

Apropriação dos recursos hídricos no caso da transposição do rio São Francisco

Marcia Regina Konrad, Universidade de São Paulo, Phone +55 11 977620320, E-mail: marcia.konrad@usp.br

Hirdan Katarina de Medeiros Costa, Universidade de São Paulo, Phone +55 11 963732483, E-mail: hirdan@usp.br

Celio Bermann, Universidade de São Paulo, Phone +55 11 30912500, E-mail: cbermann@iee.usp.br

Resumo

Este trabalho tem seu foco nas discussões sobre a transposição do rio São Francisco, que apesar de já ocorrer há anos, ainda não é motivo de consenso. A apropriação dos recursos hídricos e sua proteção legal passa pelo entendimento da Política Nacional dos Recursos Hídricos, que tem como objetivo assegurar a utilização racional e sustentável da água, permitindo a mais ampla variedade de seu uso sem que isto comprometa sua qualidade e quantidade, seja para a presente, seja para as futuras gerações. A administração dos recursos hídricos é feita em três níveis: pelo Conselho Nacional dos Recursos Hídricos, pelos Comitês de Bacias Hidrográficas e pelas Agências de Água, conforme definido pela lei, já que os recursos hídricos fazem parte do meio ambiente natural, cuja definição legal é encontrada no artigo 3º da Lei nº 6938/81.

1. Introdução

Apesar de não ser matéria nova para discussões a transposição do rio São Francisco suscita defesas e ataques extremados. Se de um lado há a alegação de que a transposição levará água para regiões extremamente carentes deste recurso, minimizando a série de secas históricas sofridas, por outro lado pergunta-se a qual custo?

Quando abordadas questões que tangem a melhorias econômicas decorrentes do projeto, há de se pensar sobre os impactos ambientais causados em decorrência das obras. Se a questão for analisada a luz da constitucionalidade do projeto de transposição, como ficam as questões sobre os direitos fundamentais dos envolvidos? Sobre suas participações e posicionamentos em assembleias públicas para consulta que não são realizadas de modo a suprir suas demandas?

Muitos são os questionamentos, e para cada um existem, ao menos, uma vantagem e uma desvantagem. Mas como resolver esta situação, sem deixar-se levar por paixões que pendam para uma vertente ou outra?

Neste contexto surgem diversas problemáticas e conflitos, sejam ambientais, sociais, econômicas, políticas, dentre outras, o que faz com que surja a necessidade de diretrizes de ação, como as propostas pela Política Nacional de Recursos Hídricos, PNRH.

Frente ao exposto se estabelece o problema deste estudo, que questiona qual a importância das diretrizes do PNRH?

O pressuposto que se apresenta, portanto, é a necessidade, *a priori*, da ampliação das discussões relacionadas as questões mais conflitantes sobre a transposição do rio São Francisco.

O objetivo geral deste estudo é verificar se há consenso entre os diversos interessados sobre os usos múltiplos das águas em relação a transposição do São Francisco, enquanto os objetivos específicos correspondem a:

- verificar os princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos, e

- entender a Política Nacional de Recursos Hídricos como elemento que assegure os usos múltiplos da água.

A justificativa deste trabalho se encontra na intenção de ser mais um elemento colaborativo e fomentador de discussões que agreguem valor ao tema e oportunizem avanços reais com relação as problemáticas existentes no que tange a transposição do rio São Francisco.

Diante do contexto deste estudo, a metodologia de pesquisa utilizada para sua elaboração foi qualitativa, e baseada em estratégia de pesquisa e revisão bibliográfica, pois houve descrição e explicação dos conhecimentos atuais com relação ao tema sobre a transposição do rio São Francisco.

O “velho Chico” é um rio de extensão e impactos grandiosos, a ponto de lhe valer a denominação de “rio da integração nacional”, portanto, cabe salientar que a utilização dos recursos hídricos perpassa por questões que tangem aos mais diversos aspectos: ambientais, políticos, sociais, culturais, educacionais, econômicos, legais, morais, éticos, administrativos, financeiros e técnicos. Tornam-se necessárias ações e diretrizes que articulem estes aspectos, suas atividades e procedimentos, além do comprometimento entre eles.

2. Proteção Legal dos Recursos Hídricos

O meio ambiente natural, cuja definição legal é estabelecida no artigo 3º da Lei nº 6.938/81, como sendo "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas", tem como elemento essencial de constituição os recursos hídricos, o que faz com que sejam considerados enquanto um direito difuso, ou seja, esses recursos possuem como titulares, de uso ou gozo, sujeitos indeterminados. Por exemplo, todos têm o direito ao uso de água própria ao consumo, o que acarreta, portanto, que a disponibilidade e a qualidade dos recursos hídricos do nosso planeta devem ser preservadas, independentemente de barreiras de espaço e tempo, pois os sujeitos que usufruirão desses recursos podem ser de qualquer lugar geográfico e de qualquer época histórica.

A preservação da qualidade das águas é muito importante, pois o homem a utiliza em todos seus processos e em todas as fases de sua vida, o que faz com que, com relação à degradação desse recurso, surjam dois princípios fundamentais do direito ambiental: poluidor-pagador e precaução-prevenção.

O princípio do poluidor-pagador determina que o sujeito que poluir deve arcar com os custos de reparação do dano gerado, além da possibilidade de sofrer punições criminais e administrativas.

O princípio da precaução-prevenção significa que se deve evitar a ocorrência do dano ambiental, uma vez que é difícil restabelecer o ambiente como era antes de sua degradação.

