



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do Estado

do Rio Grande do Sul

Brasil

Loureiro, Maria Rita; Carvalho Teixeira, Marco Antônio; Mello Ferreira, Alberto  
Desenvolvendo Capacidades Estatais: Conflitos e Articulação de Interesses no Projeto de Integração  
do Rio São Francisco

Desenvolvimento em Questão, vol. 12, núm. 28, octubre-diciembre, 2014, pp. 5-36

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Ijuí, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75232664002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Desenvolvendo Capacidades Estatais: Conflitos e Articulação de Interesses no Projeto de Integração do Rio São Francisco

**Maria Rita Loureiro<sup>1</sup>**

**Marco Antônio Carvalho Teixeira<sup>2</sup>**

**Alberto Mello Ferreira<sup>3</sup>**

## Resumo

O trabalho analisa os arranjos institucionais que organizam as arenas de formulação e instituição de políticas de desenvolvimento no Brasil, tanto do ponto de vista democrático quanto de sua capacidade para alcançar os objetivos propostos. Com base no estudo de caso do projeto de integração do Rio São Francisco, que se tornou prioritário no Brasil a partir do governo Lula, a pesquisa mostra que, apesar das dificuldades técnicas e políticas para a execução desse projeto, ainda não totalmente superadas, ele trouxe inovações institucionais. Não apenas novos instrumentos de monitoramento e gestão (comitês gestores, salas de situação, etc.) têm reduzido os gargalos ou entraves administrativos, mas também é possível constatar um padrão novo de relação entre atores estatais e societários que, sem excluir formas tradicionais, pauta-se por maior compartilhamento de decisões. A interlocução, o debate e os consensos construídos entre diversos atores estatais e societários permitiram melhorar a qualidade dessa política pública: o projeto deixou de ser apenas de transposição e se transformou em projeto de integração e revitalização socioeconômica da bacia hidrográfica.

**Palavras-chave:** Política e burocracia. Capacidades estatais. Políticas públicas. Desenvolvimento. Democracia.

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGVSP). marita.loureiro@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGVSP). marco.teixeira@fgv.br

<sup>3</sup> Administrador Público pela UNESP-Araraquara e mestre em Administração Pública e Governo pela FGVSP. alberto.ferreira@gvmail.br

## **DEVELOPING STATE CAPACITIES: Conflicts and Articulation of Interests within the Project of Integration of the Rio São Francisco – Brasil**

### **Abstract**

---

Developing State capacity: conflict and articulation of interests in the project of Integration of the São Francisco River. The work analyzes the institutional arrangements that organize the arenas of formulation and implementation of development policies in Brazil, both from the point of view of democracy and its ability to achieve the proposed objectives. From the case study of the integration project of the São Francisco River that became a priority in Brazil from Lula's Government, the survey shows that despite the technical and political difficulties for the implementation of this project, not yet fully overcome, he brought institutional innovations. New management and monitoring instruments (committees, situation rooms etc.) have reduced administrative barriers or bottlenecks, we noted a possible new standard of relationship between State and societal actors which, without excluding traditional forms, is guided also by greater sharing of decisions. The dialogue, debate and consensus built among several state and societal actors made possible to improve the project that is no longer just for transposition but turned into integration and revitalization project of the watershed.

**Keywords:** Politics and bureaucracy. State capacities. Public policies. Development. Democracy.

“Sete quedas por nós passaram,  
e não soubemos, ah, não soubemos amá-las,  
e todas sete foram mortas,  
e todas sete somem no ar,  
sete fantasmas, sete crimes  
dos vivos golpeando a vida  
que nunca mais renascerá”

(Carlos Drumond de Andrade, poema recitado no dia em que começou a destruição da Cachoeira de Sete Quedas para formar a represa da Usina Hidrelétrica de Itaipu).

Em julho de 1982, junto aos saltos, 3 mil pessoas participaram de um *quarup* – celebração indígena – em protesto contra a construção da hidrelétrica de Itaipu que ameaçava o Parque Nacional de Sete Quedas. Ao som compassado de um tambor, os manifestantes levavam mudas de árvores e bandeiras brancas com uma pétala ao centro em forma de lágrima, além da faixa “Sete Quedas Viverá” (...). Intitulado “Quarup Adeus Sete Quedas”, o movimento organizado por pequenos grupos ambientalistas de diversas regiões do país, incluindo atos políticos e culturais ao longo de três dias, não foi capaz de deter a destruição da natureza e a inundação de milhares de hectares de terras cultivadas pela população local .

*Quando o sertão virou mar....* Entre os anos de 1972 e 1979, durante a ditadura militar, foi construída pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco, no Norte do Estado da Bahia, a barragem de Sobradinho. O objetivo da obra era acumular águas do Rio São Francisco para regularizar o fornecimento às usinas do complexo hidrelétrico a jusante, e possibilitar a agricultura irrigada em escala empresarial. Assim, uma área de 4.214 km<sup>2</sup> de ocupação agrícola e pecuária foi inundada, formando o que se divulga ser o maior lago artificial do mundo em espelho d’água. O represamento das águas do rio atingiu sete municípios e o deslocamento populacional se fez pela expulsão violenta, principalmente dos moradores das áreas rurais, em sua maioria campões pobres que viviam nas barrancas do rio, cultivando

os solos aluviais das ilhas e das margens do rio, pescando e criando animais. Foram desalojadas cerca de 12 mil famílias, num total aproximado de 72 mil pessoas. Violência, baixas indenizações, desorganização da produção e falta de perspectivas para os trabalhadores rurais, foi o saldo deixado pela Chesf. Os danos ambientais também foram consideráveis.... (Bonfim, 1999).

O lamento do poeta e a cerimônia religiosa como reação à falta de outras formas de resistência política aos desastres sociais e ambientais causados por duas grandes obras realizadas no país durante a ditadura militar, são aqui relembrados para reforçar o contraste com os processos de produção de políticas públicas que caracterizam no Brasil democrático os programas de desenvolvimento econômico. Enquanto hoje os processos envolvem uma pluralidade de atores estatais e societários, no regime militar as decisões eram tomadas em círculos restritos em que apenas alguns empresários selecionados discricionariamente pelos ocupantes do poder, eram chamados a opinar, conforme indicaram estudiosos do período (Teixeira; Vianna, 1987; Codato, 1998).

Neste trabalho são enfocados os arranjos institucionais que organizam as arenas de formulação e instituição de políticas de desenvolvimento no Brasil, examinando-os tanto do ponto de vista democrático quanto de sua capacidade para alcançar os objetivos propostos. Analisando as relações estabelecidas entre atores estatais (na denominação weberiana políticos eleitos e burocratas) e os grupos organizados na sociedade civil, procura-se examinar se as novas políticas de desenvolvimento estão configurando processos decisórios mais democráticos, incluindo uma maior pluralidade de atores e ao mesmo tempo se estão ampliando novas capacidades estatais, tornando as burocracias mais aptas a levar a cabo as políticas propostas.

A ênfase nas relações entre burocracia e demais atores políticos fundamenta-se em algumas referências teóricas já construídas pela literatura. De um lado, contrapondo-se à visão wilsoniana que supõe separação clara

entre as funções políticas e administrativas,<sup>4</sup> a presente pesquisa parte da constatação de que no mundo contemporâneo os burocratas têm participado ativamente também dos processos de formulação das políticas públicas, ao mesmo tempo em que os políticos eleitos procuram cada vez mais se confrontar sobre os temas técnicos ainda mais complexos que envolvem as decisões governamentais, havendo um processo simultâneo de burocratização da política e de politização da burocracia (Aberbach; Putnan; Rockman, 1981). De outro lado, considera que muitas decisões de política pública são tomadas além do momento da formulação, no processo de execução, não ocorrendo na prática uma separação estanque entre essas etapas (Lindblom; Woodhouse, 1993).

