

**COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO SÃO
FRANCISCO - CBHSF
AGB - PEIXE VIVO**

**Gestão e Operação do Projeto de Integração do Rio
São Francisco com Bacias Hidrográficas do
Nordeste Setentrional (PISF)**

Primeira Parte – Contextualização Histórica e Problemática do PISF

Outubro/ 2018

IDENTIFICAÇÃO DA CONTRATANTE

Razão Social: Agência de Bacia Hidrográfica Peixe Vivo –Agência Peixe Vivo

CNPJ: 09.226.288/0001-91

Endereço: Rua Carijós, nº 166 5º andar, Centro, CEP: 30120-060, Belo Horizonte, Minas Gerais

Telefone: (31) 3207-8500

Inscrição Estadual: isento

Site: <https://agenciapeixevivo.org.br>

Endereço eletrônico: agbpeixevivo@agbpeixevivo.org.br

EQUIPE TÉCNICA

Técnico Responsável pela Atividade

Pedro Antônio Molinas

Engenheiro Hídrico

RNP: 1411675657

SUMÁRIO

| | | |
|------|---|----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 5 |
| 2. | GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NA BACIA HIDROGRÁFICA DO SÃO FRANCISCO | 8 |
| 3. | O PRIMEIRO PROJETO DO PISF– 1979-1987..... | 14 |
| 4. | O SEGUNDO PROJETO DO PISF– INICIO DOS ANOS 1990 | 22 |
| 5. | O TERCEIRO PROJETO DO PISF – 1996-2000 – GOVERNO FHC | 31 |
| 6. | A GESTÃO PRECONIZADA NA INSERÇÃO REGIONAL DO PROJETO ... | 40 |
| 7. | AS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS FINAIS DO EIA-RIMA E A CONTEXTUALIZAÇÃO REGIONAL DA OBRA (2001-2007) | 44 |
| 7.1. | A Revitalização Hidroambiental da Bacia do São Francisco..... | 46 |
| 7.2. | O processo de concessão da outorga e suas consequências operacionais (2000 – 2005)..... | 49 |
| 8. | O PERÍODO DA CONSTRUÇÃO DO PISF E A MODELAGEM DE SUA GESTÃO (2005-2016)..... | 59 |
| 9. | REFLEXÕES E CONCLUSÕES PARCIAIS | 71 |
| 10. | SUMÁRIO PRELIMINAR DA SEGUNDA PARTE | 72 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Quadro Resumo de Demandas Outorgadas para Usos Consuntivos na Bacia do São Francisco segundo a SRH/MMA no ano de 2000 | 53 |
|---|----|

1. INTRODUÇÃO

Este documento pretende avaliar a evolução histórica e a situação atual da Gestão e Operação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF).

Esta avaliação se faz no contexto temporal do segundo semestre de 2018. Nesta data a primeira etapa das obras do PISF¹ se encontra praticamente concluída, com exceção de alguns componentes do Ramal Norte², cuja execução foi prejudicada pela inatividade da empresa contratada para o denominado Lote 8 e que teve como consequência a atual impossibilidade de que as águas do São Francisco atinjam território cearense, mais precisamente o Reservatório de Jati.

Decisões judiciais favoráveis à recontração dos serviços atrasados foram proferidas recentemente pelo STF e as obras recomeçaram com uma data para sua conclusão que sucessivamente foi adiada, sendo a previsão atual de inauguração da primeira etapa das obras do Ramal Norte é ainda em 2018.

Por outro lado, o primeiro bombeamento efetivo do Eixo Leste, que aduziu vazões provenientes do Rio São Francisco até território paraibano ocorreu em março de 2017.

Durante alguns meses do primeiro semestre de 2017, aproximadamente 60 milhões de metros cúbicos das águas do Rio São Francisco atingiram o longínquo Reservatório Epitácio Pessoa, na Bacia do Rio Paraíba³. Os recursos bombeados foram empregados no reforço do abastecimento da Cidade de Campina Grande⁴,

¹ Na realidade o que se encontra praticamente concluído é a primeira etapa do PISF que compreende a execução de 260 km no Eixo Norte e 217 km no Eixo Leste.

Essa primeira etapa corresponde aos trechos que vão da captação em Cabrobó/PE até a derivação para o rio Piranhas-Açu, no Eixo Norte (denominados Trechos I e II), e da captação em Floresta/PE até a derivação para o rio Paraíba, no Eixo Leste (denominado Trecho V). Assim, serão realizadas em uma segunda etapa as derivações para os rios Salgado/Jaguaribe (Trecho III ou Ramal do Salgado), Rio Apodi/Mossoró (Trecho IV ou Ramal do Apodi), Açude Entremontes (Trecho VI ou Ramal do Entremontes) e Rio Ipojuca (Trecho VII ou Ramal do Agreste)

² O que se denomina Meta 1 do Eixo Norte e que consiste em implantar todos os equipamentos para levar água desde a captação até o Reservatório de Jati, já em território cearense encontra-se prejudicada pelo fato de que parte dessas obras estavam sob a responsabilidade da Empresa Mendes Junior que se encontra em processo falimentar.

³ Para concretizar esta operação se procedeu à abertura de fendas de grandes proporções nos vertedouros dos Reservatórios de Poções e Camalaú que se localizavam no trajeto das águas. Atualmente a operação do Ramal Leste se encontra paralisada para permitir a implantação das obras de captação definitivas que vão substituir as fendas abertas nos vertedouros dos reservatórios durante a emergência.

⁴ Estima-se que o Sistema de Abastecimento de Água para consumo humano da cidade de Campina Grande e municípios vizinhos abrange um universo de aproximadamente 500.000 pessoas que quando começaram a receber água do PISF estava ao limite do colapso e sem nenhum manancial alternativo com menos de 500-600 de altura manométrica de recalque.

que, à época, sofria severo racionamento que já se estendia ao longo de vários anos.

A avaliação da gestão e operação do PISF terá como ponto de partida as modelagens da Gestão do PISF associadas com as respectivas versões do projeto elaboradas nos anos 1980 e 1990.

O destaque das análises será dado para a versão do projeto que foi efetivamente implantado, desenvolvida, em grande parte, durante o segundo Governo FHC.

Neste contexto é relevante salientar que a elaboração do projeto do PISF (inclusive a modelagem de sua gestão) precederam, em grande parte, a criação da Agência Nacional de Águas e que durante a elaboração do projeto, o PISF era uma obra com escassas possibilidades de se concretizar em médio ou longo prazo.

Neste contexto, o processo histórico de licenciamento ambiental e de concessão de outorga requer uma dedicação especial, visto que as dimensões com que as obras foram construídas contrastam com as restrições impostas pela outorga vigente, representando um importante desafio a ser vencido por uma eficaz ação de gestão e operação do PISF.

Exaurida a avaliação histórica, os estudos se dedicarão a avaliar o **Modelo de Gestão para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF)** de autoria da Fundação Getúlio Vargas e cujo Relatório Final (2ª versão) é datado em agosto de 2018; isto é, com poucos dias de antecedência ao início destes trabalhos.

Metodologicamente este estudo pretende alternar questões técnicas das esferas hidrológicas e hidráulicas com a avaliação de decisões estritamente políticas, mostrando os aspectos técnicos da obra que se constituem em vantagens e/ou restrições impostas à gestão do PISF por conta da concepção e do dimensionamento adotado para sua construção.

A ausência de análise mais detalhada da concepção e do dimensionamento do PISF no contexto da gestão, muitas vezes desvirtua a efetividade da obra e deixa obscuras questões relevantes para o aproveitamento do PISF:

- a) O fato de que para ocorrer um efetivo aproveitamento dos benefícios do PISF deve ser desenvolvida uma importante expertise operacional nos estados receptores e, particularmente,
- b) A inquestionável constatação de que é imprescindível implantar infraestrutura auxiliar que ainda não se encontra disponível em grande parte das áreas potencialmente beneficiadas.

Por questões operacionais este trabalho foi dividido em duas etapas, cujo prazo de execução é idêntico (um mês cada uma) e que conceitualmente podemos considerar da seguinte forma:

- Primeira Parte – Contextualização Histórica e Problemática do PISF;
- Segunda Parte – O Modelo Gestão e Operação do PISF (FGV-2018).

Para concluir é relevante salientar que as opiniões vertidas neste documento - **salvo expressa indicação textual** - representam opiniões pessoais do autor e não refletem posições da contratante (Agência de Bacia PEIXE VIVO), nem dos membros do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

Cabe também destacar neste espaço que a contratante deu completa e absoluta liberdade de opinião ao autor em relação aos temas abordados, o que reforça de forma maciça o caráter independente do relatório.

2. GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NA BACIA HIDROGRÁFICA DO SÃO FRANCISCO.

Da perspectiva do aproveitamento dos recursos hídricos, poucas bacias hidrográficas do Brasil conseguem apresentar a complexidade e diversidade de usos e usuários d'água que a bacia do rio São Francisco apresenta.

A bacia hidrográfica do rio São Francisco abrange sete estados e uma importante rede de tributários de domínio da União e dos diferentes estados, apresentando as mais variadas formas de utilização de recursos hídricos.

Nesta bacia hidrográfica convivem grandes empreendimentos de geração de energia elétrica, extensas áreas agrícolas sujeitas à irrigação de responsabilidade da iniciativa privada e pública, atividades de extração e transformação de minério, núcleos urbanos de grande e médio porte, práticas agrícolas de sequeiro e áreas sujeitas a inundações, silvicultura e pesca artesanal continental e estuarina.

Como se esta diversidade de usos e usuários não fosse fator suficiente de complexidade, a bacia vem sendo submetida por parte do Poder Público, ao longo das últimas quatro décadas, a uma intensa intervenção de tipo setorial, muitas vezes descoordenada, que provocou um marcado processo de perda de identidade em amplas regiões da bacia.

Os processos de planejamento e intervenção integrados são escassos na bacia, talvez, limitados exclusivamente às intervenções recentes de órgãos estaduais de recursos hídricos e meio ambiente em algumas sub-bacias, notadamente nos estados de Minas Gerais e Bahia.

Da perspectiva federal, as atividades de gestão hídrica limitam-se ao processo de concessão de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos em empreendimentos hidro agrícolas e à marcante presença do setor energético, que dispõe de uma cascata de usinas hidrelétricas que transformou significativamente a oferta hídrica, a paisagem e as condições hidroambientais da bacia.

Os processos de ocupação do solo e de acesso aos recursos hídricos não obedecem a nenhum tipo de planejamento e são influenciados pelo caráter setorial dos órgãos federais mais importantes que atuam na região: CHESF e CODEVASF e,

atualmente pela iniciativa privada dedicada ao agronegócio que desponta como principal usuário em sub-bacias importantes.

O gerenciamento dos recursos hídricos na bacia se restringe, quase que exclusivamente, ao controle por parte das empresas CHESF e CEMIG das vazões liberadas pelos principais reservatórios de regularização (Três Marias e Sobradinho).

Estas políticas de operação, mesmo que sujeitas a alguns condicionamentos por parte de outros usuários, obedecem ao atendimento das demandas do mercado energético. No caso de Três Marias ao mercado energético da região Sudeste e, no caso de Sobradinho e das usinas localizadas a jusante deste reservatório, ao mercado Norte - Nordeste.

Durante a crise energética de 1999/2002, a interconexão dos sistemas Sul/Sudeste e Norte/Nordeste, via Serra da Mesa, permitiram, por primeira vez, a exportação de energia elétrica do Nordeste para o Centro/Sul do País.

Neste contexto, os escassos esforços de planejamento da gestão hídrica na bacia apresentam um forte viés setorial, transformando a discussão da gestão hídrica num processo contínuo e desgastante de reivindicações da maioria dos setores usuários sobre os representantes do setor energético que acumulam as atribuições de planejamento e execução da operação da maioria dos reservatórios da bacia.

Trata-se de uma situação de difícil sustentação política e social, sendo um dos principais problemas de gestão hídrica do contexto nacional e, em síntese, do mais claro e inquestionável exemplo de falência do modelo setorial de exploração dos recursos hídricos no país.

Nesta situação, por um lado, acumula-se um elevado e perigoso passivo sócio - ambiental que gera conflitos e promove as mais variadas reivindicações das populações ribeirinhas, por outro lado, o setor energético paga um elevado preço pelo fato de ter sido o responsável pela exploração pioneira dos recursos hídricos da bacia e controlar a maioria dos reservatórios da mesma.

Somado a isto há, nas populações ribeirinhas, um profundo descrédito nas instituições federais atuantes na região. Esta situação foi reiteradas vezes verificada durante as visitas a campo quando, na perspectiva de identificação de ações específicas de revitalização hidroambiental, observou-se, por parte dos

interlocutores locais, como principal problema, a inexistência de instituições ou agentes capazes executar as ações de fiscalização e disciplinamento do acesso e exploração dos recursos hídricos da bacia.

Este contexto nos leva a concluir que a implantação de qualquer tipo de ação tendente à revitalização hidroambiental somente terá eficácia se inserida no contexto de uma nova política de gestão dos recursos hídricos da bacia.

A adoção de ações isoladas neste sentido corre o sério risco de ser interpretada como mais uma atividade assistencialista do governo federal ou de um determinado grupo político, perdendo, assim, completamente sua potencial finalidade de criar instâncias de organização, planejamento e recuperação ambiental.

Mesmo com uma marcada diversidade, pode-se afirmar que a bacia hidrográfica do rio São Francisco foi ao longo dos últimos 50 anos uma região preferencialmente exportadora de energia.

As características interioranas da mesma (só um dos sete estados ribeirinhos tem sua capital situada em território da bacia), o traçado do rio principal com uma extensa deriva continental no sentido Sul - Norte e a escassa área de drenagem de seu trecho inferior fizeram da bacia um espaço privilegiado de exportação de recursos naturais para os grandes centros de consumo localizados no litoral do país.

A indústria de transformação de minério de ferro (ferro-gusa, ferro-ligas e siderurgia em geral) representou no passado e ainda representa uma das principais fontes de demanda energética da bacia.

Mesmo com uma importante diminuição no consumo de carvão produzido com mata nativa, que na década de 1970 constituía a única fonte existente, ainda hoje uma parcela representativa dos seis milhões de toneladas de carvão vegetal consumidos pela siderurgia do estado de Minas Gerais tem sua origem em matas nativas provenientes do cerrado do norte mineiro e dos estados vizinhos⁵, com destaque para oeste baiano, região que sofre atualmente um acelerado processo de desmatamento e de expansão da fronteira agrícola.

⁵ Existem fortes controvérsias sobre o percentual de carvão oriundo de matas nativas consumido pela siderurgia, estima-se que não seria inferior a 40%. Existem grandes dificuldades para conhecer os volumes reais, dado que atualmente a atividade tornou-se, em grande parte, clandestina e sujeita fortes restrições dos órgãos ambientais.

Por outro lado, o setor energético implantou, ao longo das últimas três décadas, uma expressiva capacidade instalada para a geração de energia (mais de 10.000 MW) que teve inicialmente o objetivo de suprir a demanda do mercado Norte-Nordeste. As maiorias das usinas da cascata se localizam no sub-médio São Francisco, salvo o reservatório de Três Marias, localizado ainda no Alto São Francisco.

Hoje esse panorama, de geração de hidroenergia começa a se mostrar mais heterogêneo com a instalação de usinas de geração eólicas na bacia, particularmente no Estado de Pernambuco (Sub-bacia do Rio Brígida) e na Bahia (Sub-bacia do Rio Salitre).

Com exceção da Região metropolitana de Belo Horizonte, que é fortemente importadora de energia elétrica, a bacia do São Francisco é um grande exportador de energia, principalmente para os grandes centros de urbanos do Nordeste (Salvador, Recife e Fortaleza) e, a partir da interconexão com o sistema Sul/Sudeste, transformou-se num potencial exportador para este mercado, durante eventuais crises energéticas como a ocorrida em 1999 / 2001.

As características dos grandes empreendimentos energéticos da bacia, somados a este perfil exportador, fazem com que atualmente comecem a surgir fortes resistências por parte da população ribeirinha em relação ao setor energético, o qual começa a ser identificado como um "intruso" no contexto da bacia.

Medidas mitigadoras do impacto ambiental e políticas de reassentamento malsucedidas (particularmente nos reservatórios de Itaparica e Xingó) agravaram ainda mais esta situação, especificamente, na região do Baixo São Francisco, tradicionalmente dedicada à pesca continental e estuarina e à agricultura em áreas sujeitas a inundações frequentes.

Estes setores produtivos do Baixo São Francisco sofreram fortes impactos negativos decorrentes da implantação dos reservatórios das UHE's, tendo sido objeto (desde a perspectiva dos mesmos) de escassas ações mitigadoras,⁶ o que faz com que a

⁶ Durante o prolongado processo de construção das grandes hidrelétricas da bacia o setor energético era identificado pela população local como um grande empregador de mão de obra, durante esse período, também foram aplicadas pelo setor elétrico medidas compensatórias que atingiram importantes setores da população ribeirinha. A situação atual é completamente diferenciada, não há novas usinas programadas no vale, o setor atravessa por um processo de racionalização e automação que o faz diminuir drasticamente a oferta de emprego e, somado a isto, ocorreram crises que acentuaram os problemas socioambientais locais que podem ser atribuídos ao setor. Todo isto, somado ao aumento da consciência ambiental recente, colocam ao setor energético como o usuário mais questionado da bacia.

região cultue uma forte rejeição a qualquer tipo de empreendimento que venha direta ou indiretamente afetar a já precária situação hidroambiental da região.

Por outro lado, é importante salientar que o incremento da demanda pelo uso das águas do rio São Francisco para fins consuntivos é sempre um fator de disputas pela alocação das vazões regularizadas pelos grandes reservatórios, revelando-se como um dos motores dos fortes conflitos que ocorreram ao longo do processo de licenciamento ambiental e concessão de outorga do PISF.

A localização da cascata de usinas no trecho sub-médio do rio, somada ao fato que existem escassas áreas com potencial para irrigação a jusante das mesmas, fazem com que a grande maioria dos empreendimentos hidro agrícolas se localizem em áreas onde a retirada de águas para fins agrícolas representa diminuição efetiva da capacidade de geração de energia das usinas instaladas.

De um modo geral, pode-se afirmar que, nas próximas décadas, existirá uma gradual e inexorável tendência de mudança no uso das águas do rio São Francisco.

Esta tendência sinaliza para uma diminuição da importância do setor energético na bacia e um paulatino avanço dos usos consuntivos, principalmente a agricultura irrigada, seja localizada na bacia ou em outras regiões do semiárido nordestino.

Esta situação, que podemos considerar-se uma "tendência estrutural", se observa para o fato do rio São Francisco ser a principal fonte hídrica de todo o semiárido nordestino, implica em importantes decisões no horizonte de curto e médio prazo.

Por um lado, o setor energético já aponta claramente para a diversificação da matriz energética como medida para suprir os futuros déficits de energia, reavaliando a real capacidade de geração futura da cascata de usinas implantadas no rio São Francisco.