Nesse contexto, é importante destacar que prevenção e precaução possuem significados diferentes. Prevenção é quando há certeza científica sobre o dano ambiental, e precaução é quando, por qualquer motivo, ainda não há certeza científica sobre a possibilidade do dano.

É importante elencar, também, como importante princípio da proteção das águas, a cooperação entre as diversas populações que delas dependem. Como as agressões ambientais não ficam restritas ao limite territorial de uma única população, seja ele qual for, o princípio da proteção das águas objetiva uma maior composição das forças sociais envolvidas.

3. Política Nacional de Recursos Hídricos

A principal lei brasileira, a Constituição Federal de 1988, é considerada um marco significativo na mudança da concepção das questões ambientais. Esta lei possibilitou a criação da Lei nº 9.433/97.

O primeiro artigo da Lei nº 9.433, promulgada em 8 de janeiro de 1997, estabelece seus princípios gerais, cujos principais são:

- I. a água é um bem de domínio público;
- II. a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III. em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV. a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997, s.n.).

Em suma, é fundamental a compreensão de que a água é um bem público valioso, cujo maior objetivo é atender às necessidades humanas em detrimento das apropriações privadas. Além disso, a gestão dos recursos hídricos é um elemento de interesse coletivo de um território, onde todas as pessoas em conjunto são capazes de conquistar resultados favoráveis ao meio ambiente.

A Política Nacional dos Recursos Hídricos, PNRH, tem como objetivo assegurar a utilização racional e sustentável da água, permitindo a mais ampla variedade de uso sem que isto comprometa sua qualidade e quantidade, seja para a geração atual, seja para as gerações futuras.

Para que esses objetivos sejam alcançados, a Lei nº 9.433/97, estabelece alguns instrumentos, como os planos de recursos hídricos, que são planos diretores que têm por objetivo guiar a implantação da PNRH, estabelecendo a situação de recursos hídricos e avaliando o aumento da demanda pela água no território em questão, bem como as metas de racionalização de uso, as prioridades de uso e as propostas para a manutenção sustentável destes recursos.

O enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo seus usos preponderantes, o que atualmente é definido na pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, através da Resolução nº 357/2005, que permite uma racionalização das prioridades de uso compatível com a qualidade exigida para cada caso.

A outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, que está entre os principais instrumentos previstos na lei, permite ao Estado o controle, a captação e o lançamento de efluentes nos corpos de água. Isto impede a apropriação privada da água, gerando lucro aos seus usuários e transferindo o ônus da manutenção de sua qualidade para a sociedade.

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é outro instrumento importante a PNRH. A cobrança pelo uso da água não tem natureza de tributação pelo poder público, mas, sim, tem o objetivo de reconhecer a água como um bem econômico, dotado de valor.

O sistema de informação sobre os recursos hídricos representa a disponibilização das diversas informações sobre os recursos hídricos à sociedade, principal beneficiária de seu uso.

A administração dos recursos hídricos é feita em três níveis pelo Conselho Nacional dos Recursos Hídricos, pelos Comitês de Bacias Hidrográficas e pelas Agências de Água, conforme definido pela lei da PNRH.

3.1 Comitê de Bacia Hidrográfica

A figura jurídica do Comitê de Bacias Hidrográficas, CBHs, é definida através da Lei nº 9.433/97, que estabelece a PNRH e institui o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Um CBH é um fórum de discussão onde os interessados sobre os usos da água desta bacia se reúnem e discutem sobre a diversidade de seus interesses.

Cada bacia hidrográfica possui seu comitê específico, que deve ser gerido participativamente e de modo integrado, considerando, além da diversidade de interesses,

questões relativas ao uso inadequado e a má distribuição da água, e deve, portanto, ser composto por representantes da sociedade civil, do poder público e de usuários de água.

Cada comitê, sejam estaduais ou federais, elaboram seu próprio estatuto que, apesar de adaptável a cada realidade, deve atender três atribuições básicas definidas pela PNRH, que se estabelecem em natureza deliberativa, natureza propositiva e natureza consultiva.

A principal competência de um comitê é a de aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica. Esse plano, cujo conteúdo mínimo encontra-se definido no artigo 7º da Lei nº 9.433/1997 e regulamentado pela Resolução nº 17 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de 2001, constitui-se no instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos cuja prerrogativa legal é exclusiva do comitê.

O plano funciona como instrumento que orienta os usos das águas da bacia. É construído a partir de bases técnicas que avaliam:

- condições de disponibilidades e de demandas de água;
- repercussões das demais políticas públicas sobre as águas;
- prospecção futura dos usos;
- propostas para criação de áreas sujeitas a restrições de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (áreas de recargas de aquíferos e de nascentes, por exemplo); e
- programas e projetos a serem implementados para solução física e para ações reguladoras que garantam o cenário pretendido pelo comitê para determinada bacia. (BRASIL, 2011, p. 27).

Contudo, a competência com relação a outorga de uso da água de uma bacia não cabe a seu comitê, sendo de responsabilidade da Agência Nacional de Águas, ANA, e dos demais organismos de gestão estadual e do Distrito Federal, e neste momento entram em cena as questões de trato legal, já que as decisões sobre o que ultrapassa o âmbito de competência do comitê cabe ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH.

Posto isto passa a entender-se as disputas jurídicas que se estabelecem e arrastam-se frente a conflitos sobre competências jurídicas e interpretações legais.

4. O Caso do Rio São Francisco

O rio São Francisco atravessa cinco estados, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, estendendo suas margens através de 521 municípios a eles pertencentes, o que o torna um curso d'água de extrema importância não apenas para o Brasil como para a América do Sul. Com a extensão de 2.863 km, tem sua nascente situada em São Roque de Minas, município mineiro da Serra da Canastra e sua foz fica em Piaçabuçu, município alagoano, compondo uma bacia de 641.000 km², ocupando 7,5% do território nacional conforme dados do IBGE (2016).

