

A Gestão das Águas da Transposição do Rio São Francisco no Nordeste Brasileiro

Francisco Jácome Sarmiento¹
Pedro Antônio Molinas²

¹ Professor Adjunto, Universidade Federal da Paraíba, Campus I, Centro de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental
João Pessoa – PB – jacomesarmiento@hotmail.com

² Diretor Técnico, Acquatoool Consultoria S/S Ltda, Avenida dom Luis 300/sala 708, Fortaleza, Ceará – molinas.pedro@gmail.com

Abstract - The Federal Government currently performs the works of the Water Transfer project of the São Francisco - PISF, whose schedule provides for the start of the operation of the hydraulic system already this year. This is the biggest water infrastructure project in deployment in the country, and one of the largest in the world. In this paper is an analysis of the main aspects regarding the management of the water system, in particular with regard to efficient water supply for the States of Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte and Ceará. The topic is covered in its dimensions technical, political, historical, environmental and institutional, from the perspective of managers responsible for offering and billing product "natural water", as also from the point of view of States buyers, receivers of project's water.

Palavras-chave: Transposição, gestão de recursos hídricos, modelo institucional.

Introdução:

A história registra 1818 como o ano em que se deu a primeira menção à transposição hidráulica interligando o rio São Francisco com a então província do Ceará, perfazendo um trajeto geográfico muito semelhante ao do chamado Eixo Norte do projeto atualmente em execução. O outro canal de condução de águas transpostas, denominado Eixo Leste, foi incorporado à concepção de engenharia na segunda metade da década de 1990.

Ambos os eixos (Norte e Leste) da transposição tiveram suas obras iniciadas em junho de 2007, após intensos e exaustivos diálogos políticos entre o governo federal, governos estaduais e a sociedade civil como um todo. A decisão de incorporar o empreendimento ao programa de governo do então recém-eleito presidente da república veio após a publicação do Decreto Presidencial de 11 de junho de 2003, mais precisamente quando da conclusão dos trabalhos do Grupo Interministerial criado pelo mesmo ato. A Vice-presidência da República fora designada responsável pela coordenação do grupo formado pelos ministérios de Integração Nacional, Meio Ambiente, Planejamento, Orçamento e Gestão, Fazenda e Casa Civil, visando "analisar propostas existentes e propor medidas para viabilizar a transposição de águas para o semiárido nordestino".

O vice-presidente da República, José Alencar Gomes da Silva, empenhou-se pessoalmente da missão, promoveu audiências públicas nos estados atinentes aos benefícios do São Francisco, ao estado de Tocantins e aos demais estados com inserção no semiárido. Reuniu-se com órgãos financeiros nacionais e internacionais, discutiu o projeto no Senado e na Câmara dos Deputados, articulou-se e debateu tecnicamente. Daí resulta o "Plano São Francisco – Plano de Sustentabilidade Hídrica do semiárido Brasileiro", consolidado no "Relatório Técnico Conclusivo" (outubro/2003) que o vice-presidente apresenta e o presidente da República e os ministérios envolvidos aprovam (Sarmiento, 2005).

O relatório não se limitou ao decreto de 11/06/2003. Propõe plano de largo espectro: Programa de Revitalização do São Francisco, Projetos de Integração de Bacias Hidrográficas, Projetos de Acumulação e Distribuição de Água, Ações Localizadas de Infraestrutura e Ações de Gestão de Recursos Hídricos.

Da parte da sociedade civil organizada, no contexto dos debates em torno do polemico projeto, uma das instâncias mais ativas foi, sem dúvida, o Comitê da Hidrográfica do Rio São Francisco, o qual fora instituído em 2002. Em dezembro de 2003, através da Deliberação CBHSF N° 3 de 03 de outubro de 2003, o Comitê resolve formar Grupo Técnico de Trabalho que "promoverá articulação com o Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto Presidencial de 11 de junho de 2003".

Um dos pontos acordados entre o Governo Federal e o CBHSF consistiu no compromisso governamental de não dar início às obras enquanto o "Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia do São Francisco" não fosse concluído pela Agência Nacional de Águas (ANA) e fosse aprovado pelo Comitê. O plano, enquanto instrumento de racionalidade, permitiria avaliar com precisão suficiente se havia ou não disponibilidade hídrica no rio para atender demandas locais e externas, como a transposição para o

semiárido setentrional. A conclusão do referido plano ocorreu em 2004, assim como sua aprovação por parte do Comitê.

As avaliações e projeções futuras apresentadas neste Plano demonstraram, de forma inequívoca, haver água suficiente na bacia do São Francisco para atendimento das demandas projetadas para a própria região sanfranciscana. Isso, ainda que o crescimento daquela variável se desse à taxa muito acima do cenário tendencial, ou seja, daquele cenário configurado e registrado nas estatísticas das décadas anteriores, em todos os setores usuários de água com demandas significantes.

A proposta do plano apontou uma alocação de 380 m³/s, suficiente ao atendimento, “com relativa folga, [de] todas as demandas previstas para os três cenários adotados, nos próximos dez anos.”. O saldo hídrico, mesmo para o cenário alternativo mais otimista de crescimento na bacia do São Francisco, cobria com sobra os 26,4 m³/s contínuos e irrestritos pleiteados no processo de outorga da transposição junto à ANA.

Apesar das constatações técnicas do plano decenal, os setores contrários à implantação do projeto, àquela altura já batizado como Projeto de Integração do São Francisco – PISF, não se acomodaram. A polêmica foi levada à justiça. Ao longo dos anos, pulularam ações judiciais em vários Estados, chegando por fim a lide ao STF. O Ministro-Relator no STF ocupou-se por cerca de um ano e meio com a questão, período no qual ouviu todas as partes envolvidas (Governo Federal, Comitê da Bacia, políticos, lideranças religiosas, organizações não governamentais, etc.). Nesse ínterim, impedido de iniciar as obras, restou ao Ministério da Integração Nacional (MI) dar andamento aos projetos executivos de engenharia, o que possibilitaria àquele empreendedor federal iniciar as obras já tendo contornado as eventuais deficiências do projeto básico usado na licitação das mesmas.

Embora de natureza monocrática, a decisão do STF, favorável à implantação do projeto, permitiu ao MI dar início à implantação do projeto em 2007, na gestão do ministro Geddel Vieira Lima, sucessor do ministro Ciro Gomes, primeiro responsável por aquela pasta no governo Lula.

Metodologia:

O tema proposto será abordado tendo como referência fundamental a evolução do pensamento em torno dos diversos modelos de gestão propostos ao longo dos últimos anos para o Projeto de Integração do São Francisco – PISF, mais conhecido como “Transposição do São Francisco”. Assim, o foco inicial recai sobre a análise das propostas contidas nos estudos fomentados pelo Governo Federal, desde a década de 1990 até o presente.

- A gestão do PISF:

A transposição de águas do rio São Francisco é o mais antigo e, talvez, o mais discutido projeto de infraestrutura da história brasileira. Em discussão desde o século XIX, o primeiro projeto de engenharia somente foi elaborado na década de 1980. Dali foi sendo modernizado e adaptado aos objetivos pretendidos por cada governo que o teve em diferentes prioridades no trato do problema da água nos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, porção do território brasileiro inserto no chamado semiárido setentrional. Preconizado inicialmente com forte ênfase na viabilização de aproveitamento do potencial edáfico daqueles estados, com o passar do tempo, a ênfase recaiu sobre a segurança hídrica das populações urbanas da região. A migração do campo para as cidades teve papel importante na mudança de objetivos prioritários da transposição. Hoje, mais 70% da população do semiárido vive nas zonas urbanas e tal concentração tornou rapidamente subdimensionados e precários os sistemas de abastecimento das sedes municipais e ainda mais vulneráveis ao fenômeno das secas.

