

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**As águas da disputa: um estudo da experiência do Fórum  
Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia.**

Marcela Nunes de Menezes  
Orientador: Fabiano Toni  
Co-orientadora: Renata Marson Teixeira de Andrade

Dissertação de Mestrado

Brasília/DF, maio/2009.

Menezes, Marcela Nunes de

**As águas da disputa:** um estudo da experiência do Fórum  
Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia./  
Marcela Nunes de Menezes.

Brasília, 2009.

162. : il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.  
Universidade de Brasília, Brasília.

1. São Francisco. 2. Transposição. 3. Sociedade Civil  
4. Mobilização

I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

---

Assinatura

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**As águas da disputa: um estudo da experiência do Fórum Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia.**

Marcela Nunes de Menezes

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção de grau de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção profissionalizante.

Aprovado por:

---

Fabiano Toni, Doutor (CDS-UnB)  
(orientador)

---

Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora (SOL-UnB)  
(examinadora interna)

---

Wellington Lourenço de Almeida, Doutor (FUP-UnB)  
(examinador externo)

Brasília/DF, 15 de maio de 2009.

Para a menina Jéssia,  
que caiu num canal de irrigação próximo ao rio São Francisco,  
enquanto pegava água para sua família.  
(*in memoriam*)

## **AGRADECIMENTOS**

Ao CDS, aos seus professores e professoras, funcionários e funcionárias.

Ao meu orientador Fabiano Toni. Pela paciência, pelo respeito às minhas idéias, pela disponibilidade, pela amizade. Por me ajudar em tudo o que precisei para conseguir concluir esse trabalho.

À Renata Marson, pela disposição em co-orientar essa pesquisa.

Às minhas amigas que conheci no CDS, especialmente Isadora, Clarissa, Júlia. Vocês fizeram o céu de Brasília ficar ainda mais bonito, todos os dias.

Às minhas amigas Daniela e Viviane. A distância tornou-as mais importantes. Tem um pouco de nossa história aqui também.

À minha família: Mário, Sheila, Dani, Filipe e às minhas duas avós, que nunca tiveram a oportunidade de estudar.

Aos meus companheiros e companheiras da Cáritas, do Fórum São Francisco, da ASA e da RESAB. Por tudo aquilo que passou a fazer parte de mim, nesses anos de convivência e profundos aprendizados.

A todas as pessoas que entrevistei, obrigada pela disponibilidade.

A Laurenio, meu amor. Por todos os inúmeros apoios, por compartilhar sua vida comigo, por nossas tessituras.

Contar é muito, muito dificultoso.  
Não pelos anos que se já passaram.  
Mas pela astúcia que tem certas coisas passadas –  
de fazer balancê, de se remexerem dos lugares.

Vivendo, se aprende;  
mas o que se aprende, mais,  
é só a fazer outras maiores perguntas.

Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas.

## RESUMO

Esse trabalho discute de que forma a mobilização social empreendida pelo Fórum Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia contribuiu para modificar as relações de poder em torno das políticas públicas de desenvolvimento da bacia do São Francisco. O foco de análise é a experiência de articulação desse coletivo, do ponto de vista de seus participantes. O Fórum teve proeminência nos diversos embates do projeto de Transposição do rio São Francisco, bem como na participação no Comitê de Bacia Hidrográfica e na proposição do programa de Revitalização. Para tanto, foram realizadas dezessete entrevistas com representantes da: sociedade civil, governos federal e estadual, Comitê de Bacia Hidrográfica e Ministério Público. Foram escolhidos dois períodos de análise: o primeiro governo Lula (2002 a 2006), e parte do segundo governo Lula e do novo governo estadual na Bahia (2007 a 2008). Por meio da discussão das oportunidades políticas geradas pela nova organização do Estado, foi realizada uma análise dos distintos projetos políticos em disputa. Além disso, também foram analisados os impactos da ampliação do diálogo entre o governo e amplos segmentos da sociedade civil na capacidade de mobilização e contestação social. Tanto o Estado quanto a sociedade civil são considerados arenas de disputa, compostos por uma heterogeneidade de atores sociais. Observou-se que o novo governo gerou um ambiente bastante ambíguo para o desenvolvimento de ações coletivas contestadoras, sobretudo no que se refere às políticas públicas de desenvolvimento do São Francisco. Sugere-se que a proximidade entre sociedade civil e governo, tanto em termos financeiros, quanto políticos, pode ocasionar diminuição na capacidade de contestação do Estado pela sociedade civil. Nesse contexto, há uma perda de autonomia da sociedade civil, aspecto bastante relevante na região pesquisada.

Palavras-chave: São Francisco – Transposição – Sociedade Civil – Mobilização

## ABSTRACT

This research discusses how the social mobilization promoted by the Fórum Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia has helped modifying the power relations that affect public policies aimed at developing the São Francisco basin. The analysis focuses on the relationship among the members of this social network, from their vantage point. The Fórum has been a prominent in: 1) opposing the proposal to transfer water from the São Francisco river to other watersheds in the Brazilian Northeast, 2) supporting the proposal to revitalize the river, and 3) participating in the São Francisco Basin Committee. I interviewed 17 key-informants representing state and federal governmental agencies, the Basin Committee, civil society, and Public Attorney 's Office. The analysis covered the first term of President Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006), and part of his second term (2007 – 2008), which was also the first two years of one of his closest allies – Jacques Wagner – as governor of the state of Bahia. I discuss the political opportunities created after the election of President Lula and Governor Wagner, as well as the distinct projects that came to the forefront of the political struggle. Emphasis is given to the effects that the increased opportunities for cooperation between government and civil society organizations have had on mobilization and protest. Both state and society are treated as contested public spaces, wherein a plethora of social actors contend for Power. The new political environment has had ambiguous effects on collective action. Civil society organizations became partners of the federal government in several projects, which meant increased participation in decision-making and the transferring of financial resources from the government to NGOs. On the other hand, this sort of collaboration has inhibited social mobilization and protests against the government. In the São Francisco region civil society organizations have lost autonomy *vis a vis* the state.

Key-words: São Francisco – Water Transfer – Civil Society – Mobilization

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1: Projeto de Integração de Bacias .....	31
Mapa 2: Divisão político-administrativa da Bacia do rio São Francisco .....	35
Mapa 3: Mapa Clima e Precipitação da bacia do São Francisco .....	37
Mapa 4: Divisão por regiões fisiográficas .....	38
Mapa 5: Formas de acesso a terra no Médio São Francisco da Bahia .....	41
Mapa 6: Terras indígenas no Sub-médio e Baixo São Francisco .....	45
Fotografia 1: Nascente do rio São Francisco .....	153
Fotografia 2: Hidrelétrica de Três Marias/MG .....	153
Fotografia 3: Mineradora Votorantim/MG .....	154
Fotografia 4: Carvoaria, Alto São Francisco/MG .....	154
Fotografia 5: Córrego Arrudas, Belo Horizonte/MG .....	155
Fotografia 6: Artesão fazendo Carrancas, Pirapora/MG .....	155
Fotografia 7: Januária/MG, beira do rio São Francisco .....	156
Fotografia 8: Povo Xacriabá/MG .....	156
Fotografia 9: Moradores Ilha da ressaca, Médio São Francisco .....	157
Fotografia 10: Queimada no cerrado baiano .....	157
Fotografia 11: Posto de coleta de vasilhames de agrotóxicos, cerrado baiano .....	158
Fotografia 12: Quilombo Mangal, Médio São Francisco .....	158
Fotografia 13: Romaria da Terra e das Águas, Bom Jesus da Lapa/BA .....	159
Fotografia 14: Morador construindo casa de adobe, Orocó/PE .....	159
Fotografia 15: Moradora de Canudos/BA .....	160
Fotografia 16: Moradores de Canindé do São Francisco/SE .....	160
Fotografia 17: Pescadores em Pão de Açúcar/AL .....	161
Fotografia 18: Criança pegando água do São Francisco - Borda da Mata/SE .....	161
Fotografia 19: Manifestação pela revitalização em Brejo Grande/AL, nos barcos .....	162
Fotografia 20: Acampamento da Articulação Popular em Defesa do São Francisco – Cabrobó/PE .....	162

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Orçamento do Programa de Revitalização.....	33
Tabela 2: Área, população e municípios, por Estados, na Bacia do São Francisco.....	36
Tabela 3: Reservas minerais do Alto São Francisco .....	39
Tabela 4: Índices de Desenvolvimento do Território rural Velho Chico/BA .....	42
Tabela 5: Índices de Desenvolvimento do Território rural Sertão do São Francisco/PE .....	44
Tabela 6: Índices de Desenvolvimento do Território rural Sertão do São Francisco/BA .....	44
Tabela 7: População indígena .....	45
Tabela 8: Índices de Desenvolvimento do Território rural Baixo São Francisco .....	46

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais problemas da bacia do São Francisco .....	47
Quadro 2: Principais conflitos da bacia do São Francisco .....	47

## LISTA DE SIGLAS

**AATR** - Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais  
**ACM** - Antônio Carlos Magalhães  
**ADS** - Agência de Desenvolvimento Solidário  
**AGENDHA** - Assessoria e Gestão em Estudos da Natureza, Desenvolvimento Humano e Agroecologia  
**AÍBA** - Associação dos Irrigantes da Bahia  
**AMB** - **Articulação de Mulheres Brasileiras**  
**ANA** - **Agência Nacional de Águas**  
**ANEEL** - Agência Nacional de Energia Elétrica  
**ALCA** - Área de Livre Comércio das Américas  
**APEDEMA** - Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente da Bahia  
**ASA** - Articulação no Semiárido Brasileiro  
**BNB** - Banco do Nordeste  
**CAA** - Centro de Assessoria do Assuruá  
**CEB's** - Comunidades Eclesiais de Base  
**CETA** - Coordenação de Trabalhadores(as) Acampados(as) e Assentados(as)  
**CHESF** - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco  
**CNBB** - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
**CODEVASF** - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco  
**COMITÊ** - Comitê de Bacia Hidrográfica do rio São Francisco  
**CONSEA** - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**CONTAG** - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
**COP 3** - Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca  
**CPP** - Conselho Pastoral dos Pescadores  
**CPT** - Comissão Pastoral da Terra  
**CREA** - Conselho de Engenharia e Agronomia  
**CUT** - Central Única dos Trabalhadores  
**CVSF** - Comissão do Vale do São Francisco  
**DNOCS** - Departamento de Obras Contra as Secas  
**EMBRAPA** - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
**ENCONASA** - Encontro Nacional da Articulação no Semiárido Brasileiro  
**FHC** - Fernando Henrique Cardoso  
**FÓRUM** - Fórum Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia  
**FNRA** - Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo  
**FUNAI** - Fundação Nacional do Índio  
**FUNASA** - Fundação Nacional de Saúde  
**FUNDIFRAN** - Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco  
**FSM** - Fórum Social Mundial