No Brasil, os estudos sobre as relações entre estes dois atores apontam o grande protagonismo da burocracia nas políticas públicas como decorrência da preponderância do Estado e do Executivo ante os partidos, processo que tem origem no Estado Novo, mas se prolonga até o presente. Em estudo seminal sobre o tema, Campello de Souza (1976) indicou que, como os partidos no Brasil não consolidaram sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, é a burocracia que desempenha esse papel, o que acaba fragilizando as instituições democráticas.<sup>5</sup> Confrontando o Brasil com outros países, ela mostra ainda que, quando os partidos têm funções importantes na formulação dos objetivos nacionais e na articulação dos interesses básicos da população, mesmo que ocorram fenômenos políticos como a patronagem ou o clientelismo, estes não têm as mesmas proporções que assumem no caso brasileiro.

<sup>4</sup> Segundo formulação clássica de Woodrow Wilson (1887), “A administração está fora da esfera política: as questões administrativas não são questões políticas”.

<sup>5</sup> Como a autora afirma com lucidez, o desenvolvimento de uma democracia depende da institucionalização de um sistema partidário capaz de “assegurar tanto a estabilidade e efetividade da função de governar quanto o vigor e a autenticidade da função de representar interesses diversos (Campello de Souza, 1976, p. 50).

Na verdade, o tema das relações entre burocracia e política nos remete à questão do clientelismo e das gramáticas políticas do Brasil que Edson Nunes (1997) tão bem caracterizou, mostrando que o insulamento burocrático – como alternativa para o clientelismo ou o corporativo e pretensa solução para gerar eficiência da ação estatal – também implica comprometimento da ordem democrática. Concebido como “processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias”, o insulamento burocrático reduz o raio de atuação da arena decisória para a qual interesses e demandas populares se dirigem. Tal redução somente é possível porque organizações burocráticas são retiradas do espaço de atuação do Congresso e dos partidos políticos. Além disso, para ficarem insuladas contra as tradicionais demandas redistributivas, as agências devem desfrutar do apoio de atores selecionados, seja o presidente da República, um ministro forte ou mesmo grupos poderosos na sociedade. Em suma, conclui aquele autor: “Ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico” (Nunes, 1997, p. 35).

Nessa mesma linha de reflexão e referindo-se especialmente às decisões sobre políticas macroeconômicas e a planos de estabilidade monetária, Diniz (1997) aponta para outro aspecto bastante relevante: o insulamento não gera apenas um déficit democrático (o alijamento do Congresso e dos partidos das principais decisões de governo), mas também um problema de eficácia governamental na medida em que a capacidade do governo de tomar decisões unilateralmente não corresponde uma capacidade de articulação e negociação sobre os custos e os ganhos das políticas adotadas. Em outras palavras, essa autora chama a atenção para o problema das capacidades estatais na condução de políticas públicas, tema fundamental, especialmente em contextos históricos e nacionais em que os Estados são demandados a enfrentar os desafios de promover o desenvolvimento econômico susten-

tável e a melhoria das condições de vida da população, como já indicaram vários autores referindo-se às experiências históricas no Leste Asiático e na América Latina (Evans, 1993; Sen, 2008).

A partir desse conjunto de formulações, a questão teórica que emerge é a do desenvolvimento de capacidades estatais, ou seja, a de formação de capacidades da burocracia estatal de levar a cabo suas funções ampliadas. Ou seja, entende-se aqui por capacidades estatais não somente com competências técnico-administrativas de gestão e coordenação de ações, mas também termos políticos de articulação e compatibilização de interesses de uma pluralidade de atores no seio do governo e na sociedade civil organizada conforme já indicou Peter Evans em estudos seminais (1993, 2005, 2010, 2011), e também outros autores (Robinson; White, 2002).

O objeto empírico da pesquisa é o projeto de transposição das águas do Rio São Francisco – política presente na agenda pública do país há mais de um século, mas apenas recentemente transformada em prioridade do governo, ao ser incorporado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC – denominação que abriga um grande e diversificado leque de projetos – foi lançado pelo governo federal em 2007 como seu carro-chefe com o objetivo de ativar a demanda, gerar empregos e superar a situação de baixo crescimento econômico do país, por meio do aumento de investimentos públicos em infraestrutura e estímulos para outros setores, como a construção civil.<sup>6</sup> Trata-se, portanto, de um programa que se configura como espaço privilegiado para a análise da questão da formação de capacidades estatais, tanto técnicas quanto políticas. A integração de um determinado projeto ou política pública ao PAC atribui-lhe características específicas. Como o próprio nome indica, o programa se define pela urgência e rapidez em apresentar taxas mais elevadas de crescimento. Supõe-se, assim, que esses traços possam vir a dificultar a formação de arranjos decisórios com

<sup>6</sup> O PAC nasceu como desdobramento do Plano Piloto de Investimentos (PPI), uma proposta negociada com o Fundo Monetário Internacional (FMI) durante o primeiro governo Lula, para que os gastos em investimentos em infraestrutura fossem debitados do cálculo do superávit primário.

maior compartilhamento das decisões entre uma pluralidade de atores tanto estatais quanto societários. Em outras palavras, em programa como este é mais provável que as decisões sejam tomadas em arenas mais insuladas, vistas como mais rápidas.<sup>7</sup> Assim, se, ao contrário, forem constatadas a presença de espaços decisórios mais inclusivos, isso representaria um achado empírico relevante para a configuração de um novo padrão de relação entre Estado e Sociedade no Brasil atual e em particular, um novo padrão de atuação da burocracia encarregada de políticas para o desenvolvimento e de seus vínculos com os demais atores políticos, estatais e societários.

Além disso, receber o *selo* PAC por parte de um programa traz outras implicações políticas: de um lado, significa que ele será incluído em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil e por vários outros colegiados de acompanhamento, como se indicará mais adiante. De outro lado, significa que ele estará isento de quaisquer contingenciamentos orçamentários e que se beneficiará do Regime Diferenciado de Contratações de Obras Públicas (RDC), que permite redução de exigências contidas na Lei de Licitação Pública (Lei n. 8.688).<sup>8</sup> Trata-se, portanto, de um processo de certificação de uma política pública que envolve vantagens e desvantagens para os atores nela envolvidos.

Com relação ao projeto específico do São Francisco (lançado em 2003, mas iniciado apenas em 2007 depois de vários percalços políticos e jurídicos), cabe indicar que ele focalizava, em seu desenho inicial, apenas a

<sup>7</sup> Para o aprofundamento da discussão sobre insulamento burocrático no Brasil, ver o trabalho de Nunes, 1997. Com relação à articulação entre tipos de arranjos institucionais de decisão e seus impactos sobre políticas públicas, ver o importante trabalho de Lijphart (2003).

