

A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO NORDESTE BRASILEIRO

THE GOVERNANCE OF WATER RESOURCES IN NORTHEAST BRAZIL

Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça¹

Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional – Mestrado e Doutorado – e Professora do Curso de Graduação em Direito (UNIFOR, Fortaleza/CE, Brasil)

Emília Aguiar Fonseca da Mota²

Especialização em Direito, Processo e Planejamento Tributário (UNIFOR, Fortaleza/CE, Brasil)

ÁREA(S): direito administrativo; direito ambiental.

RESUMO: A gestão dos recursos hídricos é uma discussão que segue em evidência no mundo porque a água ocupa lugar de referência nos ecossistemas e nas sociedades modernas. No Brasil, as discussões convergem na direção da escassez da água, que representa uma ameaça para o desenvolvimento socioeconômico de

algumas regiões, sobretudo a região Nordeste. Uma das alternativas para reduzir os impactos causados pela seca na região foi a obra de transposição das águas do rio São Francisco. O objetivo deste estudo foi avaliar a efetividade das obras de transposição do rio São Francisco quanto aos princípios que regem a governança da água. Para tanto, foi empregado o método indutivo, buscando as respostas para os

¹ Pós-Doutora em Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Foi Coordenadora e Professora Titular do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Católica de Quixadá (UNICATÓLICA), Professora aposentada da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Coordenadora-Geral do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direito Administrativo e Tributário (GEPDAT). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Direito Tributário. *E-mail:* liridacalou@unifor.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/8379193041530131>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-5710-7499>.

² Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (2003), Especialização em Direito, Processo e Planejamento Tributário pela Universidade de Fortaleza (2020), Especialização em Direito Processual: Grandes Transformações pela Universidade da Amazônia (2007) e Especialização em Direito e Processo Administrativo pela Universidade de Fortaleza (2006). Atualmente é Advogada da Ordem dos Advogados do Brasil. *E-mail:* emiliamota2705@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/9755380044703003>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0489-3742>.

problemas suscitados a partir de referências já publicadas, principalmente artigos científicos. A análise evidenciou que as políticas públicas necessárias para o pleno aproveitamento do PISF foram ineficazes e que o projeto não se mostrou uma alternativa adequada para a consecução da Política Nacional de Recursos Hídricos. Nesse cenário, é indispensável a integração entre gestores e atores sociais na criação de redes voltadas não apenas para a melhor gestão dos recursos hídricos, mas ao desenvolvimento sustentável da região.

ABSTRACT: *The management of water resources is a discussion that remains in evidence in the world because water occupies a place of reference in ecosystems and modern societies. In Brazil, discussions about water scarcity pose a threat to the socioeconomic development of some regions, especially the Northeast. One of the alternatives to reduce the impacts caused by drought in the region was the work to transpose the waters of the San Francisco River. The objective of this study was to evaluate the effectiveness of the works to transpose the São Francisco river in terms of the principles that govern water governance. For this purpose, the inductive method was used, seeking answers to problems, mainly in scientific articles. The analysis showed that the public policies necessary for the full use of the PISF were ineffective and that the project did not prove to be an adequate alternative for the achievement of the National Water Resources Policy. In this scenario, it is essential to integrate managers and social actors in the creation of networks geared not only to better management of water resources, but to the sustainable development of the region.*

PALAVRAS-CHAVE: governança; política nacional de recursos hídricos; transposição do Rio São Francisco; Nordeste; direito.

KEYWORDS: *governance; national water resources policy; transposition of the San Francisco River; Northeast; law.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Governança da água; 2 A governança dos recursos hídricos no Brasil; 3 As obras de transposição do rio São Francisco; 4 A inefetividade das obras de transposição quanto aos princípios da governança da água; Considerações finais; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Water governance; 2 The governance of water resources in Brazil; 3 The transposition works' of the Sao Francisco river; 4 The ineffectiveness of the transposition works regarding the principles of water governance; Final considerations; References.*

INTRODUÇÃO

A governança é um conceito derivado das ciências políticas e da Administração Pública que incorpora um modelo horizontal de relação entre os atores públicos e privados no processo de elaboração das políticas. Em outras palavras, “o conceito de governança evoca diferentes acepções em distintos campos de conhecimento e contextos, sugerindo um sistema de regras legitimadas por um conjunto de indivíduos ou grupos em defesa de uma gestão imparcial dos interesses coletivos”³.

Por sua vez, a governança das águas pode ser compreendida como um conjunto de aspectos administrativos, políticos, sociais e econômicos voltados ao desenvolvimento de políticas e gestão dos recursos hídricos. De acordo com Soares⁴, a governança das águas não envolve apenas a gestão do abastecimento, mas também se relaciona com as políticas de saúde, saneamento básico, ordenamento do solo e preservação dos recursos naturais.

A gestão dos recursos hídricos é uma discussão que segue em evidência no mundo porque a água ocupa um lugar de referência nos ecossistemas e nas sociedades humanas. No Brasil, as discussões convergem para a questão da escassez da água, que representa uma ameaça para o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste, marcada pela ocorrência de grandes períodos de seca⁵.

Uma das alternativas para reduzir os impactos causados pela seca nos estados do Nordeste foi a elaboração do Projeto de Integração do rio São Francisco (PISF) com as bacias do Nordeste Setentrional, mais conhecida como obra de transposição do rio São Francisco. De acordo com Sarmento⁶, o projeto está inserido dentro da política do Plano Nacional de Recursos Hídricos e visa garantir segurança hídrica para 390 municípios do Nordeste Setentrional,

³ RODORFF, V. Governança da bacia hidrográfica do rio São Francisco: desafios de escala sob olhares inter e transdisciplinares. *RBCIAMB*, n. 36, p. 19-44, 2015.

⁴ SOARES, S. A. *Gestão de recursos hídricos*. Curitiba: Intersaberes, 2015.

⁵ FERREIRA, J. G. A transposição das águas do rio São Francisco na resposta à seca do Nordeste brasileiro: cronologia da transformação da ideia em obra. *Campos Neutrais*, v. 1, n. 2, p. 53-72, 2019.

⁶ SARMENTO, F. J. *Transposição do rio São Francisco: os bastidores da maior obra hídrica da América Latina*. São Paulo: Chiado, 2018.

distribuídos entre os estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, atendendo 12 milhões de pessoas.

Em suma, a ideia da transposição é garantir o acesso regular à água, o desenvolvimento humano, econômico e social para os moradores do Nordeste. No entanto, antes mesmo do começo das obras, já se questionava sobre a efetividade do projeto no que diz respeito ao aumento da disponibilidade de recursos hídricos e ao desenvolvimento socioeconômico da região.

O objetivo deste estudo foi avaliar a efetividade das obras de transposição do rio São Francisco e verificar se a execução do projeto se mostrou uma alternativa adequada para a consecução da Política Nacional de Recursos Hídricos. Acredita-se que, atualmente, muitos dos problemas relacionados à água podem ser atribuídos a falhas de governança nos diversos níveis, e não apenas em razão da sua escassez. A transposição do rio São Francisco é uma obra controversa, que ilustra bem essa dualidade.

Em relação aos aspectos metodológicos, foi empregado o método indutivo, buscando as respostas para os problemas suscitados a partir de referências já publicadas, principalmente artigos científicos, analisando e discutindo as contribuições culturais e científicas dos autores para o tema em estudo.

1 GOVERNANÇA DA ÁGUA

A expressão “governança” surgiu das reflexões conduzidas por várias entidades no início da década de 1990, entre as quais se destaca o Banco Mundial, que a define como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o seu desenvolvimento”⁷. Dessa forma, o conceito de governança está atrelado à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse social.