Ainda conforme o IBGE (2016), a região do São Francisco possui 18 milhões de habitantes, que dele dependem direta ou indiretamente, e sua bacia é composta por 168 afluentes espalhados ao longo de 521 municípios, e o órgão ainda esclarece que a região nordeste dispõe de apenas 3% da água doce brasileira, sendo o rio São Francisco responsável por 70% deste total.

Por sua extensão o São Francisco apresenta enorme diversidade geográfica, o que viabilizou a implantação de 6 UHEs em sua bacia: Itaparica, Paulo Afonso IV, Retiro Baixo, Sobradinho, Três Marias e Xingó

Conforme Coelho (2005), em 1522, com a fundação da cidade alagoana de Penedo, inicia-se a exploração das águas do São Francisco. Até o início do século XIX o rio sofria muita exploração pela mineração, inicialmente, e a agricultura, que a sucedeu. Apenas a partir de 1850, D. Pedro II volta atenções para o São Francisco, iniciando os primeiros estudos de uso em 1852 com Emmanuel Liais, engenheiro francês e sucedido em 1855 pelo engenheiro alemão Henrique Halfeld.

Neste período, apesar de observado como única solução para a seca nordestina, nenhum projeto proposto foi implementado por falta de tecnologia adequada. Apenas na década de 1940 o então presidente Getúlio Vargas iniciou o processo de retomada do projeto São Francisco, contudo, apenas no governo do presidente João Figueiredo, na década de 1980, houve a elaboração de um projeto robusto.

Ainda, conforme Coelho (2005), somente na metade da década de 1990, no governo do presidente Itamar Franco declarou interesse pela exploração do São Francisco como elemento de imenso potencial hídrico para as regiões abrangidas pelos estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba.

Nos anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)¹, o governo elaborou um projeto de revitalização do rio e a construção dos canais de transposição do Eixo Norte, Eixo Leste, Sertão e Remanso, além da transposição entre os rios Tocantins e São Francisco, contudo, tais projetos não foram executados neste período governamental, porém, houve a criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, CBHRSF, e do Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco, PCBHSF, que foram criados em atenção a Resolução nº 47/2005, conhecida como “Lei das Águas”.

Na gestão do governo seguinte, do presidente Luís Inácio da Silva², foi dado prosseguimento aos estudos de projetos, que deveriam ser licenciados pelo IBAMA, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, aprovou, conforme a “Lei das Águas”, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

O governo da presidente Dilma Vana Rousseff, através do Ministério da Integração Nacional³, MI, declara que a transposição do rio São Francisco será concluída até o início de 2017, e que em 2016 o projeto conta com 81% de execução realizada.

Conforme dados do MI⁴, ao longo do percurso de 477 km de obras há o envolvimento direto de mais de mais de 10.500 profissionais, e a obra trará benefícios para mais de 12 milhões de pessoas da região do São Francisco nos estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba.

A atual gestão, ainda através do MI, desenvolve e intensifica a gestão e aplicações de políticas públicas que amenizem as perdas nas áreas afetadas pela escassez de água, o que impacta enormemente nas áreas econômica e social.

4.1 As usinas hidrelétricas no São Francisco

O rio São Francisco sofreu profunda alteração com a implementação das diversas usinas hidrelétricas instaladas em seu leito. Sob a alegação de que estas usinas são fundamentais para atendimento ao nordeste brasileiro.

A exploração do rio para geração elétrica teve início em 1950, e se deu em duas fases. A primeira fase foi caracterizada pelo aproveitamento geomorfológico do rio e sua região, onde não havia preocupação com a modificação dos regimes dos rios, enquanto a segunda fase, a partir das construções das usinas de Três Marias e Sobradinho o regime de vazão do

¹ Fernando Henrique Cardoso exerceu a Presidência da República brasileira em dois mandatos consecutivos. O primeiro mandato foi de 1995 a 1999 e o segundo mandato, de 2000 a 2003. Nota dos autores.

² Luís Inácio da Silva, assim como seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, exerceu a Presidência da República brasileira em dois mandatos consecutivos. O primeiro mandato foi de 2004 a 2008 e o segundo mandato, de 2009 a 2012. Nota dos autores.

³ Disponível em: <http://www.mi.gov.br/o-que-e-o-projeto#andamento_das_obras>. Acesso em 27 de novembro de 2016.

⁴ Idem.

rio foi alterado, causando impactos até então desconhecidos em decorrência das alterações biológicas e sociais ocasionadas por tão brutais transformações.

O São Francisco conta com 10 usinas hidrelétricas instaladas em seu leito. No estado de Minas Gerais estão instaladas as usinas de Três Marias, no município de mesmo nome e a usina Retiro de Baixo, na divisa entre os municípios de Felixlândia e Pompéu; a Bahia conta com as usinas de Sobradinho em Juazeiro, Itaparica no município de Glória, Paulo Afonso I, em Paulo Afonso; em Alagoas, Paulo Afonso II, Paulo Afonso III, Paulo Afonso IV e Moxotó, todas instaladas no município de Delmiro Gouveia, e a usina de Xingó, no município de Canindé de São Francisco no estado de Sergipe.