Nos últimos 30 anos, três distintas versões foram elaboradas para o projeto de engenharia: 1982, 1994 e 2000. A alternativa em implantação, desenvolvida a partir de 2003, adotou a mesma configuração física de obras da terceira versão. A proposta renovada avançou (i) na forma de operação do sistema; (ii) na consolidação de um modelo de organização institucional de gestão do empreendimento - pactuada com governos dos estados receptores (operação, manutenção e cobrança pelo serviço de fornecimento de água garantida) -; e (iii) no modo de operação do complexo hidráulico formado pelos eixos Norte e Leste e, localmente, pelos chamados reservatórios receptores (parte dos grandes açudes já construídos nos estados beneficiados).

Esses avanços contextualizaram o projeto de transposição no novo ambiente institucional e legal consolidado no país nos últimos anos, tendo-se como meta o desenvolvimento de uma política operacional para o setor de Recursos Hídricos com ênfase na utilização racional das disponibilidades de cada bacia hidrográfica.

É fato demonstrado que a interligação de bacias do semiárido setentrional com o Rio São Francisco abre interessantes possibilidades de otimizar o uso das águas locais armazenadas nos grandes reservatórios receptores construídos nos estados beneficiados pelo projeto (Molinas e Sarmiento, 1999). Orientando-se por regras bem estabelecidas, a operação dos eixos Norte e Leste da transposição pode permitir minimizar efeitos climáticos como a incerteza de ocorrência de secas, as elevadas taxas de evaporação e a alta variabilidade hidrológica característica do semiárido radical.

Considerando-se o aporte médio anual de água de uma bacia hidrográfica que chega a um reservatório dividir-se em vertimento, evaporação e uso, a operação recomendável para o reservatório, sob as incertas condições aludidas, tende a reduzir a parcela relacionada a uso de água, aumentando perdas por vertimento e evaporação. Maximização segura da parcela utilizável do aporte médio anual poderia ser viabilizada por uma operação a futuro conhecido (modelos de otimização). Essa alternativa esbarra na imprevisibilidade de aportes hídricos futuros, remetendo a abordagem ao campo probabilístico. No último caso, o máximo que se consegue é mensurar a provável adequabilidade da tomada de decisão de liberar (ou não) água para múltiplos usos. Minimizar a incerteza que permitiria aumento da parcela utilizável do aporte médio anual somente seria possível, na prática, ligando o reservatório a uma fonte hídrica perene que permitisse transferir água sempre que as demandas não pudessem ser atendidas por águas locais. No caso do semiárido setentrional brasileiro, a fonte hídrica perene mais próxima, de capacidade compatível a demandas atuais e futuras, sem agravar a disputa pela água em sua própria bacia, é o São Francisco (Sarmiento, 2005).

A parcela adicional de vazão resultante da operação racional de reservatórios receptores de águas de uma transposição – sinergia hídrica – foi detectada 1994, quando se elaboraram estudos e projetos visando à transposição de águas do São Francisco. Em 1995, enviou-se um artigo técnico à revisão e publicação em revista especializada, onde a determinação da sinergia hídrica foi detalhada (Sarmiento, et. al., 1996). Simulações mostraram que cada 1 m³/s transposto para reservatórios receptores da região pode cobrir demandas de até 3 m³/s, além de ganhos qualitativos decorrentes da maior renovação da água armazenada nos reservatórios receptores. Posteriormente se aprofundou o critério hidrológico que define a vazão transposta capaz de maximizar a sinergia hídrica (Molinas e Sarmiento, 1999).

Obviamente não basta dispor de sofisticadas técnicas de operação racionalizada capazes de maximizar as ofertas de água em sinérgico diálogo entre o São Francisco e os corpos d'água receptores do semiárido setentrional. Nada disso faz sentido sem a pavimentação do caminho que leva, tão próximo quanto possível, ao cenário idealizado do quadro de demandas hídricas no qual o projeto se insere instrumentalmente, como provedor de água, assegurador de oferta hídrica.

Na dinâmica de estabelecimento e eventual sucesso dos empreendimentos no semiárido setentrional encontram-se as mesmas dificuldades dos Estados do Nordeste que contam com rios perenes. Advirta-se, implantar uma transposição requer e justifica acompanhar as mudanças na forma de intervenção estatal tradicional, sob pena de não se converterem plenamente benefícios potencializados em benefícios concretos. À oportunidade convém reforma, adaptação, extinção e criação de instituições a atuar no setor de recursos hídricos oxigenadas por capital humano e ético, aparelhadas, capacitadas a interagir nas esferas decisórias, articulando-se e superando os desafios postos (Sarmiento, 2005).

Não obstante, este verdadeiro arsenal de medidas de gestão hídrica pouca eficiência teria se sua implantação não viesse acompanhada do planejamento, construção e administração de um conjunto de obras complementares à transposição que garantam a capilaridade da oferta hídrica proveniente desta fonte em cada um dos estados receptores.

Estas obras complementares à transposição se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento em cada estado receptor. O Estado do Ceará, sem dúvida o mais adiantado na implantação das obras complementares, apresenta um longo histórico de transferências de águas entre bacias, com destaque para “Canal do Trabalhador”, que com capacidade máxima de 5 m³/s foi construído em tempo recorde (3-4 meses) e com materiais pouco convencionais (revestimento em manta asfáltica) para tirar Fortaleza da crise de abastecimento ocorrida no ano de 1993.

Esta concepção inicial deu lugar a um projeto bem mais ambicioso, o denominado “Eixo Castanhão – Pecém”, com capacidade máxima superior aos 20m³/s, que se encontra praticamente concluído (só resta concluir o trecho final Fortaleza - Pecém). Recentemente o Estado do Ceará apresentou outro projeto de integração ainda mais ambicioso e, sob as condições sócio-econômicas atuais, de difícil viabilidade, denominado “Cinturão das Águas do Ceará – CAC”, atualmente em estágio de viabilidade. A Figura 1 apresenta o mapa do Estado do Ceará com destaque para estas duas obras complementares à transposição em território cearense.