De acordo com Jacobi *et al.*⁸, o conceito de governança envolve abordagem mais participativa dos atores públicos e privados, de modo que os processos de tomada de decisão são construídos democraticamente. Por isso, o sistema de governança envolve três elementos: o político, que visa balancear interesses e realidades; o fator credibilidade, integrado por aspectos que contribuam para

⁷ THE WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, D.C: World Bank Publications, 1992.

⁸ JACOBI, P. R. et al. Transparência e a governança das águas. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, p. 63-75, 2016.

que as pessoas se sintam prestigiadas pelas políticas e a gestão em si, ou seja, uma estrutura que permita a execução das tarefas necessárias.

O conceito de governança não se confunde com o de governabilidade. A governabilidade diz respeito à possibilidade de diferentes combinações institucionais que podem produzir condições favoráveis ao exercício do poder. Já a governança é um processo em que novos caminhos teóricos e práticos são propostos a fim de estabelecer uma relação alternativa entre o nível governamental e as demandas sociais⁹.

Nesse viés, Jacobi *et al.*¹⁰ acrescentam que:

O conceito de governança não pode ser entendido, apenas, como uma construção ideológica, mas como exercício deliberado e contínuo de desenvolvimento de práticas cujo foco analítico está na noção de poder social que media as relações entre estado, sociedades civis e agentes econômicos e que podem ampliar os mecanismos de democracia participativa na medida em que as práticas oriundas das mediações poderão provocar e promover espaços antes inexistentes de participação social.

Por outro lado, falhas nos processos de governança normalmente refletem negativamente no desempenho dos governos, gerando consequências como desperdícios de recursos públicos, falhas na entrega dos serviços e ausência de transparência¹¹. Por isso, a obtenção de uma boa estrutura de governança é imprescindível para o desenvolvimento das sociedades modernas, sobretudo quando envolve decisões sobre recursos naturais escassos, como é o caso da água.

Para Jacobi *et al.*¹², as práticas de gestão dos recursos hídricos precisam ser estruturadas em torno da ideia de que a água é um bem comum e de que os serviços relacionados ao seu uso não podem ser regidos pelo mercado. Há,

⁹ CUNHA FILHO, A. J. C. C. *Governança pública* – Um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

¹⁰ JACOBI, P. R. et al. Transparência e a governança das águas. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, p. 64, 2016.

¹¹ NARDES, J. A. R. *Da governança a esperança*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

¹² JACOBI, P. R. et al. Transparência e a governança das águas. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, 2016.

no entanto, aqueles que ainda defendem uma visão contrária, de que a água deve ser vista como recurso econômico, centrando a governança na lógica do mercado.

Dessa forma, nota-se que a chamada “crise da água” é também uma crise de governança, porque a ausência de um consenso teórico dificulta a adoção de princípios globais e atrasa a promoção da justiça social.

O conceito de governança das águas, assim como a governança de modo geral, ainda segue em evolução. Na realidade, as discussões sobre governança evidenciam que o campo das águas não possui um “centro natural de gravidade”, pois, em nível global, há uma série de atores e interesses concorrentes. Usando outra expressão, não existe um consenso real para lidar com a ciência da água¹³.

De acordo com Ruscheinsky¹⁴, a governança das águas diz respeito às formas pelas quais os atores interagem em diferentes níveis e como essa interação é guiada por um conjunto de regras formais, como a legislação, e informais, como as normas sociais. Para Jacobi *et al.*¹⁵, a governança das águas representa um conjunto de sistemas políticos, sociais e administrativos que regulam o desenvolvimento e a gestão dos recursos hídricos, além do fornecimento de água em diferentes níveis da sociedade, orientando o uso deste recurso.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define a governança da água como:

O conjunto de políticas, institucionais e administrativas, práticas e processos (formais e informais) através dos quais as decisões são tomadas e implementadas, as partes interessadas podem articular seus interesses e ter suas preocupações consideradas, e os órgãos gestores são responsabilizados pela gestão da água.¹⁶

¹³ RIBEIRO, N. B.; JOHANSSON, R. M. F. Discussões sobre governança da água: tendências e caminhos comuns. *Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. esp., p. 1-22, 2018.

¹⁴ RUSCHEINSKY, A. *Governança, riscos socioambientais e educação as águas*. São Paulo: Appris, 2019.

¹⁵ JACOBI, P. R. et al. Transparência e a governança das águas. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, 2016.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Principles of Water Governance*. OECD Publishing, 2015.

Ressalte-se que a governança das águas depende de fatores como a mobilização social, a capacidade do Estado em assimilar decisões externas e a criação de instrumentos jurídicos que legitimem a participação social nestas decisões. Ela pressupõe a participação descentralizada, atuação em rede integrada e ganho de poder dos atores envolvidos na gestão, interagindo com todos os sujeitos ativos nos processos de decisão¹⁷.

1.1 PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA DEFINIDOS PELA OCDE

A OCDE surgiu em setembro de 1961, a partir da iniciativa dos Estados Unidos e do Canadá. Atualmente, a organização é composta por 37 países membros que a consultam regularmente para analisar e discutir problemas, promovendo políticas para a sua resolução e formulando projeções regulares de desenvolvimento socioeconômico¹⁸.

Em 2009, a OCDE criou o Programa de Governança da Água, cujo objetivo é identificar falhas na formulação de políticas hídricas e ajudar os governos a superá-las, levando em conta que a água é um dos principais fatores decisivos e limitantes para o desenvolvimento social. Com base nos dados coletados, a OCDE estabeleceu princípios para a governança das águas com base em três dimensões que se reforçam mutuamente: eficácia, eficiência e confiança e compromisso¹⁹.

A eficácia está relacionada com a contribuição da governança para a definição de objetivos e metas claras para as políticas de água em todos os níveis de governo. Para melhorar a eficácia, a OCDE sugere: a atribuição clara dos papéis e responsabilidades na formulação das políticas públicas, inclusive na sua regulamentação e gestão operacional; a coerência das políticas públicas a partir da efetiva coordenação entre os setores; e a capacitação dos gestores e

¹⁷ RIBEIRO, N. B.; JOHNSON, R. M. F. Discussões sobre governança da água: tendências e caminhos comuns. *Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. esp., 2018.

¹⁸ SANTOS, N. et al. Governança dos recursos hídricos no estado de Rondônia: uma análise a partir do Progestão. *Revista de Administração e Negócios da Amazônia*, v. 11, n. 3, p. 251-267, 2019.

¹⁹ RIBEIRO, N. B.; JOHNSON, R. M. F. Discussões sobre governança da água: tendências e caminhos comuns. *Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. esp., 2018.

autoridades responsáveis diante da complexidade dos desafios em torno das políticas hídricas²⁰⁻²¹.

Já a dimensão eficiência diz respeito à contribuição da governança para a maximização dos benefícios de uma gestão sustentável dos recursos hídricos. Para melhorar a eficiência da governança, a OCDE indica: produzir e compartilhar dados sobre as águas em tempo útil; garantir que os mecanismos de governança ajudem a financiar as políticas hídricas; e assegurar que os regulamentos em torno da água sejam efetivamente cumpridos em razão do interesse²²⁻²³.

Por fim, a terceira dimensão da governança da água é a confiança e comprometimento. Essa dimensão engloba outros quatro princípios: a garantia das práticas de transparência nas políticas da água, inclusive para melhorar a confiança na tomada de decisão; o envolvimento de todas as partes interessadas, a fim de que possam contribuir para a formulação das políticas; o encorajamento à adoção de práticas que ajudem a gerenciar os compromissos entre os usuários da água nas áreas urbanas e rurais; e o monitoramento e avaliação regulares das políticas relacionadas aos recursos hídricos²⁴⁻²⁵.

De acordo com Santos *et al.*²⁶, tais princípios devem ser aplicados de maneira sistemática, para que se estendam a todos os níveis de governo. Além disso, eles podem ser aplicados em diferentes níveis de gestão da água, como nas políticas de abastecimento e saneamento, para os diferentes tipos de uso da água, como na indústria ou agricultura e ainda no âmbito público ou privado.