Sendo a energia elétrica requisito para o crescimento e modernização, o investimento neste setor nos países aumenta a disponibilidade de energia, aumentando a demanda e melhorando a organização dos setores de energia e conseqüentemente os demais. O modelo hidráulico de produção de energia elétrica, amplamente difundido no Brasil, altera substancialmente a paisagem da região, seus regimes hidrológico, geológico e biológico, além de alterar profundamente sua ocupação anterior, incorporando também riscos relativos as condições de operação de usinas hidrelétricas, que podem ser de ordem de rompimento, comprometimento das condições de operação, de grandes inundações, segundo Bermann (1991).

O processo de construção de uma hidrelétrica modifica a paisagem principalmente através do alagamento de terras e criação de uma barragem que estabelecerá um novo lago artificial para suprir as necessidades técnicas de geração. Esta nova conformidade altera o regime hidrológico da região e aumenta imensamente a emissão de metano, além de orientar a migração forçada da população do entorno do empreendimento hidroelétrico.

Entendendo que a opção por um empreendimento hidrelétrico deve considerar diversos fatores em seus processos de tomada de decisão, e não apenas os financeiros, fica claro que este processo decisório deve ser participativo em todo seu desenvolvimento, ou seja, deve ser um processo estabelecido com a anuência da maioria dos atores envolvidos nesta situação para que tenha legitimidade e, acima de tudo, seja resultante de um debate amplo, irrestrito e transparente, entendimento este que encontra amparo em Offe (1984), que esclarece que uma decisão para ser válida necessita de bases lógicas que tenham se formado em momento anterior a ela. Quando as decisões desrespeitam estas diretrizes fica estabelecido o confronto entre os agentes que não entendem o processo decisório e sua tomada de decisão enquanto legítima.

O confronto entre a população atingida pelas decisões do complexo empreendedor hidrelétrico, que muitos chamam negociação, é geralmente observada enquanto risco à um empreendimento, não considerando as questões sociais e ambientais que decorrem do estabelecimento destas decisões geralmente unilaterais. É possível a identificação histórica de muitas situações de conflito, reassentamentos forçados, falta e ressarcimentos e tantas outras situações de demérito socioambiental no processo de geração de energia hidrelétrica no país, que considerava a primazia do investimento em detrimento da situação populacional e regional, o que para Bermann (1991), acabou por demonstrar claramente as limitações dos processos negociais estabelecidos entre o Estado e os atingidos.

A partir da metade do século XX a opção pela hidroeletricidade se solidificou no Brasil, e com isto a alteração socioambiental se tornou questão urgente no âmbito das discussões sobre apropriação de poder e desapropriação de direitos. Durante os processos relacionados a hidroeletricidade várias populações são atingidas por decisões tomadas verticalmente, sem a consideração das características e necessidades da população do entorno dos empreendimentos, o que acaba por estabelecer a necessidade destas populações atingidas se organizarem e mobilizarem através de movimentos sociais nas várias regiões vitimadas por tal prática predatória.

As situações de confronto estabelecidas entre os atingidos pelos empreendimentos hidrelétricos e o Estado não significam apenas perdas econômico-financeiras, mas perdas muito maiores, como emocionais, culturais, representativas, dentre outras, que fazem com que o problema exija observação através dos mais diversos aspectos, e não de modo tão simplista como pode, por muitos, ser entendida.

Frente as ineficiências de diversos setores e as complicadas situações financeiras estabelecidas na sociedade global os serviços públicos de energia precisam de novas abordagens políticas que sejam articuladas considerando diversas questões tais como financeiras, regulatórias e institucionais que atuarão diretamente sobre as relações estabelecidas entre governo, empresas de serviços públicos de energia e clientes, o que se faz possível através de ações nas quais os “governos devem demonstrar liderança política e legislativa e uma política forte e compromisso com mudanças regulatórias e institucionais”⁵ (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 39).

Em contrapartida a legitimação de um discurso ecológico tendencioso não apenas restringe o redirecionamento das discussões do setor elétrico, mas o afastam ainda mais da questão socioambiental real, que impacta substancialmente sobre os atingidos, não apenas pelo empreendimento hidrelétrico, mas principalmente por suas tendências capitalista e de perpetuação de poder apropriado por uma elite e desapropriado da população.

4.2 Apropriação da água

O uso intensivo da água e sua degradação despertam premente necessidade de discussão sobre a disciplina desta questão tão relevante que impacta sobre este recurso natural.

Conforme a PNRH a água deve cumprir seu papel primordial de dessedentação humana e animal, sendo somente após estas finalidades efetivada sua apropriação para outros fins, sempre considerando, em decorrência desses usos, a diminuição potencial de sua renovabilidade e a deterioração de sua qualidade, o que quando não observados desencadearão um processo de escassez, que deve ser compreendido a partir de dois aspectos distintos de seus usos, contudo, interdependentes, um que se refere a quantidade deste recurso utilizado e o outro que se refere a qualidade deste mesmo recurso.

Portanto, ao se considerar as nuances relativas a quantidade e qualidade dos recursos hídricos, é possível a compreensão de escassez, que também deve ser observada sob estes aspectos, ou seja, sob a ótica da escassez decorrente da amplitude de utilização da água ou sob a ótica de sua degradação.

Também se observa que há distribuição desigual da água sob os aspectos social e espacial entre os distintos grupos usuários desse recurso, e é este aspecto de desigualdade distributiva que gera conflitos a partir de ações de apropriação da água para usos não primordiais, que passa a exercer papel mercadológico de produto.

A apropriação da água se dá de distintos modos, que podem ser estabelecidos em apropriações individuais ou coletivas, e ainda, públicas ou privadas, e estas apropriações podem se dar para fins de abastecimentos doméstico, comercial ou industrial, além do estabelecimento de redes de captação e transporte de esgotos oriundos destes usos.