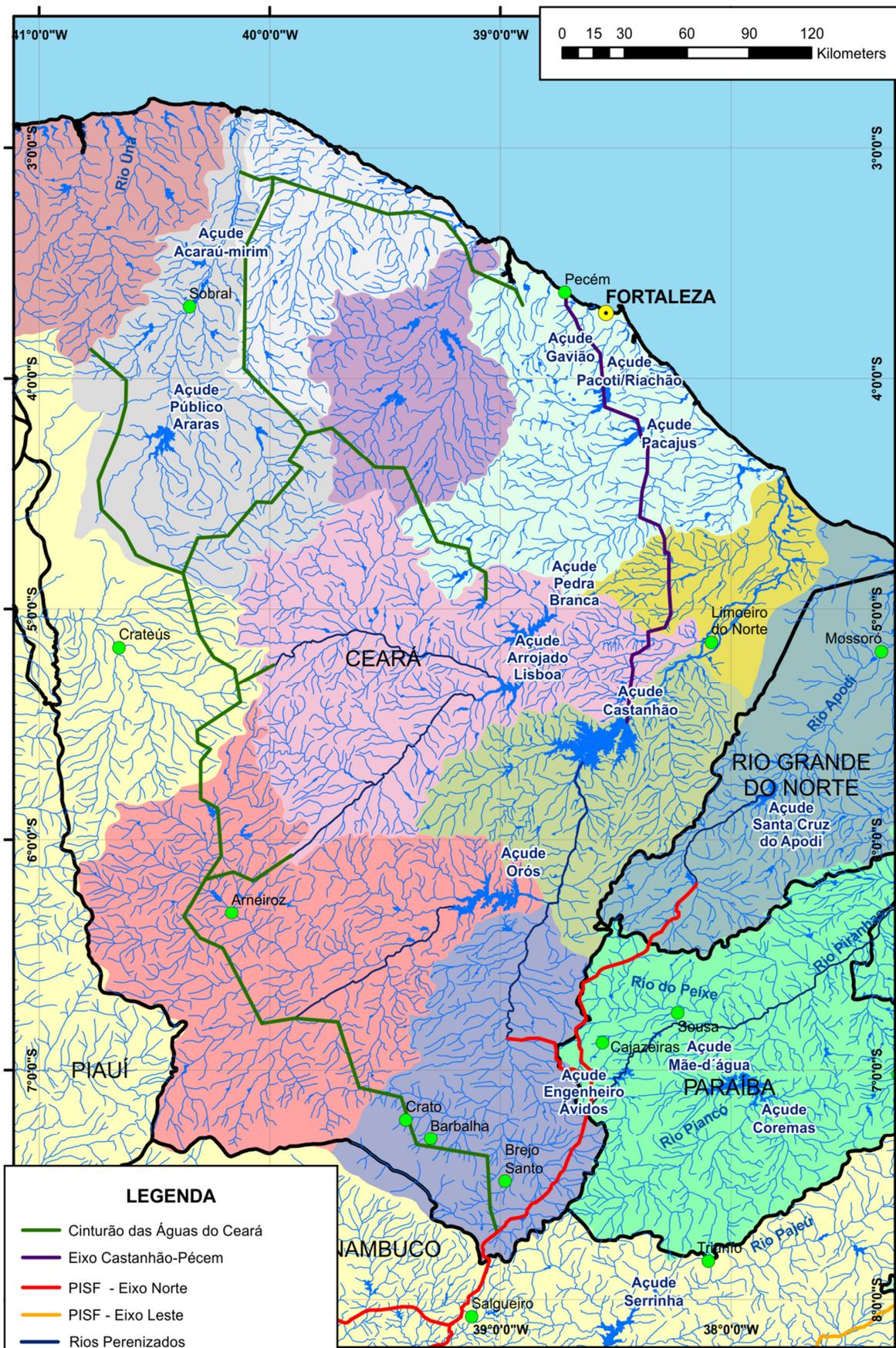


Figura 1: Mapa do Estado do Ceará com destaque para as duas obras complementares à transposição previstas em território cearense

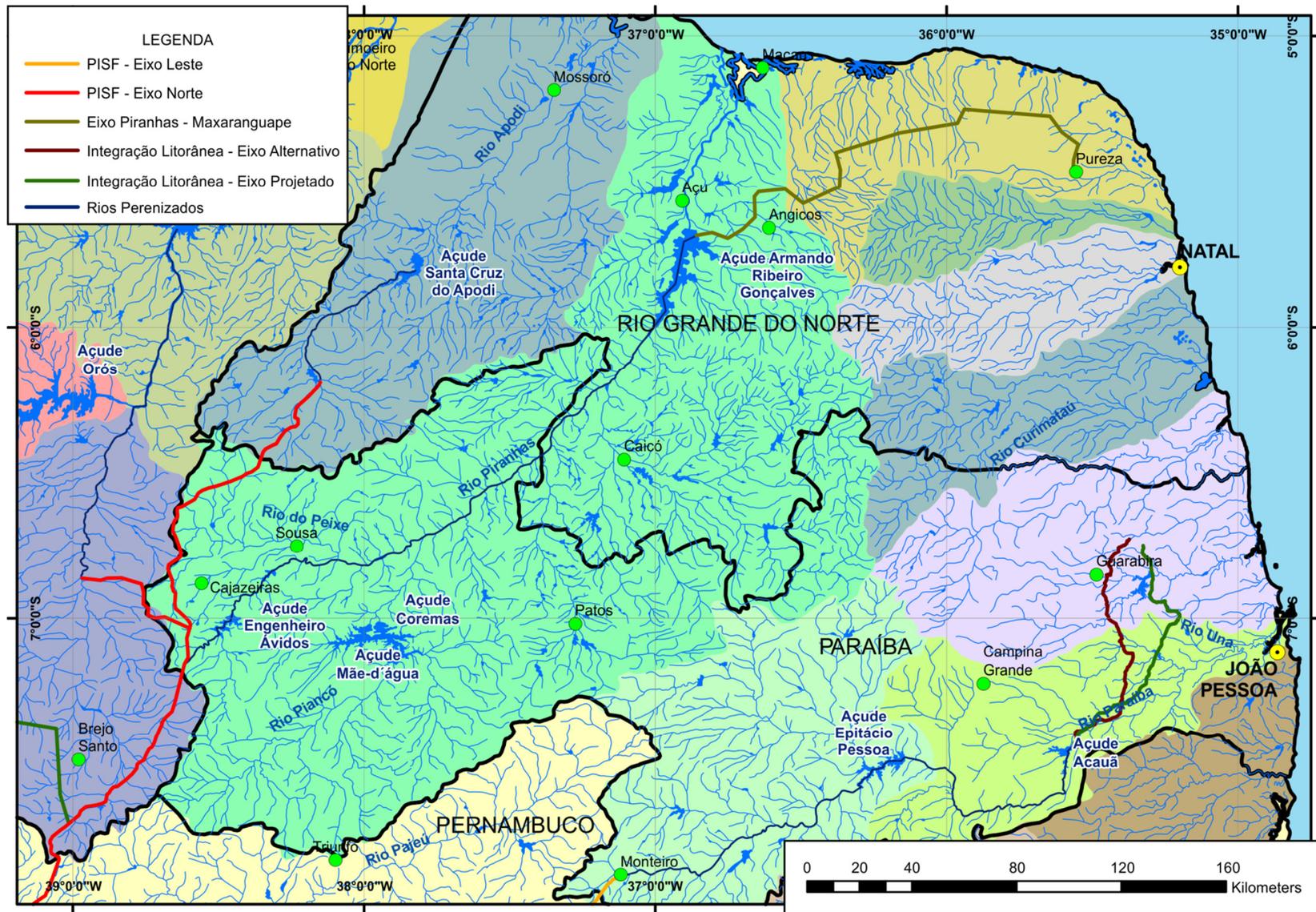


Figura 2: Mapa dos Estados de rio Grande do Norte e Paraíba com destaque para as obras complementares à transposição previstas nesses estados