Ao mesmo tempo, este complexo panorama remete novamente para a urgência na elaboração de uma política de gestão hídrica abrangente na bacia. Esta política deverá incluir, no curto prazo, a identificação e implantação de um modelo de gerenciamento capaz de lidar com este tipo de conflito de forma eficiente, minimizando desconomias e sinalizando claramente para todos os setores produtivos uma política de alocação de recursos hídricos a ser adotada a curto e

médio prazo. Sem estas definições resulta praticamente impossível vislumbrar um horizonte de desenvolvimento harmônico na bacia.

O processo de privatização de setor de geração hidrelétrica, atualmente em curso, exige que estas definições sejam adotadas de forma impreterível, sob pena, de colocar à venda usinas com fortes desvalorizações decorrentes da incerteza de sua exploração futura ou à prática de concessões para geração de energia que, a médio e longo prazo, se constituam em geradoras de conflitos pelo uso dos recursos hídricos na bacia.

Este é o cenário em que, após longos anos de planejamento e construção, o PISF se constitui numa realidade para todos os atores que intervêm na Bacia do São Francisco, inaugurando uma nova de exportação de águas são franciscanas, agora na forma de água bruta, aumentando as demandas justamente num contexto de mais de seis anos de estiagem severa e, sobretudo, reavivando o forte sentimento ripariano que impera em grandes setores da população ribeirinha que se defronta com a realidade de uma nova forma de exportação de águas do Velho Chico para fora dos limites físicos da bacia.

A seguir nos deteremos especificamente na Gestão do PISF, mas fazendo, sempre eu possível, uma análise que englobe toda a Bacia Hidrográfica.

3. O PRIMEIRO PROJETO DO PISF– 1979-1987

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF) foi objeto de diferentes versões ao longo dos últimos trinta e cinco anos. Estas intervenções afetaram drasticamente sua concepção e dimensões, sendo que cada uma delas tinha associada uma visão diferenciada de gestão hídrica da obra.

Estas concepções de gestão hídrica, como não podiam ser diferentes, foram pautadas pelo que se entendia por gestão hídrica à época em que as obras estavam sendo projetadas.

A versão do projeto da década dos anos 1980 é a versão com menor interesse atualmente, uma vez que a versão efetivamente construída do PISF reteve poucas características desta versão inicial do projeto. Além do mais, a escassez de documentos desta época dificulta uma análise mais pormenorizada do projeto.

A proposta de transpor águas do Rio São Francisco para as bacias dos rios intermitentes do Nordeste Setentrional, preferencialmente para a Bacia Hidrográfica do Rio Jaguaribe no Ceará e as Bacias dos Rios Apodi-Mossoró e Piranhas – Açu no Rio Grande do Norte era, nos anos de 1980, uma ideia que se cogitada a mais de um século e a recursividade da proposta remetia a uma espécie de “mantra” regional, cuja maior ou menor vigência, coincidia com a gravidade com que se manifestassem as secas periódicas da região.

No início da década de 1980 a urgência por soluções para as secas do Nordeste era uma questão política de primeira magnitude devido a que as mesmas se alastraram desde 1979 até 1983, sendo particularmente intensas durante a ocorrência dos Fenômenos de El Niño ocorridos em 1982 e 1983. A grande enchente ocorrida em 1984, de alguma forma, serviu para tirar da pauta prioritária essa questão.

A ideia de recorrer às águas do Rio São Francisco, mesmo longeva, só adquiriu sua primeira proposta com uma mínima base técnica durante o Governo do Presidente Figueiredo⁷, mais precisamente baixo a liderança de seu Ministro do Interior Mario Andreazza⁸.

⁷ Presidente do Brasil entre 1979 e 1985.

⁸ Ministro do Interior do Brasil entre 1979 e 1985.

Nesta ocasião pode se afirmar que o hoje denominado PISF atingiu por primeira vez a categoria do que podemos chamar de projeto de engenharia, mesmo que este só tenha avançado até o estágio que classificaríamos - sem incorrer em injustiças - de “Viabilidade” ou “Pré-Viabilidade” para uma obra dessa complexidade⁹.

Assim, a versão do PISF que se conhece como versão “Andreazza” do projeto foi elaborada pelo já extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS)¹⁰ e se caracterizava pelas suas dimensões que podem, sem incorrer em injustiças, ser adjetivadas como superdimensionadas, chegando-se, nestes estudos, a se propor a transposição de vazões que variavam entre 300 m³/s e 600 m³/s¹¹, o equivalente a 15 % - 30% da vazão efetivamente regularizada pelo Reservatório de Sobradinho, sendo que esses números mal se comparam com a demanda total explorada atualmente em toda a Bacia do São Francisco, trinta anos depois que esse projeto foi formulado.

Outro ponto de comparação permite dizer que trinta anos depois, toda a Região do Nordeste Setentrional, mal atingiu uma área irrigada que representa um terço de toda a área que o projeto do PISF pretendia irrigar na versão de Andreazza nos anos de 1980.

O projeto previa aduzir estas vazões ao longo de um canal de grandes proporções, cujo traçado era similar ao que hoje se conhece como “Eixo Norte” do PISF, tendo como ponto de captação um local vizinho à ilha de Assunção, no Município de Cabrobó, em Pernambuco, e como ponto de recepção das águas, um reservatório considerado já à época como uma verdadeira “Joia da Coroa”, denominado Castanhão, com capacidade de mais de 5 bilhões de metros cúbicos e que, posteriormente, no Governo do Presidente Sarney teve sua construção iniciada, fora do contexto planejado pela equipe de Andreazza.

Nessa concepção do PISF dos anos 1980, a transposição de águas do Rio São Francisco tinha um único e grande objetivo, ampliar a fronteira agrícola do país em mais de 300.000 hectares, e fazer isto numa região onde a agricultura era só possível se fosse irrigada, mudando, da noite para o dia, uma terra ressequida e

⁹ O Contrato para elaboração do Projeto foi confiado a um Consórcio de empresas de engenharia: Noronha Engenharia e HIDROTERRA e se desenvolveu ao longo dos anos de 1982 a 1985.

¹⁰ O Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) foi extinto pelo Decreto No 99.240, de 7 de maio de 1990, conjuntamente com uma dezena de autarquias e entes federais na reforma administrativa promovida pelo Presidente Fernando Collor de Melo.

¹¹ A vazão nominal definitiva de dimensionamento dos canais da versão Andreazza do PISF foi adotada à época em 360 m³/s.

com frequentes déficits hídricos numa “Nova Califórnia”, cuja renda seria garantida pela agricultura irrigada, abastecida por inesgotáveis volumes de águas provenientes de uma fonte considerada inacabável, representada por uma visão idealizada do Rio São Francisco como manancial inesgotável.

Esta abordagem, “um pouco ingênua e um pouco cínica” não destoava de outros grandes projetos que marcaram a década de 1980 no Brasil, como a realização de grandes hidroelétricas (UHE de Itaipu, por algum tempo a maior do mundo), pontes grandiosas (Ponte Rio – Niterói) e estradas de extensões continentais (abertura da BR 230 – Transamazônica com mais de 4.200 km de extensão).

Na versão Andreazza do PISF, o Reservatório de Castanhão se vinculava a uma ampla e complexa rede de canais que atingiam terras irrigáveis cuja localização abrangia grande parte da Chapada do Apodi, em território potiguar, mas que se estendia ao longo da Bacia do Rio Piranhas-Açu e mais além, cobrindo áreas ainda fora dessa bacia como os municípios de João Câmara e Jandaíra (RN), que possuem solos de grande fertilidade (preponderantemente Cambissolos), mas que carecem ainda hoje de uma oferta hídrica compatível para a prática da agricultura irrigada.

Só no governo Sarney, e aparentemente seguindo os compromissos já assumidos no governo anterior foram realizados os primeiros estudos socioeconômicos para avaliar a viabilidade econômica do projeto¹².

O projeto do PISF elaborado entre 1982 e 1985, mesmo prevendo uma expansão regional da agricultura irrigada, pouco discorria sobre potenciais mercados para essa produção e sobre os mecanismos de comercialização dessa produção. Lembremos que à época a malha viária e portuária da região era bem mais restrita que a atual e até questões mais elementares como a qualificação de mão de obra para executar tarefas que supunham elevados níveis de mecanização ou as condições de resfriamento e condicionamento requeridas para escoar a produção não tinham sequer sido previstas.

Particular surpresa causa a total omissão ao possível modelo de negócios que seria adotado pela agricultura irrigada promovida pela obra. Existem poucas referências aos tamanhos dos lotes dos futuros irrigantes e à infraestrutura associada, partindo-

¹² Os estudos foram desenvolvidos por um Consórcio formado pela empresa HIDROSERVICE e pela PRC Engineering e se estenderam entre 1985 e 1987.

se de que em cada projeto ou “zona de influência” deveria haver terras disponíveis pelo menos para um empreendedor de grande porte (denominado à época de “Empresa Âncora”), lotes médios dedicados a profissionais e empreendedores e uma grande quantidade de lotes de pequeno porte (10-15 hectares), que seriam adjudicados a famílias da baixa renda e onde se praticaria uma agricultura irrigada em condições similares ao que conhecemos hoje como agricultura familiar ou coisa similar.

Os processos de inserção produtiva desta diferentes categorias de produtores com interesse diferenciados e, inclusive, conflitantes, nunca foi abordada nos documentos do projeto e as poucas análises de viabilidade econômica – financeira de que se dispõe, partem da hipótese que, com maior ou menor grau de subsídio dos custos operacionais do projeto e se nenhum tipo de retorno do capital investido, as famílias beneficiadas com parcelas de terra dedicadas à irrigação teriam condições de extrair uma remuneração “per capita” igual ou superior à remuneração que era oferecia pela economia nacional nos grandes centros urbanos para trabalhadores sem especialização.

Assim, o projeto estimava que, baixo as condições de produção previstas, a agricultura irrigada com águas que tinham atravessado centenas de quilômetros e desníveis não inferiores aos 200 m, um grande contingente de pequenos produtores poderia extrair pelo menos um Salário Mínimo por cada pessoa empregada.

Advogava-se que estes projetos, considerados verdadeiros mecanismos de recolonização dos espaços rurais nordestinos, além de mitigar os problemas das secas sucessivas que sofria a região, reduziriam sensivelmente o risco de radicalização política dos contingentes populacionais rurais, fenômeno que já se vivia nas grandes metrópoles (à época as populações urbanas das grandes cidades eram em sua maioria contrárias ao Governo Figueiredo, quando não engajadas nas Campanhas pelas “Diretas Já”, que contestavam os procedimentos de eleições indiretas vigentes na época).

Os documentos dedicados a avaliar a viabilidade econômica do projeto, de um modo geral, remetem às metodologias já vigentes nos Projetos de Irrigação da CODEVASF e do DNOCS que previam as formas de cálculo dos custos associados

à implantação, operação e manutenção dos perímetros irrigados, contemplando o pagamento dos serviços de provimento de infraestrutura para irrigação.

Os procedimentos de cálculo dos custos associados eram discriminados em duas componentes: uma primeira parcela denominada “ k_1 ” se encontrava associada aos custos de amortização do investimento para a implantação de infraestrutura dos projetos de irrigação, neste caso, contemplando, desde as captações no Rio São Francisco, passando pelos canais e reservatórios e incluindo a infraestrutura de cada perímetro irrigado até atingir as parcelas irrigadas.

A segunda parcela, denominada “ k_2 ”, refletia os custos relativos aos serviços de manutenção da infraestrutura de uso comum e os custos de operação destes equipamentos, particularmente, o consumo de energia elétrica necessária para superar centenas de metros de desnível que separavam as águas do São Francisco das parcelas irrigadas nos Estado do Ceará e Rio Grande do Norte.

Nos estudos da época já se admitia que as taxas internas de retorno da agricultura irrigada, mesmo que estas fossem maximizadas supondo altas produtividades e amplos mercados para produtos como frutas tropicais exóticas (condições que praticamente inexistiam na época), poderiam, na melhor das hipóteses, arcar os custos associados com o denominado “ k_2 ”, restando os custos associados ao denominado “ k_1 ” para serem absorvidos pelo poder público na forma de subsídios à agricultura irrigada.

Como já foi salientado, pouco se chegou a aproveitar deste primeiro projeto do PISF, resgatando-se como novidade a visão regional de planejamento que praticamente desconsidera os limites estaduais. Suspeita-se que à época de sua formulação o projeto já fosse considerado pouco exequível, representando uma versão sofisticada e politicamente interessada da premonição popular que versava que “o Sertão vai virar mar”.

Neste contexto devesse ter em conta que a formulação de projetos de cunho estatal à época do Governo Figueiredo tinha um caráter fortemente impositivo, diferindo dos atuais procedimentos para aprovação de projetos que exigem processos de licenciamento ambiental com audiências públicas e regras de transparência administrativa inexistentes na década de 1980.

Este fato é apontado para levar em conta que na época a simples formulação do projeto se tornava um objetivo político em si mesmo, sendo capaz de gerar poder político, tanto para os membros das equipes tecno-burocráticas de planejamento que trabalhavam para as estatais como o DNOS¹³, como para políticos diretamente vinculados com a direção dessas estatais.

Assim, a simples elaboração do projeto e sua difusão se constituíam num fator de poder que não deve ser subestimado no complexo tabuleiro político das eleições indiretas da época. Esta suspeita é reforçada ainda mais pelo fato de que o DNOS era um órgão federal com atuação muito restrita na Região Nordeste.

O DNOS, fruto da consolidação de diferentes comissões numa única autarquia nacional ainda na década dos 40, trabalhava em saneamento básico, com ênfase em problemas de drenagem de terras baixas e teve, em suas cinco décadas de existência forte atuação no território do atual Estado de Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara).

Particularmente na baixa bacia do Rio Paraíba do Sul, onde fez uma série de intervenções que atualmente só podem se justificar pelo profundo desconhecimento das questões ambientais mais elementares que existia na época das intervenções¹⁴.

Já na década de 1980 o DNOS era uma instituição fortemente questionada da perspectiva ambiental por suas intervenções de dragagem e drenagem de terras baixas com o principal objetivo de evitar alagamentos, combater endemias e, supostamente, disponibilizar novas terras para a agricultura. Nessa empreitada eliminou importantes ecossistemas litorâneos, cuja perda se mostrou irreversível.

Pode-se afirmar que o DNOS, à época do projeto, era uma instituição federal com muito baixa ingerência no Nordeste Brasileiro, onde pouco tinha atuado, limitando-se a construir reservatórios e desenvolver projetos de contenção de águas salobras em áreas litorâneas¹⁵. É justamente nesse contexto de descrédito das atividades do

¹³ SOFFIATI, Arthur. DNOS: uma instituição mítica da República Brasileira. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 7, n. 2, p. 61, 2005.

¹⁴ Uma publicação da época enaltece as ações do DNOS no Rio Paraíba do Sul com o seguinte texto: "...O DNOS conteve o baixo curso do Rio Paraíba do Sul com dois diques para contenção de enchentes; interligou as bacias do Paraíba do Sul e da Lagoa Feia em caráter permanente, através de canais; retificou o baixo curso dos rios Macabu, da Prata e Ururá, que deságuam na Lagoa Feia; abriu cerca de 1.400 quilômetros de canais e promoveu a sua dragagem periódica; construiu mais de vinte pontes de concreto armado, e drenou total ou parcialmente incontáveis brejos e lagoas."

¹⁵ O Reservatório de Poço Branco e as Barragens de contenção de águas salinas nos estuários dos Rios Ceará Mirim e Pirangi (todas obras localizadas no Rio Grande do Norte) são as únicas obras do DNOS no Nordeste Setentrional

DNOS em que foi encomendada ao mesmo tempo a elaboração do megaprojeto que representava a primeira versão do PISF.

Nos documentos resgatados não há referências de obras similares no país ou no exterior que possam ter sido utilizadas como referências para a formulação do projeto. Supõe-se que, pelo fato de ser uma área de atuação do DNOS, a transposição de águas do Rio Paraíba do Sul para o Rio Guandu, que já operava desde os anos de 1940, deve ter sido uma referência importante na formulação do projeto.

A conclusão da Transposição de águas do Rio Tejo para os Rios Túrria e Segura na Espanha, que ocorreu em 1979, muito provavelmente deve ter sido também uma referência, uma vez que a inauguração dessa obra coincide com o início da elaboração da versão Andreazza do PISF.

Décadas após a formulação desta primeira versão do projeto permanecem sem resposta os detalhes sobre as estratégias com que esta versão do projeto lidou com os interesses econômicos associados à geração de energia e às elevadas perdas que o projeto, como concebido à época, impunha ao setor elétrico e a toda a Bacia Hidrográfica do São Francisco.

Para tanto, supõe-se que, além de contar com o poderio político de seu mentor (à época o Ministro Andreazza tinha pretensões de ser indicado para suceder o Presidente Figueiredo no contexto de eleições indiretas de 1985), devemos lembrar que, quando Andreazza liderava esse projeto a cascata de UHE's localizadas a jusante de Sobradinho era bem mais modesta que na atualidade, a UHE de Itaparica estava ainda em construção (o lago de Itaparica só foi formado em 1988) e a UHE de Xingó era um projeto que iniciaria as obras no Governo Sarney (1987), concluindo em 1994.

Somado a isto, uma rara coincidência também fez com que o projeto de transposição de águas liderado pelo Ministro Andreazza tenha sido pouco criticado pelo setor de geração de energia elétrica em seu nascedouro. O Ministro de Minas e Energia do Presidente Figueiredo era um cearense entusiasta do projeto que já tinha sido Governador indicado do Ceará, cujo nome era César Cals de Oliveira Filho.

Grande parte das condições favoráveis, relativamente excepcionais, com que contou o projeto formulado por Andreazza foram por terra com o fim do governo Figueiredo. O Ministro Andreazza sequer foi indicado para suceder a Figueiredo no Colégio Eleitoral de 1985 e, se indicado, muito provavelmente teria sido derrotado como foi o candidato da situação Paulo Maluf pela emergente e fugaz liderança de Tancredo Neves.

No Governo Sarney, que sucedeu o Governo Figueiredo depois da trágica morte de Tancredo Neves, pouco se discutiu sobre o projeto de transposição de autoria do DNOS sob a liderança de Andreazza, sendo destaque o fato de que, foram concluídos os estudos já contratados no governo anterior.

Também, por iniciativa de um presidente interino de origem cearense (Antônio Paes de Andrade¹⁶), foi formalizado o início das obras do Reservatório de Castanhão em 1989, agora promovidas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e não mais sob a égide do DNOS que viria ser extinto em 1991¹⁷.

A paternidade dessa obra ainda é hoje objeto de controvérsia entre os políticos da região, uma vez que a construção efetiva da barragem só ocorreu em 1995, no Governo FHC e concluiu, segundo as fontes consultadas, em 2002 ou 2003¹⁸.

¹⁶ Presidente da Câmara Federal e Presidente Interino do Brasil.