Ainda é possível a apropriação da água em função de sua localização espacial, que pode proporcionar, mercadologicamente, usos para fins de lazer, práticas esportivas, turismo, dentre tantas outras prestações de serviços, tais como transporte hidroviário e lacustre e geração de hidroeletricidade.

Neste contexto a apropriação da água apresenta dois sentidos de valor, o valor de mercado e o valor social, no qual a água possui um sentido de bem comum da sociedade, que

⁵ Tradução dos autores.

supre não apenas as necessidades humanas básicas e dos diversos ecossistemas existentes, mas também estabelecem relações emocionais, culturais e espirituais com as comunidades, transcendendo a pecúnia.

4.3 A geração de conflitos

O estabelecimento de conflitos se dá a partir da apropriação da água enquanto recurso de valor de mercadológico, cujo valor se estabelece a partir da criação de valor ou da perda deste valor em decorrência de sua qualidade e/ou quantidade, que é o que define, em última instância a criação de valor da água a partir das atividades dela decorrentes, como é possível observar no quadro abaixo:

Apropriação da Água	Transformação no Espaço	Criação de Valor pelas Atividades	Perda de Valor	Usuários diretamente envolvidos
Abastecimento Doméstico	Qualidade e Quantidade	Habitação	Degradação da água e do espaço	População
Abastecimento Comercial	Qualidade e Quantidade	Comércio	Degradação da água e do espaço	Setor comercial
Irrigação e Dessedentação de Animais	Qualidade e Quantidade	Agropecuária	Degradação da água e do espaço	Setor agropecuário
Industrial	Qualidade e Quantidade	Indústria	Degradação da água e do espaço	Setor industrial

Apropriação do Espaço	Transformação no Espaço	Criação de Valor pelas Atividades	Perda de Valor	Usuários diretamente envolvidos
Esportes, Lazer e Turismo	Qualidade	Esportes, Lazer e Turismo	Degradação da água e do espaço	População e Setores de esportes, lazer e turismo
Geração de Energia Hidroelétrica	Quantidade	Energia elétrica	Degradação do espaço	População, Setores industrial, comercial e agropecuário, Setor energético
Pesca	Qualidade	Pesca	Degradação da água e do espaço	Setor pesqueiro
Transporte Hídrico	Qualidade e Quantidade	Transporte	Degradação da água e do espaço	População, Setores industrial, comercial e agropecuário e Setores de lazer e turismo

Utilização da água enquanto rede	Transformação no Espaço	Criação de Valor pelas Atividades	Perda de Valor	Usuários diretamente envolvidos
Esgotos Domésticos e Efluentes Industriais	Qualidade e Quantidade	Saneamento	Degradação da água e do espaço	População e Setores industrial e comercial

Quadro 1: Apropriação e usos da água e do espaço.

Fonte: FRACALANZA (2002, p. 4-5).

A partir da demonstração de Fracalanza (2002), é possível compreender que os múltiplos usos da água não são excludentes entre si e nem tão pouco exclusivos, o que elucida

que os conflitos sobre a apropriação da água são oriundos da proposição do valor criado de seu uso bem como de sua territorialidade, o que torna premente a compreensão da dinâmica deste recurso, bem como da identificação da viabilidade de criação ou perda de valor de seu uso e dos conflitos estabelecidos em determinado tempo e espaço.

4.4 A gestão dos conflitos

Para a gestão dos conflitos que se estabelecem frente a apropriação da água a constituição do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco, CBHRSF, e os Conselhos Estaduais dos cinco estados contemplados por suas águas instituem princípios e diretrizes que orientam ações e atribuem responsabilidades de formulação de políticas públicas relacionadas a esta problemática que impacta sobremaneira através da dinâmica das águas e das alterações de produções sociais do espaço.

A observação destes conflitos pode ser facilmente efetivada através das atas produzidas em reuniões do CBHRSF e dos Conselhos Estaduais.

A apropriação da água, principalmente em situação de escassez que incida especialmente sobre os padrões qualitativos adequados, é fonte primária do estabelecimento de conflitos, o que torna urgente não apenas a gestão da água, mas também a administração das demandas que surgem em decorrência dos pleitos que se estabelecem.

A gestão dos conflitos não demandam apenas poder político, já que este, segundo Bobbio (2007), não apresenta apenas problemas com relação a suas definições e características de diferenciação dos demais poderes, mas também com relação a sua justificação, já que surge o questionamento sobre se apenas a força, que lhe é de direito, é suficiente para torna-lo aceito pela população sob seu domínio, fazendo com que esta população o obedeça, o que gera duas questões pertinentes: a da efetividade e a de legitimidade.

A legitimidade conta com “três grandes princípios unificadores: a Vontade, a Natureza, a História” (BOBBIO, 2007, p. 89), sendo cada um destes princípios subdivididos em outros dois: 1) Vontade: a) ascendente – divina, e b) descendente – popular; 2) Natureza: a) originária, e b) racional, e 3) História: a) passada, e b) futura.

A questão exposta sobre legitimidade e efetividade discorre sobre a dependência, ou interdependência, entre elas para a existência e estabelecimento do poder político legítimo que, ainda conforme o autor se distingue em poder tradicional, poder racional e poder carismático.

As ações de gestão de conflito geradas a partir da apropriação da água dependem, além da legitimidade e da efetividade de uma determinação majoritária, o que se entende a partir de Offe (1984), que elucida que uma decisão para ser válida necessita de bases lógicas que tenham se formado em momento anterior a ela, e que, enquanto processo de decisão o princípio majoritário é o que impele a democracia, compondo seus fundamentos e determinando sua constituição de forma a “que: (a) são conhecidos pelos atores e (b) estão fora do seu alcance, de modo que entram como premissas fixas em sua ação” (OFFE, 1984, p. 314).