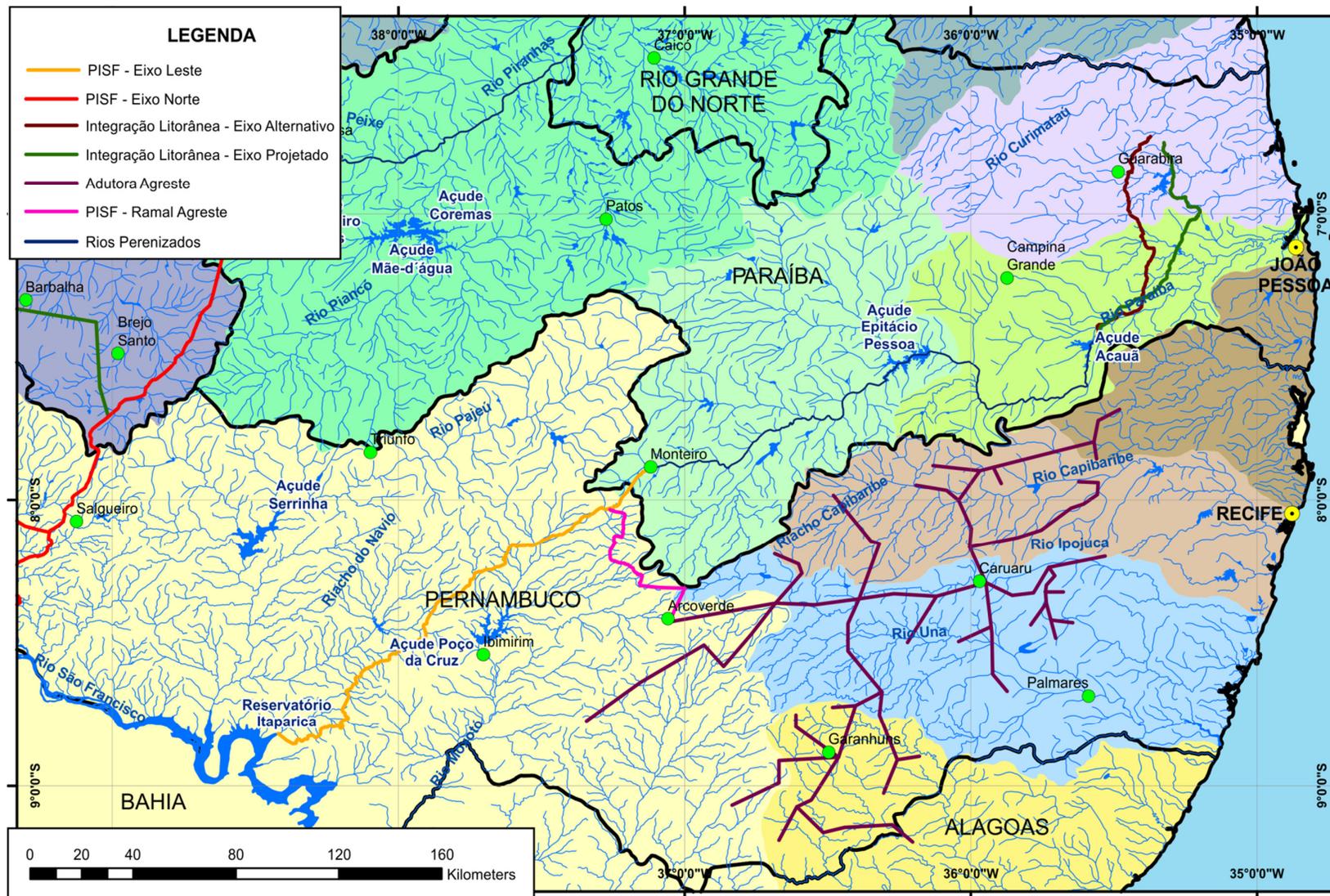


Figura 3: Mapa parcial do Estado de Pernambuco com destaque para as obras complementares à transposição previstas no Agreste pernambucano

Outro estado receptor que detêm experiência em matéria de transposição de águas é o da Paraíba, tendo implantado ainda na década de 1990 o denominado “Canal da Redenção”, obra construída para viabilizar a agricultura irrigada das Várzeas de Sousa com águas provenientes da bacia do rio Piancó, armazenadas no reservatório Coremas - Mãe D’água.

Recentemente a Paraíba licitou a construção de um eixo de integração com capacidade máxima de 10m³/s, cuja captação se localiza no reservatório de Acauã e que percorre aproximadamente 100 km da planície litorânea atendendo com águas da transposição importantes demandas previstas nesta região. Trata-se de uma obra com baixo custo de operação e manutenção (os bombeamentos variam dependendo do nível das águas no reservatório de Acauã, não superando um recalque máximo de 25 m de desnível geométrico e a previsão de inserir a obra no contexto de um conjunto de reservatórios existentes e/ou projetados mostrou significativos ganhos sinérgicos e uma importante “capilaridade” do projeto ao longo de toda a vertente leste paraibana. A Figura 2 apresenta o mapa do Estado da Paraíba com destaque para as duas entradas de água da transposição em território paraibano (Açude Engenheiro Ávidos e Boqueirão) e o traçado já licitado do Eixo de Integração da Planície Litorânea em sua versão atual e numa alternativa que pretende diminuir o número de aquedutos / sifões invertidos previstos inicialmente e atingir a cidade Guarabira no sopé do Brejo paraibano.

Por outro lado, com uma estratégia diferenciada e conferindo total prioridade ao abastecimento urbano, o Estado de Pernambuco esta desenvolvendo o projeto do maior sistema adutor pressurizado já planejado no país, denominado “Sistema Adutor do Agreste”, terá como missão abastecer sedes e distritos de pelo menos setenta (70) municípios da região do Agreste pernambucano que padecem de problemas de qualidade das águas locais e déficits recorrentes. Esta obra deverá ter uma extensão total superior aos 1.000 km e uma dezena de estações elevatórias. A Figura 3 apresenta a região do Agreste pernambucano com destaque para o Eixo Leste da transposição, a derivação denominada “Ramal do Agreste” e uma concepção preliminar do Sistema Adutor do Agreste, ainda em fase de projeto.

Para concluir, o Estado do Rio Grande do Norte vem, desde alguns anos investindo em iniciativas que permitam ampliar o alcance espacial de seus principais reservatórios de acumulação: Santa Cruz do Apodi e Armando Ribeiro Gonçalves. Neste sentido se destacam os sistemas adutores de água tratada existentes ou em implantação como Sertão Central - Cabugi, Mossoró-Serra do Mel, do Oeste e Piranhas - Caicó, os quais deverão passar por uma revisão de modo a se integrarem com mananciais locais, de forma a reduzir drasticamente os custos com bombeamento que atualmente representam um grande problema para a empresa de água e esgoto estadual (CAERN). Outro projeto que prevê a integração com águas da transposição é o denominado Eixo de Integração do Seridó, que prevê uma extensão de 38 km entre adutora e canal e um desnível de 160 m, transportando 1.607 l/s para abastecimento de varias cidades, além da irrigação de 2.650 ha. Esta obra é considerada atualmente pouco viável e de difícil implantação.

Na mesma linha de raciocínio dos eixos de integração Castanhão – Pecém e da Planície Costeira Paraibano se encontra atualmente em estudo a implantação em território potiguar de um Eixo de Integração denominado Piranhas - Maxaranguape, que prevê uma extensão de 190 km, sendo escassos 3 km de adutora e o resto de canais, com um desnível geométrico de no máximo 70m, a ser vencidos mediante recalque, uma capacidade máxima de adução de 25 m³/s e pelo menos 7 reservatórios de compensação associados já identificados, barrando os rios Cabugi, America / Maxaranguape, Tubibau, Tutu e Palmares / Camurupim. Esta obra orçada atualmente em aproximadamente 2 bilhões de reais terá capacidade de abastecer pelo menos 15 sedes municipais e dezenas de distritos, inclusive reforçando a oferta hídrica para a cidade de Natal que planeja expandir sua oferta hídrica com um sistema adutor proveniente do rio Maxaranguape, com captação em Dom Marcolino. A área a ser irrigada pelo projeto foi estimada em pelo menos 30.000 ha, disponibilizando águas em áreas com solos de alto potencial produtivo como cambissolos e podzolicos vermelhos - amarelos que se encontram hoje sem possibilidades de aproveitamento devido a falta de oferta hídrica local. A Figura 2 inclui além das obras previstas em território paraibano já comentadas, um mapa do Estado do Rio Grande do Norte com destaque para as duas entradas de água da transposição em território potiguar (Açude Santa Cruz do Apodi e Armando Ribeiro Gonçalves) e o traçado em estudo atualmente do Eixo de Integração Piranhas – Maxaranguape acima descrito.