<sup>8</sup> Dentre as mudanças introduzidas pelo RDC à Lei 8.666, cabe destacar os seguintes itens: 1) o projeto básico e executivo é de atribuição da empresa contratada e não da administração pública. A esta cabe elaborar anteprojeto de engenharia apto a caracterizar a obra e servir de parâmetro para a avaliação das propostas e também estimar o valor da contratação, que poderá ser mantido em sigilo; 2) a RDC veda a realização de aditivos; 3) as certidões exigidas são apresentadas ao final do processo, havendo a chamada inversão de fases, ou seja, apenas a empresa contratada tem sua documentação avaliada, enquanto na Lei 8.666 todas são avaliadas, podendo ocorrer recurso à justiça em caso de reprovação e atraso no processo.

transposição de águas para os Estados mais ao norte de sua nascente.<sup>9</sup> Em decorrência de inúmeros conflitos e negociações em torno de seu desenho, o projeto passou a ter seu objetivo ampliado, incluindo também a revitalização das águas do rio. Hoje ele se denomina Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf). Na medida em que o projeto inicial implicava ameaça de perdas significativas para Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Alagoas não somente em termos de vazão de água, mas também de recursos orçamentários para outras obras nesses Estados, ele mobilizou muitos opositores, o que explica o bloqueio sofrido pelo projeto e a necessidade de intensas negociações para transformar as perdas eventuais em ganhos compensatórios e mesmo os baixos índices de execução do cronograma de obras.

A pergunta que fundamenta a investigação é a seguinte: O arranjo decisório existente para a formulação e instituição do Pisf tem sido capaz de lidar com os desafios aí contidos, tanto do ponto de vista democrático (mais ou menos participativo) quanto do ponto de vista da coordenação da política e consequente eficácia de seus resultados? Eficácia é tomada aqui não apenas em uma acepção técnica de mera adequação de meios e fins, mas igualmente como capacidade de gestão de conflitos entre vários atores políticos. Esse esclarecimento é particularmente importante, uma vez que boa parte do atraso de obras do projeto São Francisco está relacionada a processos de licenciamento ambiental, a ações judiciais, à contestação de contratos por órgãos de controle, a processos de ocupação de canteiros de obras por grupos prejudicados, à greve de trabalhadores por melhores condições de trabalho, etc. Ou seja, os atrasos decorrem de situações que exigem ampla negociação e que seriam impensáveis em um regime autoritário.

<sup>9</sup> Para esse estudo de caso, o material empírico constituiu-se de entrevistas com várias pessoas envolvidas na formulação e instituição do projeto, de documentos e atas de comissões ou debates do Congresso e de trabalhos acadêmicos sobre o tema. A pesquisa fez parte de um projeto mais amplo coordenado e financiado pelo Ipea em 2012 sob o título “Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: a atuação do Estado em arranjos institucionais de áreas críticas para o desenvolvimento” (Gomide; Pires, 2012).

Assim, levando em conta a complexidade do processo, serão enfatizadas na análise as relações estabelecidas entre a burocracia governamental e os atores políticos na esfera federativa, no Congresso e na sociedade civil organizada, e também o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP), Controladoria Geral da União (CGU) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), na medida em que ao realizar a fiscalização esses órgãos de controle afetam os resultados das políticas, especialmente quando há processos de licitação de obras, ações de defesa do meio ambiente e de garantia de direitos de populações atingidas pelo empreendimento.

O texto a seguir está assim organizado: na primeira parte, é feito um breve retrospecto histórico do projeto do Rio São Francisco. Em seguida, é analisada a dinâmica política das coalizões que emergiram em torno dessa política pública bem como as implicações decorrentes de sua incorporação ao PAC. Destaque especial é dado ao papel da burocracia gestora e aos vínculos que ela estabelece com os demais atores políticos no Congresso, nas esferas subnacionais de governo, nos órgãos de controle e ainda com grupos organizados na sociedade civil. As considerações finais sintetizam a análise efetuada, respondendo à pergunta de pesquisa.

## **Breve histórico do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf)**

A transposição das águas da bacia do Rio São Francisco é uma questão tão antiga quanto o problema da escassez da água no Nordeste Setentrional brasileiro. Desde o século 19 já se cogitava a realização desse empreendimento como a melhor alternativa hídrica para a redução dos efeitos das secas prolongadas naquela região. Nos anos 80 do século 20, ainda durante o período militar, o tema volta à discussão porque a possibilidade de utilização da energia elétrica tornava viável tecnologicamente o bombeamento da água para as regiões afetadas pela seca (Ministério..., 2005). Nas últimas

décadas é possível distinguir dois momentos principais em que o tema da transposição reaparece na agenda governamental. O primeiro se inicia em 1984, quando uma grande seca atinge novamente a região do semiárido, levando o governo a reagir, como já havia ocorrido inúmeras vezes no passado, em busca de soluções à situação de calamidade pública. Assim, ele mobiliza o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) para elaborar um projeto de transposição a ser financiado pelo Banco Mundial. Encerrado o período de seca, todavia, a iniciativa foi abandonada. Dez anos mais tarde, já no governo Itamar Franco, um grupo de políticos signatários da *Carta de Fortaleza*<sup>10</sup> aproveitou uma janela de oportunidades aberta com a nomeação do deputado Aluizio Alves para o Ministério da Integração Nacional (MIN), para pressionar o governo a retomar o projeto, tendo como referência o documento produzido em 1984. No final de 1994, foi concluído o termo de referência para a contratação dos estudos ambientais.

No governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, apesar do anúncio da intenção de realizar a obra de transposição, o projeto foi mais uma vez abandonado por pressão de grupos contrários. Como alternativa a ele, surge a proposta de revitalização e ao, mesmo tempo, a criação do Comitê da Bacia do Rio São Francisco, como órgão vinculado ao Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH) encarregado de promover ações para a recuperação ambiental do Rio. Em outras palavras, os grupos contrários ao projeto tiveram peso político para alterar os termos do debate: impuseram o tema da revitalização da bacia do Rio São Francisco, afastando-o da transposição de suas águas. Esse último projeto foi retomado muito brevemente em 2000, com a indicação como ministro da Integração Nacional de Fernando Bezerra, do Rio Grande do Norte. Esse tentou recolocar em pauta a ideia da

<sup>10</sup> Elaborada após reunião no Conselho de Engenharia do Ceará, a Carta envolveu políticos, empresários, técnicos, trabalhadores, estudantes e líderes comunitários interessados no Projeto de Transposição. Sua elaboração foi coordenada pelo Instituto Tancredo Neves, ligado ao então Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Partido dos Democratas (DEM). O dado curioso era que Estados governados pelo antigo PFL, como Sergipe e Bahia, eram contrários ao Projeto. O interesse local determinava a agenda partidária.

construção do Eixo Leste da Transposição ao reenviar ao Ibama outro estudo de impacto ambiental que, entretanto, ficou retido naquele órgão por mais de dois anos, também por influência de grupos contrários.<sup>11</sup>

A partir de 2003, com o governo Lula, uma nova etapa se abre para o projeto do Rio São Francisco, o qual terá continuidade também no governo de Dilma Rousseff. Na verdade, logo depois de sua posse, o presidente Lula afirma pela primeira vez seu interesse em viabilizar o Projeto de Transposição.<sup>12</sup> Para isso, criou um grupo de trabalho interministerial, coordenado pelo vice-presidente da República, José de Alencar, responsável pela concepção de propostas para a execução do projeto. A partir daí, desencadearam-se numerosos debates com o objetivo de reduzir o grau de dissenso no interior do governo e viabilizar sua efetivação. Ou seja, a transposição entra novamente na agenda governamental, mas seu formato passa a ser objeto de uma longa negociação entre atores com diferentes interesses e poder de voto.