Apesar de muitas decisões já estarem previstas de modo processual e procedimental, caracterizando estabilidade ao sistema democrático a base desta estabilidade se estabelece no fato de que o governo emana do povo o processo decisório deve ser majoritário, contudo, é imprescindível que esta decisão da maioria seja investida de legitimação, o que ocorre quando a maioria constituída seja imune a suspeita de manipulações elitistas que desejem consolidação e perpetuação de seus poderes, o que faz com que a regra majoritária possa ser defendida a partir de três razões, conforme o Offe (1984), que são o custo da produção das decisões, a qualidade das decisões e a necessidade do reconhecimento das decisões tomadas enquanto corretas.

Importante se fazem reflexões acerca das questões que envolvem a participação social dos agentes envolvidos nos processos intrínsecos ao contexto apresentado, tais como:

Como são comunicados ao grande público os riscos associados a gestão da água? Como os cidadãos participam deste processo (de governança democrática)? Quais mecanismos estão disponíveis para sua participação? Como as metas sociais informam a política de águas identificada? Quais fins e valores são priorizados nestas metas? Quais meios são escolhidos para atingir estes fins e valores? [...] Quem toma as decisões? Quais atores estas decisões pretendem beneficiar? Quais são os mecanismos de controle democrático existentes para monitorar os tomadores de decisão e os responsáveis pela implantação da política de águas? (CASTRO, 2007, p. 112-113)⁶

Neste sentido discutir soluções que minimizem os conflitos oriundos da apropriação da água faz essencial a participação social dos grupos envolvidos nesta problemática, o que faz, portanto, imprescindível não apenas escutar estes pleiteantes, mas principalmente entender quais questões os envolvem e a quem beneficiam.

5. Transposição do São Francisco

O São Francisco, durante seu curso em Minas Gerais, recebe 75% de seu deflúvio, ou seja, praticamente suas águas são mineiras, já que as demais áreas de sua bacia se situam em regiões semiáridas e áridas.

Para diminuir as dificuldades ocasionadas por este déficit hídrico surge então a proposta de transposição do rio São Francisco, que intenta a minimização desta deficiência hídrica com base na transferência da água do rio para rios menores, barragens e açudes das regiões necessitadas para diminuição da escassez de água durante o período de estiagem.

Sendo originalmente um projeto do governo do presidente José Sarney, confeccionado pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento, em 1985, foi assumido pelo Ministério da Integração Nacional em 1999, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Conforme a troca de governo federal, com a extinção e criação de diversos ministérios, sua transferência de responsabilidade foi inevitável, assim como suas múltiplas paralizações e retomadas.

Segundo dados da ANA (2015), há previsão de retirada de 26,4m³ de água, o que equivale a vazão de 1,4% da água da usina de Sobradinho, na Bahia, cujo destino é o consumo pela população de 390 municípios de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, através de microbacias de cada região.

Apesar das aparentes benesses geradas pelo projeto de transposição, há correntes contrárias que professam oposição a ela por acreditarem que esta só traria benefícios aos grandes latifundiários regionais, contudo, é imprescindível a compreensão de que este processo aborda prioritariamente a disponibilização de água para as regiões mais necessitadas, principalmente do sertão nordestino, para fins de consumo de dessedentação.

A transposição do rio São Francisco deve ser entendida prioritariamente como recurso fundamental ao abastecimento das regiões áridas e semiáridas do Nordeste, o que viabiliza o desenvolvimento econômico-social de maneira sustentável e, para tanto, as obras projetadas devem ser implantadas, assim como projetos auxiliares que garantam a maximização do aproveitamento das águas em cada etapa do sistema.

Um aspecto relevante é a importância da cobrança, após o início do funcionamento das adutoras do sistema, que deverá incidir sobre cada usuário em parcela proporcional ao volume de água consumido, fazendo assim com que não haja estímulo a empreendimentos predatórios que utilizem os recursos hídricos de maneira antieconômica.

⁶ Tradução dos autores.

De modo concomitante é importante a revitalização da bacia do São Francisco, além da adoção de políticas de total transparência de pesquisas e dispêndios do projeto, proporcionando a sociedade acompanhamento dos recursos aplicados e retornos obtidos, bem como o uso social da terra da região.

6. Disputas Jurídicas

A transposição do São Francisco ainda incita infundáveis discussões, o que faz com que diversos aspectos do projeto sejam contestados juridicamente.

Em consulta ao Supremo Tribunal Federal⁷, STF, observa-se que há diversas ações impetradas contra o projeto de transposição, nas quais são constantemente citados aspectos relativos a terras indígenas atingidas pela construção do projeto, que cortará as terras de nove “povos indígenas diretamente afetados pela transposição do São Francisco: Truká, Tumbalalá, Pankararu, Anacé, Tuxá, Pipipã, Kambiwá, Xocó e Kariri-Xocó, localizados nos estados da Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas e Ceará” (APOINME, 2008, p. 7), além de quilombolas e diversas outras comunidades ribeirinhas; normas dos recursos hídricos, pois haverá discrepância sobre a utilização das águas do São Francisco, já que a transposição beneficiará muito mais a disponibilização de água para a utilização para agroindústria e carcinicultura⁸ do que para uso humano e dessedentação animal; normas ambientais, já que os Estudos de Impacto Ambiental, EIA, e os Relatórios de Impacto Ambiental, RIMA, são referentes a dois canais de transposição do projeto inicial, que foi modificado no decorrer dos anos, o que exigiria novos estudos de impacto ainda não realizados, dentre tantos fatores questionados.