- Evolução dos modelos de gestão do PISF:

Na história da luta pela transposição há um momento nítido quando a esfera governamental toma consciência de que apenas a vontade política não bastava para que o empreendimento saísse do papel. Embora condição *sine qua non*, a vontade política necessitava de um discurso tecnicamente embasado, capaz de discutir e neutralizar os argumentos com forte apelo ambientalista apresentados pelos setores contrários ao projeto. Foi com o objetivo de dar substância justificatória ao frio projeto de engenharia hidráulica mais uma vez em gestação (3ª versão) que o Governo Federal contratou os chamados “Estudos

de Inserção Regional” do projeto da transposição, cuja abrangência pretendia fornecer resposta a todas as questões relevantes levantadas pelos críticos, dentre elas, a veracidade da dependência hídrica em médio prazo do semiárido setentrional de uma fonte externa e, em longo prazo, a real capacidade de suporte do rio São Francisco para servir como tal fonte.

Concluídos em outubro de 2000, os estudos foram consolidados em 15 estudos temáticos, além de um Relatório Geral. Foi nesse contexto em que foi desenvolvido o primeiro trabalho abordando a temática da gestão de águas no âmbito da interligação hidrográfica proposta.

1) A gestão preconizada na Inserção Regional do projeto (2000):

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” (FUNCATE, 2000). 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 sanfranciscanas.

Um contrato de concessão era o instrumento através do qual dar-se-ia 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 o serviços de entrega de água bruta aos Estados) criado com o sistema proposto bem à moda, que convencionou-se 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. A depender a eficiência da concessionária, emergia 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 seria implantada pelo Governo Federal) eram os dois principais aspectos a pesarem 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 da transposição, conforme já mencionado, implica 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 de preço como da qualidade de serviços. Na entidade, tal reação leva ao declínio do lucro e decorrente evasão do capital privado, o que por sua vez impactaria ainda mais o padrão performático da operadora. Chega então o momento, via estatização, do restabelecimento do padrão aos níveis aceitáveis. A entidade seria então recapitalizada 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, recorre a perda 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 dar-se-ia 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 locais contidas em reservatórios de propriedade da União construídos em rios de domínio federal;
- 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 da empresa consultora, urdida e impulsionada sob os auspícios dos ventos neoliberais da época, não vingou nem no governo FHC e muito menos no governo Lula, 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 realizados até o início das obras em 2007.

2) Os Estudos da FGV (2005):

Um segundo momento relevante, tradutor das preocupações do Governo Federal em relação à sustentabilidade operacional do PISF, veio com a contratação da Fundação Getúlio Vargas (FGV) quando da preparação do CERTOH – Certificado de Avaliação da Sustentabilidade de Obra Hídrica, exigido pela ANA no âmbito do pedido de Outorga definitiva para a transposição. 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.” (FGV, 2005a).

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.”**, (FGV, 2005a). Este último, criado pelo decreto federal que instituiu o Sistema de Gestão do PISF e que seria 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 CHESF-Água fixando inclusive as bases de remuneração dos mesmos (composição das planilhas de custo, taxas de administração, etc.);
- Dirimir conflitos entre a CHESF-Água e os Estados.

Em razão daquele consenso, o trabalho da FGV foi desenvolvido assumindo como decisão tomada a inserção da CHESF como operadora. Assim sendo, a Fundação atuou com o apoio do MI, da Casa Civil e em “conexão permanente com os interlocutores estaduais e da CHESF de forma a se estabelecer as condições para celebração de um *Pacto pela Sustentabilidade do Sistema de Interligação* entre a União e os Governos dos Estados receptores.”, (FGV, 2005a).

O pacto, firmado em 2005 entre o Governo Federal e os Estados receptores, abrangeu os seguintes tópicos (FGV, 2005a):

- Arranjo institucional e legal do Sistema de Gestão da Integração (União e Estados) com definição do Conselho Gestor;
- Procedimentos para alteração do “Objeto Social da CHESF” para criação da “CHESF-Água”;
- 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, a CHESF - Água e o Conselho Gestor;
 - Estrutura tarifária dos serviços de transposição: (custos fixos, custos variáveis, taxa de administração, etc.);
 - Garantias ressarcimento dos custos de O&M à CHESF-Água.

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 CHESF-Água 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 (ANA ou MI), responsável pela fixação de tarifas a serem pagas à operadora federal pelo serviço de adução de água do São Francisco (FGV, 2005b).

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, 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, 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 pelo primeiro autor do presente artigo, enquanto ocupante do cargo de Chefe da Assessoria Técnica da Vice-Presidência da República e, posteriormente, na condição de secretário de Recursos Hídricos do Estado da Paraíba.

Nos debates governamentais internos, a superação da ideia “CHESF-Água” em nenhum momento trouxe de volta o cogito de inserção de qualquer outra instituição existente, vinculada ou não ao MI, para cumprir o papel de “Entidade Operadora”, posto que, o consenso que levou inicialmente a FGV a não 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 pretensão 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.

3) O modelo Institucional do PISF em 2009/2010:

Em dezembro de 2009 foi concluído pelo MI, através de consultoria contratada, o “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.” (MI, 2009).

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 (MI, 2009), sugeriu-se a “criação da Águas Integradas do Nordeste Setentrional – AGNES, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sob a 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, inclusive pelo primeiro autor, à época com assento pela Secretária de Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia da Paraíba.

No texto do PL, o Conselho Gestor é 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 situação da gestão nos Estados receptores:

Embora reconhecíveis sejam 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. Dizer que a legislação federal era muito recente (1997) era o argumento repetido para explicar boa parte da profundidade do abismo.

Transcorrido quase uma década e meia, 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.

O fato é que em imensos rincões do mundo real, termos como “Comitê de Bacia” e “Associação de usuários de água” são grego. Para não falar do arrepio da sociedade quando algum grupo político em **disputa** anuncia que seu adversário acaba de inventar mais um imposto, e com isso todos terão de pagar pela água bruta, sim, aquela que cai do céu e “aquele herege quer taxar”. Atitude que torna anêmicos dois dos atributos de validade da norma jurídica: o ético e o social.

O jurista Miguel Reale, em sua Teoria Tridimensional do Direito, enuncia a norma como o resultado dialético entre o fato e o valor no espaço em que tem lugar a dinâmica do fenômeno jurídico. Teria sido nossa legislação - cantada e decantada como uma das mais modernas do mundo - a construção teleológica mais adequada a traduzir a valoração subjetiva do nosso povo na lida com os fatos envolvendo os conflitos em torno da água? Ou aquele aparato legal resulta tão somente do trabalho bem intencionado de intelectuais militantes no setor? Quando a ênfase no princípio participativo e, principalmente, as organizações que lhe servem de via sensibilizarão a consciência da sociedade brasileira a ser engajada? Quanto e por quanto tempo se faz necessário investir na assimilação de um sistema sofisticado, para que permeie a consciência não apenas do setor industrial de uns poucos Estados, mas também os demais setores usuários de águas no Brasil como um todo?

