cardoso (1975) no final do governo Médici, momento em que todos os demais poderes como o legislativo e o judiciário sofreram graves ataques do executivo, que passou absorver todos eles a seu modo através da dissolução do Congresso Nacional, do controle do Ministério da Justiça e da extinção e limitação dos partidos políticos. A questão das decisões políticas sobre os rumos do país passaram a ficar a cargo do centro do Estado e das forças armadas.

O regime passou a se constituir a partir daquele momento como um “*clube de funcionários mais ou menos controlados pela corporação militar*” e também por um regime de empresas, considerado por Cardoso (1975) o aspecto mais relevante para se discutir o regime brasileiro naqueles primeiros anos da década de 1970:

[...]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

---

<sup>129</sup> Conforme buscamos pontuar em outro momento, vale ressaltar que embora Cardoso (1975) se esforçasse para abordar as questões aqui apresentadas de forma crítica, percebe-se que o mesmo não apontava outra solução para o Brasil que não fosse a dependência associada ao capital estrangeiro. A estrutura do regime militar era criticada por Cardoso principalmente no que tange a falta de democracia, mas o mesmo não tecia críticas mais severas a forma de financiamento do capitalismo brasileiro no período militar, que impôs ao país uma enorme dívida externa que beneficiou apenas uma ínfima parte da população brasileira. O importante para Cardoso naquele momento era a busca pela redemocratização, ou seja, a reativação da sociedade civil de modo que as pessoas pudessem se reorganizar politicamente e contrabalançar o Estado para assim fazer parte da realidade política do Brasil.

quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um “circulo 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)

É a partir da formação da Burguesia de Estado que há o surgimento das “estruturas burocráticas” que são articuladas através do que Cardoso (1975) chama de “anéis burocráticos”, ou seja, uma articulação entre o sistema de decisões político-administrativo e decisões político-econômicas que possibilita que as empresas estatais por meio de sua burocracia atendam aos grupos de interesses de empresas e grupos privados dos mais variados setores.

Entende-se assim que os chamados “anéis burocráticos” ligavam funcionários do estado, empresários e militares de acordo com objetivos e interesses que lhes conviessem. Na visão de Cardoso (1975), a formação dos “anéis burocráticos” foi conseqüência da atitude encontrada pelo governo militar para incluir os interesses privados dentro do Estado ditatorial.

Nesse sentido, 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 a grande crítica formulada pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso ao Estado brasileiro no regime militar, focando essencialmente os problemas da administração burocrática. Esta mesma crítica vai ser utilizada por Cardoso 20 anos depois, quando ocupou o cargo de presidente da república, ao apontar o mau funcionamento das empresas estatais e dos serviços públicos no Brasil e assim justificar as reformas estabelecidas. A Reforma do Estado levada a cabo de forma incompleta no governo Cardoso seria teoricamente a forma encontrada para acabar com os anéis burocráticos tanto criticados pelo então sociólogo já na década de 1970.

## **8.2 – Os debates sobre a criação da Agência Nacional de Águas**

A partir de uma concepção que entendia que o grande problema que tomava conta do Estado brasileiro era originário de uma grave crise fiscal, os debates sobre privatização, retirada do Estado do setor produtivo e reformulação da gestão pública, tomaram conta dos primeiros anos do governo Cardoso. Conforme abordamos anteriormente, o Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, com seu Plano Diretor estabeleceu os

caminhos para acabar com a crise fiscal através da elaboração de medidas que teriam na administração gerencial do Estado sua principal síntese.

Basicamente, podemos dizer que as agências reguladoras surgem como conseqüências da Reforma do Estado, principalmente a partir do processo de privatização, tendo como função estabelecer regras e fiscalizar as atividades econômicas que antes eram exercidas pelo Estado, e que em tese passariam a ser desenvolvidas pela iniciativa privada. No setor de águas, uma agência reguladora viria a complementar o estabelecido pela lei 9.433/97 e desempenhar os principais instrumentos designados pela Política Nacional de Recursos Hídricos como a outorga e a cobrança pelo uso da água.

As discussões sobre a criação da ANA foram abertas a sociedade, se é que assim podemos dizer, no dia 27 de julho de 1999 através de um seminário que tinha por objetivo discutir os anteprojetos de lei, promovido pela presidência da República e Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos. O Seminário, que também buscou debater meios para o aprimoramento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, foi dominado em sua maioria por membros do poder público federal e dos estados, além de consultores técnicos e representantes do Banco Mundial.

Podemos perceber através da publicação *Água: o desafio para o próximo milênio*<sup>130</sup>, que relatou todos os debates ocorridos no seminário, que a sociedade civil não esteve representada de forma convincente, pois não houve a participação de movimentos sociais ambientalistas. Este fato contrastava com o pronunciamento de abertura que dava um destacado peso para gestão participativa da população nas decisões a respeito dos direcionamentos do setor de água.

O pronunciamento de abertura do seminário para debater os anteprojetos de lei coube ao então presidente Fernando Henrique Cardoso. É interessante nos atentarmos as falas de Cardoso sobre a importância da criação de uma agência reguladora para o setor de águas, principalmente no que se refere a forma como o mesmo imaginava o funcionamento da ANA, no caso, uma agência que agisse como defensora dos interesses públicos ao lidar com a regulação de problemas e conflitos inerentes ao setor, mas, subjugada a um caráter estritamente técnico de gestão.

Apontando como os dois principais problemas do Brasil na área de recursos hídricos a seca no nordeste e a poluição dos rios, Cardoso iniciou seu discurso buscando descrever variados impasses existentes no setor de águas e chamando a atenção para algumas ações do

---

<sup>130</sup> BRASIL. *Água: Desafio para o Próximo Milênio*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001.

seu governo, destacando inclusive uma parceria com o Banco Mundial através do projeto Pró-Água para a construção e utilização mais racional de novos açudes no nordeste.

Por vezes Cardoso afirmou a importância de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos que fosse implantado em todo o país, destacando a importância das políticas locais estarem integradas para evitar que ao se considerar a água um bem público, “*não reine a lei da selva hídrica*”<sup>131</sup> e haja conflitos em torno dos usos múltiplos da água, principalmente quando da utilização de rios e afluentes que cortam mais de um estado.

Cardoso buscou afirmar também aspectos que já constavam na lei de águas sancionada por ele em 1997, como a participação do usuário e a descentralização do gerenciamento do setor. No seu entender, a ANA seria criada para garantir e consolidar esse processo que estava em curso nas políticas de águas.

[...]Enfim, 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. [...] nós queremos precisamente que essa Agência Nacional de Água seja um articulador do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Não se trata apenas dos recursos hídricos que são do domínio da União. Nós temos que ver, como já mencionei aqui, que existe um conjunto de outros interessados que não são da União: prefeitos, governadores, usuários, e essa agência tem que ter essa capacidade de regulamentação. (CARDOSO, 2001, p 19).

Cardoso (2001, p 19) afirmava que a criação da ANA fazia parte de uma “revolução na estrutura do Estado Brasileiro” oriunda da Reforma do Estado. As mudanças levadas a cabo pelo seu governo eram concebidas por ele como inovadoras na tradição administrativa brasileira, entendendo as agências criadas como órgãos que fariam uma espécie de ligação entre o consumidor, a população mais ampla, o cliente, o investidor privado e a administração pública, e com força efetiva para regular, ou seja, teria a capacidade de dar outorga e de sancionar, tomando as medidas necessárias para, segundo Cardoso (2001, p 20), garantir o bem público.

---

<sup>131</sup> Palavras do próprio Cardoso.

A defesa do bem público foi fala recorrente do ex-presidente ao buscar expor as inovações que no seu entender as agências reguladoras trariam para a administração pública. Cardoso afirmava inclusive que todos os ministérios passariam por uma profunda transformação a partir da criação das agências reguladoras devido ao fato deles deixarem de serem órgãos de ações burocráticas para serem “órgãos efetivamente reguladores, que permitam salvaguardar o bem público e induzir a ação do setor privado na direção daquilo que é definido como bem público” (CARDOSO, 2001, p 20).

Cardoso deixava claro que entendia a participação do setor privado em serviços e funções antes desempenhadas pelo poder público não como um encolhimento do Estado, mas sim, uma transformação de suas ações. O ex-presidente parecia querer expor uma idéia nada convincente de que os agentes privados ajudariam o governo a garantir o bem público através de sua participação em setores até então somente geridos pelo Estado. Cardoso afirmava ainda: “[...] Nós temos que transformar o Estado para que ele continue efetivamente sendo um órgão regulador de interesse da população e que induza as ações na direção daquilo que se imagina ser um bem comum.” (CARDOSO, 2001, p 21).

O fato é que muito além da destacada função de defender o bem comum no setor hídrico, a verdadeira função da ANA seria encontrar formas de objetivar a PNRH, principalmente na aplicação de instrumentos como a cobrança pelo uso da água e apoio a criação dos comitês de bacia hidrográfica conforme previa a lei 9.433/97. O governo Cardoso deixava a entender que esta agência teria um caráter neutro na sua atuação frente aos diferentes interesses que cercam o setor de águas.

Nesse sentido, um ponto interessante do discurso de Cardoso foi à característica de neutralidade dada ao Ministério do Meio Ambiente para justificar a submissão da ANA ao mesmo. Considerando que o gerenciamento dos recursos hídricos certamente iria sofrer pressões de outros setores, Cardoso afirmava:

[...] Daí porque essa Agência Nacional de Águas e todo o Sistema Nacional de Gerenciamento vai ficar no Ministério do Meio Ambiente, porque, digamos assim, é neutro com relação às pressões específicas de cada um desses setores e ele tem a responsabilidade da criação de condições para o desenvolvimento sustentável. É por isso que essa agência corresponde à sua localização no Ministério do Meio Ambiente. 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 das 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

especifico, fica, então Ministério do Meio Ambiente. (CARDOSO, 2001, p 21).

Outro ponto mencionado por Cardoso foi a questão dos esgotos lançados a céu aberto, focando assim o grave problema da poluição dos rios brasileiros. Ao reconhecer que naquela época cerca de 90% dos dejetos no Brasil eram administrados dessa forma, ou seja, jogados em rios e córregos, Cardoso colocava a questão do esgoto como um dos principais problemas a serem enfrentados pela ANA, para em seguida puxar um gancho direto para tratar de outro tema pertinente relacionado a nova política de águas que estava sendo implantada no Brasil, no caso, a cobrança pelo uso da água e o chamado princípio poluidor pagador.

A ligação feita pelo presidente entre os problemas de poluição existentes nos rios brasileiros e os instrumentos da PNRH como a cobrança e o princípio poluidor pagador, já demonstrava como seria a relação da ANA com o setor de esgotamento sanitário no Brasil, ou seja, pagar pelo esgoto tratado como designava uma das ações executadas pela ANA no seu primeiro ano de atuação: o programa de compra de esgoto tratado, que abordaremos mais adiante.

Contudo, o trecho a seguir de seu discurso evidencia a visão economicista sobre a água, mesma concepção predominante nas recomendações do Banco Mundial:

[...]É claro que a idéia de que os recursos hídricos são um bem à disposição é uma idéia um pouco falaciosa, porque os recursos hídricos também custam dinheiro. E é preciso ver quem paga, é preciso definir também de que maneira se vai utilizar, ou melhor, conseguir que os recursos utilizados possam ser reavidos, na forma de investimento, por quem os utilizou: pelo governo, pelo setor privado, matéria que não é nada fácil. E, sobretudo, é preciso que se entenda que basicamente é o setor industrial que mais polui, além do esgoto urbano. É preciso que haja uma regra que induza a poluir menos, haja algum mecanismo – que eu não sei qual seria porque não sou especialista na matéria – mas algum mecanismo, até mesmo de preço, que tenha alguma vinculação com o benefício eventual que se possa ter de não poluir, baixar preço, enfim, há uma série de questões nessa matéria. (CARDOSO, 2001, p 22).

É a partir desta visão gerencial que trata os recursos hídricos essencialmente como um bem dotado de valor econômico que Cardoso entendia que os problemas existentes no setor de águas poderiam ser controlados. Embora reconhecesse que a ANA não fosse fazer milagres, ou nas suas próprias palavras, não seria o “Abre-te Sésamo”, é evidente que o ex-presidente colocava um peso enorme nesta agência, principalmente ao concebê-la como um órgão que deixaria a burocracia de lado para fortalecer uma ação governamental entrosada com a sociedade.