Dentre tantas ações elencadas nas mais diversas instâncias jurídicas, para ilustração, serão brevemente comentadas três ações que se encontram no STF.

6.1 Ação Cível Originária nº 876

A Ação Cível Originária nº 876⁹, ACO 876, proposta pelo Ministério Público Federal, MPF, em 15 de maio de 2006, que envolve questionamentos sobre o licenciamento ambiental de transposição do rio São Francisco teve inicialmente como relator o Ministro Sepúlveda Pertence, que afastou-se do STF em 2007 e foi sucedido na relatoria da ação pelo Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, que em 19 de dezembro deste ano levou o caso ao Tribunal Pleno do STF, negando a concessão da liminar requerida pelo MPF por entender que o pedido não era condizente aos documentos apresentados pelo IBAMA, que afirmavam na época, de maneira errônea, que o projeto de transposição do São Francisco não afetaria as terras indígenas requisitadas.

Em 01 de agosto de 2008 houve a publicação do acórdão¹⁰ de negativa de provimento das solicitações elencadas. Em 05 de agosto de 2009 foi realizado o despacho DJE nº 164, divulgado em Diário Oficial em 01 de setembro de 2009.

Após diversas documentações anexadas ao processo, um novo despacho foi publicado em 11 de março de 2011, DJE 46, no qual o Ministro José Antônio Dias Toffoli, declara seu impedimento para atuar no caso do processo, sendo este redistribuído em 07 de abril de 2011 ao Ministro Enrique Ricardo Lewandowski.

⁷ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em 26 de novembro de 2016.

⁸ Criação de camarões em viveiros para fins comerciais, principalmente exportação. Nota dos autores.

⁹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em 20 de novembro de 2016.

¹⁰ Decisão final em instância jurídica superior. Nota dos autores.

Atualmente, 2016, o processo ainda tramita no Supremo Tribunal Federal, agora sob as vistas do Ministro Luiz Edson Fachin, que substituiu o Ministro Lewandowski, em 16 de junho de 2015, mas não há deliberação alguma publicada após esta data.

6.2 Ação Cível Originária nº 996

A Ação Cível Originária nº 996¹¹, ACO 996, proposta por Vonivaldo Barbosa dos Santos, então vereador do município de Curuçá, na Bahia em 16 de março de 2007. Inicialmente o relator do processo foi o Ministro Sepúlveda Pertence, que se afastou do STF em 2007 e foi sucedido na relatoria da ação pelo Ministro Carlos Alberto Menezes Direito.

Em 02 de setembro de 2009, após o falecimento do Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, a relatoria do processo foi assumida pelo Ministro José Antônio Dias Toffoli.

Um despacho de 09 de dezembro de 2009, do Ministro Toffoli solicitava aos autores das contestações da ação que apresentassem as documentações cabíveis para novas análises.

Em 2010 houve uma série de solicitações de realização de audiência pública com relação ao caso. Após diversas documentações anexadas ao processo, o despacho publicado em 11 de março de 2011, DJE 46, o mesmo citado anteriormente na ACO 876, o Ministro Toffoli, declarou impedimento para atuação no caso, sendo este redistribuído em 13 de abril de 2011 ao Ministro Lewandowski.

Assim como com a ACO 876, ainda hoje, 2016, o processo tramita no STF, agora sob as vistas do Ministro Fachin, que substituiu o Ministro Lewandowski, em 16 de junho de 2015, mas não há deliberação alguma publicada após esta data.

6.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.113

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.113¹² foi protocolada em 23 de julho de 2008, tendo como requerente o Partido Socialismo e Liberdade, PSOL, com intenção de suspensão do projeto de transposição das águas do rio São Francisco, assim como a suspensão do decreto nº 5.99555 /2006, que trata sobre o Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, PISF.

A ADI 4.113, sob responsabilidade do Ministro José Celso de Mello Filho, teve em 05 de agosto de 2008 a publicação do despacho DJE nº 144, no qual o então presidente do STF, Ministro Gilmar Ferreira Mendes, solicitava que fossem adicionadas aos autos do processo informações definitivas.

A última publicação de andamento sobre a ação data de 25 de maio de 2011, onde são informados apenas os números de volumes relativos ao processo, 6 volumes. Após esta data não há qualquer notação de andamento. Atualmente a ADI 4.113 ainda tramita no STF sob a relatoria do Ministro Celso de Mello.

7. Considerações Finais

A transposição do rio São Francisco não é um assunto ausente de discussões. Como observado ao longo deste artigo há debates sobre o uso de suas águas desde meados do século XIX, no período do Segundo Império, e persistirá ainda por algum tempo, pois Estado e sociedade civil, apesar de complementares ainda não se conciliaram em diversos níveis, se contrapondo e se excluindo mutuamente inúmeras vezes, porém, apesar de sua complementaridade é importante o entendimento da individualidade destes elementos. Tanto o Estado quanto a sociedade civil são necessários e representantes de seus membros, contudo,

¹¹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em 20 de novembro de 2016.

¹² Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em 20 de novembro de 2016.

a complexidade de cada um, suas distinções e articulações internas faz com que a dicotomia entre eles continue a ser de tão difícil compreensão e delimitação.

Com relação ao problema inicialmente proposto nesta pesquisa, a importância sobre as observações das diretrizes propostas na Política Nacional de Recursos Hídricos, PNRH, com relação a questão da transposição do rio São Francisco não se atem apenas ao fato de cumprimento legal de legislação ou a firmação de pactos, mas há questões maiores sobre o uso múltiplo de suas águas para utilização em UHEs, cujas águas de seus reservatórios servirão para muito além da simples alimentação de suas turbinas para geração de energia elétrica, servindo também de recurso para o abastecimento público, usos industriais, de lazer, turismo, comércio, dentre outros.