**GAMBÁ** - Grupo Ambientalista da Bahia  
**GARRA** - Grupo de Apoio e de Resistência Rural e Ambiental  
**GEF - Global Environmental Found**  
**GERPI** - Grupo Executivo para Conclusão dos Reassentamentos de Itaparica  
**GT** - Grupo de Trabalho  
**IAMBA** - Instituto Ambiental da Bahia  
**IBAMA** - Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis  
**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano  
**IDHM** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
**INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
**INGÁ** - Instituto de Gestão de Águas e Clima  
**IOCS** - Inspetoria de Obras Contra as Secas  
**IRPAA** - Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada  
**LI** - Licença de Instalação  
**LO** - Licença de Operação  
**LP** - Licença Prévia  
**MAB** - Movimento dos Atingidos por Barragens  
**MAPA** - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
**MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
**MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**MIN** - Ministério da Integração Nacional  
**MMA** - Ministério do Meio Ambiente  
**MOC** - Movimento de Organização Comunitária  
**MPS** - Movimento dos Pequenos Agricultores  
**MST** - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
**OEA** - Organização dos Estados Americanos  
**ONG's** - Organizações Não Governamentais  
**ONS** – Operador Nacional do Sistema Elétrico  
**PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento  
**PBA** - Programa Básico Ambiental  
**PLANVASF** - Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco  
**PCdoB** - Partido Comunista do Brasil  
**PMDB** - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**PNUMA** - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
**PPA** - Programa Plurianual  
**PPI** - Programa Plurianual de Irrigação  
**P1MC** - Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais

**P-SOL** - Partido Socialismo e Liberdade

**PPS** - Partido Popular Socialista

**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira

**PT** - Partido dos Trabalhadores

**SDT** - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

**SINDAE** - Sindicato dos Trabalhadores de Água e Esgoto do Estado da Bahia

**SINERGIA** - Sindicato dos Eletricitários do Estado da Bahia

**SINTAGRO** - Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Agrícolas

**SMDA** - Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento

**SRH** - Secretaria de Recursos Hídricos

**STF** - Supremo Tribunal Federal

**SUDENE** - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

**SUVALE** - Superintendência do Vale do São Francisco

**UPB** - União de Prefeitos da Bahia

## SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. MARCO CONCEITUAL.....</b>	<b>7</b>
1.1. SOCIEDADE CIVIL, ESPAÇOS PÚBLICOS, PROJETOS POLÍTICOS.....	7
1.2. MOVIMENTOS SOCIAIS .....	15
1.3. ESTADO E OPORTUNIDADES POLÍTICAS.....	19
<b>2. O CONTEXTO DA PESQUISA: RIO SÃO FRANCISCO.....</b>	<b>23</b>
2.1. INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO.....	24
2.1.1. Barragens e Irrigação: CHESF, CODEVASF E DNOCS .....	25
2.1.2. O Ministério do Meio Ambiente e as novas políticas .....	31
2.2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA BACIA DO SÃO FRANCISCO .....	34
2.2.1. O Alto São Francisco .....	38
2.2.2. O Médio São Francisco.....	39
2.2.3. O Submédio São Francisco.....	43
2.2.4. O Baixo São Francisco.....	45
2.3. SÍNTESE DOS PRINCIPAIS CONFLITOS.....	46
<b>3. O FÓRUM PERMANENTE DE DEFESA DO SÃO FRANCISCO: PROJETO POLÍTICO, ALIANÇAS E PRIMEIRAS MOBILIZAÇÕES .....</b>	<b>50</b>
3.1. OS ATORES .....	50
3.1.1. Igreja.....	51
3.1.2. Movimentos sociais.....	53
3.1.3. ONG's, Associações, Fundações e Institutos.....	54
3.1.4. Universidades, Pesquisadores e Conselhos Profissionais.....	55
3.1.5. Sindicatos .....	56
3.1.6. Outras redes e fóruns.....	56
3.2. PROJETO POLÍTICO E EIXOS IDENTITÁRIOS.....	56
3.3. AS PRIMEIRAS MOBILIZAÇÕES .....	61
3.4. A PARTICIPAÇÃO NO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA.....	66
3.5. PARTICIPAÇÃO NUM CONTEXTO DE DISPUTAS, ALIANÇAS E DILEMAS .....	74
<b>4. ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE CIVIL E (DES)MOBILIZAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>81</b>
4.1. O SÃO FRANCISCO E O PT .....	81
4.2. O SÃO FRANCISCO NO PRIMEIRO GOVERNO LULA .....	83
4.3. A (DES)INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DO SÃO FRANCISCO .....	85
4.4. UM FÓRUM EM CRISE .....	95
4.5. A PRIMEIRA GREVE DE FOME .....	106
4.6. O ACORDO DE CABROBÓ .....	108

4.7.	A TENTATIVA DE CONSTRUIR UM DIÁLOGO.....	109
4.8.	ENTRE O APOIO POLÍTICO E A CONTESTAÇÃO.....	110
<b>5.</b>	<b>O SÃO FRANCISCO NO SEGUNDO GOVERNO LULA.....</b>	<b>112</b>
5.1.	AS NOVAS POLÍTICAS: O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E O ATLAS NORDESTE.....	113
5.2.	MMA E MIN EM CRISE.....	114
5.3.	UM NOVO GOVERNO NA BAHIA.....	115
5.4.	A RELAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL: EVITANDO POLÊMICAS.....	116
5.5.	A CARAVANA NACIONAL EM DEFESA DO SÃO FRANCISCO.....	118
5.6.	A DESARTICULAÇÃO DO FÓRUM.....	119
5.7.	AS NOVAS MOBILIZAÇÕES.....	121
5.8.	O ACAMPAMENTO EM CABROBÓ.....	123
5.9.	A SEGUNDA GREVE DE FOME.....	124
5.10.	O FUTURO DO FÓRUM.....	127
	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>132</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>136</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>141</b>

## INTRODUÇÃO

A Bacia do rio São Francisco ocupa 8% do território nacional e abrange sete estados brasileiros, quatro deles na região Nordeste. Trata-se de um território extenso e marcado por contrastes: polos de desenvolvimento convivem com situações de extrema pobreza. É um rio fundamental para uma parte da região Nordeste, sobretudo porque é o único rio perene na grande parte da bacia que está inserida nas áreas semiáridas. As quatro regiões que formam a bacia - Alto, Médio, Submédio e Baixo São Francisco – apresentam índices diferentes de desenvolvimento. De maneira geral, o Alto São Francisco destaca-se como a região que tem os melhores índices, enquanto que as outras têm índices mais baixos. Mineração, energia elétrica e irrigação são os segmentos mais desenvolvidos, enquanto outros, como pescadores, povos indígenas, assentados e ribeirinhos,- continuam à margem dos processos de desenvolvimento.

Muitas políticas foram implementadas pelo Estado como forma de superar as desigualdades e dinamizar a economia do Vale do São Francisco, sobretudo a partir da década de 1970. Barragens e projetos de irrigação públicos modificaram a realidade local, mas foram fincados numa estrutura social arcaica. Sistemas políticos clientelistas, concentração fundiária e a falta de sistemas descentralizados de abastecimento de água até hoje são desafios para a superação dos problemas econômicos, políticos e sociais da região.

O acesso à água, mesmo na Bacia do São Francisco, sempre esteve atrelado a uma condição de poder. Muitos açudes públicos foram construídos em áreas particulares pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS. Em seguida, com a modernização, os sistemas de irrigação eram baseados no princípio de transformar o sertanejo em *farmer*, apenas por utilizar um sistema de cultivo diferenciado, e não por transformar as relações sociais existentes.

Mais recentemente, intensas disputas reaceceram os debates em torno do desenvolvimento da Bacia do São Francisco, precisamente a partir de 2001. A instituição do Comitê de Bacia Hidrográfica, órgão responsável pela gestão participativa das águas, a criação de um programa de Revitalização e a volta do projeto de Transposição, que passou a ser denominado de Integração, formaram um ambiente político peculiar.

A emergência da atuação da sociedade civil nesse novo cenário se destacou, sobretudo pelo fato de parte dela apresentar uma resistência radical ao projeto de

Integração. Por outro lado, os que apóiam o projeto o consideram “redentor para o Nordeste” e a grande solução para gerar mais estabilidade hídrica para as regiões semiáridas externas à bacia. A Integração transformou-se em prioridade para o presidente Lula, que destinou um volume considerável de recursos para a sua realização.

O Fórum Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia surgiu com o propósito de unir e articular os segmentos da sociedade civil até então excluídos dos processos de decisão acerca das políticas públicas do São Francisco. O seu objetivo passou a ser a defesa de um programa de Revitalização voltado para as necessidades das populações mais pobres. Para tanto, passou a se apresentar como um ator relevante e representante legítimo da sociedade civil, nos diversos espaços da política.

O principal questionamento do Fórum é a respeito da destinação das águas do projeto de Integração; apesar do discurso de levar água a 12 milhões de nordestinos, a maior parte da água será utilizada para atividades econômicas e para o abastecimento de grandes cidades (principalmente Fortaleza e Campina Grande). Na verdade, a população rural difusa, que é a mais vulnerável às secas, não é a principal beneficiária.

A sociedade civil, portanto, passou a atuar na representação dos interesses de grupos que não teriam espaço nas decisões. Mas será que a sua atuação organizada conseguiu alterar o balanço de poder político da região? Será que a mobilização da sociedade civil conseguiu incluir novos atores sociais na arena de disputa, com capacidade de influenciar as decisões políticas? Essas perguntas nortearam o desenvolvimento da presente pesquisa. Entendendo que a discussão sobre as políticas públicas do São Francisco não é circundada apenas por questões técnicas, o objetivo geral deste trabalho é discutir como a mobilização empreendida pelo Fórum contribuiu para modificar as relações de poder em torno dessas políticas públicas.

O foco de análise é a experiência de articulação do Fórum Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia, do ponto de vista de seus participantes. O Fórum representa um coletivo de atores da sociedade civil que teve alguma proeminência nos embates do projeto de Integração e que participou ativamente das instâncias institucionalizadas das políticas públicas do São Francisco, como o Comitê. A abordagem privilegia a percepção dos atores que construíram o projeto político do Fórum e todas as estratégias de mobilização social. Dessa forma, a intenção é apresentar e discutir a maneira como a sociedade civil percebe os seus dilemas de mobilização social, bem como consegue superá-los.

Apesar do Fórum não articular apenas atores no estado da Bahia, optamos por este recorte geográfico, considerando que a maior parte da Bacia do São Francisco está situada na Bahia e que existem diferentes relações políticas mantidas com os governos estaduais importantes para compreensão das questões que discutiremos neste trabalho.

Dois períodos de análise foram escolhidos, por apresentar elementos que auxiliam a compreensão do cenário político de atuação do Fórum. O primeiro período – de 2002 a 2006 – refere-se ao primeiro mandato do presidente Lula e foi marcado pelo lançamento de duas políticas “concorrentes”, do ponto de vista do Fórum: o programa de Revitalização e o projeto de Integração. O segundo período – 2007 a 2008 – refere-se a parte do segundo mandato do presidente Lula e a parte do primeiro mandato do governador Jacques Wagner, no estado da Bahia. Foi marcado pelo estabelecimento de uma forte aliança entre as duas instâncias de governo, ocasionando um novo ambiente político para atuação do Fórum.

Para explicar a metodologia utilizada na pesquisa de campo, é necessário fazer algumas considerações, com o objetivo de situar o lugar de análise que a pesquisadora ocupa no presente trabalho. Entre 2003 e 2007, atuei como Assessora da Cáritas Brasileira Regional Nordeste 3, umas das entidades fundadoras do Fórum. Meu papel era coordenar um dos programas estratégicos da Cáritas, que atuava no semiárido dos estados da Bahia e Sergipe. Durante todo esse período, representei a Cáritas no Fórum e participei ativamente de diversos momentos que serão narrados no presente trabalho.