Em 2004, o MIN, órgão escolhido como gestor do projeto, encaminhou novo pedido de licenciamento ambiental ao Ibama que realizou análises técnicas de sua sustentabilidade, assim como audiências públicas para discuti-lo com a sociedade civil. O que se verificou na prática, no entanto, foi o início de um longo processo de embate em torno do licenciamento da obra, promovido pelos atores contrários a ela, especialmente o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF). Além de deter atribuições importantes na gestão dos recursos hídricos, esse colegiado acabou se convertendo em arena de articulação dos interesses contrários ao Projeto de Transposição, de forma que a maior parte de seus membros defendia a revitalização do rio ao invés da transposição (Viana, 2011). De fato, ainda em 2004, o CBHSF

<sup>11</sup> Dois eixos compõem o Projeto de Transposição, o Norte e o Leste. O eixo Norte, previsto originalmente no Projeto, destina-se ao abastecimento do semiárido dos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte, enquanto o Eixo Leste, incorporado posteriormente, atende os Estados de Pernambuco e Paraíba (Mello, 2008).

<sup>12</sup> Lula era historicamente contrário ao Projeto de Transposição como declarou em uma das caravanas da cidadania que realizou durante a sua campanha eleitoral. Ao tomar posse na presidência da República, todavia, passou a defendê-lo e tornou-se ator central de sua viabilização. Segundo um gestor do Ministério do Planejamento, entrevistado para a pesquisa, Lula foi convencido por lideranças nordestinas que não havia alternativa à transposição do que pudesse amenizar os efeitos da seca para os moradores do semiárido (Ferreira, 2013).

estabelece a prioridade da utilização da água para usos internos à bacia e, apenas em segundo lugar, para usos externos, destinando-a exclusivamente para o consumo humano e animal. Esta decisão tornaria inviável qualquer emprego da vazão da transposição em atividades econômicas, o que levou os representantes do governo federal participantes do CBHSF a entrarem com pedido de vistas contra a decisão, remetendo a deliberação sobre o uso das águas para instância superior, no caso o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). A decisão de priorizar o consumo humano e animal da água acabou sendo crucial para evitar que ela fosse utilizada para a irrigação em empreendimentos agrícolas de grande porte como ocorreu com a Hidrelétrica de Sobradinho, também no Rio São Francisco. Isso representou uma derrota importante para o agronegócio da citricultura exportadora, localizado na região de Petrolina-Juazeiro entre os Estados da Bahia e Pernambuco. Por essa razão, em 2005, o CNRH tentou minimizar essa perda ao aprovar nota técnica da Agência Nacional de Águas (ANA) relativa à sustentabilidade hídrica do Projeto de transposição e na qual se permitia também o uso da água para outros fins nos períodos em que a represa de Sobradinho estivesse com maior vazão (Conselho..., 2005). Mesmo que na prática a medida do conselho não fosse muito distante do conteúdo da deliberação do Comitê da bacia, a decisão acabou sendo criticada pelos representantes deste, especialmente pelo fato de o CNRH emitir uma deliberação relevante sem discuti-lo no âmbito das câmaras técnicas do conselho (Mascarenhas, 2008).

Importa destacar nesse processo de luta que quando não se chegava a consenso nos espaços destinados a construir acordos, os dissensos acabavam gerando demanda ao Poder Judiciário. Assim, foram emitidas 11 liminares contra a obra, com destaque para aquelas impetradas junto ao STF pelos Ministérios Públicos dos Estados da Bahia e de Minas Gerais e pelo Ministério Público Federal. Em dezembro de 2006, contudo, o STF derrubou todas as ações contrárias à obra de transposição, viabilizando sua continuidade. Com isso, em março de 2007 o IBAMA pode emitir a Licença de Instalação nº 438/2007, que aprovou os projetos básicos referentes a 38 medidas ambientais necessárias à execução do empreendimento, permitindo o início das obras civis de construção dos canais dos Eixos Norte e Leste.

## Conflitos entre as coalizões de interesse envolvidas no projeto

O Projeto de Transposição, desde seu início, foi objeto de muito conflito, seguindo um caminho bastante *tortuoso* de entrada e saída da agenda governamental. Conforme apontou Viana (2011), a retomada do projeto foi fruto da atuação orquestrada de uma coalizão de atores políticos favoráveis à transposição. A estratégia dessa coalizão consistia em deixar a proposta incubada à espera dos momentos mais adequados para obtenção de apoio político, geralmente em ocasiões em que a seca se agravava e ganhava noticiário nacional. Composta essencialmente por lideranças políticas, ministros, técnicos do governo, ou mesmo de governadores dos Estados potencialmente beneficiários da transposição (Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba), a coalizão favorável contou com o apoio de empreendedores políticos, no caso, o presidente Lula, que viabilizou sua retomada na agenda governamental.

De seu lado, a coalizão contrária foi durante muito tempo a mais forte politicamente, pois era dotada de amplo poder de voto junto ao governo federal. Esta coalizão se constituiu de lideranças políticas dos Estados potencialmente prejudicados com a Transposição (Bahia, Minas Gerais, Sergipe e Alagoas), além de grupos econômicos ligados à irrigação e geração de energia elétrica e de movimentos organizados da sociedade civil (ambientalistas, acadêmicos, grupos de defesa de direitos das populações atingidos pelas desapropriações, etc.). A estratégia dessa coalizão contrária à transposição fundava-se na tentativa de postergação do projeto, mediante processos apresentados à justiça e na participação ativa no Comitê da Bacia. A atuação desse colegiado permitiu o aperfeiçoamento do nível de coordenação dos atores contrários à transposição, assim como desenvolveu a capacidade de pressionar o governo federal para viabilizar suas demandas, exercendo papel determinante na aprovação de medidas ambientais para a revitalização. As indicações trazidas pelas entrevistas apontam ganhos importantes por parte dos membros do CBHSF, em particular recursos para investimentos, principalmente para o Estado de Minas Gerais, o que é confirmado em entrevista pelo presidente do Comitê:

O projeto de revitalização foi um ganho dos que resistiram à transposição. A maior parte dos recursos destinados aos diferentes projetos e programas de revitalização do Rio São Francisco está sendo aplicada nos Estados de Minas Gerais e Bahia, os que lideraram o processo de resistência à Transposição.

Além do Comitê de Bacia, houve também mobilização da sociedade civil, com destaque para aquela liderada pelo Bispo Dom Luiz Cappio, do município de Barra, na Bahia, que atraiu a atenção da mídia nacional e internacional por meio de greve de fome iniciada em março de 2005, um mês antes do que vinha se anunciando como o período de início das obras da transposição (Nogueira Jr.; Coelho, 2006).<sup>13</sup> A manifestação do bispo foi capaz de sensibilizar diversos atores contrários à transposição, aumentando a pressão para que o governo federal interrompesse o início da obra e estabelecesse um processo mais amplo de negociação para solucionar o problema do semiárido nordestino. De fato, a greve somente foi interrompida quando houve a promessa de que seria criada uma comissão para debater o projeto. Outros atores contrários à obra também se mobilizaram usando a estratégia de impedir a emissão da licença prévia para a obra por parte do Ibama que, como vimos, “inundou” com liminares os tribunais, inclusive o STF.

Em suma, dado seu caráter extremamente conflituoso, com perdas claras, imediatas e importantes para determinados atores, o Projeto do Rio São Francisco tem sido também objeto de muita negociação, conduzida por burocratas e políticos no longo processo de sua formulação. São significativos os acordos que geraram a própria mudança na denominação do Projeto, que passou para Projeto de Transposição e Revitalização do Rio São Francisco.