¹⁷ O episódio é conhecido como a "República de Mombaça" (município cearense com população atual de 44.000 habitantes localizado no Sertão Central) que por decisão do Presidente Interino da República e Presidente da Câmara de Deputados Antônio Paes de Andrade foi sede do Governo Federal durante um único dia em que dentre as decisões do presidenciais se destaca a Emissão da Ordem de Serviço para a construção do Reservatório de Castanhão.

¹⁸ É também curioso que esse reservatório, dado o forte impacto socioambiental que gerou sua construção, que implicou o reassentamento de uma sede municipal (o município cearense de Jaguaribara, com aproximadamente 10.000 habitantes) e mais de 32.500 hectares inundadas, tinha a pecha, entre seus detratores, de ser superdimensionado e praticamente impossível de ser preenchido com as afluências normais do Rio Jaguaribe, precisando águas externas provenientes do Rio São Francisco para seu enchimento. O comportamento hidroclimático da década dos anos 2000 veio para contradizer as previsões e, desde sua conclusão em 2002/2003, o Reservatório do Castanhão encheu e gerou vertimentos bastante expressivos em quatro ocasiões: 2004, 2008, 2009 e 2011. Após sete anos de estiagens sem recuperação de estoques hídricos, o Reservatório de Castanhão hoje armazena apenas 6,49% de sua capacidade total de 6.700 hm³, tendo perdido seu protagonismo no abastecimento da Região Metropolitana de Fortaleza, que depende hoje do Reservatório de Orós, também na Bacia do Jaguaribe, e de uma série de reservatórios de médio porte localizados na Região Metropolitana, aguardando a conclusão do Eixo Norte para receber águas antes de um possível colapso que depende das condições climáticas de 2019, aparentemente adversas.

4. O SEGUNDO PROJETO DO PISF– INICIO DOS ANOS 1990

O governo Collor (1990-1992), mesmo fugaz, marcou de forma irreversível o decorrer do projeto do PISF. Em 1991, no bojo do Decreto de modernização do Estado que promoveu no início de seu governo extinguiu dezenas de órgãos estatais e dentre estes o velho e muito questionado Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

Esta extinção fez com que importantes documentos, não tanto pela sua viabilidade técnica, como pela farta disponibilidade de dados topográficos, hidrológicos, socioeconômicos e pedológicos do Nordeste Setentrional, muitos deles levantados por primeira vez com esse grau de detalhe e que ainda hoje são de grande utilidade para a formulação de projetos complementares ao PISF estiveram durante anos se nenhuma guarda, muitos foram definitivamente extraviados e material que ainda hoje disponível sofre sérios problemas de conservação em virtude do abandono ocorrido após a extinção do DNOS.

Os procedimentos legais e jurídicos que terminam transferindo o espólio do primeiro projeto do PISF desenvolvido pelo DNOS na época de Andreazza para o controle do Ministério de Integração Regional, já no Governo Itamar Franco, não são simples de explicar, mas requerem certa dedicação que permitirá explicar posteriores posições políticas de alguns atores políticos importantes na defesa e detração do PISF.

O Ministério do Interior tinha sobrevivido à reforma ministerial implantada pelo do Governo Sarney. Não obstante, o MINTER, como era conhecido, tinha perdido no Governo Sarney grande parte de seu imenso poder e de sua influência e amplas áreas da política, particularmente, na formulação de grandes obras de infraestrutura, sendo dirigido entre 1985 e 1990 por três políticos: Ronaldo Costa Couto, um economista formado na CEPAL que acumulou essa função com a de Governador de Brasília e não deixou nenhuma ação relevante específica no ministério; Joaquim Francisco de Freitas Cavalcanti (Mais conhecido como Joaquim Francisco), advogado e político pernambucano com destacada participação como Deputado Constituinte, mas também com pouca ou nula presença no ministério e João Alves Filho, engenheiro, político sergipano e ferrenho opositor ao PISF, com o qual deve ter tido inegável contato na época em que foi ministro, uma vez que em seu mandato

foram recepcionados e remunerados os trabalhos que ainda em 1987 se levavam a cabo sobre a viabilidade socioeconômica do projeto formulado por Andrezza.

O Governo Collor extingue o MINTER, criando em seu lugar o Secretaria de Desenvolvimento Regional vinculada à presidência e dirigida por um político amazonense de importante trânsito com o presidente Collor (Egberto Batista Miranda), gestão da qual se desconhece alguma ação em relação à obra.

Durante o conturbado período do Governo Collor pouco mais se pode apontar sobre o projeto que fuja ao fato da já comentada extinção do DNOS. Não obstante a celebração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, pode-se considerar um marco para a institucionalização e afiançamento dos órgãos de gestão ambiental no Brasil, particularmente a normatização dos procedimentos de licenciamento ambiental, área que no futuro representaria para PISF uma importante condicionante de sua construção.

Quanto às atividades diretamente relacionadas ao projeto do PISF, a retomada das atividades só ocorreu em 1994, com a nomeação para Ministério da Integração Regional – MIR de um político potiguar de longa experiência e bastante prestígio no Governo Itamar Franco, denominado Aluízio Alves.

Foi justamente no período que vai desde 8 de abril de 1994 até 1º de janeiro de 1995, coincidente com o mandato como ministro de Aluízio Alves, em que foi elaborado, em tempo recorde, o que se pode definir como primeiro Projeto Básico do PISF, o qual guarda certa similaridade com o que posteriormente foi efetivamente implantado.¹⁹

O Projeto foi elaborado por equipes técnicas de várias instituições e profissionais especialmente contratados para executar esses trabalhos. Interviram também instituições como Escola Superior de Agronomia de Mossoró, a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará e o Departamento Nacional de

¹⁹ As informações relativas a este período são fruto de duas fontes. A primeira fonte é o próprio autor que direta ou indiretamente participou de maioria das atividades vinculadas ao PISF nessa época, sendo lotado em 1994 na Diretoria de Planejamento da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará, onde se elaborou parte do projeto do PISF. A segunda fonte é um livro lançado recentemente por um técnico que acompanhou a grande maioria das etapas do PISF em diferentes cargos técnicos e políticos: Sarmiento F. J. O livro se intitula "Transposição do Rio São Francisco – Os bastidores da maior obra hídrica da América Latina", 2018, Editora CHIADO e foi de inestimável valor funcionando como confirmação de informações disponíveis pelo autor que mostravam imprecisas ou sem as datas referenciadas, consequência de terem decorrido mais de vinte anos dos fatos citados.

Obras Contra as Secas que, herdeiro do espólio do DNOS no Nordeste, fez sua primeira aparição institucional no processo de elaboração e implantação do PISF.

À época, a obra consistia num único ramal (Ramal Norte) e o estudo de 1994 tem como principal mérito reduzir drasticamente a escala das obras anteriormente projetadas, estabelecendo vazões de dimensionamento da mesma ordem das que posteriormente serviram como referência para a construção do Ramal Norte (100 m³/s).

Nesta versão do projeto o PISF passava a atender diretamente as Bacias dos Rios Piranhas – Açu e Apodi-Mossoró, reduzindo a importância estratégica ao Reservatório de Castanhão em relação à proposta da década de 1980.

Por outro lado, por primeira vez foram efetivamente consideradas demandas urbanas de relevância, particularmente o abastecimento da Região Metropolitana de Fortaleza.

O fato de que durante o ano 1993, numa crise hídrica sem precedentes, a Cidade de Fortaleza passou a depender para seu abastecimento de um canal de aproximadamente 100 km de extensão (Conhecido como Canal do Trabalhador) para aduzir as vazões regularizadas pelo Reservatório Orós até Fortaleza, sendo este reservatório a única fonte hídrica disponível à época no território cearense.

A obra, construída com a liderança do Governador do Ceará à época, Ciro Ferreira Gomes, mesmo não sendo reconhecida como tal na época, era uma obra de caráter emergencial que atualmente funciona só parcialmente.

Trata-se de um canal de declividade nula revestido com manta asfáltica, sendo a dado mais relevante o fato de que foi construído em pouco mais de 90 dias²⁰.

Estes acontecimentos do ano de 1993 repercutiram fortemente na concepção do PISF, representando um grande divisor de águas em matéria e concepção de grandes projetos hídricos e, particularmente, do PISF.

²⁰ A construção de canais de declividade nula sem revestimento ou com revestimentos precários ou efêmeros como é caso das mantas asfálticas utilizadas no Canal do Trabalhador é um tipo de obras que só foram executadas de forma sistemática por engenheiros ingleses nos grandes projetos de adução de águas construídos na Índia, no final do Século XIX e início do Século XX, mais precisamente até o início da Primeira Guerra Mundial. São obras surpreendentemente robustas, se comparadas aos reduzidos investimentos que demandam. Caracterizam-se por requerer frequentes revisões e manutenções que envolvem grandes contingentes de trabalhadores para sua manutenção, condicionante que não representava problema para o Império Inglês em sua maior colônia, a Índia imperial. A introdução dessa concepção de obra no Brasil se deve ao Engenheiro José Candido Pessoa, dono e líder técnico da empresa HIDROTERRA, que já tinha projetado a versão do PISF contratada pelo DNOS dentre outras importantes obras no Ceará.

Até essa data o PISF, como outros projetos de utilização intensiva de recursos hídricos, dedicava a maioria de seus esforços para suprir demandas hídricas para uma agricultura irrigada que se implantaria no futuro mediante o que se denominam no jargão econômico “mecanismos de indução da demanda”.

Sucedem que estas demandas têm, inicialmente, uma existência estritamente virtual, considerando-se o que se denomina “demandas deprimidas” que, com o devir de uma oferta hídrica robusta, afloram no mercado justificando e alavancando os projetos.

É inegável que os processos de indução de demandas hídricas tem sido um mecanismo importante de todo projeto de usos múltiplos dos recursos hídricos ao redor do mundo. De fato, é cientificamente comprovado que os processos de indução de demandas em situações monopolísticas podem adquirir grandes proporções e este fato confere aos planejadores um poder político de alavancar / prejudicar diferentes regiões, operando esse tipo de “seletividade” para a qual a sociedade e o próprio poder público devem dispor de algum tipo de mecanismos de controle.

É também relevante que, mesmo sendo o insumo água determinante numa ampla gama de setores produtivos, outras externalidades podem influenciar a suposta demanda hídrica reprimida, fazendo com que esta não ocorra como planejado.

Problemas de valorização/desvalorização da moeda local, crises inesperadas de mercados promissores e, sobretudo, barreiras ao comércio internacional, sejam tarifárias, alfandegárias, sanitárias ou simplesmente políticas podem levar por água abaixo projetos e deixar por anos infraestruturas paralisadas ²¹.

Por isto, para tornar-se um projeto hídrico resiliente exige-se que o percentual de oferta hídrica baseada na alavancagem de demandas induzidas seja um fator de melhoria da economia de escala do projeto e não o “leitmotiv” do projeto propriamente dito.

21 Como exemplo deste tipo de externalidades inesperadas citamos a recente crise gerada na fruticultura Argentina pela proibição da entrada no mercado americano dos limões produzidos nesse país. Tratou-se de uma medida sem base alfandegária nem sanitária, promovida pelo governo americano com reprimenda à paralização de investimentos de seu interesse em solo argentino num outro setor da economia (mineração). Felizmente para os produtores argentinos que tinham se especializado em produzir limões, vista a falta de concorrentes de porte nesse setor do mercado de frutas cítricas, muito diferente do setor de produção de laranja que é muito mais competitivo, a crise foi solucionada depois de longas negociações e meses de perdas expressivas de faturamento. <https://www.infobae.com/campo/2018/03/19/despues-de-la-crisis-los-limones-argentinos-vuelven-a-estados-unidos-en-abril/>

O PISF em sua versão dos anos 1980 carregava o vício de depender, quase por completo, da alavancagem de demandas induzidas, se propondo abastecer áreas irrigadas que nem sequer tinham sido ainda desbravadas e supunha-se que o próprio projeto se encarregaria de induzir essas demandas. Esse defeito na formulação do PISF começa a ser corrigido na versão do PISF elaborado em 1994.

A mudança na concepção do projeto teve, obviamente, muita relação com a crise hídrica que assolou Fortaleza no ano de 1993, mas também não podem ser negligenciadas as fortes críticas que à época se realizavam em relação aos projetos ditos “desenvolvimentistas”, indutores de demandas hídricas não pré-existentes.

Assim, o PISF abandona a proposta de implantar grandes extensões de agricultura irrigada e começa a discutir Segurança Hídrica como eixo principal de justificativa do projeto.

Abandona-se o conceito de expansão da área irrigada pelo de segurança da oferta hídrica, levando a questão da segurança além dos limites impostos pela adversidade climática local e incorporando o conceito de sinergia hídrica²² como critério de escolha das efetivas dimensões das obras²³ a serem construídas.

A crise hídrica que assolou Fortaleza em 1993 teve grande influência na concepção dos projetos hídricos, ajudando a remover o terrível complexo de Barão de Münchhausen ²⁴ que acometia a maioria dos projetos de desenvolvimento à hora de justificar suas dimensões.

Neste período ocorrem também alguns importantes debates sobre a futura gestão hídrica, uma vez que, mesmo com o cenário nacional ainda muito indefinido (em 1994 o Deputado Aroldo Cedraz ainda não tinha nem sequer iniciado seu segundo mandato de deputado durante o qual fez a relatoria da Lei 9.433 em 1997) o laboratório de gestão de recursos hídricos em que se tinha transformado o Ceará

²² O conceito de Sinergia Hídrica envolve tal complexidade que descrevê-lo foge aos objetivos deste trabalho. De um modo geral pode-se dizer que este fenômeno ocorre quando, por conta da segurança hídrica representada pela capacidade de aduzir águas exógenas a uma determinada bacia hidrográfica, ocorrem ganhos na oferta hídrica local que superam as vazões efetivamente bombeadas. Estes ganhos são provenientes de reduções na evaporação e nos vertimentos dos reservatórios que, baixo condições de disponibilidade hídrica exógena (mesmo que esta seja muito restrita), operam com melhor eficiência.

²³ MOLINAS, Pedro Antônio; SARMENTO, Francisco Jácome. A operação dos reservatórios sujeitos a transposição de águas-estudo de casos dos reservatórios das bacias receptoras das águas da transposição do rio São Francisco. XIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Belo Horizonte–MG, 1999.

²⁴ A referência remete a um personagem da literatura alemã considerado como o maior mentiroso de todos os tempos. Para a personagem, nada era impossível, viajar sobre uma bala de canhão, subir até a Lua apenas com uma corda pendurada do nada ou sair de seu próprio afogamento se puxando ele mesmo de seus próprios cabelos. A comparação dos projetos de engenharia de abrangência regional com a personagem tenta questionar cláusulas pétreas formuladas pelos planejadores que carecem de refutabilidade e muitas vezes se tornam verdadeiros

mantinha um clima de debate técnico e político da questão de recursos hídricos num inusual nível de intensidade.

À época só dois estados tinham avançado em matéria de Gestão de Recursos Hídricos: São Paulo e Ceará. No Ceará a questão da gestão de recursos hídricos tinha ainda outro importante incentivo; além da complexidade para manter uma oferta hídrica local segura, existia outro incentivo dado pelas condicionantes de financiamento do Banco Mundial para a implantação e expansão das atividades da Gestão de Recursos Hídricos no Ceará²⁵.

Assim, mesmo num cenário nacional onde nem sequer podia se prever a data da sanção da Lei 9.433; no Estado de Ceará, num esforço concentrado e com decisivo apoio do Banco Mundial, se procedia à implantação de todas as ferramentas de gestão de recursos hídricos num prazo que vai de 1991 a 1996 e, particularmente, estabelecer o pagamento pelo uso de recursos hídricos em todo o território estadual, fato que ocorreu em 1996, praticamente uma dezena de anos antes da implantação em outras bacias hidrográficas do Brasil.

Este processo de institucionalização e modernização do setor de recursos hídricos no Estado do Ceará influenciou o projeto do PISF em andamento. Devemos lembrar que à época a equipe técnica da COGERH (Companhia de Gestão de Recursos Hídricos criada em 1993) era parte integrante da equipe que formulou a nova versão do PISF de 1994, sob a coordenação do MIR e a colaboração de outras instituições.

Assim, pode-se afirmar que, em matéria de gestão hídrica, a primeira metade da década dos anos de 1990 representou para o Estado do Ceará em primeiro lugar, para o PISF²⁶, enquanto projeto sediado à época no Ceará e para todo o Nordeste Setentrional um período de intenso e prolífico debate que fortaleceu algumas ideias sobre a gestão hídrica que ainda levaram muito tempo para serem debatidas a nível nacional e algumas, nem sequer foram ainda hoje assimiladas.²⁶

Em primeiro lugar surge, como peça fundamental da gestão hídrica, a discussão sobre a cobrança pelo uso dos recursos e a esta questão, à época, não surge como

²⁵ O BIRD vem financiando atividade e recursos hídricos no Ceará desde 1992. O Projeto de Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará (PROURB) visou à melhoria da infraestrutura urbana e ao gerenciamento dos recursos hídricos do Estado. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) financiou 62 % dos US\$ 242,7 milhões previstos para os investimentos programados, num prazo de cinco anos. As ações do PROURB/CE incluíram o aumento da oferta e distribuição de água em áreas prioritárias, apoiado em eficiente sistema de gestão.

²⁶ Dado contexto em que se desenvolveram os estudos, a equipe do PISF estava praticamente toda locada no Ceará, onde o debate sobre gestão de recursos hídricos fazia parte de uma importante agenda técnica e política.

uma discussão sobre fonte alternativa de financiamento de melhorias ambientais nas bacias ou como um mecanismo de financiamento de projetos para o conhecimento e proteção dos recursos hídricos²⁷.

A discussão sobre cobrança no debate desenvolvido no Ceará na década de 1990 resgatava as visões mais liberais da época e identificava esta ferramenta de gestão como um mecanismo de melhoria na alocação dos recursos hídricos que, no Ceará, e por decisão política controversa, tinha sido adotada a prática de formas negociadas de alocação dos recursos hídricos que ocorriam na forma de Seminários onde se reuniam os usuários de cada bacia para jornadas de alocação de águas que se celebravam anualmente.

Historicamente, a disseminação das ideias sobre a conformação de mercados de águas, considerado nacionalmente como uma proposta extremamente liberal à luz de mais de vinte anos de práticas de gestão hídrica se justifica, em parte, pelos antecedentes históricos locais que envolviam no passado processos de negociação num mercado incipiente de águas²⁸ e, sobretudo pelas recomendações e sugestões de assessores do BIRD que atuavam na região, particularmente na pessoa de Larry Simpson, um entusiasta dos mercados de águas com destacada atuação nos processos de venda de direitos de água no Estado do Colorado - USA^{29 30 31}.