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 sistema de transposição. 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.

Na forma pactuada, o que se pretende é que os governos estaduais, mais do que nos demais Estados não atendidos por projetos de transposição como a do São Francisco, se engajem e efetivamente no aparato institucional do setor de águas, para além da mera criação ou reestruturação formal das operadoras estaduais, 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.

A certeza de que a estratégia resultará no esperado baseia-se em uma constatação simples, a saber, que os Estados receptores, ao fazerem suas análises econômicas - financeiras, concluirão ser muito mais atrativo se estruturarem institucional e operacionalmente para bem gerir seus recursos hídricos, minimizando assim a “importação” de águas sanfranciscanas, do que esperarem por uma conta mensal relativamente elevada e cercada de precauções de combate à inadimplência.

O quadro abaixo, elaborado pela FGV no âmbito dos estudos já citados, serve 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. Os valores mostrados sob a coluna “2010” e “2015” representam os desembolsos anuais dos Estados receptores relativos aos custos fixos e variáveis da operadora federal, caso o projeto estivesse implantado desde 2010.

Os custos mostrados não consideram os ganhos sinérgicos nos reservatórios receptores em cada Estado. O aproveitamento operacionalmente eficiente poderá reduzir sensivelmente as vazões aduzidas para cada Estado e assim diminuir os valores pagos relativos aos custos variáveis do fornecimento de água bruta (proporcionais à vazão aduzida).

Quadro 1: Resumo dos custos totais classificados por Eixo e por Estado

| EIXO NORTE | 2010 | 2015 | 2010 | 2015 |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|----------------|
| CE | R\$ 16.509.315 | R\$ 28.972.106 | 56,81% | 64,97% |
| PB | R\$ 4.162.541 | R\$ 3.385.241 | 14,32% | 7,59% |
| PE | R\$ 1.777.960 | R\$ 3.242.767 | 6,12% | 7,27% |
| RN | 6.612.570 | R\$ 8.992.699 | 22,75% | 20,17% |
| TOTAL EIXO NORTE | R\$ 22.449.816 | R\$ 44.592.813 | 100,00% | 100,00% |
| EIXO LESTE | | | | |
| | 2010 | 2015 | 2010 | 2015 |
| PB | R\$ 14.542.733 | R\$ 19.830.709 | 47,11% | 40,27% |
| PE | R\$ 16.325.475 | R\$ 29.416.977 | 52,89% | 59,73% |
| TOTAL EIXO LESTE | R\$ 30.868.208 | R\$ 49.247.686 | 100,00% | 100,00% |
| PISF - GERAL | | | | |
| | 2010 | 2015 | 2010 | 2015 |
| CE | R\$ 16.509.315 | R\$ 28.972.106 | 27,55% | 30,87% |
| PB | R\$ 18.705.274 | R\$ 23.215.950 | 31,21% | 24,74% |
| PE | R\$ 18.103.435 | R\$ 32.659.745 | 30,21% | 34,80% |
| RN | R\$ 6.612.570 | R\$ 8.992.699 | 11,03% | 9,58% |
| TOTAL PISF-GERAL | R\$ 59.930.594 | R\$ 93.840.500 | 100,00% | 100,00% |

O efeito dessa estratégia já pode ser sentido recentemente no espaço discricionário dos Estados. Tomando-se como exemplo a Paraíba, onde a operadora estadual é a AESA – Agência Estadual de Gestão de Águas, entre 2009 e 2010 adotou uma série de providências induzidas pelos condicionantes mencionados:

a) Concernente à estruturação da AESA:

- Desenvolvimento de estudos e discussões sobre dimensão do quadro de pessoal, bem como a formatação do concurso para a AESA. A SEMARH enviou a minuta de Projeto de Lei - PL que institui o Plano de Cargos e Carreiras à Casa Civil, em 03 de dezembro de 2009;
- A Casa Civil remeteu o PL à Secretaria de Administração do Estado. Nesse ínterim, a AESA, em 09 de junho de 2010, encaminhou a minuta do PL à Procuradoria Geral do Estado (PGE);
- Em 22 de outubro de 2010, a AESA encaminhou nova minuta do PL, sob observância de parecer da PGE e de Comissão montada pela Secretaria da Administração.

b) Concernente à Cobrança pelo Uso da Água Bruta

- Em Julho de 2009, Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) aprovou a minuta do decreto de cobrança pelo uso da água bruta (Resolução nº 7, de 16 de julho de 2009);
- Atualmente, a minuta do decreto está devidamente apreciada e aprovada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) e pela Controladoria Geral do Estado (CGE). O passo subsequente deverá ser apreciação por parte do governador do Estado.

c) Concernente ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH): O FERH foi objeto da Resolução CERH nº 09, de 1º de março de 2010, através da qual o decreto de regulamentação foi encaminhado à Casa Civil. A sua regulamentação se deu com o Decreto nº 31.215 de 30 de abril de 2010. Ainda em 2010 foi feito o primeiro depósito no FERH, no valor de R\$25.000,00. Encontra-se em análise no CERH: o Manual de Operação, o Plano de Aplicação 2010 e a minuta de Resolução para criação da Câmara Técnica.

d) Elaboração do Plano Estadual de Resíduo Sólido - Projetos Executivos Prioritários visando a Transposição do São Francisco: Com a Gestão Integrada, busca-se construir um consórcio público, dividindo com todos os entes envolvidos a responsabilidade pela preservação ambiental. Quanto aos projetos executivos, foi proposta a criação de 03 (três) consórcios municipais, sediados nas cidades de Patos, Sousa e Cajazeiras, escolhidas em função de suas localizações na área de influência do Projeto de Transposição das Águas do rio São Francisco, Eixo Norte.

O caminho que leva à condição desejável de operacionalidade da política de recursos hídricos nos Estados é 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. Melhorias no sistema de gestão são necessárias, independentemente do início de operação da transposição. As deficiências a contornar precisam ser enfrentadas e não se atenuam com o tempo. Entre outras razões, a postergação do

enfrentamento dessas questões se esconde sob uma aposta de bastidores, aposta no não cumprimento do cronograma de obras do PISF por parte do MI.

Discursões:

Ao longo das últimas décadas, quando se deu consecução ao desenvolvimento do projeto de engenharia, 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 e deram enfoque na transposição do São Francisco. Desde o governo Itamar Franco, passando pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, 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 SEPPE – Secretaria Especial de Políticas Regionais e era diretamente ligada à Presidência da República, convergiram para a percepção de que, em um projeto complexo - como o é o da transposição -, não há lugar para interferências políticas. Principalmente quando a ingerência se transmuta e assume sua forma mais mesquinha, caracterizada pelo provincianismo e, sobretudo injusta, rotulação de técnicos, atribuindo-lhes ligações, em nível estadual, a grupos políticos que se digladiam de forma permanente e autofágica.