---

<sup>13</sup> Em função da repercussão internacional da greve de fome, o Bispo Cappio ganhou dois prêmios internacionais (um concedido pela Pax Christi e outro pela Fundação Kant). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,um-ano-depois--cappio-diz-que-verdade-vai-aparecer,297118,0.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

A incorporação do Projeto ao PAC em 2007 também representou uma inflexão política importante em favor de sua realização. Ela permitiu que nesse mesmo ano fossem iniciados os primeiros procedimentos licitatórios pelo MIN voltados para a contratação de empresas para a execução das obras civis de 14 lotes do Projeto de Transposição, cujo prazo de conclusão foi estipulado para o ano de 2012. Até abril de 2012, todavia, apenas 36% da obra estavam concluídos. Dentre os fatores que podem ser elencados como responsáveis por esse atraso, os mais expressivos ocorreram no período em que o MIN procedeu à renegociação do valor dos contratos com as empresas responsáveis pela execução das obras de construção dos canais. Com a impossibilidade de se chegar a um acordo entre aquele ministério e as empresas, foi necessário iniciar novas licitações, o que paralisou o cronograma inicial.

Com base em dados oficiais, indica-se que os maiores atrasos referem-se à construção das obras civis (com apenas 30% concluídos) nos dois eixos do Projeto, assim como as obras de compensação ambiental (36% concluídos) exigidas pelo Ibama para a aprovação da transposição. Por sua vez, as ações mais adiantadas são as de elaboração dos projetos executivos que constam dos seguintes níveis de conclusão (88%) para a construção dos canais, assim como as instalações de eletromecânica (69%). Diante desse quadro, novos prazos foram estabelecidos, acompanhados da revisão dos custos totais da obra, a qual recebeu um incremento de aproximadamente 70% com relação ao valor inicialmente previsto de 4,8 bilhões de reais. Do ponto de vista dos desembolsos, até o momento foram empenhados e pagos aproximadamente 3 bilhões de reais do Pisf, representando 36% do total previsto para a obra. Em suma, trata-se de um projeto que não pode ser considerado eficiente do ponto de vista do alcance das metas propostas.

É preciso lembrar, todavia, que parte significativa desse atraso deve ser debitada à complexidade do Programa de Transposição que foi objeto de contestações judiciais impetradas pelo Ministério Público e organizações da sociedade civil, além de sofrer inúmeras auditorias e fiscalizações pelos órgãos de controle. Tudo isso levou à revisão de projetos e contratos

considerados irregulares ou inadequados e fatalmente provocou atraso de cronograma. Ou seja, diferentemente da versão mais comum propagada pela imprensa de ineficiência da condução do empreendimento, parte do atraso tem a ver com o próprio funcionamento das instituições democráticas de participação e de controle.

## **Desenvolvendo capacidades políticas: burocratas, políticos, órgãos de controle e sociedade civil organizada.**

No processo de formulação do Pisf a Casa Civil da Presidência da República foi seu principal *lócus* institucional, concentrando suas decisões especialmente nos dois pontos centrais negociados nessa etapa: a incorporação do plano de revitalização e sua inclusão no PAC. Foi a Casa Civil que conduziu a coordenação da discussão que possibilitou a redução dos pontos de divergências do projeto, inicialmente no interior dos próprios órgãos de governo, sobretudo entre o MIN e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, posteriormente, os conflitos externos ao governo, vindos de grupos contrários no Congresso, no Comitê da Bacia e na sociedade civil. Sua atuação visava a garantir a realização desse empreendimento que canalizaria elevados investimentos orçamentários em detrimento de outros. Assim, teve de buscar soluções que reduzissem seus impactos ambientais e sociais e, ao mesmo tempo, construir recompensas ou contrapartidas para os grupos que perderiam com a realização do projeto. Encarregou-se também de atender às demandas do Comitê de Bacia, propondo políticas de revitalização, além de transferir para esse colegiado novas atribuições e verbas significativas em programas criados para atender àquelas demandas.

A Casa Civil conduziu ainda as negociações no Congresso. Como já se mencionou, nessa arena os parlamentares se dividiram em blocos favoráveis e contrários. No grupo favorável ao Projeto destaca-se a liderança do

deputado Marcondes Gadelha, da Paraíba, que dirigiu um grupo de trabalho sobre o tema na Câmara, mas que não conseguiu levá-lo adiante pela forte pressão dos grupos contrários.

Estes foram liderados, principalmente, pela Bahia, Estado em que existia muito investimento relacionado ao combate à seca dependente de aprovação de recursos orçamentários. O temor dos parlamentares baianos, liderados pelo então senador Antonio Carlos Magalhães, era a possível concorrência entre os projetos de combate à seca e o da transposição. Também parlamentares da região de Petrolina, em Pernambuco, área irrigada de produção de frutas cítricas, eram contrários ao Pisf. Usuários da água do rio para irrigação, os produtores temiam prejuízos e mobilizavam parte dos parlamentares pernambucanos na oposição ao projeto. Com o mesmo temor pela concorrência de recursos do Tesouro Federal, estavam também em oposição ao projeto os parlamentares dos Estados de Sergipe e Alagoas. Com relação aos parlamentares de Minas Gerais, estes se posicionaram favoráveis ao projeto, quando foram garantidos investimentos na região da Bacia do Rio.

Dentre os opositores que apelavam para o argumento ambiental havia também divergências. Segundo entrevistados, muitos parlamentares que utilizavam o discurso da degradação ambiental o faziam como estratégia política: esse argumento era mais aceitável e permitia uma aliança com grupos ambientalistas e com o Ministério Público. Sua verdadeira motivação para se opor ao projeto era, no entanto, igualmente a disputa em torno da alocação dos recursos da União para investimentos.

Diante dessa situação em que os grupos opositores poderiam ameaçar a obra pela não aprovação dos recursos orçamentários, a atuação da Casa Civil foi decisiva. Segundo depoimentos, a estratégia inicial da Presidência era passar a liderança das discussões para esse órgão somente na “reta final” do projeto, depois inclusive das análises de viabilidade econômica feitas pelo Ministério da Fazenda. A configuração de um quadro de forças muito desequilibrado e de muitas dificuldades para a aprovação de recursos, todavia, exigiu a participação mais ativa da Casa Civil já nessa etapa de negociação:

esta decidiu não só incluir o Pisf ao PAC, mas também incorporar ao Pisf obras demandadas por representantes dos Estados opositores, processo esse que funcionou como moeda de troca para reduzir de forma drástica a oposição, uma vez que a disputa por verbas orçamentárias era o móvel real de luta. Além disso, foram atribuídos cargos a líderes da oposição ao projeto, como o caso do deputado Clementino Coelho (PSB-PE), na Presidência da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), órgão responsável pelas obras de revitalização e por grandes projetos de irrigação. Em outras palavras, sendo uma política pública configurada inicialmente com claros perdedores, o Pisf só pode se viabilizar quando se definiram outras políticas compensatórias, no caso aquelas vinculadas à revitalização (e ainda se adotaram estratégias de tipo tradicional de cessão de cargos em troca de apoio nas votações congressuais).

Com relação ao processo de estabelecimento do Pisf, cabe indicar que ele trouxe desafios específicos a seus gestores, exigindo-lhes capacitação não apenas técnica e administrativa de gestão e monitoramento, mas também habilidades políticas de articulação de interesses e construção de consensos. A incorporação da tarefa de revitalização exigiu esforços redobrados, uma vez que suas ações estavam pulverizadas em diversos municípios, a maioria dos quais sem estrutura e capacitação burocrática para gerenciar projetos desse porte.