²⁰ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Principles of Water Governance*. OECD Publishing, 2015.

²¹ TRINDADE, L. L.; SCHEIBE, L. F.; RIBEIRO, W. C. A governança da água: o caso dos comitês dos rios Chapecó e Irani-SC. *Geosul*, Florianópolis, v. 33, n. 68, p. 36-57, 2018.

²² ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Principles of Water Governance*. OECD Publishing, 2015.

²³ TRINDADE, L. L.; SCHEIBE, L. F.; RIBEIRO, W. C. A governança da água: o caso dos comitês dos rios Chapecó e Irani-SC. *Geosul*, Florianópolis, v. 33, n. 68, 2018.

²⁴ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Principles of Water Governance*. OECD Publishing, 2015.

²⁵ RIBEIRO, N. B.; JOHNSSON, R. M. F. Discussões sobre governança da água: tendências e caminhos comuns. *Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. esp., 2018.

²⁶ SANTOS, N. et al. Governança dos recursos hídricos no estado de Rondônia: uma análise a partir do Progestão. *Revista de Administração e Negócios da Amazônia*, v. 11, n. 3, 2019.

2 A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Em termos históricos, pode-se afirmar que a gestão dos recursos hídricos no Brasil ocorreu de maneira fragmentada e centralizada. Fragmentada porque cada setor realizava seu próprio planejamento e executava as medidas correlatas; centralizada porque o Governo Federal, ou, em menor escala, os governos estaduais, definia as políticas hídricas sem a participação de outros atores²⁷.

De acordo com Nardes²⁸, esse cenário somente ganhou novos contornos com o advento da Constituição Federal de 1988, que, ao contrário das constituições anteriores, deu maior atenção ao meio ambiente e aos recursos hídricos. A Constituição Federal de 1988 modificou completamente os rumos da Política Nacional de Recursos Hídricos do país, principalmente porque revogou diversos dispositivos constantes no Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934, mais conhecido como Código de Águas²⁹⁻³⁰.

Na realidade, alguns artigos do Código de Águas de 1934 ainda continuam em vigor, mas uma considerável parte desse diploma acabou não sendo recepcionada pela Constituição Federal de 1988. É possível citar o exemplo do art. 29 do Código, que estabelece a quais entes da federação pertencem as águas e que foi tacitamente revogado pelos arts. 20 e 26 da Constituição Federal de 1988, que cuidam dos bens pertencentes à União e dos bens pertencentes aos estados. O art. 29, III, do Código de Águas também contemplava a figura das águas municipais, o que não se observa no texto constitucional³¹.

O constituinte de 1988 dedicou um capítulo inteiro para tratar sobre o meio ambiente no Capítulo VI, Título VII. No entanto, há ainda outros dispositivos no corpo do texto constitucional que dispõem sobre as águas, a exemplo do art. 21, XIX, que estabelece a competência da União para a “instituição de um

²⁷ SOARES, J. A. S.; BARBOSA, E. M. Políticas de acesso à água no Brasil: pensando a evolução das políticas de combate à seca no semiárido. *Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental*, Florianópolis, v. 8, n. 4, p. 443-467, 2019.

²⁸ NARDES, J. A. R. *Da governança a esperança*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

²⁹ SOARES, S. A. *Gestão de recursos hídricos*. Curitiba: Intersaberes, 2015.

³⁰ ROSA, A. M. R.; GUARDA, V. L. M. Gestão de recursos hídricos no Brasil: um histórico. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 9, n. 2, p. 197-2020, 2019.

³¹ *Ibid.*, 2019.

sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga e direitos do seu uso³², o que foi regulamentado mais tarde, por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/1997.

2.1 A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída a partir da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Lei de Águas), e regulamentou o inciso XIX do art. 21 do texto constitucional, incorporando normas, princípios e padrões de gestão já incorporados em outros países³³.

A Lei de Águas está estruturada em 57 artigos, entre os quais se destacam alguns elementos importantes para as discussões pertinentes a este estudo. O art. 1º, por exemplo, apresenta os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, colocando a água como bem de domínio público; recurso natural limitado, dotado de valor econômico; estabelecendo seu uso múltiplo e prioritário para consumo humano e dessedentação de animais em caso de escassez, entre outros aspectos³⁴.

Já o art. 2º estabelece os quatro objetivos da Lei de Águas: assegurar a disponibilidade e o padrão de qualidade para o consumo da água para as gerações futuras; promover o uso racional e integrado dos recursos hídricos; prevenir e defender contra eventos hidrológicos críticos; e incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento das águas pluviais³⁵.

Com a adoção desse novo modelo de política de gestão dos recursos hídricos, o Brasil conseguiu incorporar conceitos ratificados por outros países, por organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Agenda

³² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

³³ SOARES, J. A. S.; BARBOSA, E. M. Políticas de acesso à água no Brasil: pensando a evolução das políticas de combate à seca no semiárido. *Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental*, Florianópolis, v. 8, n. 4, 2019.

³⁴ BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Casa Civil, 1997.

³⁵ *Ibid.*, 1997.

21, relativos à promoção do desenvolvimento sustentável e à garantia do acesso à água para futuras gerações³⁶.

No entanto, algumas das disposições contidas na legislação têm sido bastante debatidas na literatura, principalmente no que diz respeito à cobrança pelo uso da água e a outorga de uso. Para Serrer e Scherer³⁷, a cobrança pelo uso da água como instrumento da política representa uma forma de controle ao atribuir um valor econômico à água, no intuito de que ela seja usada de maneira racional.

Conforme o art. 19 da Lei de Águas, essa cobrança possui três finalidades: reconhecer o valor econômico da água, despertar para o uso racional e servir como instrumento financeiro de gestão para financiar os programas relacionados à política³⁸.

No entanto, existem argumentos contrários à cobrança pelo uso da água e que partem da hipótese de que a cobrança seria apenas mais uma forma de arrecadação do Estado. Ao contrário, conforme disposições contidas no art. 19 da Lei de Águas, os valores arrecadados da cobrança pelo uso da água devem ser aplicados na manutenção da bacia hidrográfica onde foram gerados, de forma prioritária, e, de maneira secundária, nos demais planos e projetos de recursos hídricos³⁹.

Já a outorga dos direitos de uso também representou um dos instrumentos mais importantes para a viabilização dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, devendo ser colocada em prática pelos órgãos do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. De acordo com

³⁶ SOARES, J. A. S.; BARBOSA, E. M. Políticas de acesso à água no Brasil: pensando a evolução das políticas de combate à seca no semiárido. *Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental*, Florianópolis, v. 8, n. 4, 2019.

³⁷ SERRER, F.; SCHERER, M. P. O sistema brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos: uma proposta democrática e participativa no tratamento da água. *Direito em Debate*, v. 6, n. 45, p. 200-228, 2016.

³⁸ BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Casa Civil, 1997.

³⁹ SERRER, F.; SCHERER, M. P. O sistema brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos: uma proposta democrática e participativa no tratamento da água. *Direito em Debate*, v. 6, n. 45, 2016.

Soares e Barbosa⁴⁰, a outorga é instrumento pelo qual o Poder Público autoriza o interessado público ou privado a utilizar a água privativamente.

O domínio público da água foi ratificado pela Lei de Águas; no entanto, isso não transforma o Poder Público em proprietário da água, mas apenas o indica como gestor desse bem em atendimento ao interesse de todos. Em outras palavras, o ente público não é proprietário da água, senão no sentido formal, porque substancialmente é um simples gestor do bem de uso de coletivo⁴¹.