Essa inserção, ao mesmo tempo em que propiciou um acesso privilegiado à temática geral da pesquisa, bem como aos documentos do Fórum e aos informantes da sociedade civil, também se configura como um limitante da análise proposta. As reflexões que serão apresentadas se caracterizam pela percepção de alguém que é pesquisadora e objeto da análise. Isso certamente representa um desafio crítico, na medida em que o meu olhar será também o olhar de alguém que está imersa no panorama de questões que a pesquisa pretende discutir. Seria possível considerar que a própria vivência e o acesso aos diversos documentos já fossem suficientes para a elaboração do presente trabalho. Entretanto, com o objetivo de construir um distanciamento crítico, foi desenvolvido um trabalho de campo posterior à minha atuação como representante da Cáritas no Fórum, trabalho esse realizado em duas etapas.

Na primeira etapa da pesquisa de campo, acompanhei um encontro das organizações e movimentos sociais, ocorrido em Sobradinho, no estado da Bahia, no início de 2008. O objetivo do encontro, que durou três dias, foi fazer um balanço das lutas relativas ao São

Francisco e estabelecer novos rumos de articulação e mobilização da sociedade civil. A condição de observadora-participante possibilitou o mapeamento dos principais dilemas vivenciados por esses segmentos da sociedade civil, que são o foco deste estudo.

A segunda etapa da pesquisa de campo foi a realização de entrevistas com informantes-chave. Foram realizadas dezessete entrevistas, assim distribuídas: nove lideranças da sociedade civil atuantes no Fórum; três representantes do governo federal, envolvidos com o programa de Revitalização e o projeto de Integração do São Francisco; três representantes do governo estadual, envolvidos com políticas para o São Francisco e para o semiárido baiano; uma representante da sociedade civil no Comitê de Bacia Hidrográfica; uma representante do Ministério Público, envolvida com as questões do São Francisco. Para cada segmento foi utilizado um roteiro diferente de entrevista, mantendo o foco da pesquisa.

Dentro desse universo de entrevistas, foram escolhidos alguns informantes, tanto da sociedade civil quanto do Estado, que também tivessem relação com o Partido dos Trabalhadores – PT e com os movimentos sociais. O objetivo era investigar se havia alguma conexão entre a atuação do governo federal e as discussões sobre o São Francisco no âmbito do PT, um partido político que mantém relação muito próxima com setores da sociedade civil organizada brasileira. Na impossibilidade de entrevistar lideranças do movimento social, a abordagem se fez de maneira indireta, a partir de informantes que mantêm relação próxima com esse segmento.

As entrevistas foram feitas nos meses de março, abril, maio, julho e setembro de 2008. As falas das pessoas que fazem parte do Fórum serão identificadas genericamente, como membro ou participante e não há distinção entre essas duas formas de referência. Há uma lista de entrevistados nos anexos desse trabalho.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos. No primeiro, delimitamos o marco conceitual de análise, composto por teorias e abordagens sobre sociedade civil, projetos políticos, movimentos sociais e oportunidades políticas. Compreendemos a sociedade civil como uma arena de disputa, em que diferentes projetos políticos podem ocupar posições mais ou menos hegemônicas. A sociedade civil é considerada um novo terreno de democratização, que atua nos espaços formais e não-formais da política e vitaliza os espaços públicos de interesse coletivo.

Dois grandes projetos políticos disputam a construção democrática na América Latina: o democrático-participativo e o neoliberal. A disputa ocorre no interior da sociedade civil e no Estado, ambos formados por segmentos bastante heterogêneos. Coletivos da sociedade civil também têm projetos políticos específicos, geralmente relacionados a esses gerais, que são compostos por um conjunto de valores, crenças e significados socioculturais, que orientam a sua ação. Embora o Fórum não seja considerado, a rigor, como um movimento social, sua ação contestadora apresenta elementos que podem ser melhor compreendidos a partir de teorias sobre os movimentos sociais no Brasil. Por fim, um conjunto de abordagens sobre o conceito das oportunidades políticas permite uma análise mais crítica a respeito das interações entre Estado e grupos contestatórios da sociedade civil. O Estado organiza o ambiente político no qual a sociedade civil atua, sendo, portanto, também um alvo para movimentos e organizações sociais.

No segundo capítulo apresentamos o contexto geral da Bacia do São Francisco, com o objetivo de mostrar os principais conflitos já existentes, em torno do acesso à água. Em primeiro lugar, apresentamos uma discussão sobre a atuação das instituições públicas no desenvolvimento do São Francisco, com destaque para a ação a partir da década de 1970 e após a década de 1990. Na década de 1970, a ação do Estado tinha o caráter da denominada “modernização conservadora”, que, na prática, significava a mudança nas relações econômicas sem modificar a estrutura social desigual e arcaica da região. O clientelismo político era mantido a partir de relações de reciprocidade entre os poderes local e central.

Nesse sentido, boa parte da população foi excluída dos processos de desenvolvimento. Mais recentemente, com a instituição de um novo sistema de gestão das águas, foram criadas instâncias que possibilitaram a participação da sociedade civil organizada. A atuação de outras agências estatais, como o Ministério do Meio Ambiente, trouxe novas perspectivas de intervenção, indo além das ações voltadas para a irrigação e a construção de barragens. A gestão descentralizada e participativa das águas e o aparecimento de novos princípios norteadores das políticas (como a revitalização ambiental do São Francisco) vieram à tona na década de 1990.

No terceiro capítulo apresentamos o histórico de criação do Fórum Permanente de Defesa do São Francisco e o seu projeto político. O objetivo é caracterizar e mostrar os segmentos da sociedade civil que participam do Fórum, para poder diferenciá-lo de outros atores. Tendo como eixos identitários a mística e o ativismo religioso, o ambientalismo e o eixo técnico-científico, o Fórum construiu um posicionamento de defesa de um outro modelo

de desenvolvimento para a Bacia do São Francisco e de combate ao projeto de Transposição.

Em seguida, discutimos a primeira experiência de mobilização para participação na política institucionalizada do Fórum (Comitê de Bacia Hidrográfica). Considera-se que o papel do Fórum foi de extrema importância para maior democratização do Comitê. A partir do questionamento de conceitos como participação e representação, o Fórum produziu em toda a bacia uma mobilização social bastante salutar para a discussão das problemáticas do São Francisco. Esse capítulo já foi construído a partir das entrevistas.

O quarto capítulo tem como objetivo discutir os impactos de uma nova configuração nas relações entre governo e sociedade civil na capacidade de mobilização social do Fórum, a partir do governo Lula. O objetivo é mostrar como o governo foi construído a partir de uma coalizão de projetos políticos distintos, o que criou um ambiente ambíguo para as ações coletivas de contestação, ocasionando declínio na mobilização social. Com a ampliação dos canais de diálogo, as ações de enfrentamento direto ao governo foram diminuídas, ocasionando uma crise no Fórum e a necessidade de ampliar sua articulação e projeto político. Nesse cenário, situamos a greve de fome realizada pelo bispo D. Luiz Cappio, como forma de sensibilizar o governo federal a ampliar o diálogo com a sociedade civil.

O quinto capítulo tem objetivo semelhante, mas seu foco de análise é a eleição de um novo governo do estado da Bahia. Sua proximidade com diversos segmentos da sociedade civil acabou por acirrar a conjuntura de desmobilização social. Embora tenha criado novos incentivos para a mobilização social em torno das políticas do São Francisco, o governo estadual assumiu uma postura ambígua, comprometendo a continuidade do processo de mobilização que o Fórum vinha empreendendo.

De maneira geral, sugere-se que a proximidade entre sociedade civil e governo, tanto em termos financeiros quanto políticos, pode ocasionar diminuição na capacidade da sociedade civil de contestar o Estado. Nesse contexto, há uma perda de autonomia da sociedade civil, aspecto relevante na região pesquisada. Por outro lado, há um campo potencial de articulação da própria sociedade civil. Para tanto, precisará ampliar as bases de seu projeto político como forma de continuar disputando as políticas públicas de desenvolvimento do São Francisco.

## 1. MARCO CONCEITUAL

O conceito de sociedade civil é central para a discussão das ações coletivas no âmbito dos contextos de democratização, participação e mobilização social. As referências que utilizaremos neste trabalho não correspondem à totalidade dos estudos sobre a temática; ao contrário, compõem um recorte específico, voltado para a análise e discussão do caso em questão. Desta forma, relacionaremos sociedade civil aos conceitos de Estado, espaço público, projetos políticos e movimentos sociais.

### 1.1. SOCIEDADE CIVIL, ESPAÇOS PÚBLICOS, PROJETOS POLÍTICOS

Historicamente, Bobbio (2002) explica que na tradição jusnaturalista (Locke, Rousseau, Hobbes) o conceito de *societas civilis* era sinônimo de sociedade política, portanto, de Estado. A oposição não estava entre sociedade civil e sociedade política, mas entre estado de natureza e estado civil (p. 49-50). A “inovação hegeliana”, da qual decorre a teoria marxista, refere-se à outra forma de abordar a sociedade civil, definindo-a como “o momento intermediário entre a família e o Estado” (p. 52). Embora o Estado ainda seja considerado o “momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico” (p. 55), as instituições sociais que regulamentam a vida em sociedade eram fundamentais.

A sociedade civil coloca-se entre a forma primitiva e a forma definitiva do espírito objetivo e representa, para Hegel, o momento no qual a unidade familiar, através do surgimento de relações econômicas antagônicas, produzidas pela urgência que o homem tem em satisfazer as próprias necessidades mediante o trabalho, se dissolve nas classes sociais (sistema das necessidades) (BOBBIO, 2004, p. 1208).

Marx e Engels avançaram um pouco mais na direção apontada por Hegel, situando a relação entre Estado e sociedade em torno das relações produtivas e de dominação entre as classes sociais. Bobbio (2002) refere-se a Engels para explicitar este argumento: “O Estado, a ordem política, é o elemento subordinado, ao passo que a sociedade civil, o reino das relações econômicas, é o elemento decisivo”. A sociedade civil, portanto, era o terreno de intercâmbio das forças produtivas, “o conjunto de relações materiais dos indivíduos” (p. 53). O fundamento da sociedade civil era o “homem egoístico”, “membro da sociedade burguesa”, “pressuposto do Estado político”. Sociedade civil era, portanto, sinônimo de sociedade burguesa e sua anatomia deveria ser buscada na economia política (BOBBIO, 2004, p. 1208-1209; 2002, p. 53).

Gramsci apresentou uma forma distinta para o conceito de sociedade civil, retomando, em certo sentido, a idéia hegeliana de que as instituições sociais (como a família) constituíam “a raiz ética do Estado, que se aprofunda na sociedade civil” (p. 56). Esta nova forma, considerada por muitos como uma renovação do pensamento marxista, sem abandoná-lo totalmente, ampliou a definição de sociedade civil para além da esfera das relações econômicas.

... sociedade civil compreende, para Gramsci, não mais “todo o conjunto das relações materiais”, mas sim todo o conjunto das relações ideológico-culturais; não mais “toda a vida comercial e industrial”, mas toda a vida espiritual e intelectual (p. 55).

A inserção da cultura como elemento importante da sociedade civil, numa acepção diferente de ideologia, reconceitua tanto o Estado quanto a própria sociedade civil. Bobbio destaca duas passagens do próprio Gramsci para explicitar este argumento: sociedade civil “no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade” novamente como “conteúdo ético do Estado” e Estado como “um equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil” e não como “habitualmente entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para conformar a massa popular segundo o tipo de produção e de economia de um determinado momento)” (p. 56, 61).