O lócus institucional da realização foi atribuído ao MIN, que ficou responsável pela execução da infraestrutura hídrica, com a coordenação do Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (SGIB),<sup>14</sup> por meio do

<sup>14</sup> O SGIB foi instituído pelo Decreto nº 5.995/2006, com os seguintes objetivos: a) promover a sustentabilidade da operação referente à infraestrutura hídrica; b) garantir a gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos disponibilizados, direta e indiretamente, pelo Pisf; c) viabilizar a melhoria das condições de abastecimento de água na área de influência do PISF, visando a atenuar os impactos advindos de situações climáticas adversas; d) induzir o uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo Pisf pelos setores usuários; e) coordenar a execução do Pisf. Por sua vez, o Conselho Gestor é composto por representantes do MIN, MME, MMA, Casa Civil, dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, sem a participação da sociedade civil.

Conselho Gestor do Projeto de Integração, com a participação da ANA, entidade reguladora. Esse modelo de gerenciamento criado pelo governo federal – para acompanhar as obras de construção dos Eixos Leste e Norte dos canais de transposição e elaborar proposta de cobrança pela distribuição da vazão empregada pelo projeto entre os Estados beneficiados – tem gerado descontentamento por parte dos Estados contrários ao Projeto de Integração e dos representantes no Comitê de Bacia que foram excluídos desse espaço de gerenciamento.<sup>15</sup>

Na verdade, é importante indicar que o Pisf tornou-se um processo bastante politizado, uma vez que nele se procura neutralizar ou recuperar perdas políticas ocorridas no momento da formulação, transformando frequentemente as agências burocráticas (como o CBHSF, CNRH, Sgib, etc.) em *loci* de representação de interesses. Se esse processo foi característico dos períodos autoritário no Brasil, como já apontaram vários analistas como Martins, 1985; Vianna, 2011; Codato, 1997), é importante salientá-lo como traço que se reproduz em contextos democráticos e de muita negociação política. Ele certamente tem a ver com a fragilidade institucional dos partidos políticos na construção e articulação de projetos para a nação, como discutido anteriormente. Além disso, a politização do processo de execução do Pisf ocorre também por efeito das atividades de fiscalização realizadas pelos diferentes órgãos de controle, que, ao exigirem ajustes no projeto, criam a necessidade de negociação para superar os entraves operacionais. Toda vez que algum órgão de controle questiona publicamente os processos de execução da obra, seja por falta de projetos ou supostas irregularidades contratuais, essa situação ganha visibilidade na mídia tornando-se objeto de luta entre grupos políticos.

<sup>15</sup> Indagado sobre essa situação, o presidente do CBHSF afirmou ser um “absurdo ignorar a principal representação dos interesses da bacia doadora, o Comitê”. Para ele, o “CBHSF deveria participar não somente do Conselho Gestor da Revitalização como do Conselho Gestor da Transposição”. Ele indica ainda que o próprio TCU recomendou ao governo federal que o Comitê de Bacia deveria fazer parte do Conselho Gestor da Revitalização, o que depende apenas de um decreto da Presidência da República.

Juntamente com o TCU e Ibama, a CGU também participa do processo de fiscalização, analisando todos os estudos originais e apresentando alternativas para induzir aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do próprio MIN. Entrevistados indicaram que há certa divisão de trabalho entre o TCU e a CGU para evitar superposição de ações: o primeiro fiscaliza os projetos básicos e as licitações dos lotes, enquanto a CGU se concentra nos procedimentos licitatórios durante o andamento das obras. Assim, desde 2007 uma série de ações de controle foi realizada em relação aos projetos, em particular aquelas ligadas às desapropriações e à revitalização. Compreendendo a importância, inclusive política, das ações de revitalização (uma vez que só ocorreu a pacificação dos atores contrários ao empreendimento quando se decidiu incorporar essa dimensão), a CGU orientou suas ações não somente para o acompanhamento das obras, verificando seu andamento, nível de gerenciamento pelo MIN, efetivo pagamento, etc., mas também questões relativas à desapropriações de áreas e à revitalização.

Para realizar o acompanhamento de todos esses processos, a CGU estabeleceu interação com vários órgãos do governo, ampliando o próprio alcance do Pisf. Além de contatos com os órgãos de controle nos Estados, foram estabelecidas ações conjuntas com o MMA (revitalização e licença), Funasa e Funai (áreas indígenas), Ministério dos Transportes (rodovias federais), Incra (assentamentos agrários), assim como a articulação dentro do próprio MIN, por meio da Codevasf (revitalização) e do Dnocs (desapropriação de áreas). Tendo também evidenciado que esse ministério não tinha corpo técnico suficiente para acompanhar o projeto de forma adequada, a CGU fez a sugestão, que foi acatada, de buscar terceirização dos serviços.<sup>16</sup> Mais uma vez vale relembrar, para reforçar o contraste, que nos projetos relacionados à construção da Usina de Sobradinho e de Itaipu os interesses de grupos societários, especialmente de segmentos de trabalhadores, não

<sup>16</sup> A terceirização das obras está sendo realizada nas seguintes fases: 1) gerenciamento de todo o projeto; 2) acompanhamento dos serviços realizados e cumprimento do cronograma antes de se efetuar pagamento; 3) e execução da obra.

foram sequer consultados. Por fim, cabe mencionar que a ação da CGU teve impactos na própria gestão do Pisf. Não se restringindo unicamente à fiscalização, os auditores da CGU têm procurado não apenas apontar erros, mas também buscar soluções junto aos gestores. Reagindo à fiscalização da CGU, o MIN tem se aparelhado melhor para solucionar os problemas que surgem no andamento das obras.<sup>17</sup>

Quanto aos órgãos ambientais, coube ao Ibama analisar os impactos ambientais com base no EIA-Rima e emitir a licença prévia após a realização de várias audiências públicas, conforme determinação legal. Além da Funai e Funasa (que tratam de temas ligados a populações indígenas), o Pisf também exigiu interação importante com a ANA, na medida em que nesse órgão se estabeleceu a sustentabilidade hídrica do Pisf, uma de suas questões mais polêmicas. Na verdade, a atuação da ANA foi mais decisiva para a gestão do Pisf do que o próprio projeto de engenharia, porque ela se referia à definição das quantidades máximas e mínimas de vazão de água disponível para a transposição. O processo de liberação da outorga se deu de forma mais compartilhada entre o MIN e a ANA, mas houve acompanhamento também pelo MME, preocupado com os impactos da obra sobre a produção de energia, especialmente para a Chesf.

Com relação ao TCU, sua atuação ante o Pisf ocorreu de duas formas principais: a partir do convite do MIN para a realização de auditorias junto aos editais de licitação e por meio de iniciativa do próprio TCU, que selecionou esse projeto para fiscalizar em virtude do grande vulto de recursos aí previstos (Tribunal..., 2012b). De fato, o TCU é responsável pela identificação de diversas irregularidades constatadas nas obras dos lotes da transposição, especialmente aquelas relativas a preços exorbitantes e à precariedade dos projetos básicos. Sua atuação, ao apontar problemas nos editais de licitação,

---

<sup>17</sup> Um entrevistado mencionou como exemplo a realização de um seminário com técnicos do projeto no qual foram apresentadas recomendações de procedimentos mínimos de acompanhamento e supervisão, e também sugestões de aprimoramento da supervisão do MIN, com notas técnicas de recomendação e modelos de acompanhamento.

fez com que o MIN reelaborasse os procedimentos de concorrência para alguns dos lotes das obras, o que contribuiu para a prorrogação dos prazos de conclusão do projeto.