Não obstante o ímpeto liberal de alguns dos principais atores, numa abordagem mais ampla que a usual, Kemper³² discute a problemática da alocação negociada e identifica numa bacia do Ceará (a tese de doutorado da autora é feita em torno da Bacia do Rio Curu³³) claramente os detentores de duas classes diferenciadas de direitos de água: os associados a direitos consuetudinários (direitos não formalizados de pescadores e vazanteiros) e os detentores de direitos de uso

²⁷ Fundamentos usuais nas legislações que sucederam a Lei 9.433, onde a cobrança pelo uso dos recursos hídricos migra, da ideia inicial de ferramenta ativa de alocação de águas para uma missão mãos passivas, associada à manutenção das ações de gestão de recursos hídricos, particularmente a manutenção das estruturas das agências e CBH's.

²⁸ KEMPER, K. E.; GONÇALVES, J.Y. de B.; BEZERRA, F.W.B. Um sistema local de gerenciamento e alocação de água—o caso da fonte da Batateira no Cariri—Ceará, Brasil. XI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, v. 11, p. 63-68, 1995.

²⁹ SIMPSON, Larry. Are "Water Markets" a Viable Option? Finance and Development, v. 31, n. 2, p. 30, 1994.

³⁰ SIMPSON, Larry; RINGSKOG, Klas. Water markets in the Americas. The World Bank, 1997.

³¹ KEMPER, Karin E.; SIMPSON, Larry D. The water market in the northern Colorado Water Conservancy District—institutional implications.

Mariño, M. and Kemper, KE Institutional Frameworks in Successful Water Markets: Brazil, Spain, and Colorado, USA. Washington, DC: World Bank Technical Paper, n. 427, 1999.

³² À época "Task Member" da Equipe do Banco Mundial que negociou o Projeto PROURB, responsável pelo financiamento da COGERH e pela expansão da reservação hídrica em grandes proporções no Estado do Ceará.

³³ KEMPER, Karin E. O custo da água gratuita: alocação e uso dos recursos hídricos no Vale do Curu, Ceará, Nordeste Brasileiro. Linkoping Studies in Arts and Science, 1997.

formais, submetidos às regulamentações que no momento se estavam implantando no contexto do sistema de outorgas estaduais.

Esta decisão, que teve importantes consequências em termos de atenuar o ímpeto das políticas de mercantilização das águas no Ceará e, conseqüentemente, em todo o Brasil, não evitou sejam efetivadas operações de “compra” temporária de direitos pelo uso de recursos hídricos em 2001, mesmo que estas operações foram restritas à Bacia Hidrográfica do Banabuiú, cotando, inclusive, com o aval da Agência Nacional de Águas ^(34- 35).

Encerrando a análise deste período devem-se avaliar as questões que efetivamente foram melhoradas e as que forma deficitária na versão do PISF da primeira metade da década de 1990.

Durante este período o projeto se submeteu às rígidas análises de especialistas do BIRD, fundamentalmente focados na questão tarifária, fazendo com que o projeto incorporasse elementos e conceitos de gestão dos recursos hídricos que, à época, não eram sequer cogitados em grande parte do Brasil, que ainda aguardava por uma legislação federal que se regulamenta o setor hídrico.

O shock de realidade decorrente da crise hídrica de 1993 tinha também mitigado, de forma considerável, o gigantismo da versão do PISF dos anos 1980 e, sobre tudo tinha, mudado drasticamente a concepção do projeto, mudando suas funções de indutor e amplificador de demandas inexistentes para um projeto de segurança hídrica com pretensões mais modestas, baseadas na ampliação das garantias da oferta hídrica, melhorando as condições das frágeis ofertas hídricas locais e, via exploração dos efeitos sinérgicos dos bombeamentos, obter ganhos que possam fazer frente aos elevados custos de bombeamento.

Nesta versão do projeto não abordou de forma apropriada duas questões que viriam a se transformar em elementos chaves para questionar o PISF, ao longo dos intensos debates posteriores: A Questão Ambiental e a Questão das compensações para a bacia doadora.

³⁴ CAMPOS, José Nilson B.; STUDART, T. M.; COSTA, Antônio Martins. Alocação e realocação do Direito de Uso da Água: uma proposta de modelo de mercado limitado no espaço. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, abril-junho, v. 7, n. 2, 2002.

³⁵ CAMPOS, José Nilson B. Mercado de águas em áreas limitadas: uma experiência e uma proposta. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, v. 13, 1999.

A questão ambiental no arranjo institucional de elaboração da segunda versão o projeto foi confiado a uma ONG com suposta experiência na elaboração deste tipo de estudo. Os trabalhos avançaram muito pouco, se limitando à elaboração de uma primeira versão do Termo de Referência do EIA-RIMA que foi submetido a consultas no IBAMA, não havendo registros de qualquer retorno deste órgão em relação aos Termos de Referência apresentados³⁶.

Assim, pode-se afirmar, sem incorrer em exageros, que o PISF até 1997 carecia de qualquer abordagem ambiental e seus estudos de viabilidade técnica, fato que mostrava fragilidades em vários aspectos, particularmente na avaliação da capacidade de adução das calhas dos rios e riachos das bacias receptoras que, se substituídos por canais, impactariam sensivelmente na extensão dos canais a serem projetados e nos custos das obras.

É inegável que ao compararmos os tratamentos diferenciados ministrados aos projetos de engenharia em relação com os estudos ambientais suspeita-se que, ainda na primeira metade dos anos 90, os dirigentes da época albergavam expectativas de que uma seca de grandes proporções com o projeto do PISF num estágio avançado de elaboração permitisse implantar o mesmo fazendo uso das excepcionalidades típicas das obras de emergência. Esta questão, eventualmente factível antes da ECO-92, após este evento perdeu qualquer exequibilidade, dado o fortalecimento das instituições que cuidam das questões ambientais e, sobretudo a padronização efetiva dos procedimentos de licenciamento ambiental.

A total ausência de uma análise mais aprofundada sobre a questão das compensações previstas na legislação ambiental, neste caso particularmente para a bacia doadora, não foi mais do que uma consequência da total ausência, até esse momento, de estudos ambientais que contextualizassem o PISF e suas respectivas Áreas de Influência Diretas e Indiretas, falhas que inclusive que se alastraram até as últimas versões do EIA-RIMA definitivamente aprovado.

³⁶ O IBAMA só emitiu um Termo de Referência oficial para EIA-RIMA do PISF em 1997.

5. O TERCEIRO PROJETO DO PISF – 1996-2000 – GOVERNO FHC

A transição do governo Itamar Franco para o governo FHC representou para o PISF um novo tombo. A instituição que abrigava o projeto (Ministério de Integração Regional) foi extinta na reforma ministerial que ocorreu na posse do novo presidente. Em seu lugar foi criada uma instituição bem mais modesta, a SEPRE (Secretaria Especial de Políticas Regionais), depositária do acervo do MIR e responsável por algumas funções essenciais como a Coordenação da Defesa Civil a nível nacional.

Tratava-se de um organismo diretamente vinculado à Presidência da República como é o caso de qualquer ministério, mas com fortes restrições em sua autonomia orçamentária, uma vez que, para esta questão, era considerada uma unidade subordinada ao Ministério de Planejamento e Orçamento, cujas prioridades e interesse eram completamente diferentes dos que moviam os entusiastas do PISF candidatos a dar continuidade ao projeto³⁷.

A escolha do titular da SEPRE recaiu em Cícero Lucena, político paraibano que, posteriormente se desincompatibilizou para concorrer para Prefeito de João Pessoa, transferindo o cargo para outro político paraibano do mesmo grupo político: Fernando Rodrigues Catão, que tinha seu curriculum experiência na área de construção pesada.

Durante este período ocorreram vários acontecimentos que reposicionaram o PISF no contexto político nacional. A visibilidade do projeto fica maior e o PISF passa a ser debatido a nível nacional com direito reportagens na mídia escrita e televisiva, audiências acaloradas no Senado Nacional onde afloram as ásperas divergências que dividiram durante anos detratores do projeto, principalmente localizados em estados da bacia doadora, e defensores do projeto, majoritariamente localizados nas bacias receptoras.

Neste período e por iniciativa do titular da SEPRE, Fernando Rodrigues Catão, se passa a discutir uma alternativa de um segundo Eixo de Transposição, que teria como objetivo abastecer o Agreste Pernambucano e, fundamentalmente, a Alta Bacia do Rio Paraíba, transformando as águas do Rio São Francisco num manancial excepcional para a Cidade de Campina Grande que sofria frequentemente com

³⁷ O primeiro Ministro de Planejamento do FHC foi José Serra, mais preocupado com a macroeconomia e com sua futura candidatura à Prefeitura de São Paulo do que com a problemática da seca no Nordeste Setentrional. Em 1996 foi sucedido por Antônio Kandir, um técnico dedicado ao planejamento macroeconômico do Plano Real que demonstrou mais interesse pelo planejamento de grandes obras estratégicas.

rações e tinha em sua segurança hídrica um dos condicionantes mais graves para o desenvolvimento³⁸.

A inclusão do Eixo Leste implicou para o projeto uma visão regional mais ampla e a incorporação de novos beneficiários no contexto das bacias hidrográficas tão castigadas pela seca como as do Ceará, sejam estas tributárias do São Francisco como as Bacias Hidrográficas do Pajeú e Moxotó ou fora da Bacia do São Francisco, como as do Agreste Pernambucano, com destaque para a Bacia do Ipojuca e claro, a Bacia do Rio Paraíba destino final das águas deste Ramal.

A SEPRE, após de consultas técnicas desenvolvidas no contexto do MMA³⁹, com a participação de vários senadores da região concluiu que o projeto devia ser revisto e colocado em moldes modernos que produzissem uma versão cuja qualidade técnica não fosse objeto de críticas como as que sofriam as versões do extinto DNOS ou, posteriormente, a versão elaborada pelo DNOCS, ambos com suspeições de parcialidade de suas produções técnicas.

Para tanto, e como recomendação expressa do MPO⁴⁰, liderado à época por Antônio Kandir, em 1996, a SEPRE celebrou convênio com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE para dar continuidade aos estudos do PISF.

A escolha se justificou no fato de que a instituição detinha expertise inconteste em questões climáticas que afligiam a região Nordeste e era, pela sua trajetória e localização espacial, insuspeita de tendenciosidade em relação à obra.

O INPE atuaria indiretamente, recorrendo a uma de suas instituições subordinadas: a Fundação de Apoio para Projetos de Pesquisa de Ciência e Tecnologia Espacial – FUNCATE, também sediada em São José dos Campos - SP. A pouca ou nula

³⁸ Fernando Rodrigues Catão e Cícero Lucena, além de serem filiados ao PSDB à época das nomeações, partido do Presidente da República FHC, pertenciam a um grupo político com forte influência na Cidade de Campina Grande, cujo patriarca e fundador era o experiente e longevo dirigente Ronaldo Cunha Lima, já falecido, tendo como herdeiro político seu filho Casio Cunha Lima, ex-governador e hoje Senador da República.

³⁹ É justamente nesse contexto em que o IBAMA, após várias revisões, referenda o Termo de Referência do EIA-RIMA que seria posteriormente contratado.

⁴⁰ O PISF foi integrado ao Programa **BRASIL EM AÇÃO**, uma iniciativa do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso lançada em agosto de 1996, cujo objetivo era listar, agregar e gerenciar um pacote de ações e obras do Governo Federal em parceria com estados, municípios e empresas privadas.

O programa era composto por um conjunto de 42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do país e estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais.

Em 1999 foi ampliado para 58 empreendimentos. Cada ação era gerenciada por um grupo gestor ligado diretamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Presidência da República (no caso do PISF o órgão gestor era a SEPRE), com cada passo inserido em um inédito banco de dados on-line para o acompanhamento dos repasses orçamentários e evolução das obras ou ações. Oficialmente o Programa **BRASIL EM AÇÃO** concluído em 31 de dezembro de 1999, constituindo a base da nova estrutura do Plano Plurianual 2000-2003, chamado **AVANÇA BRASIL**, com programas, gerentes, parcerias e foco em resultados.

experiência do INPE em elaboração de projetos de engenharia mostra que à época a principais questões em juízo mostrava a preocupação com as grandes linhas conceituais do projeto e sua viabilidade ambiental, deixando a questão das soluções técnicas a serem adotadas num segundo plano.

A FUNCATE inicialmente não formou equipes técnicas próprias, se limitando a licitar três grades contratos de serviços de consultoria e uma série de estudos básicos de levantamentos geodésicos e topográficos utilizando tecnologia de varredura a laser aerotransportada. Estes trabalhos foram gerenciados por uma enxuta equipe técnica conjunta FUNCATE / SEPRE.

Com a denominação de Estudos de Inserção Regional⁴¹ foram contratados, uns apanhados de estudos básicos de engenharia que ainda estavam pendentes ou requeriam revisões ou atualizações, incluindo um importante estudo da Operação Integrada de Reservatórios incluindo a cascata de UHE's do São Francisco e os Reservatórios de grande porte das bacias receptoras.

Foram também desenvolvidas atualizações dos estudos hidrológicos das bacias receptoras, estudos geomorfológicos dos riachos receptores, modelagem da qualidade das águas aduzidas que escoariam nos leitos das bacias doadoras, avaliação das perdas energéticas efetivas infringidas pelo PISF á cascata da CHESF⁴² e, obviamente, uma contextualização do que deveria ser a Gestão Hídrica do PISF⁴³.

O segundo contrato abrangia o Projeto Básico do PISF, agora revisado e ampliado com o Eixo Leste que tinha sido recentemente incluído no escopo⁴⁴ e o terceiro

⁴¹ Os tópicos contratados na Inserção Regional abrangiam quinze documentos independentes: 1 Análise Prospectiva da Irrigação; 2. Análise Prospectiva do Abastecimento D'água; 3. Análise dos Usos Difusos D'água; 4. Estudo Hidrológico Regional; 5. Operação Integrada dos Açudes; 6. Análise da Eficiência da Açudagem nas Bacias Receptoras; 7. Avaliação da Qualidade das Águas; 8. Mapeamento dos Aquíferos e Caracterização Hidrodinâmica; 9. Avaliação das Perdas e Recarga dos Aquíferos; 10. Análise Sedimentológica e Morfológica; 11. Estudos Hidroenergéticos; 12. Cenários de Demanda Hídrica nas Bacias Receptoras; 13. Identificação de Subprojetos Integráveis; 14. Potencialização da Açudagem nas Bacias Receptoras; 15. Modelo de Gestão para o Projeto de Transposição; Avaliação da Oportunidade do Projeto de Transposição.

Pelas voltas do destino, a empresa que se adjudicou esses estudos era sediada em Fortaleza (VBA Consultores), sendo que parte da equipe que já tinha trabalhado na segunda versão do PISF elaborado em 1994 com a coordenação do DNOCS, foi recontratada para continuar os trabalhos.

⁴² Quem liderou este estudo foi Jerson Kelman, Professor e Consultor que já tinha tido certo entrosamento com a obra por ter participado na qualidade de consultor do Banco Mundial dos debates sobre gestão de recursos hídricos em 1993 e 1994 no Ceará, sendo que, posteriormente, teve particular protagonismo ao assinar a Resolução 411/2005 da ANA que confere a outorga ao PISF.

⁴³ Quem liderou estes estudos foi Antonio Eduardo Lanna, Professor e Consultor, oriundo do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da UFRGS-RS, mas com longa experiência em estudos hidrológicos na Região Nordeste.

⁴⁴ Este contrato foi adjudicado ao consórcio Engecorps / Harza, sediado em São Paulo.

contrato contemplava a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA-RIMA, nos moldes exigidos pelo Termo de Referência emitido pelo IBAMA⁴⁵.

Sobre os contratos de Estudos de Inserção Regional e de elaboração dos Projetos Básicos de engenharia se pode afirmar que atingiram os objetivos, os estudos de inserção regional foram amplamente difundidos em debates e, mesmo havendo opiniões controversas, não sofreram objeções nem críticas que os desautorizaram por questões técnicas.

Nestes estudos foi revisado e melhorado o conceito de sinergia hídrica e aplicado a um maior número de reservatórios e ampliados os conhecimentos hídricos das bacias receptoras.

Como crítica relevante a estes estudos, após vinte anos da elaboração dos mesmos, podemos dizer que grande parte das polêmicas sobre disponibilidade hídrica no São Francisco teria sido mais bem discutida e mais facilmente elucidadas se os estudos hidrológicos da Inserção Regional fossem estendidos para a Bacia do Rio São Francisco, que teve que aguardar longos anos até dispor de um PDRH que compilasse as informações disponíveis e avalia-se desde a perspectiva da Bacia o impacto do PISF, permanecendo ainda lacunas sensíveis de total ausência de informações hidrológicas confiáveis⁴⁶ em várias sub-bacias chaves para conhecer as efetivas afluições ao Reservatório de Sobradinho.

O EIA-RIMA elaborado nesta etapa dos estudos enfrentou forte resistência entre os avaliadores do IBAMA e a judicialização do processo de licenciamento que inviabilizou qualquer avanço significativo neste tema.

Só na década seguinte, após longos anos de discussão e mudanças de governo, uma nova direção do IBAMA concluiu as análises dos documentos produzidos em 1997 e estabeleceu uma série de condicionantes e complementações que praticamente podem ser considerados um segundo Termo de Referência do EIA-RIMA.

⁴⁵ Este contrato foi adjudicado à empresa Jaakko Poyry que elaborou uma primeira versão do EIA-RIMA com base nos termos de Referência emitidos pelo IBAMA em 1996, mas seus serviços não foram aprovados e os estudos passaram por revisões posteriores na década seguinte.

⁴⁶ Não é racional que se tenham contratados detalhados estudos sobre as bacias receptoras e as variáveis hidrológicas do Rio São Francisco foram simplesmente coletadas dos acervos desatualizados do Setor Elétrico. Menos racional ainda foi planejar uma transposição entre tributários do Rio Tocantins e tributários do Rio São Francisco (Rios Corrente e Grande) sem estudar a de forma detida e profunda a hidrologia dessas bacias que ainda hoje representam importante incerteza em termos aportes ao Reservatório de Sobradinho.

As observações do IBAMA foram amplas e abrangentes e, basicamente, tinham como causa geradora, a dificuldade dos estudos ambientais de incorporar vários aspectos ambientais da bacia doadora no contexto dos impactos do projeto.

Sintetizando, a problemática ambiental do projeto, como ocorria nas primeiras versões do PISF com a engenharia, sofria do que chamamos Síndrome do Barão de Münchhausen, faltando ainda muitos estudos específicos para avaliara os impactos ambientais e a iniludível necessidade de contextualizar a Área de Influência Indireta abrangendo toda a Bacia Hidrográfica do São Francisco como mandavam as mais elementares recomendações sobre licenciamento ambiental.

Mas na segunda metade da década dos 90 se pode dizer que tanto a contratação de uma nova versão do projeto, isenta de regionalismos e a incorporação do Eixo Leste mudam consideravelmente a visão geral do projeto, conferindo ao mesmo um caráter muito mais abrangente e regional do que o ensejavam as versões anteriores do PISF.

No contexto da forte polêmica sobre o licenciamento ambiental e as políticas compensatórias para a bacia doadora surgem, para complicar ainda o debate e deixar ainda mais receosos os ribeirinhos do Rio São Francisco, novas propostas de transposição de águas do Rio São Francisco para diferentes regiões surgem também neste período.