Se toda a forma durável de domínio se apoia na força e no consenso, todo o regime político necessita não somente de um aparelho coativo, em que consiste o Estado no sentido estrito e tradicional da palavra, mas também de várias instituições, dos jornais à escola, das editoras aos institutos culturais, instituições essas que têm por fim a transmissão dos valores dominantes e através das quais a classe dominante exerce a própria hegemonia (BOBBIO, 2004, p. 1210).

O Estado não era considerado a única arena na qual as relações de poder eram exercidas e sim “o espaço das relações do poder legítimo”, enquanto que o espaço da sociedade civil era “o espaço das relações de poder de fato”. Nesse sentido, há mais uma continuidade entre estas duas esferas e não uma separação absoluta; “um contínuo relacionamento”, a partir do qual lutas por hegemonia emergem (p. 1210). Dagnino (2001) argumenta que a relação entre hegemonia e sociedade civil não implicou numa radical separação teórica entre Estado e sociedade civil, mas situou-os em “posições políticas antagônicas” (p. 72). Nesta relação, se constitui um amplo campo de lutas e “articulação dos diferentes interesses (...) sempre submetida à reelaboração e renovação” (p. 73). O Estado, portanto, não era mais “uma condensação das relações de poder e como o lócus específico da dominação na sociedade” e nem “o único lugar e alvo relevante da luta política” (p. 65).

O pensamento de Gramsci influenciou fortemente muitos intelectuais de esquerda na América Latina (DAGNINO, 2001; BURGOS, 2007) e “ajudou a consolidar um conjunto de concepções alternativo ao marxismo tradicional” (DAGNINO, 2001, p. 66). Três conceitos do pensamento de Gramsci foram especialmente influentes: (a) hegemonia, compreendida como “um processo de articulação de diferentes interesses em torno da gradual e sempre renovada implementação de um projeto de transformação da sociedade”; (b) transformação social, na qual a revolução “não é mais concebida como um ato insurrecional de tomada do poder do Estado” e sim como “um processo, no qual a reforma intelectual e moral é parte integral, em vez de, simplesmente, uma consequência possível” e (c) sociedade civil, enfatizada como “terreno da luta política, concebida como uma ‘guerra de posições’ em vez de uma ‘guerra de manobras’ ou ataque frontal ao Estado” (p. 66-67). Estes elementos contribuíram significativamente para a construção de uma nova abordagem, que revisou o papel do Estado, ampliou o que até então era considerado como espaço político e propiciou novas reflexões sobre cultura, política, democracia e cidadania.

Novos contextos políticos foram os cenários nos quais se desenvolveram contemporaneamente as novas abordagens do conceito de sociedade civil; mais precisamente as transições democráticas na América Latina (luta contra as ditaduras) e a luta contra as formas autoritárias dos Estados socialistas europeus. A luta pelos direitos e também por sua expansão, pela construção de novas instituições e a criação de formas associativas diversas e iniciativas populares são elementos cruciais deste contexto amplo. Desta forma, o “ressurgimento do conceito de sociedade civil localiza-se no centro de uma onda de mudanças na cultura política contemporânea” (COHEN E ARATO, 1992, p. 22).

Estas mudanças culminaram no que Cohen e Arato (1992) denominaram de colapso explicativo de dois paradigmas clássicos (pluralismo e marxismo), havendo uma espécie de renascimento da teoria política. Como relações entre as classes sociais eram o fundamento para compreensão das ações coletivas e da própria política, “as formas associativas, culturais e públicas na sociedade não tinham espaço teórico na análise” (p. 21). De maneira análoga, Dagnino (2001) apontou para o processo de renovação de pensamento na América Latina, como forma de reagir às “novas direções” que surgiram de “contextos políticos concretos”:

A linearidade das leis que regem o desenvolvimento histórico, o determinismo econômico, a concepção da classe operária como sujeito privilegiado da história, o papel da vanguarda e sua relação com as massas, a noção de revolução e o papel do Estado e da sociedade civil foram as questões mais importantes submetidas a debate e revisão (p. 62).

Conforme argumenta Dagnino (2001) e Burgos (2007) estava em jogo a necessidade de “lidar com um elemento emergente que não se encaixava nos velhos modelos” e afirmar “um conceito de ‘sociedade civil’ que nos permita trabalhar adequadamente com a complexidade do social” (p. 71; p. 128). A redefinição de sistemas políticos, de práticas econômicas, de relações sociais e de novas formas de produção cultural passaram a fazer parte das lutas democráticas (ALVAREZ, DAGNINO E ESCOBAR, 2001, p. 16). Conforme argumenta Dagnino (2001), a democracia era o conceito unificador, “por meio do qual princípios teóricos e formas de lutas anteriores foram redefinidos” (p. 69). Substituindo a idéia de revolução, a construção democrática tinha o fortalecimento da sociedade civil como um fator fundamental, nutrindo a “expectativa de fazer avançar a socialização da política na sociedade civil como base de uma socialização radicalmente democrática do poder” (p. 74).

Somando-se à influência Gramsciana, outros autores também contribuíram para esta nova abordagem do conceito de sociedade civil, constituindo-se numa pluralidade de enfoques teóricos: Foucault, Castoriadis, Habermas, Tocqueville, Hannah Arendt, Chantal Mouffe, Cohen e Arato (DAGNINO, 2001, p. 71; BURGOS, 2007, p. 129, 131-132). Para Cohen e Arato (1992) existem várias questões ligadas às origens históricas da sociedade civil no ocidente:

... a sociedade civil como um novo terreno da democratização, a influência da sociedade civil sobre as sociedades política e econômica e, finalmente, a compreensão de que a sociedade civil não é necessariamente idêntica à criação da sociedade burguesa, mas implica numa escolha entre uma pluralidade de tipos de sociedade civil (p. 35).

Podem existir, portanto, diferentes tipos de sociedade civil “mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos democráticas, mais ou menos ativas” (p. 36). A sociedade civil deixou de ser vista por um prisma essencialmente positivo “como polo de virtudes democratizantes” (DAGNINO, 2004, p. 145) – apesar de ser potencialmente democratizante - e passou a ser um campo heterogêneo, no interior do qual a transformação de determinada cultura política está em jogo.

... a sociedade civil não é uma família ou uma “aldeia global” homogêneas e felizes, mas um terreno de luta (ALVAREZ, DAGNINO E ESCOBAR, 2001, p. 39)

É a transformação da sociedade e não os interesses individuais que formam a base desta forma de situar a sociedade civil, contrapondo-se à idéia de que a cultura cívica está ligada à “vida privada e à apatia política”. Mais precisamente, a sociedade civil está baseada em “princípios igualitários de inclusão universal”, “nas experiências de articulação de

vontades políticas” e na “tomada de decisões coletivas”. Isto implicou, portanto, numa concepção dinâmica de sociedade civil, na qual os movimentos sociais não são antagônicos, mas elementos-chave (COHEN E ARATO, 1992, p. 38).

Na visão de Dagnino (2006) sociedade civil, distinta de sociedade política – formada basicamente pelos representantes eleitos e setores governamentais – é composta por :

... uma grande heterogeneidade de atores civis (incluindo atores conservadores), com formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns), e uma grande pluralidade de práticas e projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não-civis ou pouco democratizantes. (p. 22-23)

Na mesma direção, Gohn (2008, p. 57), define sociedade civil como:

... o conjunto de movimentos, associações civis, organizações sociais, associações culturais, opiniões públicas, iniciativas cidadãs etc., que por meio de ações coletivas na esfera pública levam adiante suas demandas e reivindicações e conquistam espaços de ação sociopolítica e cultural.

Portanto, este conjunto heterogêneo de atores e suas formas de organização compõem a sociedade civil. No interior desta travam-se lutas e disputas por hegemonias, usualmente visualizadas nos espaços públicos, mas também em suas trajetórias de articulação. O terreno de disputa política deixa de ser apenas a política institucional e passa a uma concepção ampliada de espaços públicos, conforme demonstra Alvarez, Dagnino e Escobar (2001):

Devemos ampliar o nosso olhar para abranger também outros espaços públicos – construídos ou apropriados pelos movimentos sociais – nos quais políticas culturais são postas em prática e se modelam as identidades, demandas e necessidades subalternas (p. 42).

Os espaços públicos – ou coisa pública, esfera pública - não estão localizados apenas nas estruturas da política institucional, mas também são criados e alimentados pela sociedade civil. Podem ser considerados como os espaços extra-institucionais e possuem vinculação com a opinião pública, têm papel relevante na formação de vontades coletivas (GOHN, 2008, p. 55). Nesse sentido, Dagnino (2006) distingue Estado de espaço público, dois conceitos que, em algumas abordagens, eram tratados como idênticos. A redefinição de espaço público no Brasil, após a Constituição de 88, resgata-o como sendo um espaço da sociedade e não apenas estatal. Está intimamente ligado à publicidade, a “tornar manifesto o que está oculto” e, embora pareça ainda bastante ideal, os espaços públicos que nos referiremos neste trabalho seriam:

... aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneas, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder (p. 23-24).

É nesses espaços públicos, portanto, que os atores expressam seus interesses e objetivos e põem seus projetos políticos em disputa. Esta disputa, conforme afirma Alvarez, Dagnino e Escobar (2001, p. 15) estabelece precisamente “os parâmetros da democracia”, os limites do que deve ou não ser considerado arena política, “seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação”. Nesta disputa, os atores com interesses individuais e coletivos agem a partir de uma orientação que delinea suas trajetórias e é construída em determinado arcabouço cultural “na medida em que expressam, produzem e comunicam significados” (p. 17). Esta orientação nada mais é do que os projetos políticos, definidos como:

... construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Os atores que formulam e difundem os projetos políticos expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais, mas, por outro, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais. (DAGNINO, 2006, p.28)

De maneira mais ampla, Dagnino (2006) argumenta que existem três grandes projetos políticos que disputam a construção democrática na América Latina: o autoritário, o democrático-participativo e o neoliberal. A “versão clássica” do projeto autoritário é a ditadura militar, embora pareça

... ter perdido viabilidade política, já que em meio à aceitação universal da democracia como modelo desejável de organização política, o autoritarismo é moralmente inaceitável, mesmo em cenários em franca crise política (p. 45).

O projeto democrático-participativo está relacionado ao aprofundamento e radicalização da democracia; geralmente propõe sistemas de democracia participativa como um complemento à democracia representativa. No Brasil as experiências de orçamento participativo são um exemplo prático. O projeto neoliberal está relacionado ao ajuste estrutural, como decorrência de condições econômicas específicas e que na América Latina, incluiu a reforma do Estado, privatizações e a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil e para o setor privado.

Dagnino (2006) argumenta que, atualmente, o que se observa, é a disputa entre esses dois grandes projetos políticos: o democrático-participativo e o neoliberal. Dessa forma, conceitos como cidadania, sociedade civil e participação geralmente têm conteúdos e sentidos muito distintos. Conforme discutido por Sayago (2000, p. 40) a categoria participação “está carregada de um alto componente político” e que, muitas vezes pode ser utilizada apenas para legitimar decisões, sem alterar as relações de poder.

Relações de poder podem estar mascaradas no incentivo à participação, colocada como um elemento transformador da sociedade, construída em cima de um processo de alargamento das relações e espaços de poder (p. 144).

Nesse cenário mais amplo de disputa de projetos políticos gerais, os grupos sociais também constroem os seus projetos políticos específicos, mais pontuais, mas que contêm elementos desses três grandes projetos. Os projetos políticos de coletivos da sociedade civil estão intrinsecamente ligados às suas práticas; não são dimensões abstratas ou ideais, separados da vivência, embora possam conter utopias; nem são imunes às interferências externas. Não são convicções e crenças fechadas. Neste conceito, há a interrelação entre a experiência e a ação política; experiência como parte de determinada cultura, como formada por determinada cultura.