O rateio com critérios políticos da esfera administrativa federal, através dos quais órgãos públicos passam a ser preponderantemente geridos conforme os interesses políticos do grupo ou legenda que indicou seus dirigentes, não raramente desconhecem os complexos empreendimentos que herdaram na forma de responsabilidade. No caso da transposição do São Francisco, o problema ganha em gravidade quando se deixa de atentar para a óbvia necessidade de preservação da própria memória técnica do empreendimento, memória esta imprescindível à justificação das concepções físicas e operacionais adotadas para a implantação do projeto. Caso isso viesse a acontecer na atual fase de construção da obra, engendraria oportunidade para que mudanças de engenharia, não iluminadas pela memória capaz de explicar a razão de ser das soluções técnicas adotadas, se firmassem como mais atrativas, quando não o são, levando a consequências nocivas, tanto ao projeto quanto ao erário público.

As dificuldades enfrentadas pelo Governo Federal em sua faina com a transposição sanfranciscana 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.

Um dos principais problemas é sem dúvida a carência de pessoal com formação técnica adequada aos fins. Aqui nos referimos à disponibilidade de equipe técnica estatal, preferencialmente de profissionais concursados ou remanejados de outras esferas da gestão pública. Afinal, não se pode seguir por muito tempo a se implantar um projeto dessa envergadura e importância (para não falar do Programa de Revitalização do São Francisco, cuja implementação transcorre em paralelo) com uma equipe estatal de dimensão espartana, formada por um coordenador e mais quatro ou cinco engenheiros de campo (como ocorreu em ano recente), terceirizando-se todo o trabalho de fiscalização, acompanhamento, controle, medições e verificações técnicas com empresas privadas (uma gerenciadora e diversas supervisoras distribuídas por lotes de obras).

Permitindo-se uma extravagante analogia histórica, os contornos do contexto herdado defrontam o MI com o mesmo problema vivenciado na Península Itálica emergente do século XVI, onde as guerras eram travadas contando com um exército profissional, ou seja, seus guerreiros não tinham nenhuma identificação ou ideário fundado no interesse público, mas sim e meramente, no lucro. Não se leia aqui nenhuma cruzada contra empresas privadas ou contratos de terceirização. Via de regra, organizações de direito privado têm mais eficiência do que a máquina pública, mas a esta ainda não é facultada em lei a terceirização de responsabilidades. Por outro lado, o estranho pudor do capitalismo brasileiro parece se envergonhar e esquecer que o objetivo maior de qualquer empresa privada é o lucro.

Carência de pessoal técnico especializado pode ser agravada de várias formas. Desde a mais trivial, como a postergação de um concurso público, até a mais rara em tempos democráticos, como a “triagem ideológica”. A singularidade desse último procedimento seletivo consiste principalmente em considerar irrelevante o histórico de participação dos profissionais nas instituições. Ainda que os mesmos tenham sido preservados em suas funções técnicas por gestões anteriores e tenham atravessado mudanças políticas entre polos antagônicos de poder como, por exemplo, a transição PSDB – PT em janeiro de 2003, certamente bem mais significativa do que a última transição governamental de janeiro de 2011.

As intercorrências no MI não vieram sem providências sanativas de suas eventuais consequências nocivas ao projeto de integração. Demonstrando sua vontade em resolver os problemas, a nova gestão do MI propôs um agrupamento de instituições formadas pelo DNOCS, CODEVASF e CHESF como alternativa para sobrepujar, pelo menos durante a fase crítica de construção das obras, carências de equipe estatal. Suplementarmente, parece também ter ganhado força a idéia de entregar ao DNOCS, a responsabilidade de operar o sistema quando o projeto vier a ser concluído.

A pergunta mais imediata suscitada pela proposta, caso esta seja levada a cabo, certamente será respondida a tempo pelo MI. A questão 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 ingressará 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.*

À luz da realidade, intui-se estar em gestação uma surpreendente transformação institucional, que por simples e espontânea vontade dos administradores tornaria instituições com restrita eficiência e legitimidade institucional em pujantes e eficientes órgãos gestores de projetos complexos e inclusive polêmicos. Trata-se, nada mais nada menos, do que da recuperação de uma legitimidade esvaída ao longo de décadas de insistência em um modelo centralizador, alvejado pela própria constituição de 1988, o que seria certamente muito bem vindo pelos corpos técnicos dos órgãos em questão.

Não resta dúvida de que a nova gestão do MI tem plena ciência do risco de colocar a iniciativa em curso descasada da transformação institucional necessária, vem na contramão da evolução dos mecanismos institucionais, tanto legais quanto organizacionais, em sua trajetória desde o modelo burocrático de gerenciamento de águas, regido pelo Código das Águas (1930), passando pelo modelo econômico-financeiro, orientado pela política econômica keynesiana, até chegarmos ao atual modelo sistêmico de integração participativa.

Aliás, a tríade de instituições proposta – DNOCS, CODEVASF e CHESF, bem exemplifica o resultado da aplicação do modelo “a La Keynes”, tendo o Estado como agente fomentador, instrumentalizado para o exercício do poder, a propor e implantar programas públicos tidos como de maior interesse. No que concerne ao gerenciamento de recursos hídricos no país, tal modelo já teve suas assimetrias ajustadas pelo marco regulatório hodierno como, por exemplo, no caso da antiga hegemonia do setor elétrico nos grandes cursos de água nacionais e transnacionais. Tais evidências tornam ainda mais natural a expectativa intuída como transformação institucional, esta capaz de recontextualizar / adaptar pretensos protagonistas e, ao mesmo tempo, propiciar o necessário ao alcance de padrão performático alinhado com o que a sociedade brasileira espera de suas instituições.

A Constituição Federal de 1988 alterou os termos da relação federativa e deu foco à descentralização de políticas públicas pela abertura legal do estabelecimento de parcerias diretas entre a União e os Estados e a União e os municípios (elevados à condição de entes federados), desafiando no mesmo movimento a adaptabilidade de instâncias de perfil mais executivo - a exemplo do DNOCS - e também de planejamento regional, como a SUDENE. Mas não apenas a vertente descentralizadora do novo arranjo federativo, enquanto favorecedora de interesses locais, pode ser apontada como causa isolada da ruína institucional de órgãos regionais de planejamento e execução. Também a estrutura organizacional interna tem sua influência, mais precisamente o uso feito da mesma por determinados agentes políticos.

Ressalte-se que o processo de deterioração que acomete instituições não resulta somente da incapacidade de as mesmas se adaptarem às mudanças dos tempos. No caso do DNOCS, as influências deletérias à saúde do órgão têm antigas raízes históricas. De fato, a banalização do uso indébito de agências federais por oligarquias nordestinas eclodiu nacionalmente com intensidade já em 1958, na troca de acusações entre políticos envolvidos nas providências emergenciais de costume no enfrentamento da seca (frentes de trabalho, distribuição de alimentos), comprometendo sua consecução executiva.

Naqueles idos, ao assumir a derrota de não obter do Congresso uma Lei de Irrigação que condicionasse o investimento público no setor à desapropriação de terras para colonização, promovendo com isso “a emergência de agricultores mais aptos a assimilar novas técnicas”, Celso Furtado citou as forças adversárias na frustração do intento: “a indústria da seca”, expressão do jornalista e escritor Antônio Callado; “os latifundiários”; e a classe política, “que tende a ser atrasada e sempre demora muito a perceber as mudanças importantes que ocorrem no país”. À época, incentivar a migração relacionava-se à estratégia adotada na implantação da açudagem. Utilizado pelas oligarquias como protagonista institucional deste tipo de “estratégia”, na qual desapropriava-se a área a ser inundada pelo lago formado pela barragem, deixando-se intocada a estrutura fundiária à jusante, estava o DNOCS, que na época da criação da

SUDENE já vinha atendendo demandas não muito racionais de absorção de funcionários, quadruplicando seu quadro de pessoal nos 10 anos anteriores (Sarmiento, 2005).