Dessa forma, o objetivo da outorga do uso da água é assegurar o controle qualitativo e quantitativo dos usos e acessos à água⁴². Segundo Wolkmer e Pimmel⁴³, isso significa que o acesso deve ser proporcionado de maneira equitativa, sem privilégios para qualquer segmento, cumprindo os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos. A outorga sempre antecederá a cobrança, sendo dois instrumentos que devem ser tratados de maneira conjunta.

Outro ponto de destaque em relação à Política Nacional de Recursos Hídricos diz respeito à sua organização. A Lei de Águas define que o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos serão responsáveis pela normatização e regulação dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos.

Por sua vez, a Agência Nacional de Águas (ANA) é responsável pela implementação das políticas hídricas. Já os comitês de bacias são os órgãos políticos de tomada de decisão sobre a proteção e recuperação das águas em

⁴⁰ SOARES, J. A. S.; BARBOSA, E. M. Políticas de acesso à água no Brasil: pensando a evolução das políticas de combate à seca no semiárido. *Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental*, Florianópolis, v. 8, n. 4, 2019.

⁴¹ WOLKMER, M. F. S.; PIMMEL, N. F. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 67, p. 165-198, 2013.

⁴² BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Casa Civil, 1997.

⁴³ WOLKMER, M. F. S.; PIMMEL, N. F. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 67, 2013.

conjunto com a sociedade, enquanto as agências de bacias são instituições executivas⁴⁴.

De acordo com Soares e Barbosa⁴⁵, a definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento foi essencial para integrar e descentralizar o processo decisório do governo, além de incorporar novos atores que antes eram excluídos desse processo. Assim, a bacia hidrográfica passou a representar um espaço democrático e de debate acerca das decisões concernentes ao uso da água.

2.2 A GESTÃO INTEGRADA, DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS

Para Wolkmer e Pimmel⁴⁶, a gestão integrada dos recursos hídricos é orientada por um modelo que descentraliza o processo decisório e busca contemplar as pluralidades e particularidades sociais, econômicas em diferentes níveis, ou seja, local, municipal e regional. Dessa forma, além de buscar associar as inúmeras características das diferentes regiões de maneira conjunta, a gestão integrada deve considerar os aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos.

A Lei de Águas estabelece como a gestão integrada deve ser considerada, incluindo a gestão sistemática dos recursos hídricos; a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas e sociais das regiões do País; a integração entre gestão dos recursos hídricos e gestão ambiental; a articulação entre as políticas regionais e nacionais; além de sugerir que a União se articule junto aos estados visando à gestão dos recursos hídricos de interesse comum⁴⁷.

⁴⁴ BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Casa Civil, 1997.

⁴⁵ SOARES, J. A. S.; BARBOSA, E. M. Políticas de acesso à água no Brasil: pensando a evolução das políticas de combate à seca no semiárido. *Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental*, Florianópolis, v. 8, n. 4, 2019.

⁴⁶ WOLKMER, M. F. S.; PIMMEL, N. F. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 67, 2013.

⁴⁷ BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da

Na opinião de Serrer e Scherer⁴⁸:

Com isso, a gestão dos recursos hídricos, devendo ser descentralizada e contando com a participação igualitária e proporcional dos usuários e das comunidades com o Poder Público, viabiliza a democracia participativa para o gerenciamento das águas, conforme previsto em lei. Mais ainda, a água deixa de ser, nesse momento, um bem apropriável e passa a ser um recurso natural limitado, por vezes dotado de valor econômico, bem de domínio público.

Essa ideia foi aprimorada em 2006, com o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), edificado a partir da mobilização social e coordenado pela ANA. O PNRH ampliou a dimensão social da governança da água entre os diferentes atores do processo, inclusive representantes de comunidades tradicionais, povos indígenas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e movimentos sociais⁴⁹.

Conforme elucidam Wolkmer e Pimmel⁵⁰, o PNRH é um instrumento orientador da gestão, fruto da participação popular e do diálogo multidisciplinar. Sua aplicabilidade envolve uma rede de instituições que atuam em nível local, regional e nacional, visando à concretização dos seus objetivos estratégicos pautados na disponibilidade da água em atendimento aos diferentes tipos de uso.

O PNRH acrescenta três novas diretrizes ao sistema: a transversalidade, o controle social e o pacto federativo ambiental. Tais diretrizes orientam as mudanças acordadas em um processo de mobilização que reuniu mais de sete mil atores inseridos na gestão dos recursos hídricos no País. Na realidade,

Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Casa Civil, 1997.

⁴⁸ SERRER, F.; SCHERER, M. P. O sistema brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos: uma proposta democrática e participativa no tratamento da água. *Direito em Debate*, v. 6, n. 45, 2016.

⁴⁹ SOUZA, M. C. S. A.; POMPEU, G. V. M.; FREITAS, A. C. P. *Gestão das águas - Dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

⁵⁰ WOLKMER, M. F. S.; PIMMEL, N. F. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 67, 2013.

o PNRH é orientado para a construção de uma governança democrática dos recursos hídricos, evidenciando a importância da água como recurso imprescindível ao desenvolvimento sustentável⁵¹.

Souza, Pompeu e Freitas⁵² afirmam que as demandas da sociedade civil foram agregadas ao processo de elaboração do PNRH justamente porque a governança da água implica a presença da participação popular nas decisões colegiadas. No entanto, a qualidade dessa participação e do controle público nas políticas hídricas depende do diálogo democrático e inclusivo, evocando uma profunda transformação cultural⁵³.

Observa-se, ainda, uma alocação do papel estratégico da educação ambiental na estrutura no PNRH que também induz a participação da sociedade na gestão das águas. Essa educação deve abarcar aspectos éticos, políticos e socioculturais que possibilitem a compreensão da sociedade acerca dos espaços territoriais na dinâmica ambiental, permitindo que a bacia hidrográfica e a água influenciem o conjunto de decisões a serem tomadas⁵⁴.

Por outro lado, embora a governança dos recursos hídricos evidencie uma proposta democrática e que ressalta a participação da sociedade, é importante lembrar que esta é uma construção institucional de difícil compreensão, porque se contrapõe à tendência tecnicista, autocrática e centralizadora das políticas públicas, que também marcaram a gestão das políticas relativas aos recursos hídricos ao longo da história do País.

Para além da problemática da participação social, a questão da governança dos recursos hídricos no Brasil se confronta com o fato de os problemas ambientais nem sempre estarem presentes na agenda pública. Segundo Ruscheinsky⁵⁵, as necessidades de desenvolvimento acabam definindo os limites das políticas públicas ambientais, o que gera uma situação na qual,

⁵¹ SERRER, F.; SCHERER, M. P. O sistema brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos: uma proposta democrática e participativa no tratamento da água. *Direito em Debate*, v. 6, n. 45, 2016.

⁵² SOUZA, M. C. S. A.; POMPEU, G. V. M.; FREITAS, A. C. P. *Gestão das águas - Dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

⁵³ WOLKMER, M. F. S.; PIMMEL, N. F. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 67, 2013.

⁵⁴ *Ibid.*, 2013.

⁵⁵ RUSCHEINSKY, A. *Governança, riscos socioambientais e educação as águas*. São Paulo: Appris, 2019.

apesar dos avanços na descentralização das políticas relativas aos recursos hídricos, o descompasso na implementação da gestão tem mantido passivos ambientais que têm sido pouco modificados pelos gestores.

Além disso, os espaços de decisão também contemplam representantes da iniciativa privada. De acordo com Wolkmer e Pimmel⁵⁶, a racionalidade do mercado está pautada em uma visão instrumental da natureza, e normalmente os interesses privados são representados por uma roupagem verde.

Dessa forma, nota-se um desajuste entre o modelo teórico e as ações práticas relativas à gestão dos recursos hídricos, sobretudo no que diz respeito à execução de obras teoricamente voltadas ao desenvolvimento sustentável, como é o caso da transposição das águas do rio São Francisco.