A SEPRE e o Ministério da Integração Nacional (MI) que a sucedeu desde julho de 1999 promoveram e projetaram três novos Eixos de integração.

O Eixo Sul, com captação na margem direita do reservatório de Sobradinho, planejado para abastecer algumas bacias de tributários intermitentes da margem direita do Rio São Francisco, como Curaçá e Macururé, mas principalmente as Bacias do Rio Salitre, Rio Vaza Barris, Itapecuru e Alta Bacia do Paraguaçu, todas localizadas em territórios baianos e sergipanos.

O Eixo Oeste, com captação na margem esquerda do reservatório de Sobradinho, planejado para abastecer a alta bacia do Rio Canindé, tributário do Parnaíba no Estado do Piauí.

A Transposição Tocantins – São Francisco, com captação em várias sub-bacias do Rio Tocantins, planejado para reforçar a disponibilidade hídrica do São Francisco, mas, priorizando as bacias dos Rios Grande e Corrente na Bahia.

Na esteira dessa “urgência” planejadora surgiram ainda posteriormente outras obras similares. O tema vem à tona pelo fato de que estas propostas alternativas de transposições apropriam, de forma generalizada, e por primeira vez a questão de que o uso dos recursos hídricos pode não ter os limites de bacia hidrográfica como limites intransponíveis e as demandas longínquas de Estados como Ceará e Rio Grande do Norte podem, eventualmente, ser atendidas pela oferta hídrica de mananciais externos como o São Francisco.

Este tema, da perspectiva da gestão hídrica é uma questão muito relevante e emerge ainda hoje como problemática não resolvida pelo arcabouço jurídico disponível: os limites estabelecidos pelas bacias hidrográficas não são necessariamente intransponíveis para usufruir dos recursos de uma determinada bacia hidrográfica, sendo possível promover processos de integração de bacias quando a geografia humana assim o permite.

Esta questão é ainda uma fonte de controvérsias, uma vez que, mesmo que a legislação brasileira não proíba, restrinja ou discrimine explicitamente a exportação de águas entre bacias, existem ao longo de todo o país fortes tendências riparianas que limitariam a disponibilidade hídrica aos usuários de uma determinada bacia, em detrimentos de eventuais exportações entre bacias vizinhas, e isto acontece independentemente do grau de urgência da bacia receptora, sendo necessário um pacto institucional onde entram a valer as complexas regras de dominialidade das águas que imperam no Brasil.

Este complexo e ríspido tema não só emergiu durante a longa e acalorada discussão que precedeu a concessão da outorga do PISF e esteve presente nas negociações de captação de águas do Rio Paraíba do Sul durante a última crise de abastecimento que sofreu a Região Metropolitana de São Paulo (2014-2016).

O ciclo de elaboração dos projetos do PISF em moldes modernos, definido como meta pela SEPRE em 1996 e, desde 1999, reafirmada pelo recentemente criado Ministério de Integração Nacional, estava praticamente concluído em 2000, com exceção dos estudos ambientais, cuja aprovação dependia mais de uma dezena de

ações espalhadas em juizados de primeira e segunda instância ao longo de vários estados do país⁴⁷ do que da vontade em julgar esses trabalhos por parte do corpo técnico do IBAMA ou a disposição do MI em atender as condicionantes impostas para a implantação do projeto.

Em 2001, com a saída do Ministro potiguar Fernando Luiz Gonçalves Bezerra, o governo federal sinaliza definitivamente que perdeu o interesse na obra e começa a deixar de lado novamente o projeto.

Os ministros que sucederam a Bezerra, com exceção do Senador paraibano Ney Suassuna⁴⁸, foram explicitamente contrários à obra e os estudos que ainda seguiam em andamento no contexto do Convênio com o INPE/FUNCATE não foram paralisados por força das dificuldades de cancelar contratos em andamento sem justificativas legais plausíveis.

Oficialmente o Governo FHC desiste de levar a frente o empreendimento em 29 de julho de 2001, como noticia a Folha de São Paulo:

“FHC DESISTE DE TRANSPOR O RIO SÃO FRANCISCO (Thomas Traumann - da reportagem local)

O presidente Fernando Henrique Cardoso desistiu de realizar a transposição do rio São Francisco, uma das suas promessas eleitorais das campanhas de 1994 e 1998. A decisão foi comunicada a assessores e parlamentares, segundo apurou a Folha.

Oficialmente, a obra, orçada em R\$ 3 bilhões, só não começou porque aguarda há dez meses a autorização do IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis). A construção continua incluída no Avança Brasil, o programa de obras do governo federal, e tem R\$ 200 milhões previstos no Orçamento deste ano.

Mas, na prática, a transposição não sairá do papel.

⁴⁷ Em julho de 2000 o MI protocolou a segunda versão do EIA/RIMA que contemplava as adequações solicitadas pelo Ibama e o conteúdo do documento ficou disponibilizado ao público e foram definidas as datas de realização das audiências públicas. Contudo, baseados em supostas falhas do EIA-RIMA, representantes do Ministério Público ingressaram com representação criminal e ação por improbidade administrativa no Ministério Público Federal do Distrito Federal contra o Presidente da República e o Diretor do Licenciamento do Ibama. Assim se inicia um longo processo e judicialização da licença ambiental que levaria cinco anos de discussão acalorada nos tribunais e na imprensa.

⁴⁸ À época o Ministro Ney Suassuna estava ainda mais preocupado em se defender de uma série de acusações por atividades prévias a sua posse como ministro que, mesmo favorável, pouco contribuiu para o desenvolvimento do projeto.

Planejado e adiado desde o reinado de D. Pedro 2º, o projeto de transposição previa a construção de uma espécie de rio artificial que levaria, por canais de irrigação, as águas da bacia do São Francisco na divisa entre Pernambuco e Bahia para o próprio Pernambuco, além de Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

A Folha apurou que, para evitar choque com as bancadas dos Estados beneficiados, o governo poderá manter a obra em suas previsões para o ano que vem. Mas será jogo de cena.

Na realidade, o governo vai substituí-lo por um plano de incentivo à agricultura familiar e ao plantio de árvores nas margens do rio São Francisco, orçado em R\$ 70 milhões. A maior parte das margens do rio sofre com desmatamento e assoreamento. O dinheiro já foi liberado para o Ministério da Integração Nacional, mas é disputado também pelo Ministério do Meio Ambiente.

Nos últimos três anos, estudos de engenharia, viabilidade técnica, impacto ambiental e audiências públicas sobre a obra consumiram cerca de R\$ 4 milhões.

"Agora não dá"

A decisão de abandonar o projeto da transposição foi transmitida pelo presidente nas últimas semanas a assessores e parlamentares. Nas conversas, o presidente usou como razão a atual seca no Nordeste, que reduziu a vazão do São Francisco para os níveis mais baixos dos últimos 30 anos.

Repetiu o argumento em entrevista publicada na sexta-feira no jornal "Correio Braziliense": "Transposição, agora, não dá. Não tem água no São Francisco", disse o presidente.

Na assessoria do Planalto, são enumerados outros quatro motivos para descartar a transposição. O primeiro é circunstancial. Segundo o próprio relatório de impacto ambiental encomendado pela Integração Nacional, a obra pode derrubar em até 10% a produção de energia da Chesf (a central hidrelétrica que utiliza as águas do rio) entre os reservatórios de Itaparica e Xingó.

Seria um efeito colateral politicamente indefensável em tempos de racionamento de energia.

Outra causa é política: o último grande defensor da ideia no governo, Fernando Bezerra (PTB-RN), foi defenestrado em maio do ministério da Integração. Seu substituto, Ramez Tebet (PMDB-MS), não tem interesse no projeto nem base eleitoral no Nordeste.

Além disso, a construção tem oposição dos políticos da Bahia, Sergipe e Alagoas, os Estados de onde a água sairia para chegar a Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba.

O terceiro motivo foram os seguidos adiamentos do projeto no governo FHC. Mesmo se as obras comesçassem amanhã, em ritmo acelerado, dificilmente FHC conseguiria inaugurar ainda como presidente o primeiro dos seis trechos da transposição.

Os assessores palacianos informaram que seria contraproducente o governo iniciar uma obra tão gigantesca sem saber se teria apoio do próximo presidente.

Por último, FHC disse nas conversas que o governo não tem dinheiro. Os R\$ 3 bilhões estimados para a transposição equivalem ao orçamento anual da Eletrobrás. Os defensores da transposição argumentam que o governo federal gastou R\$ 850 milhões para combater os efeitos da seca de 1999...⁴⁹

Se após essas declarações ainda existia alguma esperança nos apoiadores do governo FHC⁵⁰ que eram partidários da obra para que FHC fizesse algum gesto, mesmo que simbólico, sinalizando o interesse em dar início às obras do PISF, a crise energética de 2001 – 2002, que estava começando, afastou definitivamente qualquer possibilidade de desativar sequer um único megawatt de potência instalada diante de uma crise resultado da combinação da falta de investimentos na geração e na transmissão de energia elétrica e de uma estiagem prolongada, que reduziu drasticamente os níveis dos principais reservatórios de água no país, nas regiões Sudeste e Nordeste.⁵¹

⁴⁹ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2907200109.htm>

⁵⁰ Os Governadores dos Estados receptores da Transposição à época eram grandes entusiastas do PISF, Tasso Jereissati no Ceará, José Maranhão na Paraíba e Garibaldi Alves Filho no Rio Grande do Norte eram além de favoráveis ao projeto, membros da base aliada de sustentação do segundo governo FHC.

⁵¹ https://pt.wikipedia.org/wiki/Crise_do_apagão

6. A GESTÃO PRECONIZADA NA INSERÇÃO REGIONAL DO PROJETO

O modelo de gestão proposto à época previa “a participação do setor privado, através do mecanismo contratual de concessão, nos serviços de operação e manutenção das obras comuns aos Estados do Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco”⁵².

Os serviços referidos teriam seu espaço de prestação restrito aos eixos Norte e Leste, ficando por conta das entidades estaduais de gestão a operação e manutenção dos sistemas de aproveitamento das águas transposta localizados fora do caminho principal das águas sãofranciscanas.

Um contrato de concessão era o instrumento através do qual se daria a prestação dos serviços relativos à operação e manutenção das obras, tendo-se o cuidado de preservar interesses dos usuários das águas em face da situação de monopólio (a operadora seria a única a oferecer os serviços de entrega de água bruta aos Estados) criado com o sistema proposto bem à moda, que se convencionou denominar neoliberal, hegemônica na época.

O estudo chegou inclusive a arrolar requisitos qualificativos do perfil do concessionário, baseando-se na legislação disponível sobre licitações e concessões. Seu escopo apresentou alguns requisitos necessários à pré-qualificação do concessionário, além de oferecer duas opções para o desenvolvimento de um marco regulatório do componente tarifário relativo aos custos de operação e manutenção. Para sobrepujar o inconveniente da situação monopolista foi proposto o procedimento regulatório de se simular a existência de um mercado competitivo para assim extrair balizadores capazes de evitar abusos tarifários.

As vantagens e características das duas opções de regulação da concessão foram adequadamente explicitadas para que a esfera decisória governamental pudesse fazer escolha norteada.

Como critério simplificado para a adoção de um ou outro sistema, sugeriu-se os parâmetros: (i) o valor presente da eficiência esperada da empresa e (ii) o valor presente dos investimentos necessários.

⁵² Capítulo relativo à Gestão do empreendimento incluído nos Estudos de Inserção Regional. FUNCATE, última versão datada em 2000.

A depender a eficiência da concessionária, emerge como mais adequada a “Regulação por Preços Máximos” quando em situação de baixa eficiência e, caso contrário, a opção pela “Regulação pelos Custos de Serviços” seria mais viável quando a empresa auferisse eficiência mais pronunciada.

Eficiência e necessidade de investimento (deste, a parcela remanescente, posto que a maior parte já tinha sido implantada pelo Governo Federal) eram os dois principais aspectos a serem em lados diferentes da balança da tarifação dos serviços contratados por um prazo equivalente ao período de amortização do capital.

A proposta alertava para o risco comum à institucionalização de serviços públicos, descrevendo o ciclo vicioso de ineficiência operacional passível de incorporar-se tanto em entidades públicas quanto privadas em sua dinâmica produtiva de bens ou serviços.

A inserção de uma entidade privada como operadora e/ou mantenedora do PISF, conforme já mencionado, implicava em relevante transferência de poder decisório aos mecanismos de mercado e, conseqüentemente, relevante perda da discricionariedade nas decisões estatais, gerando distorções alocativas da perspectiva sócio-político-ambiental e distanciando-se de formas socialmente aceitas de provisionar a prestação desses serviços.

A reação governamental tem lugar através da regulação tanto do preço como da qualidade de serviços. Na entidade privada, tal reação leva ao declínio do lucro e decorrente evasão do capital privado, o que por sua vez impacta ainda mais o padrão performático da operadora. Chega então o momento, via estatização, do restabelecimento do padrão aos níveis aceitáveis.

Nesta etapa, as entidades são recapitalizadas com recursos públicos, possivelmente promovendo melhorias no padrão performático da organização a curto e médio prazos. Entretanto, devido à existência de um “atrator estranho” que em maior ou menor espaço de tempo leva a administração pública ao desvio, recorrentemente há perdas de eficiência e, nesses casos, normalmente recorre-se à introdução de subsídios com os quais se mantém as tarifas artificialmente estáveis, sem repasse aos usuários do projeto. Diante de tal quadro de incremento de gastos públicos, o natural é o retorno do discurso pela privatização da entidade, o que reposiciona a situação no ponto de partida do ciclo.

Em termos organizacionais, havia a previsão das seguintes entidades como integrantes do modelo de gestão:

- a) Função e regulação exercida pela Câmara Técnica do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, responsável pelas decisões políticas e estratégicas, com atuação permanente, desde a fase de investimento até a operação;
- b) Órgão Estatal ou Paraestatal, através do qual se daria a execução das obras, portanto com atuação restrita à fase de investimentos;
- c) Agência Executiva, criada pelos Estados beneficiados (PE, RN, PB e CE) tendo a função de planejamento da operação do sistema com vistas a atender à programação de suprimento hídrico adequado a cada Estado, além de fiscalizar a atuação da entidade;
- d) Empresa Concessionária, contratada e remunerada pelos mesmos Estados para responder pela operação e manutenção do empreendimento.

A questão da dominialidade das águas em cada um dos cursos fluviais das bacias receptoras foi igualmente enfrentada no contexto dos estudos. Assim, situações complexas como o das águas reservadas em obras de propriedade da União localizadas em rios de domínio de um determinado Estado ou, ao contrário, águas reservadas em obras de propriedade dos Estados em rios de domínio da União foram particularmente identificadas e discutidas. Além da questão das águas subterrâneas, cinco situações típicas foram identificadas:

- Águas locais contidas em reservatórios estaduais, construídos em rios de domínio da União;
- Águas locais contidas em reservatórios de propriedade da União, construídos em rios de domínio estadual;
- Águas transpostas contidas em reservatórios estaduais, construídos em rios de domínio da União ou dos Estados;
- Águas transpostas contidas em reservatórios de propriedade da União, construídos em rios de domínio estadual ou da União.

Note-se que a proposta de Gestão do PISF contida nos Estudos de Inserção Regional, mesmo impulsionada sob os auspícios dos ventos neoliberais da época do Governo FHC não vingou, sendo repelida nos governos Lula e Dilma e,

aparentemente, também descartada durante interregno de Temer (2016-2018), visto que, durante todos esses anos, o MI protagonizou sem concessões de espaço ou delegação de tarefas, seja para a iniciativa privada ou pública, todos os atos que puderam ser associados com o PISF.

7. AS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS FINAIS DO EIA-RIMA E A CONTEXTUALIZAÇÃO REGIONAL DA OBRA (2001-2007)

O governo Lula quando assumiu em janeiro de 2003 não tinha uma posição tomada em relação ao PISF. Apoiadores de Lula fundamentalmente das Bacias receptoras advogavam em favor da obra. Importantes grupos de opinião, particularmente intelectuais sediados no Sudeste e praticamente a maioria dos ambientalistas se somavam aos grupos organizados dentro da Bacia do São Francisco que eram radicalmente contra qualquer tipo de intervenção que representasse retirada de águas do Rio São Francisco para além dos limites geográficos da bacia.

O problema era tão complexo que o Presidente Lula delegou a seu Vice-presidente José de Alencar, mediante decreto emitido em junho de 2003 para a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de analisar as propostas existentes sobre o PISF e propor medidas para viabilizar as mesmas.

O Grupo de Trabalho seria composto por representantes da Vice-Presidência da República, que ademais coordenaria o grupo, a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional.

José de Alencar também não tinha uma posição tomada em relação à obra e ao longo dos anos que acompanhou as negociações sobre o projeto sempre manteve uma posição de isenção que o credenciou para mediar entre os grupos antagônicos, favoráveis e desfavoráveis à implantação da obra.

Hoje se pode afirmar que a delegação de tão importante tarefa a um Vice-presidente de origem mineira (Alencar era oriundo de Montes Claros, Alto São Francisco) e peculiares características de mediador foram decisões chaves para dirimir diferenças, inclusive entre ministros do mesmo gabinete, como as já popularizadas diferenças entre Ciro Gomes (Ministro da Integração) e Marina Silva (Ministra do Meio Ambiente) em relação ao PISF.

Pode-se dizer que a verdadeira maratona de eventos públicos em que foi discutido o PISF por iniciativa do Grupo de Trabalho Interministerial e do próprio Vice-presidente exauriu grande parte dos questionamentos e, sobretudo, forneceu garantias de que as reivindicações inadiáveis da Bacia Doadora como a Revitalização Hidroambiental seriam efetivamente atendidas.

À época o CBHSF, criado em 2001⁵³ e presidido por José Carlos Carvalho, antigo Ministro de Meio Ambiente do Governo FHC, era um importante polo de oposição ao projeto, alegando, dentre outros argumentos, que o Rio São Francisco sequer dispunha de um Plano Diretor que avaliasse efetivamente o Balanço Hídrico da Bacia, condição primária para qualquer intervenção de porte na mesma.

Deste período podemos resgatar três importantes elementos da perspectiva da Gestão Hídrica: a elaboração do primeiro PDBH do Rio São Francisco nos moldes da Lei 9.433 (concluído em 2004), o início das ações de revitalização na bacia e a emissão pela ANA da Outorga definitiva do projeto. Estes dois últimos temas voltaremos posteriormente.

Quanto ao processo de licenciamento ambiental propriamente dito, ainda hoje se alegam deficiências. O procedimento de emissão de um Termo de Referências deficitário (ou neste caso da adoção por parte do órgão licenciador de um Termo de Referência disponibilizado pelo empreendedor em sua primeira versão em 1994) fez com que muitos temas não tenham sido efetivamente estudados, inclusive pelo fato de não estarem agendados quase dez antes da análise do documento final.