Torna-se nítido, sobretudo que os instrumentais técnicos e econômicos foram os paradigmas que nortearam a criação da ANA conforme recomendava o Banco Mundial. Podemos notar na fala de Cardoso que o mesmo buscava a todo o momento dar a entender que os interesses públicos seriam sempre colocados acima de qualquer questão, embora os colocasse como condição para que isso ocorresse a ampla implantação da gestão técnica e economicista por ele defendida. Apenas para complementar com mais um exemplo e deixarmos bem claro a concepção de Cardoso sobre gestão de água e o papel que almejava para a ANA, o trecho a seguir parece bastante esclarecedor:

[...] Agora vai ter uma agência, vai conceder ou não vai conceder, tem aqude, 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 idéia de privatizar os rios, mas é claro que a implementação desse gerenciamento de recursos hídricos, sobretudo na bacias hidrográficas onde já existe disputa pela água, será importante também do 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 recurso hídricos e de que haverá a continuidade da disponibilidade desses recursos.[...]  
(CARDOSO, 2001, p 23)

Cardoso também destacou no seu pronunciamento a experiência desse modelo de gerenciamento já utilizado em outros países como França, Alemanha, Estados Unidos e Austrália, para de certa forma demonstrar que o Brasil caminhava rumo a modernidade no que se relaciona a gestão da água. No seu entender, parecia que a adaptação de um modelo pronto vindo de fora, adotado principalmente em países centrais, poderia solucionar questões complexas. Nestes aspectos, Cardoso parecia fazer uma leitura equivocada dos cenários problemáticos existentes não apenas no setor hídrico brasileiro, mas também na economia do país, na medida em que parecia não levar em consideração as demasiadas diferenças existentes não apenas em questões sociais e econômicas, mas também geográficas e territoriais, que certamente trariam dificuldades na implantação de um sistema concebido como moderno apenas por ter sido adotado em países desenvolvidos como França, Alemanha e Estados Unidos.

Aspecto interessante do final de seu discurso diz respeito as definições das funções da ANA e dos ministérios, classificando a Agência como um organismo técnico e imune as pressões. Fica claro que Cardoso buscou imbuir os instrumentais técnicos de uma neutralidade, que certamente pode e deve ser questionada. Na sua visão parece que ANA surgiria como um órgão neutro imune a política:

[...]As políticas vão sempre ser definidas pelos ministérios e não pela agências, as políticas globais do país, até porque essa é a condição do mundo democrático e quem tem a legitimidade do exercício do poder é quem foi eleito. Quem foi eleito delega aos ministros a maior parte da sua capacidade delegada pelo povo, para definir o rumo.

As agências não são assim. As agências não têm essa mesma ligação direta com a questão do poder democrático. 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 que 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. É para isso que nós convocamos este seminário. (CARDOSO, 2001, p 25).

Após o discurso de abertura pronunciado por Cardoso, o Ministro do Meio Ambiente na época, José Sarney Filho passou a apresentar o anteprojeto de lei de criação da Agência Nacional de Águas, que havia sido definida no Congresso como uma autarquia especial, com a atribuição de funcionar como entidade gestora dos recursos hídricos em rios de domínio da União e implantar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos principalmente nas regiões em que a água seja insuficiente ou de baixa qualidade. Sarney Filho deixava claro em seu discurso que o anteprojeto concebia a ANA como neutra e dissociada dos setores usuários, bem como teria como ênfase o controle nos resultados e não nos processos. Evidenciava inclusive que o Seminário para a discussão do anteprojeto por ele apresentado serviria na realidade apenas como uma contribuição à discussão que estava sendo feito no Congresso Nacional.

Basicamente, o anteprojeto apresentado pelo ministro Sarney Filho (2002, p. 27) tinha como premissas básicas o conteúdo da lei 9.433/97, como os citados por ele:

- Considerar a água bruta que 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

O seminário que discutiu os anteprojeto para criação da ANA contou também com a presença do representante do Banco Mundial, Sérgio Margulis, que durante as discussões plenárias elogiou a proposta de criação da nova agência, principalmente no que dizia respeito aos aspectos relacionados a outorga e quantidade e qualidade das águas, colocando-os como méritos do projeto e classificando-os como extremamente inovadores.

Porém, Margulis criticou questões relacionadas a fundamentação utilizada pelo governo para justificar os critérios da cobrança pelo uso da água, argumentando a falta de atenção dada pelo projeto ao tema da escassez dos recursos hídricos como princípio importante de justificativa de, podemos dizer, se colocar preço nas águas. Numa clara interpretação economicista de base liberal neoclássica, o representante do Banco Mundial dizia:

[...]A lei fala pouco sobre o critério básico de cobrança de qualquer bem, que é a escassez. É porque ele não existe em abundância, e tem que se cobrar para haver uma competição, tanto na qualidade, quanto na quantidade. Então, há muita ênfase na parte administrativa, se a cobrança vai servir para cobrir os custos administrativos no sistema, e pouca para a questão fundamental de qualquer bem, que é os dois tipos de escassez. (MARGULIS, 2001, p 115).

Outra crítica levantada por Margulis foi de encontro a destinação de recursos específicos determinados em lei para determinadas regiões ou setores que necessitassem de investimentos. Apontando o problema da crise fiscal como a prioridade econômica do governo brasileiro, Margulis foi taxativo ao dizer que a lei de águas proposta era irresponsável a partir deste ponto de vista:

[...] 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 diretamente contra a corrente. [...] (MARGULIS, 2001, p 115).

Entre outros pontos presentes na nova legislação hídrica do Brasil que diziam respeito à dotação de recursos, é bem provável que Margulis estivesse fazendo referência especial ao terceiro parágrafo do artigo 21 do anteprojeto de criação da ANA, vetado posteriormente pelo presidente Cardoso. O parágrafo dizia: “A fixação das dotações orçamentárias da ANA na Lei Orçamentária Anual e sua programação orçamentária e financeira de execução não sofrerão limites nos seus valores, para movimentação e empenho”<sup>132</sup>.

A justificativa para o veto ocorreu em função do artigo 9º da Lei Complementar nº101 da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelecia normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e que determinava: “se verificado, ao final de um bimestre,

---

<sup>132</sup> Maiores detalhes, consultar: < <http://www.camara.gov.br/internet/plenario/result/redfin/PL%201617-99%20Ag%C3%A2ncia%20Nacional%20de%20%C3%81guas-ANA.htm> >

que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”<sup>133</sup>

A posição do Banco Mundial parecia clara no sentido de que esperava a definição de aspectos institucionais que regulassem a gestão da água no Brasil conforme os instrumentais técnicos e econômicos por ele defendidos, mas não admitia que o Estado se posicionasse como principal fomentador das políticas. Para a ANA, caberia apenas a função de reguladora e executora dos planos de gestão definidos nos comitês de bacia, atuando na busca por recursos financeiros principalmente através da taxação da água pela cobrança.

A tramitação do Projeto de Lei para criação da ANA na Câmara dos Deputados ocorreu em regime de urgência sendo que apenas durante duas sessões as Comissões (CDCMAM, Minas e Energia, Administração Trabalho e Serviço Público) que ficaram responsáveis pela avaliação do Projeto de Lei, puderam analisar e propor substitutivo (SOARES, 2005). O principal defensor da criação da ANA era o próprio ministro do Meio Ambiente José Sarney Filho que apontava que agência fortaleceria a descentralização da gestão dos recursos hídricos e fortaleceria os comitês de bacias.

Embora o representante do Banco Mundial no Seminário que discutiu os anteprojetos de criação da ANA tenha criticado alguns aspectos do texto apresentado pelo Ministro Sarney Filho, principalmente no que diz respeito a questões orçamentárias, o Banco Mundial, como instituição, reconheceu a ANA como um grande avanço para a gestão das águas no Brasil, tendo inclusive colaborado para sua criação. De acordo com afirmação do próprio Banco Mundial, a criação da ANA contou com sua participação direta mediante empenho no auxílio ao governo Cardoso na formulação de uma proposta para sua criação<sup>134</sup>. Após a criação da ANA, o Brasil parecia completar as designações institucionais da PNRH disponibilizando a nível federal todos os instrumentos necessários para que um novo modelo de gestão fosse posto em prática na administração dos recursos hídricos.

---

<sup>133</sup> Maiores detalhes, conferir: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm) >

<sup>134</sup> Consultar: < <http://go.worldbank.org/2DTUROOB80> > Acesso em 10/02/2011.

### **8.3 A atuação da Agência Nacional de Águas: implantação dos instrumentos técnicos e econômicos no setor hídrico brasileiro.**

O primeiro ano de atuação da Agência Nacional de Água foi em 2001, funcionando como uma autarquia, sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. No primeiro relatório de gestão da ANA, os desafios colocados eram ambiciosos, no caso: “disciplinar a utilização dos rios, de forma a evitar a poluição e o desperdício, para garantir água de boa qualidade e em quantidade suficiente, inclusive às gerações futuras, e assegurar os usos múltiplos dos recursos hídricos.” (ANA, 2001, p. 8).

Contudo, a ANA possuía alguns aspectos que a diferenciava de outras agências já criadas na época, como a Agência Nacional de Energia Elétrica, por exemplo:

Provavelmente, o principal desafio encerrado pela criação da ANA se refere à inexistência, no âmbito do Governo Federal, de instituição que a tenha antecedido. Com efeito, se a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) pôde apoiar-se, ao menos em parte, nos quadros, estrutura e procedimentos do extinto Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), a ANA nasce com o encargo de estabelecer cultura e rotinas novas, anteriormente só parcialmente desenvolvidas em poucos estados, com destaques para São Paulo (Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE) e Paraná (Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental - SUDERHSA). (COSTA, 2003, p 88).

Estando a ANA consolidada e tendo iniciado suas atividades no ano de 2001, pode-se dizer que o modelo de gerenciamento hídrico inspirado em instrumentais técnicos e econômicos estava estabelecido institucionalmente conforme previa o SNGRH. O governo Cardoso esperava com a criação da ANA que os problemas até então encontrados para materializar o conteúdo da PNRH sancionada em 1997 começasse a sair do papel e virar realidade no país todo.

Uma das primeiras ações da ANA logo no início de suas atividades foi o incentivo a criação e consolidação de comitês de bacias hidrográficas em regiões hídricas estratégicas para a economia do país, onde a situação de poluição encontrava-se em estado alarmante ou que havia sérios conflitos pelo uso da água. Conforme aponta a própria ANA em seu relatório de gestão do ano de 2001:

Tão logo foi criada, a ANA dedicou-se a incentivar a organização de comitês de bacia nos Estados onde existem conflitos pelo uso das águas e em regiões

com rios muito poluídos. Em bacias cujos rios principais são da União, 3 comitês já estão aprovados: do São Francisco, instituído por Decreto Presidencial em junho de 2001; do rio Doce, cujo comitê de bacia foi aprovado em novembro de 2001; e dos rios Piracicaba, Jundiá e Capivari, aprovado, também, em novembro de 2001. (ANA, 2001, p 13).

Além de incentivar a criação de comitês de bacia em pontos estratégicos do país, a ANA também buscou levar a cabo no seu primeiro ano de atuação um programa de despoluição, conforme citamos anteriormente, viabilizando financeiramente a construção de Estações de Tratamento de Esgotos em áreas de bacias hidrográficas em regiões de grande densidade demográfica. Porém, o programa de despoluição só seria viabilizado pela ANA se as bacias tivessem instalados comitês que atuassem na implantação dos instrumentos de gestão definidos na PNRH. De acordo com a própria ANA:

[...]a ANA adotou a sistemática de estimular o pacto entre governo, setores usuários de recursos hídricos e a sociedade civil, para a recuperação de corpos hídricos degradados. Nas bacias hidrográficas, cujos comitês tenham demonstrado a realidade do pacto, não apenas através de manifestações de boa vontade, mas também com a decisão de implementação da cobrança, o Governo Federal, por intermédio da ANA, viabilizou financeiramente a construção de estações de tratamento de esgoto, por meio de um Programa de Despoluição, que custeia, a fundo perdido, metade do custo da obra. (ANA, 2001, p 7)

Este projeto da ANA voltado para a despoluição das bacias hidrográficas foi implantado em março de 2001 com o nome de Programa Nacional de Despoluição das Bacias Hidrográficas (PRODES):

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, 2001, p 21)

A ANA se eximia da responsabilidade dela própria ter que atuar na construção de obras de tratamento de esgoto, pagando um montante de até 50% da obra para a concessionária privada ou entidade pública que construísse as estações de tratamento de esgoto por meio de contrato firmado diretamente. A ANA deixava bem claro que não financiaria nem obras ou equipamentos, cabendo a ela apenas o papel de auxiliar na materialização dos comitês de bacias hidrográficas e seus respectivos instrumentais técnicos

de gestão, administrando os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água e por fim pagando com recursos financeiros vindos em grande parte da própria cobrança da água, para empresas ou prefeituras que conseguissem implantar as Estações de tratamento de esgoto (ETES).