3 AS OBRAS DE TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

O rio São Francisco nasce na Serra da Canastra, a 1.600m de altitude, no município de São Roque de Minas/MG. De acordo com Pires⁵⁷, o curso do rio ainda abrange os estados da Bahia, Pernambuco, Goiás e Minas Gerais, para desaguar no Oceano Atlântico, entre os estados de Sergipe e Alagoas, passando por um total de 507 municípios. É conhecido como o “rio da integração nacional”, em razão da sua extensão, e também como “Velho Chico”, por questões culturais relacionadas ao simbolismo de suas águas.

Logo após a chegada dos colonizadores europeus ao Brasil, o rio São Francisco passou a ser navegado por missões jesuítas, cujo objetivo era catequizar os índios, e também por bandeirantes, que exploravam os territórios em busca de riquezas. Durante essas missões, surgiram os primeiros relatos da seca como fator característico da região Nordeste, inclusive com a drástica redução do volume de chuvas desde áreas litorâneas até as interioranas⁵⁸.

Com o aumento populacional e o incremento das atividades econômicas na região, entre os séculos XVII e XVIII, foi possível perceber, com mais nitidez,

⁵⁶ WOLKMER, M. F. S.; PIMMEL, N. F. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 67, 2013.

⁵⁷ PIRES, A. P. N. Estrutura e objetivos da transposição do rio São Francisco: versões de uma mesma história. *Geosp: Espaço e Tempo*, v. 23, n. 1, p. 182-197, 2019.

⁵⁸ GARCIA, L.; WANDERLEY, M. M. *Das águas encantadas às águas da ilusão* - O caso da transposição do Rio São Francisco. Curitiba: Brazil Publishing, 2018.

a influência das secas e seu poder devastador. Sarmiento⁵⁹ explica que, mesmo com o deslocamento do eixo principal de desenvolvimento para a região centro-sul do Brasil, a preocupação com a questão das secas no Nordeste continuou existindo, fazendo surgirem as primeiras propostas de transposição das águas do São Francisco como “solução para os problemas do Nordeste”.

A esse respeito, Henkes⁶⁰ esclarece que:

Desde o século XIX, a transposição do rio São Francisco vem sendo defendida como a solução para “os problemas do Nordeste”. A primeira proposta, ainda que muito vaga, tratava da abertura de um canal que levasse água do rio São Francisco ao rio Jaguaribe, idealizada no século XIX, pelo ouvidor José Raimundo dos Passos Barbosa, em 1818. Pouco tempo depois, Dom Pedro II também passou a defender a transposição como o meio mais eficaz de lidar com as secas no Nordeste e o Projeto de Transposição do rio São Francisco começou a ser delineado.⁶¹

Já na Primeira República, segundo Garcia e Wanderley⁶², os fortes períodos de estiagem e seca reforçaram, de uma vez por todas, a necessidade de intervenção do Poder Público para solucionar ou amenizar o problema da escassez de água no semiárido brasileiro. A primeira resposta do Estado foi a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), que, mais tarde, na década de 1940, passaria a se chamar Departamento Nacional Contra as Secas (DNOCS).

Com a criação de um órgão exclusivamente voltado ao combate às secas, a ideia de transposição do rio São Francisco ganhou ainda mais força no campo político. Na década de 1960, o então deputado cearense Wilson Roriz de Castro

⁵⁹ SARMENTO, F. J. *Transposição do rio São Francisco: os bastidores da maior obra hídrica da América Latina*. São Paulo: Chiado, 2018.

⁶⁰ HENKES, S. L. A política, o Direito e o desenvolvimento: um estudo sobre a transposição do Rio São Francisco. *Revista Direito GV*, v. 10, n. 2, p. 497-534, 2014.

⁶¹ *Ibid.*, p. 499.

⁶² GARCIA, L.; WANDERLEY, M. M. *Das águas encantadas às águas da ilusão – O caso da transposição do rio São Francisco*. Curitiba: Brazil Publishing, 2018.

sugeriu a criação de um túnel com 242 km de extensão saindo da cidade de Lagoa Grande, em Pernambuco, e que levaria as águas do São Francisco para a cidade de Farias Brito, no sertão do Ceará. No entanto, essa ideia não saiu do papel, devido à falta de tecnologia para o bombeamento da água⁶³.

Além da falta de tecnologia apropriada para uma obra dessa magnitude, também não havia estudos de viabilidade da obra de transposição até aquele momento. De acordo com Ferreira⁶⁴, somente na década de 1970, o DNOCS promoveu os dois primeiros seminários para discutir a questão da escassez de recursos hídricos na região Nordeste, sendo que o tema central do primeiro foi justamente a viabilidade técnica, econômica e ambiental do projeto de transposição.

A ideia de um projeto de transposição do São Francisco ganhou ainda mais força entre os anos de 1979 e 1983, durante a gestão de Mario Andreazza à frente do Ministério do Interior, que chegou, inclusive, a instalar um canteiro de obras na cidade de Petrolina/PE para tal fim. O ministro já era conhecido pela audácia na execução de obras de grande porte, como a barragem Armando Ribeiro Gonçalves, no Rio Grande do Norte, mas esbarrou na falta de recursos para concretizar o projeto de transposição⁶⁵.

Assis e Tubaldini⁶⁶ relatam que a transposição do rio São Francisco entrou novamente em pauta durante o governo Itamar Franco, entre 1992 e 1995. Segundo os autores, em 1994, o então Ministro da Integração Regional, Aloísio Alves, determinou a retomada dos estudos de viabilidade da obra e iniciou o processo de licenciamento ambiental para sua realização. Na época, pensava-se em alterar o curso de 7,5% das águas do São Francisco, beneficiando os estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

⁶³ ASSIS, A. T.; TUBALDINI, M. A. dos S. A implementação das obras da transposição do rio São Francisco na voz dos pequenos produtores rurais de Cabrobó - Pernambuco - Brasil. *Élisée - Revista de Geografia da UEG*, v. 4, n. 2, p. 95-115, 2015.

⁶⁴ FERREIRA, J. G. A transposição das águas do rio São Francisco na resposta à seca do Nordeste brasileiro: cronologia da transformação da ideia em obra. *Campos Neutrais*, v. 1, n. 2, 2019.

⁶⁵ GARCIA, L.; WANDERLEY, M. M. *Das águas encantadas às águas da ilusão - O caso da transposição do Rio São Francisco*. Curitiba: Brazil Publishing, 2018.

⁶⁶ ASSIS, A. T.; TUBALDINI, M. A. dos S. A implementação das obras da transposição do rio São Francisco na voz dos pequenos produtores rurais de Cabrobó - Pernambuco - Brasil. *Élisée - Revista de Geografia da UEG*, v. 4, n. 2, 2015.

Fato interessante é que, à época, a obra foi classificada como emergencial, justamente para favorecer o processo de licenciamento ambiental. O projeto teria início com o desvio de 150 m³/s a partir da jusante da represa de Sobradinho/BA, ponto que foi determinado como mais adequado pelos estudos do DNOCS. Após alguns meses de discussão, no entanto, findou-se o governo Itamar Franco, e o projeto, mais uma vez, não saiu do papel⁶⁷.

De acordo com Ferreira⁶⁸, no ano de 1996, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal se responsabilizou pela retomada do projeto de transposição, assumindo a coordenação do empreendimento. Com a evolução normativa e as licenças ambientais concedidas, a partir de 1999 o Governo Federal passou a buscar financiamento para a obra, inclusive junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do qual recebeu resposta negativa.

Mais recentemente, em 2003, um nordestino migrante da seca veio a se tornar peça-chave no desdobramento do projeto de transposição do São Francisco. Luís Inácio Lula da Silva, eleito Presidente da República, passou a dar mais atenção às políticas públicas voltadas aos recursos hídricos e entendeu que a obra de transposição seria essencial para acabar com o problema da seca no Nordeste. Ainda no primeiro ano de mandato, designou vários projetos e pastas para analisar as propostas existentes e, finalmente, dar início ao projeto⁶⁹.