Projetos políticos podem ser refeitos, revisados, recriados; são parte integrante de uma conjuntura, são afetados por ela e também podem ajudar a modificá-la. São a forma de determinado coletivo de atores sociais ver e se posicionar nas arenas políticas. Por isso, para compreender os projetos políticos, é necessário uma visão ampla das conjunturas e dos variados atores que interagem. Gohn (2008, p. 62) comenta o conceito de projeto social utilizado por Rafael Alvarez, autor mexicano. Este autor discute a importância do projeto social para a constituição dos sujeitos como algo processual e compreendido como “o projeto político-ideológico de um grupo, explicitado ou não”.

Essa forma de abordagem foi bastante influenciada pela atuação e visibilidade dos movimentos sociais na década de 80. No Brasil, a transição democrática teve o marco formal da “Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 141). Esse princípio relacionava-se claramente com a partilha do poder de decisão sobre as políticas. Gohn (2008, p. 32) argumenta que durante toda a década de 80, no Brasil, entraram em cena “novos atores, novas problemáticas e novos cenários sociopolíticos”, capitaneados pelo que a autora determina de “força da periferia”.

Nesse mesmo período, na Europa, novos movimentos também entraram em cena, com suas demandas ligadas à causa ecológica, feminismo, paz, dentre outras. Movimentos sociais cujo sentido de ação estava voltado para o reconhecimento de suas identidades somam-se à eclosão de movimentos sociais mais ligados às desigualdades e pobreza na América Latina.

Na década de 90, as políticas neoliberais e de ajustes estruturais influenciaram decisivamente a reforma no Estado, que “deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 142). O Estado passou sistematicamente a repassar recursos e responsabilidades para as ONGs, o que causou “uma crescente identificação entre ‘sociedade civil’ e ONG’s (...) quando não em mero sinônimo de terceiro setor” (p. 149). As ONG’s são organizações que fazem parte da sociedade civil mas não são a sociedade civil. Foram perdendo a relação direta que mantinham com movimentos sociais, o que as transformou em:

... responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviço, mas não da sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tão pouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público” (p. 150)

As ONG’s passaram a ser as parceiras ideais do Estado, inclusive para que este se referisse à sua relação direta com a sociedade civil. Dagnino (2004) denomina de “confluência perversa” a convivência entre dois projetos antagônicos, já que ambos “requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (p. 142). Os conceitos atribuídos a cidadania, sociedade civil e participação passaram então a ser disputados na sociedade pelos atores e sujeitos pertencentes e formadores de cada projeto. Desta forma, esses projetos não foram atribuídos isoladamente ao Estado e à sociedade, mas estabelecem vínculos profundos entre cultura e política, por designarem “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações (...) que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p. 144). Esta perspectiva reconheceu a heterogeneidade tanto do Estado como da sociedade civil e ajudou a perceber que “a clivagem estrutural entre Estado e sociedade civil não é suficiente para entender as suas relações” (p. 145).

Assim, uma abordagem sobre a atuação da sociedade civil no contexto latino-americano deve levar em consideração tanto a heterogeneidade desta categoria quanto a heterogeneidade de relações que estabelece com o Estado e, finalmente, a heterogeneidade do próprio Estado. Nessa concepção, as diversas experiências de

interação entre sociedade civil e Estado serão, com frequência, marcadas pela convivência de elementos contraditórios, muito longe de um jogo binário de opostos. Atores atuam nos espaços públicos a partir de formas variadas, mutantes, diretamente relacionadas aos seus objetivos, sejam eles imediatos ou utópicos. A compreensão dos projetos políticos pode ser feita a partir da análise de suas trajetórias, o que implica investigar suas formas associativas, como interação com outras instituições, seus repertórios de ações coletivas e suas conquistas políticas mais amplas, como o impacto na mídia e mudança nas culturas políticas (DAGNINO, 2006, p. 33-34).

A heterogeneidade do Estado tem sido particularmente tematizada a partir da análise de experiências dos governos de coalizão, nos quais setores usualmente opostos podem estrategicamente aliar-se num mesmo campo de ação política. Disso resulta que as instituições do Estado apresentam formas distintas de atuação pública, bem como relações diferenciadas com a sociedade civil (DAGNINO, 2006, p. 34-35). No interior do próprio Estado também se localizam distintos projetos políticos, o que ocasiona múltiplas formas de desenhos institucionais para mediar as relações entre sociedade civil e Estado.

## **1.2. MOVIMENTOS SOCIAIS**

Na perspectiva teórica apresentada até aqui o conceito de sociedade civil está intimamente relacionado à temática dos movimentos sociais. Particularmente atuantes na década de 80, no Brasil, estes atores coletivos trouxeram para o cenário político novas formas de ação coletiva, bem como auxiliaram os teóricos a desenvolver abordagens que interligassem as construções democráticas na América Latina, a ação dos movimentos sociais e um conceito de sociedade civil que não estivesse fora deste contexto. Movimentos sociais foram considerados cruciais para o potencial democratizante da sociedade civil e para os estudos sobre mobilização, participação e ampliação dos espaços públicos, dando visibilidade a muitos conflitos sociais. Os movimentos sociais fazem parte da sociedade civil, entretanto há uma dificuldade de identificar exatamente quando eles se iniciam e o que os desencadeia, bem como de diferenciá-los de outras formas de ação coletiva. Portanto, faremos uma exposição de algumas abordagens teóricas que trataram do tema. O objetivo é utilizar algumas categorias e formas de análise na compreensão e discussão do caso em questão.

Os estudos sobre os movimentos sociais vêm sendo realizados a partir do uso de uma variada gama de teorias, enfoques e abordagens. Conforme assinala Gohn (1997, p. 301),

movimentos sociais e sociedade civil são conceitos interrelacionados teoricamente e na experiência histórica do Brasil:

A construção de uma nova concepção de sociedade civil é resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, que reivindicaram direitos e espaços de participação social. Essa nova concepção construiu uma visão ampliada da relação Estado-sociedade, que reconhece como legítima a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental.

Gohn (2008) argumenta que o desenvolvimento do campo de estudos sobre o social, de fato, levou as ações coletivas para “... outro patamar, um universo mais amplo, reconstruindo e construindo novas teorias sobre a sociedade civil” (p. 11). As teorias das ações coletivas são bastante variadas e não se restringem apenas ao estudo dos movimentos sociais, mas foram e são muito alimentadas pela existência destes. A variedade de enfoques multiplica as possibilidades de análise das diversas experiências, mas, por outro lado, também causa uma confusão no tratamento das ações coletivas: “... há muitas ações coletivas que não são movimentos sociais propriamente ditos, e várias das teorias contemporâneas estão focalizando estas ações” (p. 10).

O imbricamento conceitual também está presente nas práticas, na medida em que coletivos de atores sociais que não seriam considerados como movimentos sociais se apresentam à sociedade como tal. Muitas categorias de análise utilizadas para compreender e discutir os movimentos sociais são pertinentes para o estudo de outras ações coletivas. Ademais, os movimentos sociais são “criados e desenvolvidos a partir de grupos da sociedade civil” (GOHN, 2008, p. 14) e, mesmo em ações coletivas que não sejam caracterizados como movimentos sociais, podem existir elementos que, em outro momento, ajudem a explicar o surgimento de determinado movimento social.

Três correntes teóricas delineiam os estudos sobre movimentos sociais na literatura: histórico-estrutural; culturalista-identitária e institucional/organizacional-comportamentalista. A primeira delas tem como principal referência o Marxismo, que depois passou por várias releituras, incluindo a vertente Gramsciana. De acordo com essa vertente, os movimentos de trabalhadores (proletariado) eram os sujeitos históricos por excelência, e a transformação da sociedade estava relacionada à compreensão das relações sociais estruturadas com o proletariado. Movimentos sociais e luta de classes estavam ligados profundamente.

A segunda corrente - a culturalista-identitária – surgiu a partir de várias influências da filosofia e sociologia e seu principal conceito são os “novos movimentos sociais”. Com a visibilidade de novas ações coletivas protagonizadas por grupos que não poderiam mais ser enquadrados somente como proletariado – mulheres, negros, homossexuais, índios – a categoria identidade passou a ser central para a análise de movimentos sociais. A luta pelo reconhecimento político de novas identidades era o cerne da ação coletiva. Apesar dessa inovação, os seguidores desse enfoque não abandonaram completamente o diálogo com o marxismo.

A terceira corrente teórica – a institucional/organizacional-comportamentalista – tem suas raízes nas teorias americanas liberais, neo-utilitaristas e institucionais. Movimentos sociais eram vistos como organizações, com objetivos, estratégias, recursos e atingiam seu ápice com a institucionalização. Revisões teóricas propiciaram a construção de novas abordagens, como as teorias de mobilização de recursos e oportunidades políticas (GOHN, 2008, p. 27-30)

Desde a década de 1980, estudiosos latino-americanos vêm construindo as bases de um paradigma teórico mais adequado ao estudo de suas realidades. A tendência observada por autores como Gohn (1997) e Toni (2001) é de um caminho de síntese, adaptando conceitos e categorias e criando novas formas de abordagem para este campo de estudos. Neste trabalho, o enfoque teórico relacionado às abordagens influenciadas pelo pensamento de Gramsci propicia a utilização de conceitos que auxiliam a compreensão das arenas políticas que abrigam projetos políticos em disputa. Para complementar a análise, sem, contudo, desmerecer a pertinência da corrente culturalista-identitária, utilizaremos algumas referências da corrente teórica institucional/organizacional-comportamentalista. Essa opção se fez devido ao fato desta corrente propiciar a utilização de conceitos e métodos de análise que auxiliam na compreensão das ações coletivas no âmbito das novas oportunidades políticas que surgiram na conjuntura do período estudado.

O conceito de movimento social proposto por Gohn (2008, p. 14) será o utilizado neste trabalho (grifos meus):

Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. Usualmente, ele tem os seguintes elementos constituintes: **demandas**, que configuram sua identidade; **adversários e aliados**; **bases, lideranças e assessorias** – que se organizam em articuladores e articulação e formam redes de mobilizações; **práticas comunicativas** diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos; **projetos** ou **visões de mundo** que

dão suporte a suas demandas; e **culturas próprias** nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações (p. 14).

Embora o conceito de sociedade civil tenha sido mais utilizado atualmente, dada a dificuldade de diferenciar as várias formas de ação coletiva presentes na atualidade, na concepção de sociedade civil que utilizaremos, movimentos sociais são fenômenos que se desenvolvem nesta mesma esfera de ação política e são gestados no interior de determinada cultura política. Gohn (1997, p. 251) articula novamente estas dimensões:

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e demandas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil (...) contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política.