O procedimento de sucessivas emissões de listas de condicionantes e o atendimento das mesmas por parte dos empreendedores de forma avulsa mostrou suas limitações e, após sucessivas reapresentações de alguns itens do EIA-RIMA, várias questões foram consideradas salgadas, mesmo que houvesse deficiências, alegando que, no contexto do processo em andamento, e quase uma década de análise, o não atendimento dessas questões não poderia ser causal de novos adiamentos na emissão da respectiva Licença Prévia da obra.

Neste sentido cabe destacar que o primeiro estudo arqueológico profundo das áreas diretamente impactadas pelas obras ocorreu no marco do Projeto Básico Ambiental, executado ao longo da implantação da obra, sendo um dos temas que o EIA-RIMA negligenciou de forma manifesta. Estes estudos mostraram uma caatinga populosa num passado não muito longínquo (3.000 – 500 antes do presente) com uma produção de artefatos líticos bastante sofisticados e uma cerâmica mais modesta.

⁵³ Pensava-se que a Agência Nacional de Águas seguiria com o mesmo ímpeto na instalação de Comitês de Bacias Hidrográficas em rios federais. Uma análise retrospectiva mostra que, após o esforço concentrado no São Francisco, fruto das pressões políticas e a conflitividade que havia na bacia, o processo de instalação de CBH's passou por longo e lento processo e vinte anos depois ainda não foi concluído.

7.1. A Revitalização Hidroambiental da Bacia do São Francisco

A formulação do Programa de Revitalização Hidroambiental da Bacia Hidrográfica do São Francisco (PRHA) foi inicialmente formulado no final do Governo FHC⁵⁴.

Um verdadeiro clamor de diferentes setores políticos e sociais dos estados ribeirinhos vinha alertando sobre a situação hidroambiental do Rio São Francisco e levantando a imperiosa necessidade de promover uma ampla revitalização dessa bacia hidrográfica, considerada o principal recurso hídrico disponível no semiárido nordestino.

Esta situação política e as expressas recomendações do MMA (com José Carlos Carvalho como ministro) levaram ao MI, responsável pelo PISF, a assumir a tarefa de formular um Plano de Revitalização amplo da bacia (PRHA).

A urgência do PRHA não era só uma necessidade decorrente do fato da revitalização se constituir, no futuro, numa condicionante relevante para a aprovação do PISF. O objetivo expresso do MI era o de melhorar as condições hidroambientais da bacia que se supunha à época, com capacidade de suporte para fazer frente a uma longa série de intervenções que se encontravam planejadas, cujo objetivo era a exploração dos recursos hídricos do São Francisco e seus principais tributários⁵⁵.

No contexto do ano de 2000, o MI, considerava que, dada a situação atual da bacia e as amplas atribuições desse Ministério em matéria de desenvolvimento harmônico do Brasil como nação seria impreterível assumir o compromisso de elaborar e executar um amplo plano de revitalização que permitisse melhorar as condições hidro ambientais em que se encontra a bacia hidrográfica do Rio São Francisco.

Assim, além de promover ações de infraestrutura hídrica para prover água de forma segura para extensas regiões do Nordeste Brasileiro, o MI com o PRHA se comprometia a contribuir no desenvolvimento de uma série de ações de melhoria da qualidade hidroambiental que permitiriam aumentar a quantidade e qualidade da oferta hídrica da bacia e as condições socioambientais das populações ribeirinhas.

⁵⁴ A primeira versão do Programa de Revitalização Hidroambiental da Bacia Hidrográfica do São Francisco data de 2000 e foi oficializado pelo Decreto Presidencial, de 5 de junho de 2001, que instituiu o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. A implementação teve início efetivo em 2004, já no Governo Lula, quando efetivamente foram contempladas verbas nos Planejamentos Plurianuais do Governo Federal para os quadriênios de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, garantido os recursos para a implementação das ações.

⁵⁵ A iminência da concessão de outorga dado PISF deflagrou um processo de pedidos de outorgas preventivas de importantes projetos, muitos dos quais ainda hoje não saíram da prancheta de projetos ou ficaram com dimensões bem mais modestas do que as inicialmente previstas. Como exemplos bastam citar os projetos de Jaíba e Salitre cujas outorgas iniciais eram muito maiores. A implantação de tarifas pelo uso de água bruta na Bacia veio fazer com que esses projetos revisassem drasticamente suas demandas.

Como referência para a formulação do PRHA foram seguidas as recomendações elaboradas pelo Painel sobre Transposições entre Bacias do 2º Fórum Mundial sobre Águas que tinha ocorrido na Haia em março do mesmo ano da formulação do PRHA (ano 2000).

De forma sucinta estas recomendações estabeleciam o seguinte:

- ✓ As bacias receptoras devem, para ser objeto de intervenção, se encontrar em condições de escassez de águas que não possa ser suprida localmente mediante outras ações técnica e economicamente viáveis;
- ✓ Os recursos hídricos da bacia de origem devem ser compatíveis com a transposição proposta e as perdas sofridas pela bacia de origem devem ser compensadas, entendendo-se as compensações num sentido amplo e não restrito ao exclusivo pagamento pelo uso das águas;
- ✓ Deve ser evitado qualquer tipo de dano ambiental substancial, tanto para a bacia de origem quanto para as bacias receptoras;
- ✓ Não deverão ocorrer alterações socioculturais, tanto para a bacia de origem quanto para as bacias receptoras, incluindo neste contexto problemas de índole emocional ou religiosa;
- ✓ Os benefícios decorrentes das transposições devem ser equitativamente distribuídos entre as bacias receptoras e a bacia de origem.

Assim, o PRHA proposto pretendia, no contexto da bacia do Rio São Francisco, atender às recomendações do Fórum Mundial das Águas, tendo por objetivo “abordar diretamente os problemas ambientais da bacia, as melhorias das condições socioambientais das populações ribeirinhas e, particularmente, a promoção da equidade em matéria de investimentos do setor hídrico entre as bacias de origem e as bacias receptoras de transposições”⁵⁶.

Decorridos quatorze anos do início da implementação do PRHA e mais de dezoito de sua formulação inicial, pode-se afirmar que o PRHA não passou de um mero paliativo e uma fonte de financiamento para ações inadiáveis como o saneamento básico de cidades ribeirinhas e a disseminação de ações de oferta hídrica descentralizadas de importante valor.

⁵⁶ Texto extraído do PRHA elaborado em 2000 pela Acquatool Consultoria contratada por FUNCATE/MI.

Quando olhamos para os objetivos propostos, se pode assegurar que as ações das medidas mitigadoras do PBA da obra talvez tenham tido, localmente, um protagonismo que supera as do PRHA, que pretendia constituir-se no Programa que iria fazer as devidas compensações ambientais na Bacia doadora, fato que nem de forma restrita se pode dizer que ocorreu.

São muitas as falhas que levaram o PRHA da Bacia do São Francisco a não ter seus objetivos atingidos. Em primeiro lugar, mesmo concebido de forma articulada por setores e regiões de intervenção, o PRHA rapidamente se converteu uma rubrica a mais do orçamento da União onde podiam ser inserir emendas, desde que atendesse aos amplos critérios setoriais e espaciais estabelecidos no programa.

Pouco tempo depois do início de sua implantação, com uma coordenação que nunca primou pela necessidade de manter algum tipo de unidade e coerência no contexto do programa, o mesmo definiu numa centena (ou mais) de ações pontuais, desconexas.

A deficitária dinâmica de implantação levou inclusive a gerar uma vergonhosa lista de obras paralisadas ou concluídas, mas que na prática não funcionavam porque os futuros operadores das mesmas renegavam de assumir os compromissos de operação das obras, com diversas alegações de fragilidade, elevado consumo energético ou falta de sustentabilidade econômica das obras construídas.

Estes impasses institucionais, marcadamente no que se refere a obras de saneamento básico, enfrentou as concessionárias de saneamento dos estados e o braço executor do programa (CODEVASF), englobando uma longa série de problemas, sendo confirmável que, em alguns casos, falhas e defeitos nos processos construtivos, pouca adequação dos equipamentos implantados com os que a concessionárias utilizavam rotineiramente eram efetivamente confirmáveis.

Não obstante, a principalmente resistência das concessionárias em assumir a gestão de determinados SAA's e SES's de comunidades de pequeno porte se baseava na incapacidade para fazer frente à gestão destes sistemas, para os quais não estavam preparadas nem administrativa nem tecnicamente.

Surge aqui novamente a problemática da gestão, tanto dos recursos hídricos como dos serviços associados. O PRHA ao produzir um amontoado de obras desconexas, sem prever formas mais modernas de gestão destes sistemas como consórcios ou

instituições paraestatais como os SISAR's cearenses reduziu ainda mais a eficácia de suas ações.

Uma completa revisão do PRHA é uma tarefa de gestão inadiável que deve ser abordada, quanto antes, para que os recursos gastos sejam efetivamente aproveitados pelas populações e, fundamentalmente, para que as aplicações de novos recursos sigam uma estruturação planejada que almeje os objetivos do programa.

Nesse sentido não podemos esquecer que a questão da revitalização da bacia foi colocada como condicionante para a implantação do PISF. Alguns setores advogaram pela completa conclusão do PRHA como condição para o início das obras e, mesmo que esta tese não tenha prosperado pelo fato de significar o adiamento "Sine die" do início das obras do PISF, uma vez que sempre se poderia argumentar que a revitalização da bacia não estava concluída, a forma com que o PRHA vem sendo administrado e a constatação de que o mesmo reduziu sensivelmente sua eficácia também são problemas de gestão hídrica que devem ser contemplados no contexto do PISF.

7.2. O processo de concessão da outorga e suas consequências operacionais (2000 – 2005)

O pedido de outorga do denominado à época "Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional", hoje PISF data de fevereiro de 2001⁵⁷.

As características diferenciadas em relação às práticas usuais de outorga de direitos de uso de recursos hídricos como o fato de que este empreendimento não poderia ser associado a um único tipo de uso específico das águas, sendo intrinsecamente e usos múltiplos, onde se contempla abastecimento de populações urbanas e rurais, usos industriais variados, dessedentação de rebanhos, irrigação de culturas baixo diversas modalidades e dimensões e aquicultura.

Não obstante, todos estes usos seriam atendidos pelo empreendimento de forma indireta, ampliando a oferta hídrica local mediante a efetiva adução de vazões e mediante a melhoria das condições de operação dos reservatórios de regularização

⁵⁷ O Relatório Técnico que acompanhou o pedido foi elaborado por Acquatoool Consultoria sob Contrato FUNCATE/MI em finais de 2000 e início de 2001.

das bacias receptoras, principalmente aumentando a garantia do suprimento hídrico para o desenvolvimento sustentável da região.

Devido a essas características da obra, o responsável reivindicava a concessão de outorga de direito de uso de águas sob uma modalidade não praticada antes pelo poder concedente federal, que poderia denominar-se "outorga de águas para fins de aumento da segurança hídrica de usos múltiplos"; isto é, o suprimento hídrico para atender usos múltiplos de uma forma complementar, em relação aos mananciais localizados nas bacias receptoras.

Essa complementaridade tinha como consequência uma modalidade diferenciada de exploração do empreendimento, que deve ser vista como uma obra estruturante do setor hídrico, indutor de projetos essenciais para o desenvolvimento regional e a melhor gestão da água.

A principal característica do projeto seria sua intermitência e flexibilidade de operação que permitiria, inclusive, alocar para o projeto águas com pouca ou nenhuma utilidade para outros usos, na medida em que poderiam ser consideradas "águas secundárias" do rio São Francisco, estabelecendo um paralelo com o conceito amplamente utilizado pelo setor energético de "energia secundária", isto é, excedentes de geração que oferecem escassa garantia de suprimento e que devem ser utilizados no período em que estão disponíveis ou, irremediavelmente, serão perdidos.

Assim, para fins de formalização da solicitação de outorga, o empreendedor: Ministério de Integração Nacional solicitou outorga de direito de uso de águas de domínio federal provenientes da regularização do reservatório de Sobradinho e do regime natural do rio São Francisco em seu trecho sub-médio, para fins de aumento da segurança hídrica de usos múltiplos localizados em áreas dos estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte, com as seguintes características já conhecidas:

O Eixo Leste, com local de captação no município de Floresta - PE, com coordenadas geográficas 8° 48' 34,72" S e 38° 24' 23,62" E, Vazão máxima instantânea de adução de 28 m³/s e Vazão máxima média diária de adução de 25,2 m³/s.

- Eixo Norte, om local de captação no município de Cabrobó - PE, com coordenadas geográficas 8° 32' 43,32" S e 39° 27' 19,86", Vazão máxima instantânea de adução: 99 m³/s e Vazão máxima média diária de adução: 89,1 m³/s.

Neste contexto, a outorga ressaltava que parte das vazões supracitadas (20 m³/s de vazão máxima instantânea) seriam alocada para usos dentro da própria bacia hidrográfica do rio São Francisco, no estado de Pernambuco e deveriam ter um tratamento similar a outras outorgas que pleiteavam águas sãofranciscanas no contexto da bacia.

À época do pedido, a normatização da prática de concessão de outorgas de direito de uso de águas federais, baseadas na lei 9.433 na recentemente implantada Agência Nacional de Águas se encontrava ainda em fase de consolidação.

A referida lei, que redefiniu completamente o panorama legal brasileiro em matéria de recursos hídricos tentando mudar o paradigma setorial da gestão hídrica promovendo uma abordagem integrada ainda carecia de uma completa regulamentação.

Durante o período compreendido entre a sanção da lei 9.433 e a efetiva definição da SRH/MMA como poder concedente federal (mediante o Decreto nº 2.972, de 26 de fevereiro de 1999), período ao qual já nos referimos, foram praticadas volumosas outorgas para fins de irrigação que, segundo uma análise da estrutura administrativa da época, teriam sido feitas com base na antiga lei de irrigação. Para completar a confusão do setor na época decreto citado não fez menção aos procedimentos a serem adotados para a concessão de outorgas.

O panorama jurídico em relação a outorgas de águas de domínio federal mudou definitivamente quando se atribuiu o poder concedente Agência Nacional de Águas (ANA), estabelecida mediante a Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2.000.

A referida lei trata da criação da agência que se constitui no novo poder concedente no domínio das águas federais e incorpora também algumas normas em matéria de outorgas que não tinham sido contempladas pela lei 9.433, particularmente quanto à concessão de outorgas de empreendimento hidrelétricos, atividade que a ANA, mesmo sendo responsável, jamais revisou nenhuma outorga de UHE's já instaladas

em 2003 e, ao longo destes mais de vinte anos de funcionamento, só se limitou a referendar outorgas praticadas antes da vigência da lei 9.433⁵⁸.

O estabelecimento de critérios e normas para que os usuários façam seus pedidos de outorga de uma forma mais ordenada, englobando uma única peça jurídica é abordado na Instrução Normativa do MMA nº 004 de 21 de junho de 2.000, escassos meses antes a solicitação de outorga do PISF.

Para fins de outorgas, interessam as questões tratadas no Artigos 4 e 6 da lei nº 9.984, onde é facultada a expedição de outorga por parte da ANA e definida a condição de outorga preventiva, mecanismo orientado a reservar montantes de água passíveis de outorga, de modo a facilitar o processo de planejamento de grandes empreendimentos.

Para contextualizar a outorga concedida ao PISF é relevante lembrar que nos anos que precederam a implantação da ANA o exercício do poder concedente das águas de domínio da União na bacia do rio São Francisco tinha sido particularmente ativo e prolífico.

A SRH/MMA, encarregada das outorgas antes da criação da ANA, informava em 2000 que a demanda consuntiva sujeita a outorga na bacia do rio São Francisco seria da ordem de 736 m³/s⁵⁹, englobando neste valor as outorgas efetivamente concedidas tanto de águas de domínio federal como estadual, as solicitações de outorga em análise na época da consulta (87 m³/s) e uma série de empreendimentos catalogados como "em estudo, implantação ou implantados", mas que não solicitaram ainda outorga de uso de recursos hídricos. A tabela 1 apresenta estes valores, discriminados por estado.

A tabela reproduzida abaixo não é fidedigna de nenhuma situação pela que atravessou a Bacia do São Francisco e tem exclusivamente valor histórico para mostrar no cenário que se pretendia apresentar à época. Já em 2004, quando se

⁵⁸ Vicente Andreu, Diretor-presidente da Agência Nacional de Águas (ANA), em evento público em 2015 assegurou perante uma ampla plateia que, com base na Resolução Conjunta ANA-ANEEL 1305 DE 20/11/2015, até finais de 2017 as outorgas de todas UHE do São Francisco se encontrariam regularizadas nos moldes da Lei 9.433, começando pela UHE de Três Marias, cuja concessão de geração estava sendo questionada.

Na prática, e numa clara afronta às normas estabelecidas para outorga de todo e qualquer tipo de uso de águas, nenhuma outorga de UHE's foi revisada e em 5/9/2016, o mesmo Presidente da ANA assinou a Resolução Nº 1047 onde isenta de revisão de outorgas todas as UHE's em funcionamento em 2003, eternizando a inexistência das outorgas das UHE's pré-existentes a 2003, ou seja, a imensa maioria.

⁵⁹ Comunicação da SRH/MMA ao MI na época da solicitação da outorga.

realiza o primeiro PDBH do São Francisco, estudos mais sérios revisaram esses valores e as demandas locais reais diminuem drasticamente.

Tabela 1: Quadro Resumo de Demandas Outorgadas para Usos Consuntivos na Bacia do São Francisco segundo a SRH/MMA no ano de 2000

| UF | Pleitos de Outorga tramitados na SRH / MMA | | | Projetos em Estudo, em Implantação ou Implantados | Outorgas emitidas pelo DNAEE / ANEEL em rios federais | Outorgas emitidas pelos Estados | Demandas Consuntivas a montante de Sobradinho | Demandas Consuntivas a jusante ou na bacia hidráulica de Sobradinho | Total de Demandas Outorgadas |
|--------------|--|---------------------------------------|---------------------------|---|---|---------------------------------|---|---|------------------------------|
| | Empreendimentos Outorgados | Em Análise ou Aguardando documentação | Indeferidos ou Arquivados | | | | | | |
| Alagoas | 8.977,50 | 9,70 | 0,00 | 50.650,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 59.637,20 | 59.637,20 |
| Bahia | 65.491,00 | 42.122,30 | 1.316,77 | 178.800,00 | 1.742,73 | 79.233,00 | 209.364,88 | 158.024,15 | 367.389,03 |
| Goiás | 0,00 | 316,89 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 316,89 | 0,00 | 316,89 |
| Minas Gerais | 101.073,37 | 6.339,19 | 581,56 | 13.200,00 | 4.030,00 | 75.700,00 | 200.342,56 | 0,00 | 200.342,56 |
| Pernambuco | 758,20 | 38.837,31 | 0,00 | 45.700,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 85.295,51 | 85.295,51 |
| Sergipe | 14.680,00 | 0,00 | 0,00 | 6.300,00 | 3.000,00 | 0,00 | 0,00 | 23.980,00 | 23.980,00 |
| Total | 190.980,07 | 87.625,39 | 1.898,33 | 294.650,00 | 8.772,73 | 154.933,00 | 410.024,33 | 326.936,86 | 736.961,19 |

(1) Fonte: Documento encaminhado pela SRH/MMA para SIH/MI em 20/07/2000

Da perspectiva do PISF, era de especial interesse identificar os montantes de demandas localizados a jusante ou no espelho d'água do reservatório de Sobradinho e os que se localizam a montante deste reservatório, uma vez que se supunha que este seria o manancial por excelência para suprir esse tipo de demandas.