4 A INEFETIVIDADE DAS OBRAS DE TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO QUANTO AOS PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA

Apesar de a obra de transposição do rio São Francisco estar em sua fase de conclusão depois de vários anos sofrendo com atrasos e polêmicas ambientais, sociais e econômicas, ainda há muito que se discutir no que diz respeito à efetividade da governança das águas. Entre as questões que merecem destaque, estão a ausência da participação popular nos processos decisórios, o

⁶⁷ GARCIA, L.; WANDERLEY, M. M. *Das águas encantadas às águas da ilusão* – O caso da transposição do Rio São Francisco. Curitiba: Brazil Publishing, 2018.

⁶⁸ FERREIRA, J. G. A transposição das águas do rio São Francisco na resposta à seca do Nordeste brasileiro: cronologia da transformação da ideia em obra. *Campos Neutrais*, v. 1, n. 2, 2019.

⁶⁹ ASSIS, A. T.; TUBALDINI, M. A. dos S. A implementação das obras da transposição do rio São Francisco na voz dos pequenos produtores rurais de Cabrobó – Pernambuco – Brasil. *Élisée – Revista de Geografia da UEG*, v. 4, n. 2, 2015.

elevado custo operacional da obra e as consequências ambientais do desvio do curso natural do rio.

Não existe, na perspectiva de Estado Democrático de Direito, decisão que seja importante para a sociedade que não seja objeto da sua própria apreciação, levando em consideração que a concretização dos direitos fundamentais passa, obrigatoriamente, pelos preceitos da democracia participativa. Cumpre ressaltar, ainda, que o direito fundamental à participação nos processos decisórios não está ligado apenas àquela democracia-representativa efetivada por meio do sufrágio universal. Na realidade, o avanço epistemológico da matéria evidencia uma real participação denominada de democracia participativa, evidenciando a necessidade de aproximação entre a sociedade civil e as decisões políticas que lhe dizem respeito.

O princípio da participação popular possui fundamento no texto constitucional, ao estabelecer, em seu art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”⁷⁰. No que se refere à participação no campo das políticas ambientais, é possível mencionar os termos da Agenda 21, que, em sua seção III, intitulada “Fortalecimento do papel dos grandes grupos sociais”, destaca a importância da participação decisiva de todos os grupos sociais na implementação eficaz de seus objetivos, das políticas e dos mecanismos pactuados pelos governos em todas as áreas e programas⁷¹.

Por outro lado, estudos apontam para uma ampla desmobilização da população em se tratando de processos de organização, decisões e reivindicações, levando em conta que a maior parte das ações políticas fica restrita a um pequeno grupo que compõe as associações e a quem é depositada toda a tarefa de reivindicar, discutir e negociar com os representantes do governo, exatamente como foi possível observar no caso das audiências públicas realizadas antes das obras de transposição⁷². Esse estranhamento sobre a atividade política coletiva

⁷⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

⁷¹ ASSIS, A. T.; TUBALDINI, M. A. S. A implementação das obras de transposição do rio São Francisco na voz dos pequenos produtores rurais de Cabrobó - Pernambuco - Brasil. *Elisée*, Anápolis, v. 4, n. 2, p. 95-115, 2015.

⁷² CUNHA, B. P.; SILVA, J. I. A. O.; FARIAS, T. Q. A integração do rio São Francisco, saneamento, resíduos sólidos e água: algumas linhas de análise sobre o direito às cidades sustentáveis. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, p. 1085-1119, 2017.

acaba contrastando com uma dimensão política do desenvolvimento fundada na participação popular sobre as políticas.

De acordo com Sarmiento⁷³, apesar das articulações da equipe interministerial responsável pelas obras de transposição, a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) para a realização da obra não contou com participação das pessoas que foram diretamente impactadas pela obra de transposição. Segundo o autor, as audiências públicas para discutir a obra só foram marcadas depois que o EIA-RIMA já havia sido protocolado junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Uma das missões do EIA é justamente informar a população sobre os possíveis impactos ambientais causados por determinada obra. Sendo assim, é preciso que o estudo receba ampla publicidade e que todos os interessados possam manifestar suas opiniões antes da decisão administrativa de outorga da licença ambiental para atividades de significativo potencial de impacto, a exemplo das obras de transposição do rio São Francisco. A própria Constituição Federal de 1988 é clara ao exigir que se dê publicidade ao EIA, estando sujeito à responsabilização aquele que negar informação sobre o referido procedimento, com pouquíssimas exceções.

As audiências públicas, cujo objetivo inicial era apresentar o PISF às comunidades afetadas pelas obras de transposição, correram somente após a elaboração do EIA e com pautas prontas, sem qualquer abertura para modificações ou sugestões da sociedade civil, conforme depoimentos de representantes populares e denúncias encaminhadas ao Ministério Público à época⁷⁴. Tal estratégia adotada pelos gestores do projeto gerou diversos conflitos, culminando, inclusive, com o cancelamento de algumas dessas audiências. Mesmo assim, as audiências foram consideradas oficialmente realizadas, tanto que, no ano de 2005, foi emitida a licença prévia para a realização do empreendimento⁷⁵.

⁷³ SARMENTO, F. J. *Transposição do rio São Francisco: os bastidores da maior obra hídrica da América Latina*. São Paulo: Chiado, 2018.

⁷⁴ GARCIA, L.; WANDERLEY, M. M. *Das águas encantadas às águas da ilusão – O caso da transposição do Rio São Francisco*. Curitiba: Brazil Publishing, 2018.

⁷⁵ PIRES, A. P. N. Estrutura e objetivos da transposição do rio São Francisco: versões de uma mesma história. *Geosp: Espaço e Tempo*, v. 23, n. 1, p. 182-197, 2019.

A participação se apresenta como um direito-dever do cidadão, de modo que sua forma de materialização deveria ultrapassar os moldes do sistema representativo. De fato, alguns instrumentos são capazes de propiciar a “participação” do cidadão na tomada de decisões, como é o caso das audiências públicas, mas não permitem “influenciar na decisão” ou alterar os seus rumos, já que não têm caráter deliberativo. Em outras palavras, participar das audiências públicas sem que estas tenham caráter deliberativo não confere real sentido à participação popular, bem como participar de conselhos ou comitês com percentual insignificante de participação apenas ajuda a legitimar decisões previamente estabelecidas.

O direito fundamental à participação não se limita à democracia-representativa que é efetivada por meio do sufrágio universal. Em suma, o avanço epistemológico da matéria denota uma real participação denominada de democracia participativa, o que corrobora com a necessidade de aproximação da sociedade civil com decisões políticas que lhe são inerentes. Assim, entende-se que o ponto de partida para a evolução da democracia participativa está intrinsecamente relacionado ao avanço dos direitos fundamentais de sexta geração, ou seja, democracia, liberdade de informação e pluralismo.

Nesse sentido, vale destacar que o plano discursivo do PISF era de abastecer 12 milhões de pessoas de 390 municípios. O cálculo para se chegar a esse número foi realizado com base em uma projeção do número de habitantes dos 390 municípios por onde a obra passaria até 2025. No entanto, Sarmiento⁷⁶ explica que nem todos os assentamentos humanos localizados no percurso da obra são diretamente abastecidos pela obra de transposição, ou seja, o número de pessoas atendidas foi inflado pela estimativa.

Ao vetar a participação popular nas audiências públicas e inflar o número de pessoas atendidas diretamente pela obra de transposição, o governo feriu um dos princípios básicos da governança, que é justamente a descentralização das decisões a partir da participação de todos os interessados, sobretudo a sociedade civil.