Gohn (1997, p. 227-240) apresenta uma síntese de 22 elementos que ela acredita serem relevantes na formulação teórica para análise de movimentos sociais latino-americanos. Destacamos oito, que utilizaremos neste estudo, pois propiciam uma análise pertinente e integrada das dimensões internas das ações coletivas (estratégias, formas de mobilização, formação) e das externas (relação com o Estado, com outros grupos da sociedade civil, com a sociedade política). São eles (grifos meus):

(1) **A relação da igreja católica**, particularmente da ala progressista, ligada à Teologia da Libertação, **no fomento aos movimentos populares** e como ator da sociedade civil, por meio das pastorais sociais;

(2) **A relação com o Estado**, marcada pela formação de redes de movimentos que lutam para ser incluídos nas esferas decisórias;

(3) A abordagem teórica das **oportunidades políticas**, criadas não somente pelo Estado ou pela sociedade política, mas também pela sociedade civil, em cenários políticos em que os atores têm capacidades de intervenção variadas;

(4) A **institucionalização dos conflitos sociais**, como principal resposta da sociedade política aos movimentos sociais, o que alimenta a descrença no Estado como promotor do bem comum e pode gerar desmobilização, pela burocratização dos direitos conquistados;

(5) O resgate da ideologia tratada no âmbito das práticas sociais (**projetos políticos**), como conjunto de idéias que são suporte a projetos estratégicos de mudança na realidade social;

(6) A **articulação entre diferentes lutas** e movimentos sociais;

(7) As **estratégias** e táticas variadas e diferenciadas, como a criação de fatos novos e que gerem impacto na mídia;

(8) A **heterogeneidade da sociedade civil**, comportando no interior de movimentos e articulações projetos políticos diferenciados.

Além desses, acrescentamos a **heterogeneidade do Estado**, que pode abrigar instituições que atuam de maneira bastante diferenciada, propiciando a construção de novos cenários para atuação da sociedade civil.

### 1.3. ESTADO E OPORTUNIDADES POLÍTICAS

Revisões da teoria norte-americana de mobilização de recursos passaram a relacionar as dimensões institucional, estrutural e cultural dos movimentos sociais, bem como as oportunidades políticas às estratégias dos movimentos sociais (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2001, p. 49-50). Tilly associou as características mais institucionais das ações coletivas ao contexto histórico (ciclos de protesto) e destacou cinco elementos de análise: interesses, organização, mobilização, oportunidades e as próprias ações coletivas. Também tentou identificar o sentido das ações coletivas em períodos históricos, compreendendo-as no âmbito das conjunturas dos Estados. Um dos destaques da revisão desta teoria é o trabalho de Tarrow, que argumenta que a ocorrência de movimentos sociais está relacionada à abertura de oportunidades políticas, à existência de aliados e à vulnerabilidade de oponentes (TILLY, 1978, TARROW, 1994, *apud* GOHN, 2008, p. 31, 33, 38-39).

Segundo outro teórico dos movimentos sociais - Jenkins - “o Estado é, portanto, um alvo para os movimentos sociais”, principalmente porque “organiza o ambiente político no qual movimentos sociais atuam” (1995, p. 16). Jenkins e Klandermans (1995) argumentam que os movimentos sociais podem representar uma ameaça ao sistema representativo e “... podem desempenhar um importante papel na reestruturação da relação entre Estado e sociedade civil” (p. 5). Estado, sociedade civil, movimentos sociais e partidos políticos fazem

parte de um sistema político, que é maior do que o Estado e é influenciado por diversas circunstâncias. Os autores sustentam que tanto o Estado pode provocar mudanças nos movimentos sociais quanto o inverso: as ações coletivas também podem modificar a forma do Estado atuar.

Com esta perspectiva, o Estado não determina, definitivamente, a maneira como movimentos, organizações e redes sociais intervêm, mas influencia significativamente sua forma de atuação, tendo em vista que no Brasil, por exemplo, os espaços de participação política são, em muitos casos, estimulados pelo Estado e não somente uma conquista da sociedade civil. Jenkins (1995) argumenta que os movimentos sociais são "... produtos diretos dos seus ambientes políticos, especialmente no que se refere às alianças que estabelecem para contestar o poder" (p. 17). Novas configurações na dinâmica do Estado podem propiciar o aparecimento de novos aliados poderosos, que, conjuntamente, podem ser bastante significativos para o desenvolvimento das ações coletivas.

A forma que os Estados assumem varia de acordo com cada contexto. "Constituem sistemas distintos", argumenta Jenkins, o que leva necessariamente ao estudo de cada processo político que modificou determinado sistema político. Entretanto, movimentos sociais não são "prisioneiros de seus Estados" e podem ser influenciados por arranjos políticos internacionais, criando novas oportunidades de alianças e novos conflitos, particularmente mais visíveis em um contexto de crescente globalização. Além disso, os estudos das identidades, ideologias e cultura dos movimentos sociais também são importantes (p. 33-34).

Um conceito que ajuda a entender a dinâmica das relações entre Estado e sociedade é o de oportunidades políticas. Tarrow (1996) explica que:

Pela estrutura de oportunidade política eu me refiro a dimensões consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – de incentivos para atores sociais ou políticos que os encorajam ou os desencorajam a utilizar seus recursos para organizar movimentos sociais (p. 54)

Tarrow (1998) identifica cinco dimensões principais das oportunidades políticas: (1) a liberalização do sistema político, que implica em oportunidades crescentes para participação; (2) evidências de realinhamentos políticos dentro do sistema; (3) o aparecimento de aliados poderosos; (4) divisões dentro das elites e; (5) um declínio na capacidade repressora do Estado. Isto significa que mesmo grupos com pouca organização ou recursos podem ter ações coletivas potencializadas em determinadas oportunidades

políticas, a depender de como estes elementos se configurem. Se as oportunidades políticas diminuem, podem causar mudanças nas estratégias e formas de ação coletiva de movimentos ou grupos sociais.

No cenário de oportunidades políticas, movimentos sociais podem intensificar a criação de mais oportunidades; não apenas “respondem” às oportunidades criadas pelo Estado. Como exemplos, Tarrow cita a criação de novas formas de protesto e a criação de ambientes propícios a outras ações coletivas, de outros grupos. De forma negativa, também pode potencializar a ação de movimentos contrários, ativando parcelas das elites (1996, p. 58-59).

Kriesi (1995, p. 168) chama a atenção para o caráter processual das oportunidades políticas. Mais do que uma fotografia estanque e determinista de uma conjuntura, elas são uma resultante da interação de diversos fatores.

Isto não implica que a estrutura de oportunidades políticas é constante; pode mudar com o passar do tempo, como resultado de fatores que não estão sob o controle dos atores sociais envolvidos, nem são o resultado das conseqüências de suas ações.

McAdam, McCarthy e Zald (1996) consideram necessária a junção de três correntes teóricas para o estudo das relações entre movimentos sociais e Estado: a estrutura de oportunidades políticas; a estrutura de organização (formal ou informal) e recursos disponíveis e o denominado *framing process*, que se refere ao “... processo coletivo de interpretação, significação e construção social que faz a intermediação entre oportunidade e ação” (p. 2). Daremos destaque a este último por sua importância na compreensão das ações coletivas no Brasil e porque vem sendo trabalhado de maneira alternativa por Dagnino (2006), a partir da abordagem dos *projetos políticos*.

A abordagem do *framing process* está relacionada à junção de alguns campos de estudos usualmente desconsiderados nas análises dos contextos políticos. Entre a oportunidade e a organização para uma ação coletiva, existem “... significados e conceitos compartilhados que as pessoas (ou grupos) trazem para as situações” (p. 5). Dito de outra forma: existe uma dinâmica psicossocial presente nas ações coletivas que são extremamente relevantes para discutir como grupos e movimentos sociais agem. Seus objetivos mais racionais ou imediatos também são compostos por sistemas de crenças, valores e construções sociais, que fazem parte de um arcabouço cultural mais amplo em que indivíduos e grupos estão inseridos. McAdam, McCarthy e Zald (1996) observam que a perspectiva identitária que marcou os novos movimentos sociais está relacionada a essa

face “psicocultural”, ou seja: aqueles conjuntos de significados que grupos atribuem às suas vidas e às suas sociedades, que são essenciais para compreender a forma como estes grupos agirão coletivamente.

Esses significados compartilhados criam sentido para as ações coletivas e, em muitos casos, organizam mesmo a concepção de mundo que movimentos e grupos sociais têm e defendem na arena política. Em suma, são as “dimensões culturais dos movimentos sociais”, no sentido utilizado por David Snow: “estratégias conscientes de grupos para compartilhar compreensões do mundo e de si mesmos que legitimam e motivam as ações coletivas” (apud McAdam, McCarthy e Zald, 1996, p. 6). Assim os efeitos das oportunidades políticas são mediados pelo *framing process*, pelo modo como os grupos e movimentos interpretam as oportunidades (p. 11). Esta perspectiva cultural-simbólica é especialmente importante para a análise do desenvolvimento das ações coletivas e não apenas na emergência de movimentos sociais.

Compreender os impactos de mudanças no contexto político na dinâmica de movimentos sociais requer, também, analisar o próprio movimento em si, a forma como significa e ressignifica a realidade e a transforma em ação. Mais especificamente, interessa investigar como mudanças nos sistemas políticos podem abrir possibilidades para as ações coletivas; de que forma atores da sociedade civil “aproveitam” estas mudanças para agir politicamente, já que:

A estrutura das oportunidades políticas é mais um produto da interação de um movimento com o seu ambiente do que um simples reflexo de mudanças ocorridas em um destes contextos (MCADAM, MCCARTHY e ZALD, 1996, p. 13).

A abordagem proposta sugere que o contexto político é formado a partir da interação de diversos fatores. Isso permite afirmar que o contexto de atuação da sociedade civil não é moldado pelo Estado, mas influenciado por ele, assim como a própria atuação da sociedade civil também pode transformar o Estado.

Antes de discutir como as oportunidades políticas e o processo de *framing* afetam a mobilização em torno do desenvolvimento da região do São Francisco, apresentaremos o contexto geral da pesquisa – o rio São Francisco – bem como discutiremos a atuação das instituições públicas na região, além de mostrar os principais conflitos existentes em torno do uso da água. O objetivo é oferecer um cenário dos principais problemas, que justificaram a criação do Fórum Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia.

## 2. O CONTEXTO DA PESQUISA: RIO SÃO FRANCISCO

Descoberto em 4 de outubro de 1501, no dia do aniversário de São Francisco, o Opará ou “rio tão grande quanto o mar” – como os índios o chamavam – foi batizado com nome do santo. O seu histórico de ocupação é bastante extenso e passou por diversas fases que se relacionam com a própria história do Brasil. O território do São Francisco, contexto no qual se inserem as mobilizações, organizações e movimentos sociais sujeitos desta pesquisa, não engloba apenas a área em que se forma o curso d’água, mas, sobretudo, as regiões em que relações culturais e políticas se desenvolveram a partir da relação com o rio e com as políticas públicas do rio.

A definição de bacia hidrográfica, apesar de recente, neste caso convergiu para os nichos identitários das organizações sociais atuantes neste território. Assim, quando nos referirmos ao rio São Francisco, trataremos da região que engloba seus afluentes (mesmo que distantes da calha do rio), uma população que não é integralmente ribeirinha e instituições com diversos objetivos, mas que, no geral, atuam neste recorte de bacia hidrográfica. Como se trata de um grande território – 8% do Brasil – adotaremos 4 regiões de referência: Alto, Médio, Submédio e Médio. Estas regiões não são divisões abstratas, que apenas servem para o planejamento setorial de políticas públicas, mas de fato agregam características culturais, ambientais e políticas peculiares, que justificam e auxiliam a compreensão das relações sociais.