Uma análise dos relatórios fornecidos pela SRH/MMA, onde são identificados local de captação, município e estado do usuário de águas outorgado, mostrou a seguinte situação:

- ✓ Haveria uma vazão outorgada ou em análise pelo poder concedente federal da ordem de 115 m³/s, localizada a jusante ou na bacia hidráulica do reservatório de Sobradinho (sub-médio e baixo São Francisco); este valor desconsideraria as outorgas emitidas pelo estado da Bahia em águas de domínio estadual por ser consideradas inexpressivas⁶⁰;
- ✓ Haveria, também, no mesmo trecho um elevado volume de demandas decorrentes de empreendimentos catalogados como "em estudo, implantados ou em fase de implantação", que não se submeteram a solicitações de outorga, atingindo montantes da ordem de 158 m³/s.

Em consequência, segundo a SRH/MMA no ano de 2000, a distribuição das demandas consuntivas seria aproximadamente a seguinte:

- ✓ 327 m³/s de demandas consuntivas localizadas a jusante ou na bacia hidráulica do reservatório de Sobradinho;

⁶⁰ Vejam aqui uma das hipóteses que o tempo demonstrou estar rotundamente errada. As demandas estaduais da Bahia cresceram vertiginosamente, tanto no Rio Corrente como no Rio Grande, não só se manifestando expressivas como ameaçando a capacidade de regulação do próprio Reservatório de Sobradinho.

- ✓ 410 m³/s de demandas consuntivas localizadas a montante do reservatório de Sobradinho.

Outras informações disponíveis à época mostravam que esses valores não refletiam a situação de demandas consuntivas na bacia no ano de 2000 e o Relatório de Pedido de Outorga tornou-se um elemento de confronto entre o MI, autor dos estudos e SRH/MMA detentor do poder de conceder outorgas até chegada da Agência Nacional de Águas.

As diferenças decorriam do fato de trabalhar com demandas planejadas pelos diferentes usuários, a serem atingidas em diferentes horizontes de planejamento⁶¹.

Prova disto eram as diferenças entre as vazões efetivamente praticadas por alguns usuários e os valores nominais outorgados, como nos casos dos Distritos de Irrigação Nilo Coelho em Pernambuco e Jaíba em Minas Gerais.

Por outro lado, observava-se que a soma dos valores de vazões outorgadas e em análise a montante do reservatório de Sobradinho atingiam valores semelhantes às vazões mínimas previstas para esse trecho de rio, o que inviabilizaria a navegação e sinalizaria para a existência de futuros conflitos pelo uso dos recursos hídricos neste trecho do mesmo, fatos que vieram a se confirmar a estiagem interanual 2013-2017(?).

Da perspectiva do PISF, estas informações contribuiriam nos seguintes aspectos:

- ✓ Considerava-se à época recomendável uma reavaliação das outorgas para irrigação na região do médio São Francisco⁶², sob pena de se estabelecer conflitos inevitáveis e de difícil solução como a navegabilidade do rio e as funções ambientais nos períodos de estiagem⁶³;
- ✓ Embora no sub-médio São Francisco a situação da oferta hídrica se mostrava ainda viável, isso dependia fundamentalmente das condições de regularização de vazões provida pela Barragem de Sobradinho, para o qual deviam ser estabelecidos horizontes realistas de expansão da área irrigada localizada imediatamente a montante do Reservatório de Sobradinho (Bacias

⁶¹ Aqui, o Barão de Münchhausen que tinha auxiliado tanto nas primeiras versões do PISF se apresenta com toda sua tenacidade criando cenários para os quais não existia nenhum tipo de viabilidade e volta novamente a complexar o debate com hipóteses pouco realistas. Não devemos esquecer que a maioria dos projetos de irrigação da Bacia do São Francisco tinha saído da do mesmo "Think tank" consultado por Andrezza nós já longínquos anos de 1980.

⁶² Questão que de fato ocorreu quando foi implantada a cobrança pelo uso dos recursos hídricos na BHSF, o que levou a revisar as vazões outorgadas de vários projetos de irrigação para valores mais realísticos.

⁶³ Este problema forma efetivamente confirmados anos depois, particularmente na estiagem 2013-2017)

do Corrente e Grande), no que se considerava, inclusive, um eventual conflito com a geração de energia elétrica na cascata de usinas da CHESF.

Os estudos realizados à época pelo PISF mostraram que o impacto adicional do projeto no baixo São Francisco era pouco significativo.

Mas, como a outorga de direito de uso de águas de domínio da União é efetivada mediante ato administrativo do poder concedente a concessão entrou no pantanoso campo da discricionariedade do poder concedente para praticar o ato administrativo da outorga, um espaço carregado de pressões de todo tipo e de questionamentos técnicos e políticos muito complexos.

A legislação vigente deixa um amplo espaço para a normatização e regulação das concessões de outorgas mediante a emissão de peças normativas. Nesse contexto se insere a Resolução 37/2004 do CNRH que trata de outorgas e autorizações para construção de barragens e a já mencionada Instrução Ministerial nº 004 de 21 de junho de 2.000 (MMA).

Ambas as peças normativas se inscrevem no que definimos como discricionariedade da Administração Pública, entendida como a liberdade da mesma de agir dentro dos limites legais, baseando-se nos critérios de oportunidade e conveniência para a realização de seus atos.

Entretanto, algumas normas estabelecidas na Instrução Normativa nº 004 do MMA extrapolaram, a juízo do empreendedor do PISF, o conceito de discricionariedade do poder público, permitindo que o processo de solicitação de outorga pudesse se estender no tempo, sem a devida manifestação do poder outorgante.

Essa liberdade é concedida pelo Art. 18, pertencente ao Capítulo XII da citada Instrução Normativa do MMA, que dispõe:

..."O MMA/SRH poderá, a qualquer tempo, exigir a apresentação dos documentos comprobatórios necessários ao processo de outorga ou, ainda, solicitar a complementação dos documentos apresentados e informações adicionais, quando forem considerados insuficientes.".

Com base no referido artigo, o poder concedente adiou durante mais de quatro anos o pedido de outorga do PISF, visto que se encontrava facultado, a qualquer tempo, isto é, em qualquer etapa da análise do pedido de outorga, para solicitar ao

empreendedor qualquer tipo de complementação ou informações adicionais, transformando assim a instrução do processo numa sucessão de solicitações capazes de protelar a análise da outorga quanto tempo o poder concedente julgou pertinente.

Neste sentido, e seguindo as recomendações das modernas escolas de administração pública, logico seria que o poder concedente procedesse definindo previamente diferentes etapas na instrução do processo, estabelecendo prazos e exigências a serem atendidas em cada uma das etapas, de modo que exista, por parte de qualquer empreendedor, uma clara apreciação da duração do processo e das etapas nas quais será obrigado a disponibilizar informações, relatórios, estudos e demais informações. Encerrado este prazo, a apreciação do pedido deveria limitar-se aos documentos solicitados e, em função do mérito dos mesmos, conceder ou negar um determinado pedido de outorga.

Outra questão relacionada com a discricionariedade do poder público no processo de outorga, diz respeito à intervenção do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) na análise e apreciação de pedidos de outorga encaminhados ao poder concedente.

Conforme estabelecido pela Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos nº 008, de 21 de junho de 2000, este colegiado criou uma Câmara técnica de análise de projetos com o objetivo de:

..."Acompanhar, analisar, estudar e emitir parecer sobre projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados..." (inciso I do Art. 2 da Resolução 008 do CNRH) ..."

A interpretação dada ao inciso III, do Art. 35, da lei 9.433/97, por parte da Resolução nº 008 do Conselho aparentemente incorre em duas contradições de preocupantes consequências:

- A primeira contradição diz respeito ao fato que, na medida em que o CNRH seja diretamente envolvido na análise de projetos na etapa de concessão de outorgas, ele ficaria, posteriormente, impedido de avaliar recursos administrativos de qualquer tipo, em evidente contradição a uma de suas principais atribuições, que consiste em se constituir em última instância contenciosa – administrativa, para a qual podem ser

interpostos recursos, no caso de um determinado empreendedor não concordar com ato administrativo do poder concedente;

- A segunda contradição se refere ao fato de que a análise de projetos em fase de concessão de outorgas pode ser entendida com uma extrapolação das atribuições do referido colegiado, na medida em que a concessão de outorgas é prerrogativa exclusiva da instituição que detêm o poder concedente, sendo que as atribuições do CNRH em matéria de análise de projetos refere-se às questões relacionadas com as medidas compensatórias associadas aos mesmos, incluídas nos procedimentos de licenciamento ambiental e parte constante dos Estudos de Impacto Ambiental ou como é no caso do PISF, a discussão do PRHA da Bacia do São Francisco.

A discricionariedade do poder público foi amplamente exercida pela Agência Nacional de Águas e tão só, quase cinco após a solicitação de outorga, o PISF a obteve definitivamente: Resolução Nº 411, de 22 de SETEMBRO DE 2005 da Agência Nacional de Águas.

Contrariando a tendência que tinha imperado nos processos de outorga nos últimos anos da década de 1990, a outorga concedida pode se dizer que é a das menores dimensões possíveis sem atingir o indeferimento. Na decisão são sentados alguns aspectos que irão pautar longos anos de discussão e análise.

O primeiro aspecto diz respeito à reafirmação dos preceitos da Lei 9.433 quanto às prioridades no atendimento das demandas, concedendo de forma irrestrita o bombeamento de águas para abastecimento humano durante qualquer situação hídrica da Bacia do São Francisco, contradizendo importantes formadores de opinião que sustentavam a não concessão desse título ao PISF.

Quanto às outras demandas orientadas à melhoria da segurança hídrica, a Resolução de outorga as confina a uma reduzida faixa de tempo onde o bombeamento do PISF é uma demanda que consome excedente de água da Bacia que de outro modo contribuiria para o alagamento do Baixo São Francisco.

Hoje com o Eixo Leste operando de forma restrita e o Eixo Norte praticamente concluído, no contexto de uma longa estiagem que abrangeu tanto a bacia doadora como as bacias receptoras essas vazões consideradas ínfimas na época da resolução, hoje são recebidas com algaravia e grande orgulho de ter podido vencer

mais de onze longos anos que demandou a construção⁶⁴ e tirar a Cidade de Campina Grande de longo e triste racionamento que vinha sofrendo há anos.

Resta discutir ainda a sustentabilidade da obra que foi concebida para bombear até 127 m³/s nos dois eixos e, durante longos períodos se manterá com vazões que não superam por força da outorga os 26,4 m³/s.

O custo associado de manutenção de infraestrutura por longos períodos ociosa deve ser muito bem avaliado, sendo este o objeto de capítulos posteriores.

Quanto à eficácia da outorga, a oportunidade da conclusão do Eixo Leste tirou por terra qualquer tipo de questionamento em relação à prioridade e importância da obra. A exequibilidade e condições de sustentabilidade da mesma são ainda um capítulo em discussão.

⁶⁴ A primeira retroescavadeira do Exército Brasileiro começou a funcionar em 17 de junho de 2007 iniciando as obras do Canal de Adução do Eixo Norte em Cabrobó – PE.

8. O PERÍODO DA CONSTRUÇÃO DO PISF E A MODELAGEM DE SUA GESTÃO (2005-2016)

Em 2005, quando ainda o MI era chefiado por **Ciro Gomes**⁶⁵, as obras do PISF se encontravam praticamente em condições de ser licitadas. Não obstante, a elaboração dos editais, fragmentando as obras em dezenas de lotes de modo a evitar manipulações monopolísticas e as consultas aos órgãos de controle levaram dois longos anos de preparação onde não faltaram frustradas tentativas de publicação dos editais e revisões decorrentes de recomendações do TCU que, com certo pioneirismo avaliou os editais antes de serem lançados publicamente.

No governo da época existia a certeza de que um escândalo durante o processo licitatório adiaria o início das obras por décadas. Além do inovador pedido de revisão dos editais por parte do TCU, o MI tomou outra medida de precaução que mostrou grande eficácia para controlar indiretamente os preços das licitações, demonstrando a exequibilidade dos contratos.

Esta medida consistiu na concessão ao Exército Brasileiro, sem prévia licitação, dos lotes mais problemáticos das obras (as captações dos Eixos Leste e Norte e seus trechos iniciais) que intervinham em áreas vizinhas a terras indígenas e eram muito susceptíveis de serem questionadas por problemas socioambientais.

A medida não era inédita. Fazia já longos anos que o Exército Brasileiro, através de seus Regimentos e Batalhões de Engenharia vinha intervindo na duplicação da BR-101 nos Estados de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte e essas equipes bem treinadas e fortemente equipadas podiam competir com as maiores empreiteiras do país que, por força do esquema de contratação, tiveram que se apresentar de forma separada ou formando pequenos consórcios, uma vez que as condições dos editais tinham sido formuladas para evitar a cartelização⁶⁶.

Os preços contratados para maioria dos lotes de obras licitados se mostraram inclusive mais baixos do que o mercado estimava na época, e várias contratações foram consideradas inexecutáveis por muitos especialistas, previsões que não se

⁶⁵ O Ministro **Ciro Gomes** é um político cearense entusiasta do PISF desde a versão do projeto desenvolvida na primeira década dos anos de 1990, em seu estado. Desde essa data acompanha o projeto e inclusive cedeu os recursos físicos e humanos da COGERH/CE em 1994 quando era governador desse estado.

⁶⁶ Não deixa de ser importante salientar que o Ministro da Integração Nacional na época em que foi dado início às obras do PISF era o político baiano **Geddel Vieira Lima**, outrora opositor ferrenho à obra e atualmente denunciado por irregularidades no exercício de cargos públicos que, curiosamente não incluem nenhuma denúncia por irregularidades no contexto da construção do PISF.

comprovaram, havendo ocorrido uma única situação de inadimplência grave no Lote 8 do Eixo Norte, arrematado pela empreiteira Mendes Junior que posteriormente entrou em processo falimentar não havendo sócios capazes de dar continuidade às obras.

Muitas coisas ocorreram nas estruturas corporativas das grandes empreiteiras desde 2007 até a presente data. Muitos foram as denúncias e condenações associadas com obras públicas de grande porte.

O PISF não esteve alheio a essa verdadeira epidemia que assolou o país, podendo-se afirmar preliminarmente que as salvaguardas adotadas para a contratação dos grandes lotes das obras principais do PISF blindaram de forma eficiente grande parcela do empreendimento diante dos problemas de sobre faturamento e corrupção que viram à tona nesse período.

Uma detida consulta aos Relatórios de Acompanhamento e Acordões do TCU nos últimos anos mostram que as irregularidades que ocorreram se limitaram a obras secundárias e de baixo valor relacionadas ao PISF, como é o caso de obras de saneamento em municípios que são banhados por rios receptores ou, inclusive obras de saneamento vinculadas PRHA da Bacia do São Francisco que estão sofrendo Tomadas de Contas Especiais.

O esforço construtivo não deixou de lado a questão da posterior Gestão das Obras e neste período se destacam sucessivos estudos desenvolvidos sobre a Gestão efetiva do PISF, de autoria da Fundação Getúlio Vargas.

O motivador inicial destes estudos foi a exigência, por parte da ANA, no âmbito do pedido de Outorga definitiva para o PISF, da elaboração do CERTOH – Certificado de Avaliação da Sustentabilidade de Obra Hídrica, com ênfase na avaliação da sustentabilidade operacional do PISF.

Os estudos concluídos em 2005 tiveram como objetivo principal “a definição das condições gerais e específicas, mediante as quais os governos dos Estados beneficiados pelo projeto e a instituição responsável pela operação dos sistemas de adução interagirão no sentido de garantir a sustentabilidade administrativa, econômico-financeira e operacional necessária à operação e manutenção da

infraestrutura hídrica do Projeto de Interligação e ao uso eficiente das águas das águas aduzidas aos Estados.”⁶⁷.

À época, a compreensão governamental era de que a Companhia de Eletrificação do São Francisco (CHESF) detinha o perfil ideal (ela própria, ou uma concessionária sua, a ser criada) para assumir o comando operacional do PISF: “Os entendimentos em andamento demonstram consenso em torno do arranjo regional proposto integrado pelo Conselho Gestor e pela criação de uma empresa subsidiária da CHESF encarregada de operar e manter a infraestrutura do Projeto de Integração: a CHESF-Água. Esta empresa entregará água nos portais estaduais estabelecidos no Projeto de Integração a entidades gestoras a ser designadas pelos Estados, mediante as condições contratuais estabelecidas reciprocamente e reguladas pelo Conselho Gestor.”⁶⁸.

Este último, criado no contexto do Sistema de Gestão do PISF⁶⁹ e que será a entidade gestora, máxima instância deliberativa e mediadora, com participação da União e dos Estados. Inicialmente as funções mapeadas para o Conselho Gestor seriam:

- ✓ Aprovar o Plano de Gestão Anual do Projeto de Integração;
- ✓ Definir as regras de alocação da água entre os Estados receptores;
- ✓ Regular a prestação dos serviços da Operadora Federal do PISF (à época estabelecido como sendo a denominada “CHESF-Água” e hoje recaindo essa responsabilidade na CODEVASF) fixando inclusive as bases de remuneração dos mesmos (composição das planilhas de custo, taxas de administração, etc.);
- ✓ Dirimir conflitos entre a operadora federal do PISF e os Estados.

Em razão daquele consenso, o trabalho da FGV foi desenvolvido assumindo como decisão tomada a existência de uma Operadora Federal do PISF (inicialmente a CHESF, hoje a CODEVASF).

Assim sendo, a Fundação atuou com o apoio do MI, da Casa Civil e em “conexão permanente com os interlocutores estaduais de forma a se estabelecer as condições

⁶⁷ FGV, 2005a, “Estudo de Sustentabilidade Institucional Administrativa, Financeira e Operacional do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional”, Ministério da Integração Nacional, Relatório 1, Avaliação das Estruturas Institucional e Administrativa de Gestão dos Recursos Hídricos dos Estados”.

⁶⁸ Com algumas alterações o Conselho Gestor proposto pela FGV em 2005 foi criado pela Resolução ANA Nº 2.333, DE 27-12-2017

⁶⁹ Sistema formalizado mediante Decreto da Presidência da República Nº 5.995 de 2006.

para celebração de um Pacto pela Sustentabilidade do Sistema de Interligação entre a União e os Governos dos Estados receptores. ”, (FGV, 2005a – citação Nº 66).