O fato é que no primeiro ano de ação da ANA, apenas 11 propostas de 104 encaminhadas foram viabilizadas e autorizadas a se enquadrar no PRODES, podendo iniciar as obras para construção de ETES a partir de 2002. Todos os projetos se encontravam nas regiões sul e sudeste, por coincidência ou não, as regiões com melhores índices econômicos do país e que saíram na frente com relação a aplicação do conteúdo da PNRH, situação que demonstra que uma política baseada em instrumentais econômicos tende a favorecer essencialmente as regiões mais ricas em detrimento das mais necessitadas. Abaixo, uma tabela com as cidades que se beneficiaram do PRODES no primeiro ano de atuação da ANA:

**Tabela 16 – Benefícios do PRODES**

R\$ 1,00					
<b>Empreendimento</b>	<b>Cidade</b>	<b>Bacia Hidrográfica</b>	<b>Estado</b>	<b>Orçamento do Empreendimento</b>	<b>Valor do Contrato ANA</b>
ETE - Aterrado	Volta Redonda	Paraíba do Sul	RJ	7.798.289,80	3.481.590,00
ETE - Capuava	Valinhos	Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	8.445.664,87	3.348.101,85
ETE - Jardim das Flores	Rio Claro	Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	2.602.500,00	1.301.250,00
ETE - Pinheirinho	Vinhedo	Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	5.074.102,00	1.926.382,00
ETE - Ribeirão dos Toledos	S. Bárbara D'Oeste	Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	4.354.521,42	1.800.000,00
ETE - Santa Mônica	Campinas	Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	5.945.927,43	1.735.020,00
ETE - CIC / XISTO	Curitiba	Iguaçu	PR	16.385.504,00	4.584.000,00
ETE - Padinha	Curitiba	Iguaçu	PR	15.972.474,00	3.994.900,00
ETE - Tamandaré	Almirante Tamandaré	Iguaçu	PR	3.518.729,00	751.680,00
ETE - Araretama	Pindamonhangaba	Paraíba do Sul	SP	770.000,00	385.000,00
ETE - Hortolândia	Hortolândia	Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	17.309.123,00	5.270.971,45
ETE - Itatiba	Itatiba	Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	6.368.456,00	3.147.130,00
ETE - Moreira César	Pindamonhangaba	Paraíba do Sul	SP	1.424.675,00	713.838,00
ETE - Piracicimirim	Piracicaba	Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	1.380.674,00	690.337,00
ETE - S. Luiz de Paraitinga	S. Luiz de Paraitinga	Paraíba do Sul	SP	2.343.657,00	288.872,50
ETE - S.J. Campos	São José dos Campos	Paraíba do Sul	SP	21.049.200,00	6.404.985,00
ETE - Sorocaba	Sorocaba	Tietê / Sorocaba	SP	23.937.824,27	11.968.912,14
<b>Total</b>				<b>144.684.321,79</b>	<b>51.792.969,94</b>

Fonte: Relatório de Gestão da ANA (2001)

Conforme destacou a ANA quando da divulgação dos dados exibidos acima:

Em 2001, do total de 104 propostas encaminhadas à ANA, 17 empreendimentos foram contratados, resultando em 51.253 kgDBO/dia de carga poluidora abatida. Do total de contratos, 8 estão na bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, em São Paulo; 5 na bacia do rio Paraíba do

Sul, em Volta Redonda, no Rio de Janeiro; 3 na bacia do Alto Iguaçu e Alto Ribeira, no Paraná; e 1 no rio Sorocaba, no Meio Tietê, em São Paulo. O valor total atinge R\$ 51,8 milhões.

Das 87 propostas restantes, 11 foram consideradas habilitadas e receberam compromisso de firmar contrato para 2002, e 76 deixaram de ser habilitadas por não atendimento aos critérios estabelecidos.

Ou seja, o requisito primordial para se enquadrar no programa de despoluição da ANA era uma adaptação urgente aos instrumentos de gestão na PNRH. O critério exigido para aplicação do PRODES parecia não ser a necessidade de determinada região ou bacia hidrográfica precisar de serviços de esgotamento e tratamento sanitário de forma rápida, mas sim, que estivessem cumprindo todas as exigências estabelecidas pela ANA de acordo com a lei 9.433/97, ou mesmo que tais direcionamentos estivessem encaminhados e em patamar adiantado de implantação. Os contratos firmados no PRODES se concentraram em regiões hidrográficas onde os comitês de bacia já estavam em pleno funcionamento ou em estágios bem avançados de materialização, principalmente quanto ao desenvolvimento de planos de bacia e cobrança da água.

As bacias que não conseguissem viabilização financeira para poderem se utilizar dos recursos do PRODES, o máximo que a ANA poderia fazer era estimular e auxiliar na criação de comitês e conseqüentemente a implantação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e criação de um plano de bacia para gerir as águas, para assim, depois de cumpridas todas essas etapas, poderem se utilizar dos recursos do programa caso o projeto apresentado fosse ainda aprovado. De certa forma, a questão da burocracia do Estado tão criticada por Cardoso, seja como intelectual ou presidente, continuava a se apresentar no setor de águas, no entanto, agora com uma roupagem considerada moderna e inspirada em programas e projetos vindos de fora, que favoreciam primordialmente aspectos econômicos e o setor privado.

O modelo de gestão inspirado e influenciado pelo Banco Mundial certamente determinou as primeiras ações da ANA, que já demonstravam a forma como funcionaria o setor de águas no Brasil a partir daquele momento. O Banco Mundial começava a agir quase que como um parceiro da ANA, influenciado não apenas a inspiração do modelo de gestão adotado, como também a forma como iriam se desenvolver os projetos direcionados a gestão da água.

Praticamente a maioria dos grandes projetos hídricos executados pela ANA, teve participação direta ou indireta do Banco Mundial, aspecto obviamente favorecido em função das convergências existentes na lei 9.433/97 e as recomendações propostas pela agência

financeira. Aliás, o próprio Banco Mundial reconhece claramente as convergências entre suas estratégias e a lei 9.433/97:

A estratégia do Banco Mundial tem sido buscar a implementação efetiva dos princípios básicos do gerenciamento integrado de recursos hídricos, aceitos internacionalmente. No Brasil, os objetivos estratégicos do Banco e do Governo são convergentes, como denota a "Lei das Águas" (Lei 9.433/97). Essa legislação adota os princípios gerais recomendados em diversos documentos que sintetizam a experiência internacional para a gestão dos recursos hídricos, e cria os instrumentos básicos para a sua implementação efetiva. Nesse contexto, o Banco tem apoiado o Governo Federal e os governos estaduais na implementação de projetos que buscam tornar realidade esse novo paradigma, principalmente através do equilíbrio entre investimentos em infra-estrutura e atividades de fomento ao desenvolvimento ou consolidação de marcos legais e institucionais para gestão e uso eficiente dos recursos hídricos.”<sup>135</sup>

Um dos primeiros projetos que começaram a ser desenvolvidos logo que a ANA foi criada foi o Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (PRÓ-ÁGUA), voltado inicialmente ao Semi-Árido brasileiro e financiado por empréstimo por meio de acordo com o Banco Mundial. O Pró-Água Semi-Árido começou a ser desenvolvido com a intenção de promover o fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos com a gestão dos recursos hídricos dos Estados do nordeste. De acordo com a ANA o projeto visava alcançar objetivos específicos para a região, no caso: Gestão de Recursos Hídricos, Obras Prioritárias, Estudos e Projetos, Administração, Monitoria e Avaliação e Sistema de Gestão da Bacia do Rio São Francisco<sup>136</sup>.

A grande questão colocada pela ANA para resolver os problemas no semi-árido nordestino, uma das regiões brasileiras com maiores problemas de escassez de recursos hídricos, era consolidar os paradigmas que nortearam a PNRH, admitindo implantar as obras e os projetos necessários a partir do fortalecimento de questões agora consideradas primordiais pelo estado brasileiro como a cobrança e a participação do setor privado. Aliás, a partir do estabelecimento da PNRH através d lei 9.433/97, todo e qualquer projeto para o setor de águas no Brasil passou obrigatoriamente a ter de seguir as recomendações técnicas e econômicas contidas na nova lei como condição essencial para elaborar qualquer tipo de projeto e receber investimentos do governo e de instituições financeiras.

---

<sup>135</sup> Cf. em *O setor de águas no Brasil*, disponível em: <<http://go.worldbank.org/2DTUROOB80>> Acesso em 12/07/2010.

<sup>136</sup> Maiores detalhes sobre o Pró-Água podem ser encontrados acessando o site <<http://proagua.ana.gov.br/proagua/>>. Acesso em 09/06/2011.

O Pró-Água contou com empréstimo do Banco Mundial para sua elaboração e execução, contudo, os recursos financeiros só seriam liberados desde que o foco do projeto fosse condicionado em três elementos considerados cruciais. No caso, tanto para o Pró-Água destinado ao semi-árido quanto ao projeto voltado posteriormente a nível nacional, que foi implantado mais recentemente, os objetivos principais, colocados pelo governo e pelo Banco Mundial como únicas formas de se conseguir um desenvolvimento socioambiental para a gestão dos recursos hídricos, passaria em primeira ordem pela institucionalização dos seguintes elementos considerados estratégicos: (a) apoiar a criação de estruturas institucionais e regulatórias sólidas e legais, fazendo com que os conceitos de gestão dos recursos hídricos contidos na PNRH sejam efetivamente implantados; (b) Financiamento de obras de infraestrutura hídrica e desenvolvimento de sistemas sustentáveis de financiamento; (c) Participação do setor privado.

Mais do que o compromisso de buscar soluções para os problemas de poluição e escassez que afetam os rios e reservas hídricas do Brasil, a impressão que o Pró-Água passa é de ter como objetivo principal a materialização dos paradigmas de gestão contidos na lei 9.433/97, independente dos resultados alcançados. O ponto crucial para que o Pró-Água obtivesse sucesso era, de acordo com a ANA, obter o comprometimento dos Estados para com a institucionalização desses novos paradigmas. A ANA destacava os instrumentos e mecanismos técnicos como essenciais para o gerenciamento das águas da União, estabelecendo entre outros objetivos, conseguir através do Pró-Água o desenvolvimento e a implementação do Sistema de Outorga e Cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas de domínio do governo federal.

Esta lógica que passa a tomar conta da gestão das águas no Brasil a partir do estabelecimento da lei 9.433/97 e, sobretudo a partir da criação da ANA, demonstra que os projetos realizados para o setor de águas pelo governo brasileiro em parceria com o Banco Mundial, mais do que viabilizar obras e formas de gestão sustentáveis da água, tinham como objetivos centrais institucionalizar no Brasil práticas que o Banco Mundial considerava como princípios básicos do gerenciamento integrado dos recursos hídricos aceitos internacionalmente.

A participação do Banco Mundial não se traduzia apenas em empréstimos para a viabilização de obras de saneamento, abastecimento e projetos de irrigação como ocorria nas décadas de 1960 e 1970. A partir do novo paradigma mundial que passa a tomar conta da gestão da água a partir dos anos 1990, o Banco Mundial passou a exigir e definir as políticas

que os países deveriam seguir, praticamente impondo que o setor fosse aberto a participação do capital privado e a água fosse considerada um bem econômico.

A escassez e a poluição acabam servindo de justificativa para a implantação destas políticas recomendadas pelo Banco Mundial, que conforme já debatemos, defende que uma gestão baseada em instrumentos econômicos induz o usuário a gestão racional dos recursos hídricos. Contudo, não especifica como racionalizar um usuário que encontre vantagens em pagar pelo desperdício, consumo elevado e poluição, para poder garantir seu lucro.

O condicionamento das políticas brasileiras as orientações do Banco Mundial fica evidente ao se consultar os documentos de acordo do empréstimo para o projeto Pró-Água a nível nacional<sup>137</sup>. O governo brasileiro concorda em seguir uma série de exigências, principalmente em relação a se comprometer a implantar a nível federal e auxiliar os Estados a realizarem as reformas institucionais para inserirem os novos paradigmas de gestão da água de acordo com a lei 9.433/97, além de fornecer ao Banco Mundial semestralmente um relatório sobre o andamento do projeto contendo informações técnicas e hidrológicas<sup>138</sup>.