Suas margens carecem de transformação em áreas de preservação permanente, APPs, não podendo assim, sofrerem desmatamento ou serem ocupadas, o que garantirá a preservação de suas águas, assim como seus usos múltiplos.

Portanto, em relação ao pressuposto deste artigo, é preciso ampliação sobre as discussões com relação aos itens mais questionáveis sobre a transposição, que alegam ser este um projeto que fere o princípio constitucional da participação popular, já que as audiências públicas previstas não viabilizaram participação efetiva das comunidades afetadas como, por exemplo, as comunidades ribeirinhas, os diversos povos indígenas das regiões impactadas ou os quilombolas.

Durante o desenvolvimento deste trabalho foram alcançados o objetivo geral, que versava sobre a verificação de consenso entre os diversos interessados sobre os usos múltiplos das águas do rio São Francisco, bem como os objetivos específicos, que tratavam de observação sobre as tutelas dos recursos hídricos propostas legalmente; verificação dos princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos e entendimento sobre a mesma política como elemento que assegure os usos múltiplos da água.

As questões relativas a apropriação da água, bem como as possibilidades de delimitação das problemáticas a elas análogas necessitam do aporte de novos espectros observacionais que auxiliem na compreensão dos conflitos estabelecidos, ou que venham a se estabelecer, assim como com relação as problemáticas ambientais e a escassez da água.

Pontuando-se a questão legislativa, as decisões liminares obtidas junto ao Supremo Tribunal Federal garantem a continuidade do projeto de transposição do rio, contudo, a que preço?

A discussão jurídica muito se arrasta, e entre debates sobre a ausência ou presença de estudos de impacto ambiental, concessões prévias de licenças diversas e suspensão ou prosseguimento de processos, a questão sobre a transposição e os direitos dos envolvidos, sejam as múltiplas populações ribeirinhas, quilombolas, indígenas, com fins de uso ou de exploração não se chega a um consenso.

Ainda haverá ações civis públicas de autoria dos diversos Ministérios Públicos envolvidos, assim como ações populares ajuizadas por diversos interessados, mas qual a solução se chegará? Será esta solução, ou soluções, as mais adequadas?

O conflito de interesses é notório. A transposição, de projeto se tornará obra realizada. Os impactos, positivos e negativos serão avaliados somente no futuro. As respostas talvez não sejam as desejadas, mas existirão.

Agradecimentos

Agradecemos o apoio do RCGI, *Research Centre for Gas Innovation*, financiado pela FAPESP (2014/50279-4) e Shell. Ademais, agradecemos ao apoio do Programa de Formação de Recursos Humanos – ANP n. 04, a Universidade de São Paulo, ao Instituto de Energia e Ambiente, e a CAPES.

Referências Bibliográficas

ANA/OEA/GEF/PNUMA *et. al.*. **Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco -PBHSF (2004-2013)**. Brasília, 2004a.

_____. **Projeto de Gerenciamento Integrado das Atividades Desenvolvidas em Terra na Bacia do Rio São Francisco**: Programa de Ações Estratégicas para o Gerenciamento Integrado da Bacia do Rio São Francisco e da sua Zona Costeira – PAE: GEF São Francisco: Relatório final. Brasília: TDA Desenho & Arte Ltda, 2004b.

APOINME. Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo. **Povos Indígenas do Nordeste Impactados com a Transposição do Rio São Francisco**: Relatório de denúncia. Brasília: APOINME, 2008.

BANCO MUNDIAL - *The World Banks role in the Electric Power Sector*, chapter 4: *New Approches to Power Sector Development*. Washington, 1993, pp. 39-54.

_____. **Transferência de Água entre Bacias Hidrográficas**. Brasília, 2005.

BERMANN, Célio – “Os limites dos aproveitamentos energéticos para fins elétricos: uma análise política da questão energética e de suas repercussões sócio-ambientais no Brasil” in *Tese de Doutorado FEM/UNICAMP*, nov/1991, Parte III: Energia Elétrica e Sociedade, capítulo XI: *Movimentos sociais e a questão sócio-ambiental nos empreendimentos do setor elétrico no Brasil*, pp. 231-246.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro. 14ª edição. Ed. Paz e Terra, 2007.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Cadernos de capacitação em recursos hídricos. Volume 1. Brasília: SAG, 2011.

_____. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2008.

_____. **Resolução CONAMA Nº 357, de 17 de março de 2005**. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Brasília: CONAMA, 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>>. Acesso em 25 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1998.

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Brasília: Casa Civil, 1997.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Casa Civil, 1988.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em 25 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em 26 de novembro de 2016.

CASTRO, J. E.. *Water governance in the twentieth-first Century*. Ambiente e Sociedade, v. 10, n. 2, p. 97-118, 2007.

COELHO, Marco Antônio T. **Os descaminhos do São Francisco**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 28 de novembro de 2016.

FRACALANZA, A. P.. **Reservatório Billings**: Apropriação da Água, Conflitos e Gestão. I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS. Indaiatuba, 6 a 9 Novembro de 2002.

MI. Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br>>. Acesso em 27 de novembro de 2016.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 27 de novembro de 2016.

_____. **Resolução nº 47, de 17 de janeiro de 2005**. Aprova o aproveitamento hídrico do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Brasília: MMA, 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/legislacao-mma>>. Acesso em 28 de novembro de 2016.

OFFE, Claus. Legitimação política por decisão majoritária? *in Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984, p. 314-354.

STF. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 27 de novembro de 2016.