É longa e penosa a saga de sobrevivência das instituições inseridas em um contexto político tão penetrante em suas entranhas quanto mais as fragiliza e as debilita, parasitando-as tanto em sua energia produtiva quanto em sua legitimidade em exercer as funções para as quais foram criadas. Os protagonistas políticos desse jogo têm perfis bem conhecidos, devidamente descritos pelo realismo científico de pensadores como Maquiavel (1469-1527), considerado fundador do pensamento político moderno. A ele é atribuída a citação de Cosme de Médici (banqueiro e político do século XV) para quem “os Estados não se governam com o *pater noster* nas mãos”, ou seja, o homem político não pode desenvolver a própria ação seguindo os preceitos da moral dominante (no ocidente, a moral cristã). Séculos depois, Jean-Paul Sartre chegaria à mesma conclusão em sua peça “*Les mains sales*” (As mãos sujas) onde um dos personagens sustenta a tese segundo a qual quem desenvolve uma atividade política não pode deixar de sujar as mãos (de “barro” ou mesmo de sangue).

A conversão de agências executivas e de planejamento em tentáculos operacionais de tais práticas, fundadas na “honestidade política” (termo empregado no sentido conferido por Benedetto Croce para quem “a honestidade política nada mais é que a capacidade política”), certamente não sobreviverá ao crivo dos novos gestores, evitando assim a concretização de previsões funestas sobre o que aconteceria com o projeto de transposição, caso viesse a ser trasladado para o contexto institucional pretendido, desacompanhado da “transformação institucional” acima referida.

Tais previsões não são desprovidas de lógica. Pois, com a simples delegação (sem a “transformação”), no estágio atual de execução do empreendimento, certamente as obras tenderiam à dilação do horizonte de conclusão a perder de vista, muito embora devidamente acompanhadas dos consequentes aditivos de preços e prazos. Ainda que não se ponha nenhuma sombra de dúvida sobre a licitude dos pareceres exarados ou sobre as justificativas técnicas referenciais dos processos internos, certo de que todos reconheceriam a pertinência e justiça em se aditar contratos e dilatar prazos. Afinal, pesaria o argumento de maiores prejuízos aos cofres públicos, decorrentes da suspensão de empreendimento de tamanha envergadura e importância.

Fundamenta igualmente a lógica das previsões, a impossibilidade de, sem riscos para o cronograma do projeto, transferir-se atribuições entre órgãos, em particular quando estas são complexas e, há mais de uma década, vêm sendo desenvolvidas, não sem dificuldades, pelo cedente, ente superior tanto em escala hierárquica quanto em tudo que isso representa em prestígio e poder, em comparação com o potencial cessionário. Tal fato não se deixa amenizar, por melhor que seja a ambiência institucional receptora das novas atribuições.

Diante da obviedade do exposto, firma-se a certeza de que não haverá ressurreição de iniciativas amplamente debatidas e descartadas em passado recente. Intui-se o enfrentamento dos problemas por parte do Governo Federal, dentre outros, os aqui apontados, em particular a carência de pessoal. Descarta-se a possibilidade de o Governo Federal trilhar caminhos superados nos debates já travados, a menos de que a decisão venha fundamentada em argumentos que os analistas anteriores teriam deixado de ver. Se assim o for, apresentar-se-ão tais argumentos.

A responsabilidade dos gestores públicos conscientes jamais deixará de perceber o preço que a sociedade teria de pagar, para além da não conversão de bilhões de Reais (custo da obra) em benefícios. Tal valor expressa-se no intangível impacto psicossocial, na frustração de expectativas e até no regozijo preconceituoso contra o “Nordeste e suas instituições pírias e perdulárias, peso para o Brasil”, frase encapsulada em certos discursos regionalistas, desagregadores da identidade brasileira.

Conclusões:

Em face do exposto, reitera-se as seguintes propostas, já apresentadas pelo primeiro autor no âmbito do Conselho Gestor do PISF:

1. Que sejam iniciadas as negociações de natureza política, possibilitando assim o bom acolhimento do PL de criação da agência preliminarmente denominada AGNES no Congresso Nacional;
2. Estruturação imediata da AGNES para que a agência, no mais breve espaço de tempo possível, se incorpore à construção do empreendimento. Com essa antecipação das ações da operadora federal a ser criada, para além da familiaridade com o projeto a ser gerido, viabiliza-se a incorporação da mesma no próprio processo de construção, fortalecendo a sua identificação com a obra que será sua razão de existir;

3. O acolhimento do acima proposto implica na formação imediata de Grupo Técnico voltado ao planejamento da inserção da AGNES no seu contexto de atuação. Subordinado ao MI, o grupo teria a missão inicial de propor as medidas necessárias à materialização da agência enquanto instituição, desde a sua definição de sede física até a estruturação de quadros de pessoal;
4. Paralelamente, o Grupo Técnico precisará se debruçar na otimização das soluções de engenharia remanescentes da obra, discuti-las com os responsáveis no MI, posto que as mesmas têm influência nos custos operacionais do sistema, além de possibilitar **reduções consideráveis nos custos de implantação da obra**. Prova disso são os estudos de otimização de greide dos eixos Norte e Leste, os quais, enquanto estiveram em andamento, muito serviram a esses fins, conforme será demonstrado em artigos futuros.
5. Adoção de providências visando a congruência entre o empreendimento PISF e sua razão de ser, ou seja, os projetos integráveis a serem implantados nos Estados beneficiados, conforme reiterado pelo autor em Ata, durante a 10ª Reunião do Conselho Gestor (24/02/2010) “a necessidade de que os Estados se concentrem naquelas obras que justifiquem a luta pela Integração de Bacias e defende a idéia que estas obras complementares sejam englobadas ao Projeto de Integração de Bacias”. Por óbvio, o Governo Federal precisará também eleger tais obras como prioritárias, sob pena de se concluir o projeto sem se poder dar destinação às águas transpostas, isso, após uma luta secular, na qual, nas últimas décadas, um dos argumentos mais recorrentes contrários ao projeto foi o de que “as águas seriam transpostas para correrem para o mar”.

Referências:

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”.

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, 2000, “Modelo de Gestão para o Projeto de Transposição”, Relatório integrante dos “Estudos de Inserção Regional” da Transposição do Rio São Francisco, Ministério da Integração Nacional.

MI, 2009, “Modelo Gestor do PSIF – Resumo Executivo”, Brasília, Dezembro de 2009.

Molinas, P.A.; Sarmiento, F.J., 1999, “A Operação Dos Reservatórios Sujeitos A Transposição De Águas – Estudo De Caso Dos Reservatórios Das Bacias Receptoras De Águas Da Transposição Do Rio São Francisco”, XIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Belo Horizonte – MG.

Sarmiento, F.J.; Molinas, P.A.; Cardoso, E.F., 1996, "Wasserwirtschaftliche Aspekte der Überleitung vom Rio São Francisco im Nordosten Brasiliens", Z. f. Kulturtechnik und Landentwicklung 37, Blackwell Wissenschafts – Verlag, Berlin.

Sarmiento, F.J., 2005, "Transposição do Rio São Francisco – Realidade e Obra a Construir", Brasília, Eclat, 132 p.

Vice-Presidência da República – VPR, 2003, Relatório Técnico Conclusivo. Elaborado pela VPR em cumprimento ao Decreto Presidencial de 11.06.2003, impressão interna.