Além do Pró-Água, diversos projetos em parceria com o Banco Mundial foram sendo colocados em prática a partir da nova lei de águas. Todos eles com a clara intenção de impor a gestão dos recursos hídricos conforme as recomendações do Banco, ou seja, fortalecer a água como um bem econômico.

A nova legislação e principalmente a criação da ANA, reafirmou a participação do Banco Mundial nas políticas de recursos hídricos de forma que vários projetos desenvolvidos passaram a contar com o financiamento do mesmo<sup>139</sup>. Entre eles, podemos destacar: (a) Projeto de Qualidade da água e controle da poluição, financiado com empréstimo do Banco Mundial<sup>140</sup>; (b) Projeto de Qualidade da Água e Controle da Poluição de São Paulo (Programa

---

<sup>137</sup> O Pró-Água possui duas etapas. Num primeiro momento o programa foi condicionado ao Semi-Árido do nordeste e posteriormente, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, passou a ser realizado a nível federal. O Pró-água a nível federal manteve os mesmos objetivos do projeto realizado no Semi-Árido. Conforme relata a ANA: “O Programa originou-se da exitosa experiência do PROÁGUA/ Semi-árido e mantém sua missão estruturante, com ênfase no fortalecimento institucional de todos os atores envolvidos com a gestão dos recursos hídricos no Brasil e na implantação de infra-estruturas hídricas viáveis do ponto de vista técnico, financeiro, econômico, ambiental e social, promovendo assim o uso racional dos recursos hídricos.” Maiores detalhes, consultar <<http://proagua.ana.gov.br/proagua/>>.

<sup>138</sup> Para maiores detalhes do acordo de empréstimo do Brasil com o Banco Mundial para o Projeto Pró-Água, consultar: “Acordo de Empréstimo (Financiamento Adicional para o Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos o, Federais) Entre a República Federativa do Brasil e o BIRD. Disponível em <<http://proagua.ana.gov.br/proagua/>>

<sup>139</sup> Os projetos listados constam no documento: *Brasil: A Gestão da Qualidade da Água – Inserção de Temas Ambientais na Agenda do Setor Hídrico*, desenvolvido por técnicos e consultores do Banco Mundial em novembro de 2002.

<sup>140</sup> Detalhes do Projeto se encontram no documento: *Estratégia de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial*.

de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga-SP), financiado pelo Banco Mundial. O objetivo do Projeto era garantir o reservatório de Guarapiranga como fonte de água confiável capaz de abastecer a Região Metropolitana de São Paulo; (c) Projeto de Qualidade da Água e Controle da Poluição – Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu (Programa de Saneamento Ambiental para Região Metropolitana de Curitiba – PROSAM/PR). Financiado com empréstimo do Banco Mundial; (d) Programa de Saneamento Ambiental para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (PROSAM/MG) – Bacias Hidrográficas dos Rios Arrudas e Sarandi/Onça (MG). Financiado com empréstimo do Banco Mundial. O principal objetivo do projeto foi recuperar as bacias urbanas em estado de deterioração ambiental dos rios Arrudas e Onça na RMBH.

A partir da criação da ANA, outro aspecto da PNRH que passou a ter maior incentivo e começou a ser implantado de forma mais incisiva pelo Brasil foi a cobrança pelo uso da água. Com o discurso de induzir o uso racional da água e gerar recursos financeiros para investimentos na recuperação e preservação de mananciais e bacias, a cobrança pelo uso da água passou a ter o apoio técnico da ANA. O preço a ser pago é definido, segundo a lei 9.433/97, entre os usuários da água nos comitês de bacia. Todos os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água são destinados diretamente a ANA e repassados integralmente a Agência de Bacia correspondente a bacia hidrográfica em que os valores foram pagos.

A justificativa utilizada pela ANA para a cobrança pelo uso da água vai de encontro aos novos paradigmas que foram estabelecidos a nível mundial, que tratam a água como uma mercadoria, ou como sugere o governo e o Banco Mundial, como um bem econômico. Com o recorrente discurso de escassez, tanto em qualidade como em quantidade, a ANA afirma que a água deixou de ser um bem livre para ser um bem dotado de valor econômico, para dessa forma justificar a adoção do novo paradigma de gestão desse recurso, que tem como objetivo primordial, conforme exposto pela própria ANA, a instituição de instrumentos regulatórios e econômicos.

A ANA buscou deixar bem claro que a cobrança pelo uso da água não é um imposto, mas sim um preço público, um pacto firmado entre os usuários da água, o poder público e a sociedade civil a partir do Comitê de Bacia. Afirma ainda que todos os debates envolvendo tanto a implantação da cobrança, quanto os valores a serem cobrados pelo uso da água, devem ser discutidos de acordo com a lei 9.433/97 no âmbito dos comitês de bacia e posteriormente aprovados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Fora os comitês, a cobrança pode ser estabelecida pelo estado, como ocorreu em São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará, por exemplo, sendo direcionados apenas a rios estaduais e tendo órgãos gestores específicos para realizar a cobrança. Em nível federal, a ANA tem o poder de implantar a cobrança em rios de domínio da união, ação esta que ela vem desenvolvendo desde 2001.

Apenas recentemente, mais precisamente a partir de 2003 foi que a cobrança começou a se estabelecer de forma mais abrangente pelo país, mesmo que ainda de forma tímida. Atualmente três bacias hidrográficas da União já implantaram a cobrança pelo uso da água e uma vem terminando os trâmites para consolidar.

A bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul foi a primeira do país a adotar a cobrança a partir do seu Comitê de bacia. Localizada numa região que envolve os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, a cobrança pelo uso da água na bacia do rio Paraíba do Sul começou em março de 2003. Outra bacia que adotou a cobrança do comitê dos rios Piracicaba, Jundiá e Capivari em janeiro de 2006. As demais bacias de domínio da União só implantaram recentemente. O comitê da bacia hidrográfica do rio São Francisco começou a executar a cobrança em 2010 e na bacia do rio Doce ainda encontra-se em fase de implantação.

Os valores da cobrança na bacia Paraíba do Sul, por exemplo, tiveram dois momentos distintos. Em princípio foram designados preços diferentes para a utilização da água nos setores de saneamento e indústria, agropecuária, aquíicultura e mineração e areia. Chama a atenção o valor menor designado para a agropecuária e a aquíicultura se comparado ao do setor de saneamento. A cobrança que vigorou até 2006 tinha como parâmetros os seguintes valores:

**Tabela 17 - Preços públicos unitários aprovados pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul para o período de 01 de março de 2003 a 31 de dezembro de 2006**

<b>Setor</b>	<b>Unidade</b>	<b>Valor</b>
Saneamento e Indústria	R\$/m <sup>3</sup>	0,02
Agropecuária	R\$/m <sup>3</sup>	0,0005
Aquíicultura	R\$/m <sup>3</sup>	0,0004
Mineração de Areia	R\$/m <sup>3</sup>	0,02

Fonte: Agência Nacional de Águas <[www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br)>

Num segundo momento, a partir de 2006, o comitê da bacia do Paraíba do Sul aprovou novos valores e mecanismos de cobrança não fazendo diferenciação entre setores e colocando os mesmos valores tanto para os que desenvolvem atividades econômicas como a indústria e a agricultura, quanto para o setor de saneamento e abastecimento. Conforme ficou designado a partir de 2006 pelo comitê, os novos parâmetros de cobrança se fixaram apenas na captura e consumo da água e no lançamento de dejetos orgânicos, não fazendo diferença de valores entre os diferentes usuários. Os novos valores e parâmetros se configuraram da seguinte forma:

**Tabela 18 - Novos mecanismos e valores de cobrança aprovados pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, que entraram em vigor a partir de 01/01/2007.**

<b>Tipo de uso</b>	<b>Unidade Valor (R\$)</b>	
Captação de água bruta	R\$/m <sup>3</sup>	0,01
Consumo de água bruta	R\$/m <sup>3</sup>	0,02
Lançamento de carga orgânica - DBO <sub>5,20</sub>	R\$/kg	0,07

Fonte: Agência Nacional de Águas <www.ana.gov.br>

Nas demais bacias que implantaram a cobrança, como o comitê dos rios Piracicaba, Jundiaí e Capivari, os valores também foram praticamente os mesmo, com poucas diferenças com relação aos parâmetros adotados pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, como podemos verificar abaixo:

**Tabela 19 - Preços públicos unitários – Comitê dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí.**

<b>Tipo Uso</b>	<b>Unidade</b>	<b>Valor</b>
Captação de água bruta	R\$/m <sup>3</sup>	0,01
Consumo de água bruta	R\$/m <sup>3</sup>	0,02
Lançamento de carga orgânica DBO <sub>5,20</sub>	R\$/kg	0,10
Transposição de bacia	R\$/m <sup>3</sup>	0,015

Fonte: Agência Nacional de Águas <www.ana.gov.br>

Sendo que o objetivo aqui não é discutir os parâmetros técnicos e hidrológicos inerentes a cobrança pelo uso da água, mas sim discutir a questão política que está por trás da lei 9.433/97, demonstrando o caráter econômico e pró-mercado que a envolve, convém neste momento tentar entender como os recursos da cobrança são aplicados e quem se beneficia, ou seja, entender a finalidade deste dinheiro, se realmente são destinados para atender os interesses das populações que habitam as regiões das bacias que implantaram a cobrança.

Se lembrarmos que a PNRH, conforme recomendações do Banco Mundial é pautada por um modelo de gestão que tem no favorecimento ao setor privado uma de suas estratégias, uma das hipóteses que merece ser investigada é se os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água ao mesmo tempo que são destinados para obras e projetos voltados para saneamento básico e recuperação de mananciais, não acabam também favorecendo concessionários privadas que encontram nos recursos da cobrança pelo uso da água mais um aporte financeiro.

Até o presente momento, a ANA disponibiliza apenas os dados sobre a aplicação dos valores da cobrança realizados nas bacias do rio Paraíba do Sul e dos rios Piracicaba, Jundiá e Capivari referentes aos anos de 2003 a 2007, ou seja, dos comitês que há mais tempo implantaram tal instrumento como forma de gestão. Analisando os dados sobre o montante financeiro arrecadado pelo comitê da bacia do rio Paraíba do Sul, disponibilizados pela ANA sobre a aplicação dos recursos referentes aos anos de 2003 a 2007, podemos identificar as principais obras e projetos realizados, os valores destinados para cada um e o caráter dos empreendimentos.

Entre 2003 e 2007, os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água configuraram uma quantia de pouco mais de 29 milhões de reais aplicados no desenvolvimento de obras e projetos que somados a outros investimentos totalizaram um valor de cerca de 52 milhões de reais na região que envolve a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

Mais da metade dos projetos financiados com os recursos da cobrança pelo uso da água foram destinados para financiar estruturas, projetos de gestão e planejamentos estratégicos voltados para a área de saneamento básico, inclusive para a construção de Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) conforme ocorreu nos municípios de Jacareí/RJ, Taubaté/SP, Juiz de Fora/MG, Muriaé/MG e Barra Mansa/RJ. Por outro lado, cerca de 18

projetos se distribuíram entre recuperação de nascentes e mata ciliar, controle de erosão, reflorestamento e educação ambiental<sup>141</sup>.

Logicamente que num país em que o tratamento de esgoto constitui um sério problema e requer soluções imediatas, podemos dizer que é essencial que recursos oriundos da cobrança pelo uso da água tenham sido aplicados em ETEs e projetos vinculados a saneamento básico. No entanto, algo que chama a atenção é que algumas das cidades que receberam o montante financeiro possuem o serviço de tratamento de água, esgoto e abastecimento nas mãos do capital privado ou de empresas estaduais de capital misto.

Um exemplo é a cidade de Campo dos Goytacazes no Rio de Janeiro que recebeu 730 mil reais para recuperação de canais. A empresa que presta serviços de água e esgoto para a cidade é a Águas do Paraíba, uma concessionária do Grupo Águas do Brasil, formado pelas empresas: Developer S.A., Queiroz Galvão Participações-Concessões S.A., Trana Construções LTDA e Construtora Cowan S.A., e que tem a concessão dos serviços desde 1999.

O projeto de recuperação de canais em Campos dos Goytacazes/RJ, importante obra estrutural voltada para o setor de saneamento, teve um custo final de 876 mil reais, sendo que, conforme já colocamos, 730 mil reais veio a partir dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água.