Se as ações do TCU visam, sobretudo, os aspectos legais dos editais, procurando sanar falhas e irregularidades, com particular atenção aos preços das obras, elas não deixam de avaliar o desempenho. Embora as auditorias não incluam especificamente a avaliação da capacidade dos gestores, essa questão tem emergido como um dos pontos de estrangulamento do Pisf, tanto quanto aos problemas relacionados a preços. Os entrevistados afirmam que as recomendações do TCU têm sido incorporadas pelo MIN, o que mostra sua disponibilidade para atender às determinações da fiscalização, permitindo minimizar, em vários casos, desperdícios ou ineficiências. O TCU tem também estabelecido interação bastante frutífera com a ANA, o MMA e com a própria CGU, trocando experiências recíprocas e evitando superposição de trabalho. A realização de reuniões, por iniciativa do TCU, para discutir aspectos técnicos e jurídicos do Pisf, com a participação de governadores, ministros e membros de outros órgãos de controle, é exemplo significativo de um novo padrão de atuação da burocracia federal no Brasil hoje, tanto a gestora quanto a da área de controle: ela procura se capacitar na articulação de demandas e construção de consensos, compartilhando com outros atores políticos e com a sociedade civil organizada a busca de soluções para a melhoria da gestão das políticas públicas.

Na verdade, em todo o processo de negociação o governo levou em conta os atores na sociedade civil, buscando ampliar a legitimidade do Pisf e também minimizar possíveis vetos vindos desses grupos. Concessões voltadas para a revitalização do Rio São Francisco diminuíram a resistência dos Estados doadores de água e fortaleceram o CBHSF como representante das organizações da sociedade civil nessa pauta. O próprio presidente do Comitê indicou em entrevista que a revitalização foi uma contrapartida na negociação em torno do Pisf. Por mais que o Comitê de Bacia faça críticas à forma de organização das audiências públicas e à maneira com que as decisões

foram tomadas, seu presidente reconhece que todas as contendas em torno da transposição demonstram não ser mais possível no país empreendimentos que desconsiderem os danos ambientais e os direitos das populações afetadas, como ocorreu na construção das Usinas Hidrelétricas de Sobradinho e Itaipu. Do mesmo modo, também é cada vez menor o espaço para que tomadas de decisão em políticas públicas de grande vulto sejam feitas sem analisar todas as implicações sociais e ambientais das mesmas. Por exemplo, no caso de Sobradinho, parte significativa de suas águas é utilizada de forma constante para projetos de irrigação na citricultura de exportação. Já no Pisf o uso da água está definido prioritariamente para o consumo humano e animal, algo que foi, como já indicado, primeiramente objeto de decisão técnica do próprio CBHSF e depois reafirmado pelo CNRH, permitindo o uso comercial da água apenas em situação de cheia. É importante relembrar que o Pisf afetou diretamente a desapropriação de terras em que estavam assentados pequenos produtores e populações indígenas. A ação do Ministério Público, bem como os trabalhos desenvolvidos pelo Ibama, Incra, Funai e Funasa, foram fundamentais para minimizar os danos que esses grupos sociais poderiam sofrer.

A burocracia gestora do Pisf estabeleceu relações com a sociedade civil também por meio das audiências públicas. Conforme Resolução Conama 9/1987, elas têm como objetivos levar informações para a população e recolher subsídios para o projeto, de forma a trazer questões ou fatos não previstos inicialmente. No caso do Pisf, dois aspectos merecem destaque. De um lado, as audiências públicas responderam mais a dúvidas do que a questionamentos e, de outro, assumiram um papel altamente politizado, na medida em que foram usadas por certos opositores como arma política para tentar inviabilizar a efetivação do projeto. Enquanto a realização da audiência pública era condição para a aprovação da licença prévia do Pisf, esses opositores boicotaram a realização de muitas delas para, em seguida,

ingressar com ação no STF, solicitando a cassação da licença prévia do projeto, argumentando que as audiências não foram realizadas. Essa estratégia, entretanto, fracassou, pois os recursos ao STF foram negados.

A atuação compartilhada da burocracia gestora do Pisf ocorreu também nos novos espaços institucionais criados para a gestão do PAC, tais como os grupos executivos e salas de situação. Em decreto de 2007 foram instituídos o Comitê Gestor do PAC (CGPAC) composto pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento (MPOG), e o Grupo Executivo (Gepac), composto por secretarias daqueles Ministérios, com o objetivo de “consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de sua implementação e execução”. Também foram criadas as chamadas “salas de situação”, responsáveis pela gestão e tratamento das informações que subsidiavam as decisões tomadas no âmbito do Gepac e CGPAC. Coordenada pelo MPOG e compostas por grupo de servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor, por representantes dos três Ministérios do CGPAC, além do ministério setorial, as chamadas salas de situação são organizadas por tema (rodovias, aeroportos, saneamento, habitação, etc.). Elas realizam o acompanhamento dos cronogramas físico e financeiro para assegurar prazos e resultados, gerenciar restrições que possam afetar o desempenho do programa e induzir melhorias nas políticas públicas.<sup>18</sup>

Mesmo que o Pisf apresente atrasos na execução da obra, como já indicado anteriormente, por razões ligadas à complexidade técnica e ao caráter amplamente conflituoso do projeto, esse sistema de monitoramento certamente tem contribuído para a redução dos entraves ao programa. Assim, a Coordenação do Gepac no Ministério da Integração indicou que na sala de situação de recursos hídricos surgiram soluções de grande alcance, como, por exemplo, a articulação política para a edição de MP 387 (convertida na Lei 11.578/2007), que alterou as regras das transferências voluntárias, criando

<sup>18</sup> Ver: MPOG. Ref:<<http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>>.

os Termos de Compromisso que permitiram aos municípios com restrições no Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo (Cauc) acessar os recursos do PAC (Castro, 2011b).

## Considerações Finais

Se um único estudo de caso não permite fazer generalizações, ele pode, entretanto, oferecer análise mais aprofundada de processos que não necessariamente aparecem em estudos de natureza quantitativa. Assim, o caso do Pisf nos permite fazer algumas inferências relativas ao desenvolvimento de capacidades estatais na gestão de políticas públicas no Brasil contemporâneo que poderão servir de subsídios a serem explorados em futuras pesquisas.

Diferentemente do que ocorreu na construção de grandes obras nos governos militares, o Pisf, tal como ele vem se desenrolando a partir de seu lançamento em 2003 e do início das obras em 2007, caracteriza-se por arenas decisórias de formulação e efetivação bastante inclusivas de uma pluralidade de atores estatais e societários. Presidente e vice-presidente da República, ministros de Estado, governadores, parlamentares de vários Estados da federação favoráveis ou contrários ao projeto, membros da burocracia gestora nos Ministérios e nos órgãos de controle e ainda grupos mais ou menos organizados na sociedade civil, têm sido participantes do empreendimento. Embora envolvendo grande número de atores, o encaminhamento do projeto exigiu um órgão de coordenação central: este se encontra na Casa Civil da Presidência da República que tem o papel de conduzi-lo tanto do ponto de vista administrativo, de coordenação das ações, mas, sobretudo, político, de negociação e construção de consensos entre grupos e interesses divergentes.

A participação de numerosos atores políticos com poder de bloquear o encaminhamento do projeto tem sido responsável por parcela significativa do atraso no cronograma das obras. Há indicações claras de que o nível relativamente baixo de execução tem a ver não só com problemas técnicos (formatação inadequada dos projetos, por exemplo), mas também com uma grande quantidade de ações impetradas na justiça ou em órgãos de controle ambiental pelos grupos contrários. Tais ações, que caracterizaram, sobretudo, as fases iniciais do projeto, visavam a evitar possíveis danos ambientais ou sociais ou constituíam simplesmente arma de luta política para impedir a viabilização do empreendimento. Como a pesquisa indicou, a força da coalizão contrária foi grande, exigindo muita negociação e barganha por parte de políticos e burocratas empenhados em levar adiante as obras.