A participação popular acaba se tornando irrisória quando o projeto é mais apresentado ou se utiliza de informações puramente técnicas, incompreensíveis

⁷⁶ SARMENTO, F. J. *Transposição do rio São Francisco: os bastidores da maior obra hídrica da América Latina*. São Paulo: Chiado, 2018.

para a comunidade leiga; quando a população mais afetada não se faz presente ou não se encontra devidamente representada; e quando a falta de organização civil fragmenta as decisões, criando um clima hostil para a fluência do debate. Esses problemas somam-se à cultura nacional de não participar de espaços de formação continuada, além do fato de a população apresentar baixo nível de instrução referente à legislação ambiental e aos aspectos socioeconômicos envolvidos em uma obra do porte da transposição.

Silva *et al.*⁷⁷ defendem que os preceitos da governança devem seguir uma lógica de organização dos mecanismos de comprometimento na busca pela satisfação do bem-estar social. Em outras palavras, a governança assume o papel de equilibrar as decisões dos gestores com os anseios da sociedade na busca pelo uso racional dos recursos hídricos, o que não se observou nas obras de transposição do rio São Francisco.

De acordo com Souza, Pompeu e Freitas⁷⁸, os Estados Democráticos de Direito modernos precisam estar fundados tanto na liberdade política quanto na igualdade de participação dos cidadãos perante o poder e as questões afetas à sociedade, o que não vem ocorrendo devido à centralização dos mecanismos políticos, jurídicos e culturais estabelecidos. Consequentemente, as sociedades civis não podem se descurar da participação na gestão das águas, única forma de cercear políticas de apropriação dos recursos hídricos escassos nas sociedades contemporâneas.

Outro ponto que também dificultou os mecanismos de participação popular nas discussões sobre a implementação das obras de transposição foi a falta de conhecimento da população sobre o funcionamento e a forma de atuação dos mecanismos de controle democrático e participação popular, em um espaço que deveria servir como local para discussões efetivas sobre a gestão dos recursos hídricos. Essas dificuldades geram desinteresse e desmotivação para uma população que já é carente de recursos financeiros, informação e formação.

⁷⁷ SILVA, E. N. Contextualizando a transposição do rio São Francisco: considerações sobre a integração entre o projeto e as demandas das comunidades rurais. *Enciclopédia Biosfera*, Goiânia, v. 14, n. 25, p. 772-787, 2017.

⁷⁸ SOUZA, M. C. S. A.; POMPEU, G. V. M.; FREITAS, A. C. P. *Gestão das águas - Dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

Não escutar a voz da população trouxe, no passado, e parece estar trazendo agora, no que diz respeito às obras de transposição do rio São Francisco, sérios prejuízos às comunidades atingidas diretamente pelas obras. A própria literatura evidencia que obras de transposição realizadas em outros países foram consideradas bem-sucedidas justamente por levar em consideração o apelo das comunidades beneficiadas, como é o caso da transposição do rio Colorado, nos EUA, pautada em uma intensa participação popular⁷⁹.

Sendo assim, defende-se que a gestão das águas deva ser realizada de forma compartilhada, com ampla participação social e a partir da ideia da água como direito humano, para que os interesses da sociedade civil sejam respaldados e cobrados. É preciso estar em constante vigilância para que as políticas públicas não se distanciem dos princípios democráticos e participativos da cidadania, das questões relativas aos problemas socioambientais e da defesa dos direitos fundamentais.

Por outro lado, a legislação brasileira acaba restringindo a participação dos indivíduos na medida em que as audiências públicas estão previstas para a fase final do procedimento de licenciamento ambiental. Dessa forma, questiona-se a real democracia, levando em conta que o Estado Democrático de Direito impõe a participação efetiva do povo na formação dos atos do governo, mas, com o procedimento das audiências públicas já na fase final do processo de licenciamento, quando a convicção do gestor público já está consolidada, não contribui para a efetivação dessa participação.

Além da problemática relativa à ausência da participação popular, há também o problema ambiental das obras de transposição do São Francisco. É válido destacar que, apesar das condicionantes ambientais exigidas para a aprovação da licença de instalação, muitas delas não foram totalmente executadas. Tal fato evidencia que boa parte da obra foi iniciada, e entregue, sem a apresentação de estudos e documentos indispensáveis para a confirmação da segurança ambiental da obra⁸⁰.

⁷⁹ ASSIS, A. T.; TUBALDINI, M. A. S. A implementação das obras de transposição do rio São Francisco na voz dos pequenos produtores rurais de Cabrobó – Pernambuco – Brasil. *Elisée*, Anápolis, v. 4, n. 2, p. 95-115, 2015.

⁸⁰ GARCIA, L.; WANDERLEY, M. M. *Das águas encantadas às águas da ilusão* – O caso da transposição do Rio São Francisco. Curitiba: Brazil Publishing, 2018.

Prova disso é que, pouco depois da inauguração do Eixo Leste da obra, em 2018, a Procuradoria da República na cidade de Monteiro/PB encaminhou ofício à Presidente do Ibama com documentos que comprovavam que as condicionantes para a realização da obra de transposição na região não estavam sendo respeitadas. A denúncia contida no ofício culminou com uma fiscalização das condicionantes ambientais e licenças prévias da instalação nos assentamentos das populações atingidas e no andamento do processo de revitalização do rio Paraíba, encontrando diversas irregularidades⁸¹.

De acordo com Pires⁸², a questão ambiental está no cerne das preocupações para o funcionamento pleno das obras de transposição. O autor explica que os maiores problemas estão relacionados à falta de chuva e assoreamento do rio, que contribuem para que a quantidade de água prevista para a transposição seja operada em níveis mínimos. Além disso, há ainda o problema relativo às obras de esgotamento sanitário e de coleta e tratamento de resíduos sólidos nos municípios atendidos pelas obras, algumas delas sequer iniciadas.

Vale ressaltar que a ideia de governança das águas está diretamente relacionada com o desenvolvimento sustentável e a preservação dos recursos naturais. No entanto, devido à aplicação esparsa de recursos em projetos fragmentados, desarticulados e sem continuidade, o que se observa é uma gestão que não contempla a bacia em seu conjunto. Trata-se de mais um reflexo da ausência de uma ação integrada entre o governo, os agentes econômicos e a sociedade civil.

Segundo Pires⁸³, a obra de transposição do rio São Francisco representou um avanço apenas para o grupo que chama de “indústria da seca”, ou seja, projetos que são pensados fora da região Nordeste com a intenção de captar recursos públicos ou criar a falsa sensação de efetivação das políticas de recursos hídricos. Na realidade, a maioria das obras pensadas para a região Nordeste são descoladas de um plano de desenvolvimento e têm um fim em si mesmas, assim como já ocorre com as obras de transposição do rio São Francisco.

⁸¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria da República na Paraíba. *Transposição*: MPF em Monteiro (PB) pede a suspensão do bombeamento de água no eixo leste. João Pessoa: MPF, 2018.

⁸² PIRES, A. P. N. Estrutura e objetivos da transposição do rio São Francisco: versões de uma mesma história. *Geusp: Espaço e Tempo*, v. 23, n. 1, 2019.

⁸³ Idem, 2019.

Além da incipiência dos estudos técnicos e ambientais realizados para a execução da obra de transposição, o EIA-RIMA e os planos básicos ambientais parecem ter cumprido apenas um papel no discurso de legitimação do PISF, mas, na prática, não se concretizaram de forma contundente na região Nordeste e não orientaram corretamente os investimentos. Em outras palavras, apenas cumpriram os protocolos mínimos para a obtenção de algumas licenças e a possibilidade de dar início às obras.

Tal fato também se comprova pelos gastos com a execução de programas ambientais relacionados à obra, que, em 2018, já ultrapassavam R\$ 1,4 bilhão. No entanto, segundo Sarmento⁸⁴, apesar do discurso de desenvolvimento socioeconômico regional, apenas 14% desse valor foi gasto com a execução da obra em si, ou seja, a maior parte dos gastos com os programas ambientais foi realizada fora do contexto planejado, como é o caso da necessidade de revitalização de algumas bacias.