Outra cidade que recebeu recursos da Cobrança pelo uso da água e que possui os serviços de água e esgoto concedidos ao setor privado é a cidade de Resende, também no Rio de Janeiro. Resende/RJ recebeu 400 mil reais para obras de saneamento básico, mais especificamente para construção de elevatória e coletores. A empresa que possui a concessão dos serviços é a *Água das Agulhas Negras*, que também faz parte do grupo Águas Brasil, empresa que assumiu os serviços em Campo dos Goytacazes. A diferença é que em Resende/RJ, a concessionária assumiu os serviços em 2008, ou seja, após o município já ter recebido o montante financeiro para as obras de saneamento. A *Água das Agulhas Negras* afirma que recebeu o serviço do município com apenas 6% de esgoto tratado, tendo elevado esta marca oito meses depois para 54%, herdando uma estrutura construída em grande parte com dinheiro público e assumindo apenas os serviços.

Nos demais municípios que integram a bacia do rio Paraíba do Sul, grande parte tem os serviços de água e esgoto concedidos a empresas estaduais de saneamento que possuem o capital aberto para participação de acionistas privados ou configuram as chamadas economias

---

<sup>141</sup> A lista completa com a aplicação dos recursos podem ser verificadas no seguinte endereço <[http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/BaciaPBS\\_AplicacaoRecursos.aspx](http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/BaciaPBS_AplicacaoRecursos.aspx)>

mistas. Em Guaratinguetá/SP, os serviços são prestados SAEG - Companhia de Serviço de Água, Esgoto e Resíduos de Guaratinguetá, empresa que embora seja considerada pela prefeitura como pública e pertencente ao município, é classificada como uma sociedade de economia mista com ações de capital fechado desde janeiro de 2008. Anos antes, em 2005, Guaratinguetá/SP recebeu quase 4 milhões de reais para realizar obras de controle de erosão, implantação de coletor tronco, implantação de ETE e planejamento de projetos para o setor de saneamento.

A parte as cidades que ainda possuem os serviços de água e esgoto sob o controle da prefeitura como os municípios de Barra Mansa/RJ, Jacareí/SP, Muriaé/MG, Carangola/MG e Leopoldina/MG; a maioria dos municípios pertencentes à bacia do rio Paraíba do Sul tem concessões com a Sabesp em São Paulo e Copasa em Minas Gerais, ambas são empresas estaduais, porém com capital aberto.

O comitê da Bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, que implantou a cobrança pelo uso da água no início de 2006, também divulgou através da ANA as aplicações dos recursos arrecadados nos anos de 2006 e 2007, que totalizaram a quantia de pouco mais de 22 milhões de reais e que serviram para financiar projetos na região da bacia que totalizaram cerca de 31 milhões de reais<sup>142</sup>. Conforme ocorreu com o comitê do rio Paraíba do Sul, a maior parte dos recursos foram destinados para obras de saneamento, principalmente na cidade de Campinas/SP, que absorveu mais de 6 milhões de reais para obras estruturais, construção de ETE e implantação de um projeto de recuperação e preservação dos recursos hídricos. A empresa que detém a concessão dos serviços no município de Campinas é a *Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S.A. (SANASA)*, uma empresa de economia mista por ações.

Outra parte considerável dos valores arrecadados com a cobrança também foram destinados a Sabesp para realizar obras estruturais em cidades atendidas por ela como a adequação de macromedidores de vazão e controle de perdas nos municípios de Bragança Paulista, Joanópolis, Nazaré Paulista, Pinhalzinho, Piracaia e Vargem. A cidade de Itupeva, que tem os serviços de água e esgoto realizados também pela Sabesp, recebeu também cerca de 3 milhões de reais para a construção de uma ETE.

Nesta primeira análise sobre a cobrança pelo uso da água realizada nos comitês do rio Paraíba do Sul e dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, fica evidente que os recursos

---

<sup>142</sup> Dados sobre a aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água do comitê da bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí podem ser consultados no site <[http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/BaciaPCJ\\_AplicacaoRecursos.aspx](http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/BaciaPCJ_AplicacaoRecursos.aspx)>

financeiros gerados se configuram como substanciais para serem aplicados em obras de reflorestamento, recuperação de mananciais e saneamento básico, sobretudo no tratamento de esgotos. Contudo, os valores gerados pela cobrança pelo uso da água, embora muitas vezes considerados irrisório ao bolso do consumidor dado o baixo valor cobrado por metro cúbico de água, configura no amplo contexto da região de uma bacia um montante financeiro considerável conforme podemos perceber nos dados divulgados pela ANA.

Se as populações das regiões que se encontram nestas bacias acabam sendo beneficiadas com obras extremamente necessárias, pagas com o valor cobrado pelo uso da água, não há como negar que as empresas e concessionárias que prestam os serviços de água e esgoto das cidades correspondentes aos comitês analisados acabam sendo extremamente favorecidas, ao passo que os municípios acabam por possuir mais uma fonte de recursos que aplicados em obras e projetos direcionados, eximem essas empresas, muitas vezes concessionárias privadas, de aumentarem os gastos com recursos próprios na manutenção e ampliação das infra-estruturas e serviços necessários.

Não é de se estranhar que a cobrança pelo uso da água tenha sido implantada primeiramente em dois comitês que além de estarem localizados em bacias que envolvem municípios de alto poder econômico, são também os que possuem a maior quantidade de cidades com os serviços concedidos ao setor privado ou a empresas públicas de capital aberto. Tal situação demonstra que uma política de águas que possui como principais instrumentos de gestão elementos técnicos e econômicos tende a privilegiar em primeira ordem regiões com melhores condições econômicas do que as mais necessitadas.

Outra questão que se coloca é a seguinte: estando os serviços de água e esgoto concedidos em alguns municípios ao setor privado, não seria este o responsável por melhorias no sistema de abastecimento de água, tratamento de esgoto e recuperação de canais e outros serviços? Será que seria necessário o dinheiro da cobrança pelo uso da água, ou seja, dinheiro do usuário consumidor, que já paga pelos serviços, ser investido numa cidade em que teoricamente a empresa que presta os serviços teria maior capacidade financeira para fazê-los? Ou será que a cobrança pelo uso da água em algumas situações acaba financiando obras que deveriam estar sendo bancadas pela concessionária privada que assumiu os serviços? A função da ANA, como defensora do bem público, não seria direcionar esses recursos para autarquias municipais e companhias de água e esgoto que estão sob controle do poder público e possuem urgência de determinados serviços?

São questões pertinentes, não tão simples de serem respondidas, mas que inegavelmente, coloca em dúvida quem são os principais beneficiários com a cobrança pelo uso da água. É inegável a necessidade de investimentos no setor, fator este que não estamos questionando. O problema reside, no nosso entender, nos motivos de se pagar pela água como um produto, ou seja, na questão política que envolve a cobrança pelo uso da água.

Teoricamente, quando se paga pela água, paga-se um preço público, como bem ressalta a ANA, para que os recursos arrecadados sejam investidos justamente em obras de tratamento de esgoto, recuperação de matas ciliares, reflorestamento, etc.. Contudo, se o consumidor já paga pelos serviços prestados, porque pagar também pela água como produto, um bem essencial a vida. Será que apenas a justificativa de racionalizar o uso da água e gerar maiores receitas justifica cobrar o consumo e o uso da mesma, inclusive para o usuário doméstico comum? Sendo assim, quais os motivos de regiões hidrográficas com o maior número de municípios com serviços concedidos a iniciativa privada, terem saído na frente na implantação da cobrança pelo uso da água?

Dentro da lógica neoliberal de se tratar os recursos naturais com bens econômicos e colocar preço nos mesmos de acordo com sua utilidade ou escassez, a cobrança pelo uso da água mais do que gerar recursos para investimentos em obras de melhoria para o setor de água e saneamento, configura certamente a transformação da água em uma mercadoria passível das regras resultante das leis do mercado.

Sob o discurso de induzir o uso racional da água e gerar recursos para serem investidos no setor de recursos hídricos, a ANA vem introduzindo no Brasil uma política voltada sobretudo para o favorecimento do capital, fazendo com que os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água configurem direta ou indiretamente uma fonte a mais de receita para empresas de água, sejam elas privadas, estaduais ou municipais, de capital aberto ou economia mista, autarquias municipais sob controle do poder público ou não. Por trás do discurso de buscar garantir o uso racional dos bens públicos com o objetivo de contornar problemas ambientais e sociais inerentes ao setor de águas, há uma questão ideológica nem sempre explicitada que é a introdução da água na lógica do mercado.

Se levarmos em consideração que vivemos um contexto de crise ambiental de proporções alarmantes e que a água se configura como um bem essencial, sobretudo para a manutenção da vida, é óbvio o interesse que a água desperta no que se refere ao poder, seja econômico ou político, que seu controle traduz. Nesse sentido, o Brasil ao adotar uma gestão que insere a água nesta lógica de regras econômicas e essencialmente técnicas, não dando

espaço para se debater as concepções políticas que se encontram por trás deste modelo, dá um passo muito grande na direção de um controle privado da enorme quantidade de águas existentes em nosso território.

A participação do Banco Mundial na formulação da lei 9.433/97 é evidente, não apenas pela análise das publicações sobre o setor hídrico no Brasil conforme demonstramos anteriormente, mas, sobretudo pelas ações que a ANA vem desenvolvendo, ou seja, ações que suscitam dúvidas quanto a defesa do bem público conforme falado por Cardoso no âmbito da criação da agência. O que fica evidente nos primeiros anos de atuação da ANA é sua tentativa no objetivo de implantar os paradigmas da PNRH pautados em fundamentos econômicos e nas leis do mercado. Podemos afirmar que são claras as convergências das concepções sobre recursos hídricos do Banco Mundial com as políticas de águas adotadas no Brasil nos anos 1990, principalmente no governo Cardoso.

Essa consonância entre o Banco Mundial e o governo Cardoso, mais do que o reflexo do contexto político e econômico marcado pela globalização e pelas políticas neoliberais que passou a vigorar no Brasil principalmente a partir de 1990 e com mais ênfase em 1995 com Cardoso na presidência, representa uma clara submissão do Brasil aos paradigmas internacionais defendidos para a gestão da água e que tem o próprio Banco Mundial e empresas transnacionais do setor como formuladores. O governo Cardoso ao buscar com a PNRH implantar no setor de águas as mesmas diretrizes que vinham sendo adotadas em outros setores da economia, ou seja, desregulamentações, mudança do papel do Estado de fomentador para gerenciador e incentivos ao setor privado, abriu espaço para que um recurso natural tão abundante em nosso território começasse a ser administrado a partir de um ponto de vista econômico neoclássico. Tudo com a supervisão e participação não só do Banco Mundial como também do Fundo Monetário Internacional, que são os condutores a nível mundial. Neste contexto, a ANA se configura como principal executora dessas políticas no Brasil para o setor de recursos hídricos.

## **9. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A importância que o tema dos recursos hídricos vem adquirindo nas últimas décadas é clara e evidente. Num contexto marcado por uma crise ambiental sem precedentes na história, a questão da água se tornou um desafio para governos, organismos multilaterais e certamente para toda a sociedade. De recurso natural considerado abundante, livre e utilizado sem que

preocupações mais relevantes fossem despertadas, até ganhar a condição de bem econômico e recurso escasso, a água foi ao longo do tempo sendo inserida nos contextos econômicos e políticos impostos pelo capitalismo.

As perspectivas para o futuro não são nada alentadoras. Alguns pesquisadores como Barlow (2009) afirmam de forma contundente que estamos caminhando rumo a calamidade, e caso nada seja feito de forma concreta e transformadora, o mundo certamente ficará sem água doce. Em meio à crise ambiental contemporânea, instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial, não raro demonstram interesses e inquietações sobre o tema. No entanto, as estratégias do Banco Mundial, embora carregadas de um discurso que prega a sustentabilidade, a preservação e a participação do cidadão, demonstram na verdade outro objetivo, no caso, a busca de meios para transformar a água num bem econômico e promover um controle privado dos recursos hídricos, entendendo ser esta a melhor forma de se alcançar uma gestão ambientalmente sustentável.

As políticas do Banco Mundial, direcionadas não apenas ao setor de águas, mas voltadas para tratar de todas as questões ambientais, insistem em focar o problema ambiental apenas nos limites físicos da natureza, apontando a escassez e o desperdício da água e dos recursos naturais como os principais problemas. Ao tratar da crise ambiental, a estratégia do Banco Mundial parte diretamente de fatores já presentes como poluição, degradação e excedente de população, não analisando a fundo os agentes causadores como a produção capitalista em sua forma social, que possui como herança uma postura de superioridade do homem perante a natureza.

Foladori (2001) desenvolve bem essa questão demonstrando que os defensores do sistema questionam apenas os resultados do processo técnico e não as relações de uma sociedade baseada na divisão de classes, exploração do homem pelo homem – antes mesmo de se explorar o meio ambiente – e consumo desenfreado e supérfluo objetivando a lucratividade econômica e não o bem da relação entre o homem e o meio ambiente.