Não se pode deixar de mencionar nessas considerações finais o papel desempenhado pelo presidente Lula, que se envolveu pessoalmente na viabilização do Pisf. Ele negocou com inúmeros atores políticos para minimizar conflitos internos ao governo e reduzir a resistência ao projeto fora do governo, não só acolhendo demandas que acabaram melhorando sua qualidade técnica, mas, sobretudo, garantindo inúmeras concessões políticas. Desse ponto de vista, o processo de formulação e execução do Projeto do São Francisco poderia ser apresentado como um caso que confirma traços do que já se denominou de “lulismo” como estilo político, ou seja, como modo de governar que a cada nova conjuntura procura encontrar um ponto de equilíbrio sem realizar grandes rupturas, conciliando os mais diversos interesses (Singer, 2012). Esta, todavia, é uma hipótese que exigiria uma agenda de pesquisa mais ampla.

Apesar das dificuldades técnicas e políticas para a criação do Pisf, ainda não totalmente superadas, duas ordens de inovações institucionais trazidas pelo projeto podem ser destacadas. A primeira refere-se aos novos instrumentos de monitoramento e gestão (comitês gestores, salas de situação, etc.) que têm permitido reduzir os gargalos ou entraves administrativos. A segunda se caracteriza por um possível novo padrão de relação entre Estado

e sociedade aí estabelecido. As relações entre atores estatais e societários nesse projeto não se caracterizam apenas pelas velhas gramáticas políticas do clientelismo ou insulamento burocrático (que ainda estão presentes) (Nunes, 1997), mas também se pautam por maior compartilhamento de decisões. Constataram-se na pesquisa arranjos institucionais de formulação e efetivação mais inclusivos ou participativos, o que pode denotar maior comprometimento com a legitimidade democrática, tanto em termos de maior representatividade de interesses quanto da qualidade das decisões: a interlocução e o debate com grande número de atores políticos certamente possibilitaram melhorar essa política pública. O projeto de transposição transformou-se em projeto de integração, visando não somente a transferência de água para o semiárido, mas também incluindo a revitalização da bacia do Rio São Francisco e outros programas destinados a viabilizar novas condições econômicas para grupos sociais que seriam prejudicados caso a política contemplasse apenas a transposição.

Pode-se afirmar, portanto, que o caso do Pisf é ilustrativo do aperfeiçoamento de uma política pública por meio do debate democrático. A demora na execução das obras tem sido compensada pela melhoria da qualidade do projeto por efeito do processo político de debate, articulação de interesses e negociação de consensos, o que resultou em minimização de perdas para grupos que inicialmente foram os maiores prejudicados.

## Referências

- ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. *Bureaucrats and politicians in Western democracy*. Cambridge. Massachusetts: Harvard University Press, 1981.
- ASFORA, Marcelo Cauás. *Disponibilidades e demandas para usos internos e externos a bacia hidrográfica do Rio São Francisco*. Brasília, 2005. (Palestra CNRH).
- AZEVEDO, Márcia Regina da Silva. *A representação popular na Câmara dos Deputados e o pacto federativo no Brasil: estudo de caso da transposição do Rio São Francisco*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

BONFIM, Juarez Duarte. Movimentos sociais de trabalhadores no Rio São Francisco In: *Scripta – Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, n. 45 (30), 1º ago. 1999.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MIN). *Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional*: consolidação dos estudos ambientais, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional (MIN). *Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional*. Brasília, 2005a. (Palestra CNRH).

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. *Análise da disponibilidade hídrica para o projeto de integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do nordeste setentrional*. Brasília, 2005b. (Palestra CNRH).

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). *Ata da XV Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília, 2005c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). *Parecer nº 031/2005*: análise do EIA/Rima do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional. Brasília, 2005d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional (MIN). Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Audiência Pública da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle). Brasília, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório de atividades*: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável 2004-2011. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. *Relatório final*: Comissão Especial Para Acompanhar e Avaliar o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e a Instalação do Respectivo Comitê de Bacia. Brasília, 2002.

CASTRO, César Nunes. *Impactos do Projeto de Transposição do Rio São Francisco na Agricultura Irrigada do Nordeste Setentrional*. Texto para discussão n. 1.573. Brasília, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Transposição do Rio São Francisco*: análise de oportunidade do projeto. Texto para discussão n. 1.577. Brasília, 2011b.

CODATO, A. N. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 1997.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. CNRH. *Ata da XV Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília, 2005.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997

EVANS, P. O Estado como problema e como solução. In *Revista Lua Nova*, n. 28/29, 1993.

\_\_\_\_\_. Harnesssing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. In: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Orgs.). *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. London: Palgrave, 2005. p. 26-47.

\_\_\_\_\_. Constructing the 21th century developmental state: potentials and pitfall. In: EDIGHEJI, O. *Constructing democratic developmental state on South Africa: potentials and challenges*. Capt Town: HCRS Press, 2010.

\_\_\_\_\_. *The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories*. Cede, march, 2011. (Texto para discussão).

FERREIRA, Alberto Mello. *Projeto de transposição das águas do Rio São Francisco: uma análise à luz do processo de agenda-setting*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, FGVSP, 2013.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XX. In: *Boletim de Análise Político-Institucional* n. 2, Ipea, 2012.

LINDBLOM, C.; WOODHOUSE. E. *The policy making process*. New Jersey: Prentice Hall, 1993.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MASCARENHAS, A. C. M. *Conflitos e gestão de águas: o caso da bacia hidrográfica do rio São Francisco*. 2008. Dissertação (Mestrado) – UnB, Brasília, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. Recomendações para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Palestra CNRH). Brasília, 2005.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e partidos políticos no Brasil, 1930 a 1964*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

MELLO, C. C. A. O debate parlamentar sobre o Projeto de Transposição do Rio São Francisco no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002). In: ALVARADO MERINO, Gina. (Org.). *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). *Parecer nº 031/2005: análise do EIA/Rima do Projeto de Integração do Rio São Francisco Com Bacias do Nordeste Setentrional*. Brasília, 2005.

NOGUEIRA JR., P. B.; COELHO, M. A. O São Francisco, a razão e a loucura: entrevista de Dom Luiz Flávio Cappio. *Revista de Estudos Avançados*, n. 20, 2006.

NUNES. E. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

PEREIRA JUNIOR, José de Sena. *Limitações de uso do solo na bacia hidrográfica do Rio São Francisco*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Transposição de Água do Rio São Francisco*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. Decreto de 21 de dezembro de 2004.

ROBINSON, M.; WHITE, G. *The democratic developmental state, political and institutional design*. Oxford: Oxford Studies in Democracies, 2002.

SAID, Magnólia. *Transposição do Rio São Francisco – a outra margem da história*. Fortaleza, 2009.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SENADO FEDERAL. *Comissão Temporária para tratar do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional*. Brasília, 2008.

SENADO FEDERAL. Comissões Temporárias do Senado Federal. 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF>>.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo no Brasil – reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TEIXEIRA, M. L.; VIANNA, W. *A administração do milagre: o conselho monetário nacional (1964-1974)*. Petrópolis: Vozes, 1987.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Atas das reuniões do Plenário. 2010-2011. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012a.

\_\_\_\_\_. Relatórios de Auditorias. 2005-2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012b.

VIANNA, L. B. F. *Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Brasília, 2011.

WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, vol. 2, n. 2, 1887.