Por outro lado, a ideia de governança ainda contempla a discussão de alternativas às políticas públicas fomentadas, o que praticamente não ocorreu no caso da transposição do rio São Francisco. Explica-se: existem outras medidas, além da transposição, com potencial para aumentar a disponibilidade hídrica para a população do Nordeste. Entre essas medidas, é possível citar o uso de cisternas para captação da água da chuva, o aproveitamento das águas subterrâneas em algumas regiões e a contenção evaporativa das águas represadas em açudes, por exemplo⁸⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A magnitude da obra de transposição do rio São Francisco demandou grande esforço político e grande quantidade de recursos públicos para sua execução. No entanto, uma obra alicerçada em uma gestão desarticulada com os planos de desenvolvimento e sem a participação popular nos processos decisórios não poderia ser executada sem que surgisse uma série de eventos contraditórios.

⁸⁴ SARMENTO, F. J. *Transposição do rio São Francisco: os bastidores da maior obra hídrica da América Latina*. São Paulo: Chiado, 2018.

⁸⁵ PIRES, A. P. N. Estrutura e objetivos da transposição do rio São Francisco: versões de uma mesma história. *Geosp: Espaço e Tempo*, v. 23, n. 1, 2019.

Esta breve análise evidenciou que as políticas públicas necessárias para o pleno aproveitamento do PISF foram ineficazes e que o projeto não se mostrou alternativa adequada para a consecução da PNRH. É válido destacar que a chegada da água em algumas regiões, por si só, não resolverá os problemas socioeconômicos que assolam o semiárido da região Nordeste. É preciso levar água, mas de maneira sustentável, criando também outros mecanismos de geração de renda e pensando em projetos capazes de gerar retornos sociais e econômicos consideráveis em curto e longo prazo, sem imediatismos.

Os dados citados sugerem que, após a conclusão das obras de transposição, somente uma pequena parcela da vazão destinada ao abastecimento urbano será realmente utilizada, já que grande parte das vazões também estará destinada à irrigação de grandes campos de agricultura, e não necessariamente à população dos pequenos assentamentos urbanos, muitos dos quais sequer contemplados pelo projeto.

Enfim, a transposição do rio São Francisco não pode representar um retrocesso aos avanços conquistados por meio das políticas de gestão integrada dos recursos hídricos e de gestão das bacias hidrográficas da região Nordeste. A resposta para questões sobre quem serão os verdadeiros beneficiários da obra e quais as bases políticas e científicas para a tomada de decisão requer a implementação de um sistema de governança da água que esteja alinhado aos sistemas de tecnologia e infraestrutura da água, e não em oposição a estes.

Nesse cenário, é indispensável a integração entre gestores e atores sociais na criação de redes voltadas não apenas para a melhor gestão dos recursos hídricos, mas ao desenvolvimento sustentável do Nordeste brasileiro. Para tanto, a gestão dos recursos hídricos também deve ser pautada em políticas públicas apropriadas ao contexto e à realidade social da região, ampliando a capacidade humana local e quebrando paradigmas relacionados à concentração de terras, de água e do acesso aos serviços sociais básicos.

REFERÊNCIAS

ASSIS, A. T.; TUBALDINI, M. A. S. A implementação das obras da transposição do rio São Francisco na voz dos pequenos produtores rurais de Cabrobó - Pernambuco - Brasil. *Élisée - Revista de Geografia da UEG*, Anápolis, v. 4, n. 2, p. 95-115, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Casa Civil, 1997.

CUNHA FILHO, A. J. C. C. *Governança pública – Um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

CUNHA, B. P.; SILVA, J. I. A. O.; FARIAS, T. Q. A integração do rio São Francisco, saneamento, resíduos sólidos e água: algumas linhas de análise sobre o direito às cidades sustentáveis. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, p. 1085-1119, 2017.

FERREIRA, J. G. A transposição das águas do Rio São Francisco na resposta à seca do Nordeste brasileiro: cronologia da transformação da ideia em obra. *Campos Neutrais*, v. 1, n. 2, p. 53-72, 2019.

GARCIA, L.; WANDERLEY, M. M. *Das águas encantadas às águas da ilusão – O caso da transposição do rio São Francisco*. Curitiba: Brazil Publishing, 2018.

HENKES, S. L. A política, o Direito e o desenvolvimento: um estudo sobre a transposição do Rio São Francisco. *Revista Direito GV*, v. 10, n. 2, p. 497-534, 2014.

JACOBI, P. R. et al. Transparência e a governança das águas. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, p. 63-75, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria da República na Paraíba. *Transposição: MPF em Monteiro (PB) pede a suspensão do bombeamento de água no eixo leste*. João Pessoa: MPF, 2018.

NARDES, J. A. R. *Da governança a esperança*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Principles of Water Governance*. OECD Publishing, 2015.

PIRES, A. P. N. Estrutura e objetivos da transposição do rio São Francisco: versões de uma mesma história. *Geosp: Espaço e Tempo*, v. 23, n. 1, p. 182-197, 2019.

RIBEIRO, N. B.; JOHNSON, R. M. F. Discussões sobre governança da água: tendências e caminhos comuns. *Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. esp., p. 1-22, 2018.

RODORFF, V. Governança da bacia hidrográfica do rio São Francisco: desafios de escala sob olhares inter e transdisciplinares. *RBCIAMB*, n. 36, p. 19-44, 2015.

ROSA, A. M. R.; GUARDA, V. L. M. Gestão de recursos hídricos no Brasil: um histórico. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 9, n. 2, p. 197-2020, 2019.

RUSCHEINSKY, A. *Governança, riscos socioambientais e educação as águas*. São Paulo: Appris, 2019.

SANTOS, N. et al. Governança dos recursos hídricos no estado de Rondônia: uma análise a partir do Progestão. *Revista de Administração e Negócios da Amazônia*, v. 11, n. 3, p. 251-267, 2019.

SARMENTO, F. J. *Transposição do rio São Francisco: os bastidores da maior obra hídrica da América Latina*. São Paulo: Chiado, 2018.

SERRER, F.; SCHERER, M. P. O sistema brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos: uma proposta democrática e participativa no tratamento da água. *Direito em Debate*, v. 6, n. 45, p. 200-228, 2016.

SILVA, E. N. Contextualizando a transposição do rio São Francisco: considerações sobre a integração entre o projeto e as demandas das comunidades rurais. *Enciclopédia Biosfera*, Goiânia, v. 14, n. 25, p. 772-787, 2017.

SOARES, J. A. S.; BARBOSA, E. M. Políticas de acesso à água no Brasil: pensando a evolução das políticas de combate à seca no semiárido. *Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental*, Florianópolis, v. 8, n. 4, p. 443-467, 2019.

SOARES, S. A. *Gestão de recursos hídricos*. Curitiba: Intersaberes, 2015.

SOUZA, M. C. S. A.; POMPEU, G. V. M.; FREITAS, A. C. P. *Gestão das águas – Dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

THE WORLD BANK. *Governance and development*. Washington, D.C: World Bank Publications, 1992.

TRINDADE, L. L.; SCHEIBE, L. F.; RIBEIRO, W. C. A governança da água: o caso dos comitês dos rios Chapecó e Irani-SC. *Geosul*, Florianópolis, v. 33, n. 68, p. 36-57, 2018.

WOLKMER, M. F. S.; PIMMEL, N. F. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 67, p. 165-198, 2013.

Submissão em: 09.11.2021

Avaliado em: 04.01.2022 (Avaliador E)

Avaliado em: 22.02.2022 (Avaliador G)

Aceito em: 21.09.2022