O pacto, firmado em 2005 entre o Governo Federal e os Estados receptores, abrangeu os seguintes tópicos (FGV, 2005a – citação Nº 66):

- Arranjo institucional e legal do Sistema de Gestão da Integração (União e Estados) com definição do Conselho Gestor;
- Procedimentos para formalização da Operadora Federal do PISF;
- Diretrizes para reformulação dos sistemas estaduais de gestão de recursos hídricos;
- Condições para delegação da outorga e operação dos reservatórios federais pela ANA e pelo DNOCS;
- Critérios para repartição da vazão e dos custos pelos Estados receptores:
 - Diretrizes para implantação da cobrança pelo uso da água nos Estados receptores: “cobrança pelos serviços de adução de água bruta”;
 - Definição dos mecanismos legais, institucionais e financeiros que garantam a O&M do Empreendimento envolvendo:
 - Definição dos instrumentos contratuais a serem celebrados entre os Governos Estaduais e usuários, e a Agência Operadora Federal do PISF e o Conselho Gestor;
 - Estrutura tarifária dos serviços de transposição: (custos fixos, custos variáveis, taxa de administração, etc.);
 - Garantias de ressarcimento dos custos de O&M à Agência Operadora Federal do PISF.

O modelo proposto pela FGV, em consonância com seus interlocutores governamentais, previa duas dimensões institucionais, a saber, (i) dimensão macro institucional, formada pelo Conselho Gestor, pela Agência Operadora Federal do PISF e pelas interseções com os sistemas estaduais de gestão de recursos hídricos; (ii) dimensão micro institucional, formada pelas entidades que operariam a integração das bacias nos respectivos Estados, no âmbito de seus sistemas de gestão de recursos hídricos (que inclui Conselho Estadual, Comitês, Associações de Usuários, companhias estaduais de gestão de recursos hídricos ou entidades

congêneres) e outros atores (os poderes públicos estaduais e suas instituições, os usuários, outros atores privados etc.).

Em seu relatório final de setembro de 2005, a FGV consolida o modelo de gestão com a seguinte formatação relativa às entidades e suas competências:

- (i) Conselho Gestor, contratante da operadora federal e das operadoras estaduais;
- (ii) Entidade Operadora da Infraestrutura Federal, que seria a concessionária recebedora da delegação do MI para operação e manutenção do sistema implantado;
- (iii) Entidades Operadoras Estaduais, responsáveis pela infraestrutura hídrica interligada ao PISF;
- (iv) Órgão regulador (que a FGV deixa em aberto considerando que poderia ser a ANA ou o próprio MI) seria o responsável pela fixação de tarifas a serem pagas à operadora federal pelo serviço de adução de água do São Francisco⁷⁰.

Note-se que neste último relatório da FGV, já não aparece explicitamente o nome da CHESF ou CHESF- Água como “Entidade Operadora”, tendo-se optado pela denominação genérica, visto que já, àquela altura, começava a ganhar força o questionamento de que um usuário de águas do São Francisco não poderia assumir a condição de operador de um sistema de uso de águas conflitante com a atividade principal da empresa, no caso, a geração de energia.

Agregava-se à objeção o fato de a criação de uma subsidiária da CHESF demandaria igual esforço político de aprovação no Congresso Nacional do que a criação de uma nova entidade operadora com fins específicos, tese essa, desde o princípio, adotada por Sarmiento e Molinas em artigo publicado em 2011⁷¹.

Nos debates governamentais de época, a superação da ideia de utilizar a CHESF como Operadora Federal do PISF não apontou para a inserção de qualquer outra instituição existente, vinculada ou não ao MI, para cumprir o papel de “Entidade Operadora”, posto que, o consenso que tinha levado inicialmente a FGV a não

⁷⁰ FGV, 2005b, “Estudo de Sustentabilidade Institucional Administrativa, Financeira e Operacional do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional”, Ministério da Integração Nacional, Relatório 4, Arranjo Institucional, Operacional e Econômico-financeiro para a Gestão do Projeto de Integração de Bacias – Proposta Concertada entre a União e Estados”. FUNCATE,

⁷¹ Sarmiento, F. J.; Molinas, P. A. Gestão das Águas da Transposição do Rio São Francisco no Nordeste Brasileiro. World Water Congress, 14. 2011, Porto de Galinhas – PE. Proceeding..., IWRA, 2011.

discutir a decisão de inclusão da CHESF, fora posterior à percepção unânime da impertinência de se delegar tal missão (de operação do projeto) a outros órgãos já existentes, ainda que àquele(s) com atuação regional no campo dos recursos hídricos nordestinos.

Os raros argumentos favoráveis à delegação sempre se basearam exclusivamente na visão de oportunidade de “salvação” do pretense cessionário e não passaram da propositura. Afinal, nunca pareceu razoável a nenhum decisor fazer uso de um projeto da importância do PISF como tábua de salvação institucional de qualquer órgão em estado falimentar de legitimidade, tal o risco de submergirem juntos: o cessionário e o projeto.

Obviamente, passada mais de uma década destas reflexões e diante a mudança no comando do governo federal recai atualmente sobre a CODEVASF a função de Operadora Federal do PISF, pelo menos até que o futuro governo federal que assume suas funções em janeiro de 2019 se manifeste a esse respeito.

Os trabalhos de modelagem institucional com a colaboração da FGV continuaram e em dezembro de 2009 foi concluído o que se denominou “Modelo de Gestão do PISF”, desenvolvido como forma de consolidar a evolução do posicionamento oficial em torno do modelo de gestão para o empreendimento.

Várias alternativas de modelos institucionais foram estudadas, “desde a administração direta pelo próprio Ministério da Integração Nacional, até a contratação de firmas especializadas, parcerias público-privadas, organizações da sociedade civil de interesse público, entre outras.”⁷².

Nesse documento, as vantagens e desvantagens de cada alternativa foram arroladas e debatidas à luz de dez critérios de tomada de decisão, chegando-se à conclusão de que “todas apontaram para a necessidade de o Ministério da Integração Nacional se estruturar adequadamente para absorção dessa atividade de natureza perene, por meio de uma organização transparente, eficaz, efetiva e ágil.” (Grifo nosso, MI, 2009).

Como modelo recomendado, sugeriu-se a “criação da Águas Integradas do Nordeste Setentrional – AGNES, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sob a

⁷² MI, 2009, “Modelo Gestor do PISF – Resumo Executivo”, Brasília, dezembro de 2009.

regulação da Agência Nacional de Águas (ANA), nos termos da lei nº 9.984/2000 e lei nº 12.058/2009, com a missão de desenvolver:

- ✓ uma cultura nova, em que prevaleçam valores e crenças compatíveis com os princípios da eficiência, eficácia, efetividade e, em especial, da transparência;
- ✓ um conjunto de competências profissionais que facilitem uma adequada leitura dos cenários presente e futuro da gestão, de forma a garantir hoje e sempre ações adequadas e sustentáveis;
- ✓ uma prática centrada em vivência pessoal de situações próprias de gestão, de forma a constituir a realidade de princípios das já mencionadas eficiência e eficácia.

Um Projeto de Lei (PL) foi então esboçado e exaustivamente debatido pelo Governo Federal, bem como no âmbito do Conselho Gestor do PISF. A versão final, apresentada em 07 de dezembro de 2010, na 13ª. Reunião Ordinária daquele Conselho recebeu a chancela de todos os conselheiros como é resgatado no documento de Sarmento e Molinas de 2011 já citado.

No texto do PL, o Conselho Gestor era previsto com uma composição de treze membros titulares e respectivos suplentes, representando a União, os Estados receptores, o Comitê da Bacia do São Francisco e os comitês das bacias hidrográficas receptoras, tendo as seguintes competências (Art. 10):

I – estabelecer diretrizes para a elaboração do plano de gestão anual;

II – aprovar o plano de gestão anual a ser proposto pela Operadora Federal, assim como as suas revisões;

III – integrar a gestão do PISF com a gestão da água nas bacias receptoras; e

IV – conciliar interesses entre a Operadora Federal, as Operadoras Estaduais, os Estados Receptores e a União. ”

Na Seção II do PL, que trata do contrato de prestação do serviço de adução de água bruta, estabelece-se que “a Operadora Federal celebrará contrato de prestação do serviço de adução de água bruta com seus usuários. ”. No caso dos Estados receptores, o contrato será firmado entre a Operadora Federal e a Estadual, pelo

prazo final do instrumento de outorga de direito de uso dos recursos hídricos emitido pela ANA.

Dentre as competências da AGNES, vinculada ao MI, consta no Artigo 19:

I – prestar o serviço de adução de água bruta por meio do PISF; II – receber as demandas de vazão dos seus usuários;

III – propor a divisão de vazões entre os Estados Receptores, no âmbito do plano de gestão anual;

IV – elaborar e propor o plano de gestão anual ao Conselho Gestor do PISF;

V – encaminhar ao Conselho Gestor do PISF relatórios sobre a execução, a manutenção, a conservação e a operação da infraestrutura do PISF, assim como relatórios disponibilizados pelos usuários acerca das infraestruturas a jusante dos pontos de entrega; e

VI – realizar atividades adicionais vinculadas ao objeto.

A principal fonte de recursos da AGNES seriam as tarifas recebidas pela prestação do serviço de adução de água bruta do PISF. A União promoveria a capitalização inicial da AGNES por meio de integralização em dinheiro, conforme dotações consignadas no orçamento da União, ou bens suscetíveis de avaliação.

A ideia de uma nova instituição que operasse o PISF se estingue quase que ao unísono com o Governo Dilma. Já em agosto de 2015, Controladoria-Geral da União / Secretaria Federal de Controle Interno já alertava em Relatório Nº 201503324 alguns problemas que poderiam surgir se fosse escolhida a CODEVASF como Operadora Federal do PISF:

1. Realização de despesas por meio de Ação Governamental que não está prevista para atividades de manutenção e operação do PISF;
2. Disponibilidade insuficiente de Informações para o planejamento das atividades necessárias para a Operação e Manutenção do PISF;
3. Incerteza quanto ao impacto do custo da energia elétrica;
4. Assunção de responsabilidades fora da competência da legal atribuída à Operadora Federal;
5. Falta de estrutura física e de pessoal para atendimento das atribuições de Operadora Federal do PISF;

6. Atraso na definição e inserção das Operadoras Estaduais nas atividades do PISF.

Parte da problemática elencada pela CGU em 2015 ainda persistem, outras foram recentemente sanadas por estudos complementares realizados pela FGV, restando ainda com maior atraso as providências que deviam ser tomadas pelos Estados Receptores.

Neste sentido, embora sejam reconhecíveis os avanços na área da gestão dos recursos hídricos no Brasil, o passar dos anos esvazia o mais frequente dos argumentos utilizados para justificar, não apenas no Nordeste, mas em todo o país, a abissal distância entre o preconizado pela legislação e o que efetivamente foi implantado dentre os instrumentos das políticas de recursos hídricos, tanto em nível nacional como estadual.

Ainda neste capítulo mostramos como passados vinte anos da promulgação da Lei 9.433 nenhuma UHE construída antes dessa data passou por uma revisão de sua outorga e a alegação de que a legislação federal era muito recente (1997 / 2001) é um o argumento que já não explica boa parte da profundidade do abismo acima descrito.

Transcorrido tanto tempo perguntamo-nos como explicar que um arcabouço jurídico tão avançado não tenha tocado a maioria sequer das elites políticas dirigentes. E o que dizer da efetivação prática do caráter participativo que deveria engajar a sociedade, o cidadão comum?

Mesmo naqueles ambientes onde a água é fator de sobrevivência cotidiana, portanto onde é de se esperar que a estrutura normativa faça sentir seus efeitos prioritariamente, a situação continua muito abaixo do desejável, apesar dos esforços empreendidos, dos quais o CBHSF é uma verdadeira ilha, isolada num contexto realidades estaduais pouco colaborativas, quando não adversas.

O fato é que em imensos rincões do mundo real do que podemos chamar de Nordeste Setentrional, termos como “Comitê de Bacia” e “Associação de usuários de água” são termos exóticos.

Para não falar do arrepio da sociedade quando algum grupo político em disputa anuncia que a simples concordância de seu adversário com a iminente implantação

da cobrança pelos acessos à água bruta é denunciada como a invenção de mais um novo imposto, lembrando que água cai do céu e “só um herege poderia ter a desfaçatez de taxar”. Atitudes com essas tornam anêmicos os dois principais atributos de validade da toda norma jurídica: o ético e o social.

Essas questões pertencem ao assunto em tela, mas não na escala fragmentária da população. Conforme mencionado, os Estados receptores, representados por seus respectivos governadores, assinaram em 2005 com a União o pacto pela sustentabilidade do PISF.

O documento foi parte de uma estratégia do Governo Federal que, para além de garantir a sustentabilidade da operação da infraestrutura hídrica a ser implantada pelo projeto, enxergava uma oportunidade única para fazer avançar os sistemas de gestão de recursos hídricos nos estados receptores de forma global.

Afinal, na área de influência do PISF, a água aduzida de domínio federal se junta às águas de domínios estaduais, fazendo com que a totalidade dos recursos hídricos disponibilizados necessite ser gerida de forma sustentável, o que exige, sem sombra de dúvidas, algum tipo de cobrança pelo uso desses recursos.

Na forma pactuada, o que o Governo Federal pretendia era que os governos estaduais, prioritariamente os Estados atendidos pelo PISF, se engajarem efetivamente no aparato institucional do setor de águas, para além da mera criação ou reestruturação formal das operadoras estaduais, condição imposta pelo pacto e pelas condicionantes da outorga emitida pela ANA.

Tacitamente, o sentido dessa estratégia abriga a percepção da incipiência da valoração política diante dos fatos (em particular, aqueles gerados pela recorrência das secas e enchentes) e da norma vigente.

Hoje ainda não há certeza de que a estratégia adotada tenha resultados favoráveis para o projeto, com base na constatação simples de que os Estados receptores, ao fazerem suas análises econômicas - financeiras, concluem que é muito mais atrativo se estruturarem institucional e operacionalmente para bem gerir seus recursos hídricos, minimizando assim a “importação” de águas sãofranciscanas, do que esperarem por uma conta mensal relativamente elevada e cercada de precauções de combate à inadimplência.

Tanto as simulações de tarifas realizadas em 2005 com as recentemente publicadas servem para referenciar monetariamente o provável impacto que a estratégia idealizada poderá ter enquanto instrumento catalizador da dinâmica de efetivação da política de águas preconizada em lei.

Neste contexto é relevante destacar que os valores de pouco mais de 80 centavos de real por metro cúbico transpostos efetivamente e de pouco mais de 20 centavos de real por metro cúbico “potencialmente disponibilizado” não consideram os ganhos sinérgicos nos reservatórios receptores em cada Estado. O aproveitamento operacionalmente eficiente poderá reduzir sensivelmente tanto as vazões aduzidas como os custos unitários finais da água bruta em cada Estado e assim permitir fazer frente valores pagos relativos aos custos variáveis do fornecimento de água bruta.

O caminho que levaria para uma condição desejável de operacionalidade da política de recursos hídricos nos Estados é ainda muito longo e muito precisará ser testado e adaptado durante a caminhada. Porém, pontos focais como o aparelhamento das entidades gestoras, o treinamento de recursos humanos, e mesmo o planejamento do uso dos recursos hídricos “importados”, além da hierarquização da infraestrutura necessária a dar capilaridade às águas ainda requer muitos esforços dos governos estaduais.

Neste contexto é inegável que o Estado do Ceará apresenta, dentre os Estados receptores as melhores condições para fazer frente aos custos das águas do PISF:

- 1) Dispõe de uma cobrança pelo uso dos recursos hídricos já sedimentada com mais de dez anos de experiência;
- 2) Dispõe de quase todas as obras complementares para que as águas do PISF possam ser consumidas nos grandes centros de demandas do Estado;
- 3) Dispõe de dois grandes reservatórios (Castanhão e Orós) para aproveitar os efeitos de ganhos sinérgicos nos reservatórios receptores;

Melhorias no sistema de gestão em todos os Estados receptores são necessárias, independentemente do início de operação do PISF. As deficiências a contornar precisam ser enfrentadas pois não se atenuam com o tempo, mesmo que pare a suspeita de que a postergação nos Estados receptores do enfrentamento dessas questões esconde uma aposta de bastidores que supõe que o PISF só funcione de

forma excepcional e diante das crises hídras cíclicas que assolam a região e os custos associados, bem menores aos atuais custos com operações como de Carro-pipa ou adutoras emergências encontrem uma amortização bem mais leve para os Estados do que os cálculos apresentados atualmente.

9. REFLEXÕES E CONCLUSÕES PARCIAIS

Ao longo das últimas décadas, quando se deu consecução ao desenvolvimento do projeto de engenharia definitivo do PISF, bem como aos estudos básicos norteadores das concepções físicas da obra, constata-se um trato preponderantemente técnico na lida dos governos federais que se sucederam. Pode-se afirmar que desde o Governo Itamar Franco, Lula e Dilma o núcleo de profissionais responsáveis pela coordenação técnica do projeto pouco foi alterada.

Os vários ministros que comandaram a pasta da Integração Nacional desde 1994, quando ainda se denominava, convergiram para a percepção de que um projeto complexo - como o é o PISF -, não há lugar para interferências políticas.

As dificuldades enfrentadas pelo Governo Federal em sua faina com a implantação do PISF nunca foram pequenas. Na esfera pública, não raramente, problemas estruturais administrativos não resolvidos acumulam-se de gestão para gestão e agravam-se pelo adiamento das soluções demandadas.

A pergunta mais imediata suscitada pelos estudos concerne às providências institucionais, no sentido de garantir que um projeto polêmico, sesquicentenário e, para muitos, depositário e portador do futuro desenvolvimento social e econômico do Nordeste Setentrional não ingresse na seara das restrições operacionais dos órgãos da administração direta e na hipertrofia resultante das dificuldades de acompanhar as mudanças de paradigmas, mal que acomete e sufoca vários órgãos da administração pública.

No Volume, cujo capítulos elencamos num sumário preliminar apresentado a seguir abordaremos Modelo de Gestão Institucional do PISF como ele efetivamente deverá funcionar nos próximos meses e suas interações como a Bacia doadora e suas instituições, Agência e CBHSF.

10. SUMÁRIO PRELIMINAR DA SEGUNDA PARTE

- 1. Modelo de Gestão Institucional a ser adotado (FGV 2018)**
- 2. Modelo de Governança e Sustentabilidade do Projeto**
- 3. Avaliação da Capacidade de Gestão de Recursos Hídricos dos diferentes atores envolvidos no PISF**
- 4. O PISF no contexto do CBHSF e do PDBHSF 2016 – 2025**
- 5. Sustentabilidade Econômica, Financeira, Operacional e Ambiental do PISF**
- 6. Plano de Gestão Anual (PGA'S), instrumentos contratuais e garantias exigidas para os estados receptores**
- 7. Conclusões e Recomendações ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF)**
- 8. Problemas ainda pendentes, O PISF a Médio e Longo Prazo**