Este capítulo está dividido em três seções. A primeira discutirá dois momentos históricos de intervenção pública no São Francisco. Um deles é a ação desenvolvimentista do Estado a partir de 1945, caracterizado pela chamada modernização conservadora. Apesar de provocar mudanças na economia, não conseguiu interferir na estrutura social arcaica predominante no rio São Francisco. O segundo é o contexto de implementação de novas políticas a partir de 1990. A descentralização da gestão de recursos hídricos, por meio da implementação da lei 9.433 propiciou a criação de novas arenas políticas favoráveis à participação social. A segunda seção apresentará características gerais da Bacia do São Francisco. A terceira seção discutirá os principais conflitos existentes dentro da bacia, que justificam a atuação recente da sociedade civil organizada<sup>1</sup>. Já existe um nível de disputa

---

<sup>1</sup> Sabemos que, antes disso, as Ligas Camponesas atuaram de maneira significativa no Brasil, ligadas ao Partido Comunista e, posteriormente, tendo direção e objetivos próprios. No Nordeste, as Ligas tiveram presença mais marcante em Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, particularmente nas lutas agrárias cujo contexto era a pecuária e a cultura do algodão. Na Bahia, as Ligas eram menos presentes, mas com certeza o seu histórico influenciou o movimento sindical rural, inclusive culminando na formação da própria Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG (MORAIS, 1997). Para os propósitos desta pesquisa nos

considerável, em que a distribuição da água não é feita de maneira justa, o que aumenta a desconfiança da sociedade civil em relação ao projeto de Transposição.

## **2.1. INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO**

A partir de 1940 o São Francisco vivenciou um ciclo de mudanças em seu território. O Estado brasileiro criou instituições cujos objetivos estavam voltados à modernização e ao desenvolvimento econômico da região. O foco da ação estatal era a geração de energia elétrica e o desenvolvimento agrícola, a partir da criação de infraestrutura de irrigação. Os principais órgãos federais envolvidos eram: o Ministério do Interior, por meio da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e do Departamento de Obras Contra as Secas – DNOCS; o Ministério de Minas e Energia, por meio da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF; e o Ministério da Agricultura, por meio da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF (que hoje pertence ao Ministério da Integração Nacional - MIN) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA.

Neto (2008, p. 2) comenta que no momento histórico denominado de Período Democrático (1945-1964) duas concepções predominaram na ação estatal: (1) o Desenvolvimentismo, cuja base era o crescimento da produção industrial e da infraestrutura para incremento da economia nacional e o aumento do consumo e (2) a implantação de Polos de desenvolvimento regional, baseados em pressupostos teóricos dos Polos de Crescimento, voltados ao desenvolvimento e à redução das disparidades regionais. Fazia parte das ações do Estado a criação de “um forte aparato”, composto por agências governamentais e infraestrutura territorial (redes ferroviária e viária, grandes hidrelétricas e obras hidráulicas, grandes projetos de irrigação e mineração e construção de cidades).

Esse tipo de ação estatal é denominado por diversos autores de modernização conservadora, por elevar “os índices de crescimento econômico, modernizar a estrutura técnica de produção à custa do endividamento externo, concentração de renda e produção de desigualdades sociais” (NETO, 2008, p. 3). Além disso, esse processo fortaleceu o poder do estado central, que, no caso nordestino, mantinha relações de reciprocidade com o poder local, baseadas no autoritarismo, paternalismo e clientelismo, conforme abordado no trabalho de Bursztyń (1984). Outra característica importante é a chamada ação verticalizada do Estado, ou seja, sem participação da sociedade civil, ainda muito incipiente nesta época.

---

concentraremos no histórico de luta sindical no São Francisco na década de 1970 até a atuação do Fórum da sociedade civil nos anos 2000.

Somente após a ditadura, na década de 1970, com o surgimento de movimentos sociais, ocorreu um ciclo de reivindicações e posteriores transformações na relação entre Estado e sociedade.

#### 2.1.1. Barragens e Irrigação: CHESF, CODEVASF E DNOCS

Inserida nos planos desenvolvimentistas, a CHESF foi criada em 1945, pelo presidente Getúlio Vargas e seu objetivo estava diretamente relacionado ao incremento do desenvolvimento do Nordeste (VILLA, 2001, p. 165). Marinho (2008, p. 51) relembra que a constituição de 1946 determinou a execução de um plano de aproveitamento econômico do rio São Francisco e afluentes, reconhecendo, desta forma, a sua importância para o desenvolvimento da região. A Comissão do Vale do São Francisco – CVSF foi criada logo depois, em 1948, para conceber o plano, com forte inspiração no modelo americano de agricultura irrigada do Vale do Tennessee. A CVSF era formada por políticos, engenheiros e consultores americanos. Andrade (2006, p. 83) explica que, entre 1948 e 1958, esta comissão produziu mais de 30 documentos e 3 planos econômicos para o Vale do São Francisco. O primeiro plano geral (1950) tinha como pilares o fomento à navegação, irrigação e produção de energia.

A barragem de Paulo Afonso, a primeira construída pela CHESF, começou a gerar energia em 1954, iniciando, de fato, o ciclo de desenvolvimento no Vale do São Francisco. A oferta de energia estava associada aos planos de crescimento econômico e aumento da infraestrutura em todo Nordeste. A CHESF é uma empresa estatal e os dividendos arrecadados através da geração e comercialização de energia vêm sendo utilizados pelo próprio Estado por longos anos, seja pelo governo federal, pelos estados ou municípios, através dos *royalties* pagos pela utilização das águas do rio São Francisco.

A CHESF construiu sua imagem de promotora do progresso (ANDRADE, 2006, p. 83) e em 1975 a sede da empresa passou definitivamente do Rio de Janeiro para Recife, estabelecendo-se numa capital nordestina. A barragem de Sobradinho começou a ser construída no início dos anos 70 e foi inaugurada em 1979. A CHESF tornou-se capaz de oferecer ao país e à região Nordeste, uma grande quantidade de energia. Com uma área inundada de 4.214 km<sup>2</sup>, um dos maiores espelhos d'água do mundo, Sobradinho foi responsável pela realocação de 11.853 famílias, cerca de 70.000 pessoas. Esse lago cumpre a função estratégica de regularizar a vazão do São Francisco, tendo em vista o funcionamento das usinas de Itaparica e Xingó e do complexo de Paulo Afonso. Andrade (2002, p. 4) relembra que, na época da construção de Sobradinho, não existia legislação que exigisse a realização de estudos de impacto ambiental para barragens. Sobradinho é,

portanto, uma grande usina que não tem estruturas para possibilitar a migração dos peixes e outras alternativas técnicas já utilizadas atualmente, como, por exemplo, as usinas a fio d'água, que têm lagos menores e cujas turbinas aproveitam melhor os declives naturais.

A construção de Sobradinho é um marco na história de transformação do São Francisco, sobretudo na área semiárida. Quatro municípios<sup>2</sup> e 26 povoados foram submersos e, conforme compara Estrela (2006) o lago “representa duas vezes e meia a Baía de Guanabara”. A região onde Sobradinho foi construída é bem diferente da região mineira do rio São Francisco, que engloba a área metropolitana de uma das maiores capitais brasileiras, Belo Horizonte. Distante da capital da Bahia e inserida numa área com grandes fazendas de pecuária e com uma população rural vulnerável às secas e com pouco acesso à terra, Sobradinho fincou-se num território de ocupação tradicional, mas com forte domínio das elites nordestinas, os antigos coronéis.

Estrela (2006, p. 2) comenta as percepções contraditórias da população durante o processo de construção de Sobradinho. Ao mesmo tempo em que a profecia sertaneja poderia se realizar “o sertão vai virar mar” e finalmente chegaria “a terra prometida, onde jorraria, em abundância, leite e mel” estes beradeiros (que é o ribeirinho são-franciscano) também perderam seu esquema de “percepção cultural e sua principal referência espacial”. Três alternativas foram dadas às populações deslocadas: (1) reinstalação precária na borda do lago, com apoio mínimo da CHESF (69,8% da população optou por esta alternativa); (2) reassentamento em projetos do INCRA, como Serra do Ramalho (opção de 8,6%) e (3) realocação em outra região do país (19,2% das famílias escolheu esta opção, sendo que 1,2% foi pra São Paulo e 18% foram para os municípios vizinhos) (DUQUE, 1984, *apud* ESTRELA, 2006, p. 3). A maioria da população, portanto, preferiu continuar na beira do São Francisco, ao invés de ser instalada em reassentamentos que chegavam a distar até 700 km do rio. Muitas famílias ficaram anos aguardando os prometidos projetos de irrigação, recebendo uma quantia mensal em dinheiro (o que ocasionou desorganização nas agrovilas, alcoolismo, violência, venda dos lotes e dependência econômica).

Mesmo já tendo sido impactados com a construção da usina Apolônio Sales (que atingiu 10.000 pessoas), os trabalhadores rurais somente começaram a atuar de forma organizada na construção de Sobradinho. O Polo Sindical do Submédio São Francisco, que reunia os sindicatos rurais da região, aliado à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, à Comissão Pastoral da Terra – CPT e à Conferência Nacional dos

---

<sup>2</sup> Municípios de Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado e Remanso, no estado da Bahia.

Bispos do Brasil – CNBB, organizou a primeira grande manifestação de trabalhadores na região. Conforme argumenta Bonfim (1999), os trabalhadores rurais e ribeirinhos não eram considerados como interlocutores “dignos”, portanto suas reivindicações quase nunca eram atendidas, principalmente devido ao fato do governo brasileiro estar sob regime militar. Na mesma direção, Guedes (2005, p. 5) complementa que é necessário levar em consideração que o projeto de Sobradinho teve início no governo Geisel “reconhecidamente um dos períodos mais autoritários da história do Brasil”. O lema “Terra para quem nela trabalha” tornou-se a principal “bandeira” dos trabalhadores, ancorando-se no fato de que as indenizações pagas pela CHESF levavam em conta os proprietários que tinham o título da terra; como na região a regularização fundiária era incipiente, muitos trabalhadores que não tinham título da terra eram impedidos de obter compensações pelas suas terras que seriam alagadas.

Barragens e irrigação eram projetos interligados. A CODEVASF foi criada em 1974, sendo uma decorrência da Superintendência do Vale do São Francisco – SUVALE (criada em 1967, sucedendo a CVSF). Sua missão consistia em investir na irrigação, como eixo central para o desenvolvimento da região e, nesta época, era uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Interior. A CODEVASF passou a implementar as políticas de fomento agrícola, com base nas estruturas de irrigação (principalmente os perímetros irrigados). Além disso, passou a atuar também na construção de infraestrutura hídrica, eletrificação e transportes, integrando-se ao plano de expansão da infraestrutura nacional.

As atividades da CODEVASF estavam relacionadas também a duas outras instituições estatais, que cumpriram importante papel na dinamização econômica do Vale do São Francisco: o Banco do Nordeste – BNB (1957) e a SUDENE (1959). De acordo com Marinho (2008, p. 62), a SUDENE priorizou, na década de 60, o fomento à agricultura irrigada, a partir do Programa Plurianual de Irrigação – PPI. O Estado foi, portanto, o grande financiador da modernização tecnológica no Vale do São Francisco, destinando recursos para infraestrutura e abrindo, posteriormente, espaço para o setor privado investir nas estruturas criadas. Andrade (2006, p. 84) argumenta que tanto o BNB quanto a SUDENE foram constituídos como forma de superar a ação das instituições existentes, cujo maior enfoque era a chamada solução hídrica (construção de açudes).