Obviamente, não há como se esperar de organismos que possuem enorme influência sobre os destinos financeiros do mundo e que defendem e fomentam a economia capitalista, aprofundamentos maiores quanto a busca de soluções que tenham por objetivo enfrentar os reais motivos de a sociedade ter chegado aos patamares catastróficos de crise socioambiental, que vem sendo apontados por pesquisadores e cientistas nas últimas décadas.

Atitudes sérias e transformadoras direcionadas a conter o avanço da destruição da natureza e do ser humano levariam certamente a queda do capitalismo, ou na melhor das

hipóteses para os organismos financeiros multilaterais, em direção a reformas profundas que alterariam substancialmente a sociedade de consumo e por consequência o sistema capitalista financeiro e industrial. Enquanto atitudes mais severas para conter o avanço da crise ambiental não são tomadas, órgãos como o Banco Mundial buscam adaptar e mesmo equacionar no capitalismo todos os problemas causados pelo próprio sistema ao longo das décadas a partir de instrumentos como o Princípio-Poluidor-Pagador, entre outros elementos característicos da economia ambiental neoclássica.

O Banco Mundial que surgiu de Breton Woods como uma instituição voltada para financiar e propagar o desenvolvimento do capitalismo de base fordista, apoiado no consumo de massa e na indústria, foi certamente, conforme buscamos pontuar, mais um elemento para impor a hegemonia política e econômica dos Estados Unidos diante de um mundo que havia saído em grande parte arrasado da Segunda Guerra Mundial. Impor a hegemonia ianque no período pós Guerra significava substancialmente consolidar o capitalismo e conter o possível perigo soviético, usado sempre como desculpa para justificar as ações não apenas econômicas, mas, sobretudo e não também menos econômicas ações bélicas, principalmente nas três primeiras décadas que se seguiram após o término da Segunda Guerra Mundial.

Levar ao mundo, principalmente para a Europa ocidental e Japão, o modelo de desenvolvimento capitalista e o estilo de vida norte americano, o *way-of-life*, necessitou de ações econômicas altamente intervencionistas por parte do Banco Mundial. Ao financiar a reconstrução dos países arrasados pela Guerra e também fomentar em alguns casos o desenvolvimento da periferia do sistema sob órbita americana, impôs durante as décadas de 1950, 1960 e 1970 um período de industrialização e urbanização sem nenhuma preocupação ambiental aparente, fazendo com que nunca antes na história, o homem tivesse devastado tanto em tão pouco tempo.

Baseado no consumo em massa, na obsolescência programada e no descartável, o desenvolvimento capitalista ao mesmo tempo em que trouxe avanços na tecnologia e na ciência, também nos presenteou ao longo das últimas décadas, com poluição, escassez de recursos naturais, extinção de espécies, degradação, emissão de gases estufa e inúmeros impactos sociais negativos como miséria, fome e concentração de renda. Tecer críticas aos impactos trazidos pelo modelo de desenvolvimento capitalista, não significa ignorar os acontecidos no leste europeu e na União Soviética. O desenvolvimento planejado e a corrida armamentista desencadeada pela Guerra Fria não causou menos impactos no mundo do chamado “socialismo real”. O ápice dos impactos ocorridos nos países satélites da União

Soviética tem como símbolo maior o desastre nuclear ocorrido em Chernobyl na década de 1980, fato de fazer inveja a maioria dos estragos ambientais causados pelo mundo capitalista. É fato que qualquer sistema político econômico, seja amparado nas leis do mercado ou em modelos planejados, terá a questão ambiental como um desafio.

Contudo, é inegável também o elevado patamar dos avanços tecnológicos e científicos que a humanidade chegou nas últimas décadas, mesmo que o preço a ser pago venha sendo cada vez mais caro, principalmente para a grande maioria da população pobre que não desfruta das riquezas e do desenvolvimento gerado pelo capitalismo, mas paga a conta de forma extremamente cara. Se fossemos enumerar os problemas sociais, levaríamos ainda grande quantidade de páginas para relatar os variados casos de populações indígenas e comunidades ribeirinhas expulsas de suas terras por causa de barragens destinadas a grandes hidrelétricas ou projetos de irrigação, trabalhadores que deixam sua saúde e suas vidas em minas de cobre e carvão, pessoas que são excluídas do mercado de trabalho e caem na informalidade ou vagam desempregadas aumentando a periferia dos grandes centros urbanos.

Preocupações com a preservação da natureza, com a sustentabilidade do meio ambiente, passaram longe das ações do Banco Mundial nos anos que seguiram a sua fundação até pelo menos a década de 1970, período em que timidamente começou a demonstrar algum tipo de inquietude, principalmente a partir da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente que ocorreu em Estocolmo na Suécia no ano de 1972. Além da crise ambiental que começava a se manifestar de forma mais contundente, a década de 1970 trouxe consigo também a crise do sistema de Breton Woods e as crises do petróleo, o que obrigou o Banco Mundial a repensar boa parte de suas estratégias.

Num período em que o capitalismo enfrentava seus maiores desafios desde o fim da Segunda Guerra, a saída encontrada se direcionou para um velho conhecido que naquele momento reaparecia com uma nova roupagem com o nome de neoliberalismo. A partir do governo de Ronald Reagan, e durante toda a década de 1980, o Banco Mundial mudou sua postura. De financiador de um capitalismo baseado no Estado como principal fomentador da economia, o Banco Mundial passou a exigir medidas de desregulamentação do Estado, de ajuste fiscal, abertura de mercados, controle da inflação, corte de gastos públicos e incentivos ao setor privado. Todas essas medidas afetaram o meio ambiente, e principalmente o setor de águas.

A partir do final da década de 1980, com o início do processo de globalização e ascensão de políticas econômicas neoliberais, começou a ocorrer uma nova fase da evolução

capitalista na qual a exploração financeira da periferia foi o principal objetivo a partir da imposição de reformas por parte das instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. Neste contexto que Chesnais (1996) classificou como Mundialização do Capital, passou a ocorrer um processo de centralização financeira e concentração industrial a níveis nacionais e internacionais, além de uma interpenetração do capital entre os países, fator que possibilitou a criação de diversas estruturas monopolistas transnacionais que atuam no setor de serviços e na indústria a partir do investimento internacional e da fusão e aquisição de empresas.

Dessa forma, a partir das desregulamentações e das reformas realizadas na maior parte dos países que adotaram o receituário neoliberal, a ação de corporações internacionais no setor de águas a partir da comercialização dos serviços até então tidos como públicos passaram nos últimos anos a ser um dos setores cobiçados pelo setor privado. Nesse sentido, o Banco Mundial passou a ter papel crucial, atuando de forma a impor como condição de empréstimos e parcerias, uma política de gerenciamento de recursos hídricos que, conforme foi demonstrado ao longo deste trabalho tem nos aspectos econômicos de gestão seus principais instrumentos.

Diferentemente das políticas desenvolvimentistas que predominaram no Brasil desde os anos 1930, em que os recursos hídricos estavam ligados preferencialmente a geração de energia elétrica, a partir dos anos 1990 a água surge como um recurso natural escasso dotado de valor econômico podendo ser tratada como mercadoria. A lei 9.433/97 ao que tudo indica serviu de instrumento para que a água fosse incorporada dentro da economia de mercado a partir da sua submissão num quadro jurídico que regulamentou a cobrança pelo seu uso e os direitos de outorga, possibilitando assim a participação da iniciativa privada no setor.

Para que fossem aplicadas tais políticas de desregulamentação dos serviços geridos pelo Estado para em seguida regulamentar as concessões privadas e os direitos e obrigações daí resultantes, foi necessário conforme demonstramos, uma forte intervenção estatal no que diz respeito a modificações e implementações de novas legislações que permitiram a objetivação da nova política de águas do Brasil com a lei 9.433/97.

Esta nova política de águas buscou também destacar um caráter democrático, dando a possibilidade da participação do cidadão a partir dos comitês de bacias hidrográficas. Embora não possamos negar que os comitês são um dos poucos espaços abertos para o debate, a atuação dos mesmos e dos instrumentos democráticos presentes na PNRH acabam sempre esbarrando no problema que estamos focando, ou seja, a difícil e improvável conciliação entre

sustentabilidade socioambiental pautada na democracia participativa com um sistema político e econômico predominante que tem o mercado como parâmetro de desenvolvimento.

Um dos problemas reside no fato de que a nova lei de águas buscou conciliar instrumentos de características neoliberais com elementos democráticos, formulando uma política ambiental para o setor de águas que ao privilegiar aspectos técnicos, na maioria dos casos não prima nem pela sustentabilidade e muito menos pela democracia. A PNRH que se complementou a partir da criação da Agência Nacional de Águas, praticamente institucionalizou no Brasil um sistema de gerenciamento de águas que tem nos instrumentos econômicos e no incentivo a iniciativa privada seus principais elementos. Praticamente se consolidou a nível institucional políticas que o Banco Mundial considera como essenciais para a gestão da água.

A PNRH estabelecida a partir de forte influência do Banco Mundial, foi inserida dentro de uma lógica pautada pela desregulamentação estatal e regulação em função do mercado, ações que configuraram uma nova forma de avanço do capitalismo sob a roupagem neoliberal. Tais ações longe de solucionar os problemas socioambientais inerentes a questão da água, abrem nova frente de lucros para corporações privadas e dão margem ao controle corporativo da mesma em detrimento de um acesso amplo e sustentável.

A nova política de águas do Brasil implantada pelo governo Cardoso, no nosso entender, longe de resolver os problemas do setor, buscou impor através de uma roupagem de gestão democrática e preocupada com a sustentabilidade ambiental, as mesmas diretrizes que estavam sendo aplicadas em outros setores da economia, ou seja, diminuição do papel do estado nos serviços, descentralização administrativa, diminuição dos investimentos, abertura do setor para iniciativa privada, desregulamentações e instauração de um novo quadro jurídico consonante com as políticas neoliberais que foram características do governo Cardoso. A PNRH visou implantar um novo formato para a gestão hídrica no país onde a racionalidade técnica se fez preponderante através da mercantilização da água por meio do seu reconhecimento como recurso escasso, dotado de valor econômico e políticas de cobrança.

Não há como desprezar a importância da técnica na gestão da água, mas não podemos elegê-la como o único e principal instrumento. A política tem que ter seu espaço, sendo necessário compreender que o setor necessita de parâmetros que não focalizem apenas ações privatistas e mercadológicas que acabam apenas substituindo o controle estatal por um

controle privado, que negligencia em primeiro plano os aspectos sociais e ambientais e não soluciona os problemas antigos do setor.

Abordando uma postura crítica em relação a forma como a sociedade capitalista vem encarando os problemas ambientais, não só com relação a água doce, mas também num todo mais amplo, acreditamos que o ponto central que deve ser debatido se encontra na forma como é estruturado as relações sociais do modo de produção atual, bem como no controle social da economia e da forma como se divide o acesso a riqueza.

Os problemas relacionados ao acesso e uso sustentável da água doce não se dará pelo viés do mercado, como é o objetivo do Banco Mundial e de seus parceiros. Acreditamos que as ações visando a sustentabilidade e a preservação não apenas dos corpos de água doce no Brasil, mas todas as ações voltadas para sustentabilidade dos recursos hídricos no planeta, só começarão a ter êxito quando a água for reconhecida como um direito humano fundamental.

O homem deve entender que sua essência é fruto de sua mediação com a natureza, e que uma relação de degradação irresponsável, somente com vistas a acumulação, pode colocar não apenas sua própria vida em risco como comprometer o futuro de todas as espécies. O que se faz necessário na realidade é repensar a postura do homem para com o meio ambiente e promover uma (re) educação ambiental do ser humano, no sentido deste se entender como parte integrante e igualitária do meio em que vive, para que no futuro os danos causados ao meio ambiente não se tornem irreversíveis.

A sociedade capitalista, pautada em valores neoliberais se mostra incapaz desta (re) educação ambiental do ser humano, suas ações são adotadas de forma a não se modificar o poder político e econômico predominante e suas medidas têm o propósito de não alterar as relações sociais de produção e a economia de mercado. Pelo contrário, busca-se a partir da crise ambiental e da escassez de água, métodos de se obter ganhos e lucros. Imprime-se “soluções”, mas de modo que não haja alterações do *status quo*, e sem alteração do *status quo*, o futuro não só da água doce, mas do planeta e da vida humana se torna cada vez mais incerto.

Ao se buscar formas de uso e controle dos recursos hídricos de forma sustentável se faz necessário concebermos os problemas ambientais de forma mais ampla, não se restringindo apenas a um ponto de vista instrumentalista, que se coloca como preponderante por meio de sua condição hegemônica atual. A água, bem como toda a problemática ambiental tem de ser encarados conforme aponta Altvater (1995) como uma questão social, de modo que a questão social pode ser elaborada adequadamente apenas como questão ecológica. A água deve ser concebida como um bem comum aos seres humanos e outras

espécies, um direito humano vital, não devendo ser apropriada para finalidades de se obter lucro e nem mesmo negá-la as pessoas que não possam pagar pelo seu consumo. Enquanto as relações sociais de produção capitalista se mantiverem, torna-se quase que impossível que mudanças nesse sentido sejam realizadas.

## 10. BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R; JORGE, K. D. **Descentralização da gestão da água. Por que os Comitês de Bacia estão sendo criados.** In: Ambiente e Sociedade – Vol. VIII. n° 2 jul/dez 2005.
- ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Incrementalismo, Negociação e Acconuntability: análise das reformas fiscais no Brasil.** In.: ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC – Parte 2. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Relatório de Gestão 2001.** Brasília: ANA, 2002.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Relatório de Gestão 2002.** Brasília: ANA, 2003.
- ALMEIDA, L. F. R. **A ilusão do desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK.** Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2006.
- ALTVATER, E. **O preço da riqueza.** São Paulo: UNESP, 1995.
- AMARAL, S. S. do. **Meio ambiente na agenda internacional: comércio e financiamento.** Estud. av. [online]. v. 9, n. 23, pp. 237-246. ISSN 0103-4014, 1995.
- ANDERSON, P. **Balço do Neoliberalismo.** In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. Pós-Neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático. Ed. Paz e Terra, São Paulo, p 9-23, 1995.
- ARBIX, G. **Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento.** In: Tempo soc. vol.14 n° 1: São Paulo, 2002.
- ARIEL, D. SUBRAMANIAM, A. **Water Pricing Experiences – An International Perspectives.** Washington DC: The World Bank, 1997
- ARRETICHE, M. **Política Nacional de Saneamento: A Reestruturação das Companhias Estaduais.** Brasília: IPEA - Instituto de Planejamento e Economia Aplicada, 1999
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento.** Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.
- ASSUNÇÃO, F. N. & BURSZTYN, M. A. A. **As políticas públicas das águas no Brasil.** In: ENCUESTRO DE LAS ÁGUAS. Anais Santiago: Encuentro de Las Águas: 2001.
- BANCO MUNDIAL. **Série Água Brasil 1: Estratégias de Gerenciamento de Recursos Hídricos: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial.** Brasília, DF: 2003 (A).
- BANCO MUNDIAL. **Série Água Brasil 2: Sistemas de Suporte à Decisão para a Outorga de Direitos de Uso da Água no Brasil.** Brasília: 2003 (b).
- BANCO MUNDIAL. **Série Água Brasil 3: Recursos Hídricos e Saneamento na Região Metropolitana de São Paulo.** Brasília, DF: 2003 (C).
- BANCO MUNDIAL. **Série Água Brasil 4: Água, Redução de Pobreza e Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: 2003 (D).

BANCO MUNDIAL. **Série Água Brasil 5: Impactos e externalidades sociais da irrigação no semi-árido brasileiro.** Brasília, DF: 2004 (E).

BANCO MUNDIAL. **Série Água Brasil 6: Modelos de Gerenciamento de Recursos Hídricos: Análises e Propostas de Aperfeiçoamento do Sistema do Ceará.** Brasília: 2004 (F).

BANCO MUNDIAL. **Série Água Brasil 7: Transferência de Água entre Bacias Hidrográficas.** Brasília, DF: 2004 (G).

BANQUE MONDIALE. **Le Développement accéléré en Afrique au sud du Sahara – Programme indicatif d'action.** Washington (Relatório Elliot Berg), 1983.

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.

BEAUD, M. **História do Capitalismo: De 1500 até nossos dias.** Brasília: Editora Brasilense, 2005.

BELLUZZO, L. G. **O dólar e os desequilíbrios globais.** Revista de Economia Política. 2005, vol.25, n.3, pp. 224-232.

BOITO JR, A. **Neoliberalismo e Sindicalismo no Brasil.** Ed. Xamã, São Paulo, 1999.

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](http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae125.pdf)>.

BORSOI, Z. M. F.; TORRES, S. D. A. **A Política de Recursos Hídricos no Brasil.** BNDES, 1997.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Ajuste Fiscal: Memorando de Política Econômica.** Brasília, 1999. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp>> Acesso em 23/04/2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21: Conferência Nacional.** Brasília. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=4989>>. Acesso em: 20/03/2010.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil. **Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997.** Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/anterior\\_98/vep26-97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/vep26-97.htm)> Acesso em: 04/08/2009.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Código Civil de 1916.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm)>. Acesso em 26/09/2010.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Código de Águas**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)> Acesso em 15/08/2010.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20/03/2010.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Legislação Federal de Recursos Hídricos: Decreto nº 2.612/98**. In: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2612.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2612.htm)> Acesso em 10/07/2010.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm)> Acesso em 15/07/2010.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Lei 11.079/04**. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em 12/09/2010.

BRASIL. **Presidência da República Federativa do Brasil. Lei 8.987/95**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)>. Acesso em 15/08/2010.

BRASIL. **Presidência da República Federativa do Brasil. Política Nacional de Meio Ambiente: Lei nº 6.938/81**. In: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938org.htm>> Acesso em 15/07/2010.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Projeto de Lei 2249/91**. Centro Gráfico do Senado: Brasília, Distrito Federal, 1991.

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 10/03/2011.

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, P.; PAIVA, P.; MALAN, P.; SERRA, J. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRISCOE, J. CASTRO, P. F. de. GRIFFIN, C. NORTH, J. OLSEN, O. **Toward Equitable and Sustainable Rural Water Supplies: A Contingent Valuation Study in Brazil**. In: The World Bank Economic Review, vol. 4, nº 2: 11 5-1 34, 1990.

BURBACH, R. **Agroindústria nas Américas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

CAMDESSUS, M. **Água: oito milhões de mortos por ano: um escândalo mundial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAMPOS, V. N. de O. **Estruturação e Implantação da gestão compartilhada das águas: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.** In.: JACOBI, P. Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo. São Paulo: Editora Annablume, 2009.

CAMPOS, V. N. O. **Participação e Descentralização na Gestão das Águas no Brasil: Tempo de Reflexão.** 2008. In: <[http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-601-310\\_20080507223113.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-601-310_20080507223113.pdf)> Acesso em 12/07/2010.

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. **Introdução a Economia: uma abordagem crítica.** São Paulo: Editora Unesp, 1998.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e Democratização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, F. H. **Globalização e outros temas contemporâneos.** In: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/GLOBA2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/GLOBA2.HTM)> Brasília: Planalto, 1996.

CARDOSO, F. H. **Pronunciamento de Abertura: Água, o desafio para o próximo milênio.** In.: BRASIL. Água: Desafio para o Próximo Milênio. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001. (p. 17-25).

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

CAUBET, C. G. **A água, A Lei, A Política...E o Meio Ambiente?** Curitiba: Juruá, 2006

CHESNAIS, F. **A mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CHOSSUDOVSKY, M. **A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial.** São Paulo: Moderna, 1999.

CLARKE; KING. **O Atlas da Água.** São Paulo: Publifolha, 2005.

COELHO, J. C. **Economia, Poder e Influência Externa: O Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa.** Campinas/SP, Tese de doutorado – UNICAMP, 2002.

CORSI, F. L. **A questão do desenvolvimento à luz da globalização da economia capitalista.** Rev. Sociol. Polit. n.19 Curitiba Nov. 2006.

CORSI, F. L. **Estado Novo: Política Externa e Projeto Nacional.** São Paulo: Ed. Unesp, 2000.

CORSI, F. L. **O Plano Real: Um balanço crítico.** In: DEL ROIO, Marcos (Org.) Cadernos da FFC, Vol. 8, n 2, p.13-27, 1999.

CORSI, F. L. **Política externa, projeto nacional e política econômica ao final do Estado Novo.** In: Política & Sociedade: Dossiê Estado Novo: Idéias, Práticas e Instituições. Vol. 7, nº 12, 2008.

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, No 1, 2003.

DENARDIN, V. F.; SULZBACH, M. T. **Capital Natural na Perspectiva da Economia**. In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. I Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Indaiatuba, ANPPAS, 2002.

DINIZ, E. **As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90**. Porto Alegre/RS: Ensaios FEE, Vol. 17, Nº 2, 1996.

DOWBOR, L. **Economia da Água**. In: In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. Administrando a Água como se fosse importante. São Paulo: Senac, 2005. P. 27-36.

DUPAS, G.; OLIVEIRA, F.V. **Uma visão estrutural da dinâmica econômica da América Latina**. In: \_\_\_\_\_. Et al. (Coord.). América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas. São Paulo: UNESP; Kowrad; IEEI; 2005. P. 19-37.

EHLERS, E. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. São Paulo: Livros da Terra, 1996.

FERNANDES, L. **As Armadilhas da Globalização**. In: CARRION, R. K. M.; VIZENTINI, P. G.F. Globalização, Neoliberalismo, privatizações – Quem decide este jogo? Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, E. **Água Viva**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

FILGUEIRAS, Luís. **Hstória do Plano Real**. Ed. Boitempo: São Paulo, 2002.

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.

FIORI, J. L. **Os Moedeiros Falsos**. Petrópolis: Vozes, 1998.

FLORES, C.C. **Conflitos, Poder e tecnologias de consenso**. In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, 2009.

FOLADORI, G. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 2001.

FRACALANZA, A. P.; CAMPOS, V. N. de O.; et al. **Governança das águas da Região Metropolitana de São Paulo (Brasil) – o caso do comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê**. In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, 2009.

FRACALANZA, A. P.; SINISGALLI. **Conflitos do uso da água do reservatório Billings**. In.: JACOBI, P. Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo. São Paulo: Editora Annablume, 2009.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

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.

GOMES, A.C.S.; ABARCA, C. D.; FARIA, E.S.T; FERNANDES, H.H. **O Setor Elétrico.** In: BNDES. BNDES 50 anos: Histórias setoriais. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: < [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_setorial/setorial14.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial14.pdf)> Acesso em 13/02/2010.

GRANZIEIRA, M.L.M. **Direito das Águas: Disciplina Jurídica das Águas Doces.** São Paulo: Atlas, 2001.

GWIN, C. U. S. **relations with the World Bank, 1945-1992.** In: KAPUR, Devesh et al. The World Bank. Its first half century. Washington D.C.: Brookings Institution Press, vol. 1, 1997.

HANNIGAN, J. **Sociologia Ambiental.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2009.

HARVEY, D. **Condição Pós Moderna: Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural.** São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2008.

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.

IANNI, Octavio. **O Estado Nação na época da globalização.** Econômica: Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, v. 1, n. 1, p. 105-118, jun. 1999.

IDELOVITCH, E. RINGSKOG, K. **Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America.** World Bank: Washington DC, 1995

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico.** Brasília: IBGE, 2000.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Comunicado da Presidência: Saneamento Básico e Habitação.** Brasília: MPO, 2008.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico do Setor de Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro.** Brasília: MPO, 1995.

IRIARTE, O. D.; DEL PRADO, A. D. N. **Gestão Multisetorial e desafios para a gestão da água.** In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. Governança da Água e política públicas na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, 2009.

JACOBI, P. et al. **Governança da Água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro.** In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. Governança da Água e política públicas na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, 2009.

JACOBI, P.; MONTEIRO, F. **Capital social e Desempenho Institucional na Bacia do Alto Tietê: resultados de pesquisa.** In.: JACOBI, P. Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo. São Paulo: Editora Annablume, 2009.

JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. de A.; MEDEIROS, Y.; ROMEIRO, A. 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.

JACOBI, P.R. **Comitês de Bacias Hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa.** In: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. Administrando a água como se fosse importante. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

KAPUR, Devesh; LEWIS, John P. e WEBB, Richard. **The World Bank. Its first half century.** Washington D.C.: Brookings Institution Press, vol. 1, 1997.

KEYNES, M. J. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** In: Coleção os Economistas. São Paulo : Ed. Nova Cultural, 1996.

KOIFMAN. **Geração e transmissão da energia elétrica: impacto sobre os povos indígenas no Brasil.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 17(2):413-423, mar-abr, 2001

KURZ, R. **O colapso da modernização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LACORTE, A. C. **Gestão de recursos hídricos e planejamento territorial: as experiências brasileiras no gerenciamento de bacias hidrográficas.** Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Territorial - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1994.

LANNA, A. E. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e metodológicos.** Brasília: IBAMA, 1995.

LARA, M. C. **A defesa de uma política nacional de saneamento.** In: Revista do Legislativo, nº 31. Belo Horizonte, Abril/Agosto 2001. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes\\_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/31.html](http://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/31.html)> Acesso em 15/07/2010.

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, pp. 165-186

LEONEL, M. **A Morte Social dos Rios.** São Paulo: Perspectiva IAMA: FAPESP, 1998.

LEONEL, M. **Etnodicéia Uruéu-AU-AU.** Editora da Universidade de São Paulo/Iamá, 1995

LESBAUPIN, I. (Org.). **O Desmonte da Nação.** Petrópolis, Ed. Vozes, 1999.

MACEDO, H. P. **A experiência do Estado do Ceará.** In: Thames, A. C. de M. (Org.) A cobrança pelo uso da água. São Paulo: IQUAL, 2000.

MAGDOFF, H. **Era do imperialismo: a economia da política externa dos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec, 1978

MANTEGA, G. **Teoria da Dependência Revisitada** – um balanço crítico. Relatório de Pesquisa, FGV, nº 27, 1997.

MARCUSE, H. **Contra-Revolução e Revolta**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

MARGULIS, S. **Discussão Plenária**. In.: BRASIL. **Água: Desafio para o Próximo Milênio**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001. (p. 115-116)

MASON, E; ASHER, R. **The World Bank since Bretton Woods**. Washington D.C.: Brookings Institution, 1973.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis, SC: Edufsc, 2001.

MORAES, D. S. de L.; JORDAO, B. Q. **Degradação de recursos hídricos e seus efeitos sobre a saúde humana**. Rev. Saúde Pública, Junho 2002, vol.36, nº 3, p.370-374.

NEUTZLING, I. Org. **Água: Bem público Universal**. São Leopoldo/RS: Ed. Unisinos, 2004.

NOGUEIRA, R. **Água: A Luta do Século**. Rio de Janeiro: Editora Sol, 2006.

NOVAES, R. C. **Desenvolvimento Sustentável na escala local: A Agenda 21 local como Estratégia para a Construção da Sustentabilidade**. Campinas: Dissertação de Mestrado, 2001.

NOVAES, R. C.; JACOBI, P. R. **Comitês de Bacia, Capital Social, e Eficiência Institucional: Reflexões preliminares sobre influências recíprocas**. In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. I Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Indaiatuba, ANPPAS, 2002.

NOVAES, R.; JACOBI, P. **A construção da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil: avanços, limites e aprendizados**. In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, 2009.

OJIMA, R. **Conflitos inerentes à reaproximação do estado frente as iniciativas políticas das esferas subnacionais**. In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. I Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Indaiatuba, ANPPAS, 2004.

OLIVEIRA, C. F. **Água e Saneamento Básico: A Atuação do Grupo Suez em Limeira e Manaus**. Tese de Doutorado: USP, 2007.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro, Graal, 1980.

OLIVEIRA, PIRES & SANTOS. **Economia para administradores**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nosso futuro comum /Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

PAULINO, L. A. **O Plano Real e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso**. 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.

PECEQUILO, C. S. **Apolítica externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PETRELLA, R. **Manifesto da água: argumentos para um contrato mundial**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

POMPEU, C. T. **O Papel do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH**. In: Cienc. Cult. vol.55 no.4. São Paulo: Oct./Dec., 2003

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

RAMOS, M. C. **Agências Reguladoras: a reconciliação com a política**. In.: Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación. Vol. VII, n. 5, May. – Ago. 2005

REBOUÇAS, A. da C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 2002.

REDDY, A. K. N. **Has the World Bank Greened?** Bangalore, India: International Energy Initiative, 1992. In: <[http://amulya-Reddy.org.in/Publication/nodate\\_GREENWB.pdf](http://amulya-Reddy.org.in/Publication/nodate_GREENWB.pdf)> Acesso em 05/02/2010.

RIBEIRO, W. C. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

RICHARD, S.; BOULEAU, G.; BARONE, S. **Governança da Água na França – Modelo Institucional, grupos de interesse, arranjos e processo**. In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. **Governança da Água e política públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009.

SÁ LEÃO, A. C. de; AZANHA, G.; MARETTO, L. C. **Estudo Socioeconômico Sobre as Terras e Povos Indígenas Situados na Área de Influência dos Empreendimentos do rio Madeira (UHEs Jirau e Santo Antonio)**. Brasília, 2004. In: <<http://www.trabalhoindigenista.org.br/Docs/>> Acesso em 14/03/2010.

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.

SADER, E. **A Vingança da História**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SALETH, R. M. DINAR, A. **Water Challenge and Institutional Response**. In: The World Bank Development Research Group Rural Development and Rural Development Department. Washington DC, 1999

SANCHEZ, O. A. . **Privatização e Saneamento Básico**. Perspectiva (Erexim), São Paulo, v. 15, n. Nº 1, p. 89-101, 2001.

SANTOS, M. E. P. dos; MEDEIROS, Y. D. P. **Possibilidades e limites de uma gestão integrada, adaptativa e democratizante das águas no Brasil. O caso da bacia hidrográfica Paraíba do Sul**. In.: JACOBI, P. SINISGALLI, P. Dimensões Político Institucionais da governança da Água na América Latina e Europa. São Paulo: Editora Annablume, 2009.

SANTOS, M. E. P. dos; MEDEIROS, Y. D. P. **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, 2009b.

SANTOS, M. E. P. dos; MEDEIROS, Y. D. P. **Possibilidade e limites de uma gestão integrada, adaptativa e democratizante das águas no Brasil**. In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, 2009.

SANTOS, R. M. S. **O Princípio poluidor-pagador e a gestão de recursos hídricos: a experiência europeia e brasileira**. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, C. L.; VINHA V. Et al. (Coord.). Economia do Meio Ambiente: Teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

SARNEY FILHO, J. **Apresentação dos anteprojetos de lei**. In.: BRASIL. Água: Desafio para o Próximo Milênio. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2001. (p. 27-30)

SCANTIMBURGO, A. L; VIGEVANI, T. **Meio Ambiente e Relações Internacionais**. In: Mirian Claudia Loureção Simonetti. A(in)sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais. Marília/SP: Cultura Acadêmica, 2011, p. 63-70.

SERAGELDIN, I. **Toward Sustainable Management of Water Resources**. Washington, D.C.: The World Bank, 1995.

SETTI, A A; LIMA, J. E. F.W.; CHAVES, A G.M.; PEREIRA, I. C. **Introdução ao Gerenciamento dos Recursos Hídricos**. Brasília: ANA/ANEEL, 2001.

SHIVA, V. **Guerras por Água: privatização, poluição e lucro**. São Paulo: Radical Livros, 2006.

SIMPSON, L. RINGSKOG, K. **Water Markets in the Americas**. Washington, D.C: World Bank, 1997.

SINGER, P. **De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada**. In: Estud. av. vol.12 nº.33 São Paulo Maio/Ag. 1998.

SOARES, J. B. **Inovações Institucionais para a Gestão dos Recursos Hídricos no Âmbito Federal**. Tese de Doutorado:UFRJ, 2005

SOUSA JR., W. C. de. **A participação social e a gestão de serviços de água na Inglaterra.** In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. Governança da Água e política públicas na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, 2009.

SOUSA, N. R.; SILVA, A. L. T. **OTCA e a Governança das Águas na Pan-Amazônia: é possível uma integração?** III Encontro da ANPPAS: Brasília-DF, 2006

SOUZA, L. C. de. **Águas Subterrâneas e a Legislação Brasileira.** Curitiba: Juruá, 2009.

SWYNGEDOUW, E. **Privatizando o H2O: Transformando Águas Locais em Dinheiro Global.** In: ANPUR. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.6, n.1, 2004.

THAME, A. C. M. **A Cobrança pelo uso da Água.** São Paulo: Iqual, 2000.

TUNDISI, J. G.; TUNDISI, M. T. **A água.** São Paulo: Publifolha, 2005.

TUNDISI, J. G.; TUNDISI, M. T. **A água.** São Paulo: Publifolha, 2005.

TUNDISI. **Ciclo Hidrológico e Desenvolvimento Integrado.** In: Cienc. Cult. vol.55 nº 4 São Paulo Oct./Dec. 2003

TUNDISI. **Ciclo Hidrológico e Desenvolvimento Integrado.** In: Cienc. Cult. vol.55 nº4 São Paulo Oct./Dec. 2003

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas.** Brasília: IPEA, dez. 2002. p. 1-26. (Textos para Discussão, n. 922).

VARGAS, M. C. **O Negócio da Água: riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada – estudos de caso no sudeste brasileiro.** São Paulo: Fapesp, 2005.

VARGAS, M. C. **Paradigmas sócio-institucionais de regulação do saneamento básico no Brasil: reflexões em torno da evolução histórica do setor.** In: BARBOSA, S. R. da C. Et al. (Coord.) A questão Ambiental: cenários de pesquisa. Campinas: UNICAMP; NEPAM, 1995. p. 77-94.

VARGAS, M. C.; GOUVELLO, B. **Trajetórias e Perspectivas da Gestão Privada da Água do Saneamento na América Latina: Contrastes e aproximações entre Brasil e Argentina.** In: V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis, 2010.

VARGAS, M. C.; MANCUSO, M. I. R.; BENZE, B. G.; MIRANDA, C. O. **Água e Cidadania: percepção social dos problemas de quantidade, qualidade e custo dos recursos hídricos em duas bacias hidrográficas do interior paulista.** In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. I Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Indaiatuba, ANPPAS, 2002.

VARGAS, M.C.; **Abastecimento de água e esgotamento sanitário nas cidades brasileiras: riscos e oportunidades do envolvimento privado na prestação dos serviços.** In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. I Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Indaiatuba: ANPPAS, 2004.

VELASCO E CRUZ, S. **Argumentos sobre as “Reformas Para o Mercado.” nos países em desenvolvimento.** In: VELASCO E CRUZ, S. Globalização Democracia e Ordem Internacional –Ensaio sobre Teoria e História. Campinas, SP: Unicamp; São Paulo, SP: Editora Unesp, 2004.

VELASCO E CRUZ, S. **As idéias 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.

VERSIANI, F. V. **Industrialização: a década de 20 e a depressão.** IPEA: Rio de Janeiro, 1984. Disponível em <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/343/282>>. Acesso em 12/09/2009.

VIEGAS, E. C. **Visão Jurídica da Água.** Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2005.

VIGEVANI, T.; ABDALA, F. De A.; RICUPERO, B.; MARIANO, K.L.P. **Meio Ambiente e Relações Internacionais.** In: BARBOSA, S. R. da C. Et al. (Coord.) A questão Ambiental: cenários de pesquisa. Campinas: UNICAMP; NEPAM, 1995. p. 41-76.

VILLARREAL, R. **A Contra Revolução Monetarista.** São Paulo: Editora Record, 1984.

VIOLA, E. J.; LEIS, H. R.; et al. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafio para as Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez, 1998.

VIOLA, E.J. **O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 1987.

VOLCKER, P.; GYOTHEN, T. **A nova ordem econômica: As finanças internacionais, surgimento dos novos blocos regionais e a ameaçada hegemonia americana.** Porto Alegre: Editora Ortiz, 1993.

WARNER, J.; SMITS, S.; WINNUBST, M. **Governança Local na gestão dos recursos hídricos na Holanda.** In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. Governança da Água e política públicas na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, 2009.

WORD BANK. **The Political Economy of Water Pricing Reforms.** Washington, D.C, 2000.

WORLD BANK – ANNUAL REPORTS DEVELOPMENT. Vários Anos (1946-2003)

WORLD BANK. **Brazil The Management of Agriculture, Rural Development and natural Resources.** Report N° 11783-BR, 1994.

WORLD BANK. **Governance and Development.** Washington, D.C. , 1992.

WORLD BANK. **Management of Water Resources: Bulk water pricing in Brazil.** Washington DC: The World Bank, 1999 (b).

WORLD BANK. **Water Challenge and Institutional Response.** In: The World Bank Development Research Group Rural Development and Rural Development Department. Washington DC, 1999 (a).

WORLD BANK. **Water Resources Management**. Washington DC: The World Bank, 1993.

YERGIN, D. **O petróleo**. São Paulo: Scritta, 1992.