O Plano Nacional de Irrigação se propunha a irrigar 130.000 ha entre 1975 e 1979, aproveitando a estrutura de açudes e as barragens no São Francisco, apoiando a agricultura irrigada e a pecuária (Bursztyn, 1984, p. 80). A lógica deste plano estava relacionada ao paradoxo apontado por Pebayle (1981): o semiárido brasileiro tinha a maior disponibilidade

hídrica mundial (sem contar com o vale do São Francisco, somente considerando os açudes) e a menor área irrigada do mundo (cerca de 3.000 ha, nessa época) (*apud* BURSZTYN, 1984). A irrigação era o eixo de uma política mais ampla de criação de assentamentos agrícolas familiares, sob a coordenação do DNOCS, e exploração do vale do São Francisco, sob a coordenação da CODEVASF, cuja tendência futura era a instalação de grandes empresas. Bursztyn argumenta que a função do Estado, no caso do DNOCS, era transformar camponeses em produtores capitalistas e, no caso da CODEVASF, ser o “patrocinador do grande capital”, mas mantendo ainda uma atitude paternalista (1984, p. 80).

O DNOCS foi criado em 1945, mas deriva, na verdade, da Inspetoria de Obras Contra as Secas – IOCS, constituída em 1909. Até meados do século XX, o objetivo precípua dessas instituições era construir uma grande malha hídrica capaz de combater as secas. Entretanto, as calamidades ocorridas a cada seca revelavam problemas mais relacionados à pobreza e à estrutura social desigual do Nordeste. Andrade (2006, p. 84) argumenta que a ação do DNOCS fracassou na superação da pobreza, principalmente devido à cooptação da instituição pelas elites agrárias nordestinas, alimentando a denominada indústria da seca. Muitos açudes foram construídos em terras particulares, beneficiando poucos proprietários e a dinâmica política era calcada no autoritarismo, herança do sistema coronelista.

Os perímetros irrigados<sup>3</sup> criados pelo DNOCS se constituíam no instrumento adotado para ao mesmo tempo atingir o objetivo de preservar a estrutura social tradicional do Nordeste e fomentar o surgimento de uma nova elite agrária – *farmers* -, que na verdade eram atores sociais “inexistentes na estrutura social e econômica arcaica do Nordeste” (BURSZTYN, 1984, p. 81). Ao lado da política de crédito rural, a política de irrigação da época não contribuiu muito para modificar as relações sociais desiguais. Nessa época, 75% a 90% do crédito rural era repassado aos médios e grandes proprietários, sendo que 1% dos grandes produtores recebia 40% do volume total de créditos. Os mais beneficiados representavam, em 1980, 6,27% do total de estabelecimentos agrícolas do Nordeste e “apesar de contarem com 72,62% da área total apropriada, só respondiam por 44,16% da área total cultivada na região”. Os pequenos produtores representavam 67,42% do total de estabelecimentos, ocupavam 4,9% da área total, mas geravam 52,85% de empregos, 3 vezes mais do que o gerado pelos grandes proprietários (*ibid*, p. 35).

---

<sup>3</sup> Outros problemas técnicos decorreram da implantação dos perímetros, já que os camponeses eram obrigados a desempenhar as atividades agrícolas com supervisão do DNOCS, que incentivava o uso de várias técnicas novas, desconhecidas e muitas vezes inapropriadas para o contexto local.

É sobre essa estrutura agrária que os açudes construídos pelo DNOCS foram implementados e, posteriormente, os projetos de irrigação. Eram estruturas privadas oriundas de recursos públicos, beneficiando primeiramente a pecuária e posteriormente a agricultura de grandes proprietários e eram fundamentais para “a continuidade das relações de reciprocidade características do compromisso coronelista” (BURSZTYN, 1984, p. 71). Este sistema nada mais é do que a indústria da seca, que se revelou um poderoso instrumento político, mas extremamente “ineficaz aos níveis econômicos e sociais” (*ibid*, p. 72)<sup>4</sup>.

Além das alianças com as elites agrárias, a ação do Estado começava a se voltar, no Vale do São Francisco, à parceria empresarial. Lima (2002, p. 111) cita os discursos de deputados no Congresso Nacional em 1947, que deixavam transparecer que a crença da maioria era de que primeiro era necessário desenvolver a região, para depois modificar sua estrutura fundiária. Lima (2002, p. 110) adverte para o fato de que a CVSF tornou-se financiadora das elites locais, na medida em que não atuava nas questões sociais fundamentais, como a concentração fundiária. Na prática, nesta região, o acesso à água vinculou-se ao acesso à terra. A resistência das elites agrárias em apoiar os processos de desconcentração fundiária também se relacionava ao fato de que, com a posse da terra, conseguiam infraestrutura para acesso à água através das agências governamentais. Conforme sustenta Bursztyn (1984, p. 161), “o caráter conservador do processo de modernização é representado por modificação nas relações de produção sem que a estrutura fundiária seja transformada”. Capitalizou-se o São Francisco a partir da manutenção de relações sociais arcaicas, excludentes e autoritárias.

Em 1989 a usina de Itaparica foi concluída, sendo responsável pela realocação de 50.000 pessoas. Sua construção ocasionou intensa ação organizada dos trabalhadores rurais, que já haviam se mobilizado desde Sobradinho. Desde 1982 ocorriam confrontos entre os trabalhadores e a CHESF, até a elaboração do chamado Acordo de 1986. Segundo Bonfim (1999) este acordo exigia terra, moradia, assistência técnica, indenização e participação dos trabalhadores nas decisões relativas aos reassentamentos.

---

<sup>4</sup> Com esta discussão, não desconsideramos o papel fundamental que os açudes têm para o Nordeste brasileiro. Esta imensa malha hídrica foi e ainda é instrumento fundamental no contexto das regiões semiáridas, tanto porque, em tese, diminui a vulnerabilidade das populações, quanto propicia condições para o desenvolvimento. Bonfim (2007, p. 2), ex-diretor do DNOCS e da CODEVASF, relembra o histórico de construção dos açudes no Nordeste, ressaltando sua importância, a partir de Theófilo Guerra: “No sertão vale mais deixar à família um bom açude do que um rico e belo palácio”. O Brasil tem alguns dos maiores açudes do mundo: Castanhão, no Ceará (cujo volume quase equivale ao triplo da Baía de Guanabara), Armando Ribeiro Gonçalves, no Rio Grande do Norte e Coremas, na Paraíba.

Após a ocupação do canteiro de obras da CHESF em 1986, as negociações passaram a ser intermediadas pelo Ministério de Minas e Energia, “tendo sido firmados termos de Acordo composto de cinco pontos básicos: a) a distribuição de lotes irrigados e b) das casas nas agrovilas; c) a regulação de uma verba de manutenção temporária; d) as condições em que seriam concedidas a assistência técnica e a extensão rural; e e) a concessão do crédito agrícola” (OLIVEIRA 2001, p. 11). Desta forma, as negociações passaram a ter um outro patamar, abrangendo reivindicações sociais e constituindo o Polo Sindical como interlocutor reconhecido pelo Estado e pela própria CHESF<sup>5</sup>. Em 1989 o PLANVASF – Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco foi concluído, coordenado pelo Ministério do Interior, CODEVASF, SUDENE e Organização dos Estados Americanos - OEA, o que garantia a continuidade das ações que vinham sendo implementadas desde a década de 1970.

No início dos anos 1980, seguindo esta lógica desenvolvimentista, o Governo Federal iniciou os estudos para transpor as águas do São Francisco para outros estados do Nordeste que estavam fora de seu território. Os estados do Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco já apresentavam problemas de disponibilidade hídrica e crescente urbanização, o que limitava suas capacidades de investir economicamente, sobretudo em novos projetos de irrigação. O projeto de Transposição, que atualmente é denominado de Integração de Bacias, conforme mostra o mapa a seguir, consiste em dois eixos de captação das águas do rio São Francisco, com destino a bacias dos estados da Paraíba, Pernambuco (eixo Leste), Ceará e Rio Grande do Norte (eixo Norte). Atualmente, o Projeto de Integração de Bacias não mais se destina somente à irrigação, mas também à indústria siderúrgica (Porto do Pecém/CE) e ao abastecimento de Fortaleza e Campina Grande.

---

<sup>5</sup> Isto não significa que o Acordo de 86 foi plenamente implementado e todas as demandas dos trabalhadores foram atendidas. Novos protestos ocorreram, principalmente em 1998, após o ciclo de privatizações no Brasil. Um Grupo de Trabalho ligado à Presidência da República (GERPI) foi criado para pagar indenizações aos trabalhadores reassentados que não tinham condições de permanecer nos reassentamentos. Isto reavivou os protestos dos trabalhadores, que chegaram a impedir a venda da CHESF, até que o governo retomasse o acordo de 1986. O governo recuou, a CHESF não foi privatizada e os trabalhadores continuaram a reivindicar a conclusão dos projetos de irrigação e o apoio ao seu funcionamento (BONFIM, 1999).



Mapa 1: Projeto de Integração de Bacias  
 Fonte: Ministério da Integração Nacional (2004)

### 2.1.2. O Ministério do Meio Ambiente e as novas políticas

Nos anos 90, após a Constituição de 1988, o modo de fazer política no São Francisco começou a ser modificado, a partir da atuação de novas instituições governamentais e atores sociais não governamentais. A Lei 9.433, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, foi finalmente aprovada em 1997, mas antes mesmo deste marco, em 1993, já estava em curso a elaboração de Planos Diretores de Recursos Hídricos de 15 sub-bacias de afluentes do São Francisco (MMA). Em 1996, o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos, iniciou a elaboração, em cooperação com o Global Environmental Found - GEF e outros organismos internacionais, de um Plano de ações estratégicas para a Bacia do São Francisco e sua Zona Costeira (MMA).

A questão da degradação ambiental do São Francisco e a nova nomenclatura consolidada na lei 9.433<sup>6</sup>, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, cuja base é a dimensão da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e a gestão participativa propiciaram que mais grupos sociais que não tinham muita voz no período anterior

<sup>6</sup> O processo de aprovação da lei 9.433 tem sua história própria, que não é objeto desta tese, em que vários grupos sociais distintos participaram, num intenso processo de negociação entre ambientalistas, setor elétrico, representantes do setor agrícola, universidades, agências governamentais, dentre outros.

adentrassem as novas políticas relativas ao rio e propor ações bem diferenciadas das que vinham sendo executadas.

Todo o arcabouço institucional inovador refletia os princípios de participação, descentralização e controle social das políticas expressos na nova constituição. Por outro lado, também estava em jogo a modernização da gestão dos recursos hídricos, muito influenciada pelo Banco Mundial, em que a água passou a ser dotada de valor econômico e, para tanto, precisava ter arranjos institucionais capazes de implementar os sistemas de cobrança e gestão relativamente autônoma e menos burocrática.

Andrade (2004, p. 18) afirma que esta gestão moderna dos recursos hídricos, no caso do São Francisco, está relacionada à legitimação da autoridade do governo federal sobre o uso dos seus recursos naturais, a partir da criação do mito “Rio da unidade nacional”. Para a autora, este mito está atrelado a um discurso nacional de modernização que sistematicamente apagava os modos de vida de várias populações do São Francisco. A partir daqui, a gestão da bacia passaria definitivamente ao Estado Nacional, com intermediação do Comitê de Bacia.

As novas instâncias participativas, cenário para que os diversos atores sociais da bacia interagissem, eram os comitês de bacia hidrográfica. Órgãos colegiados, com a participação dos poderes públicos de todas as esferas, setor privado e sociedade civil, eram responsáveis pelo planejamento do uso dos recursos hídricos das bacias, arbitrando, em primeira instância, os conflitos. Para muitos grupos sociais – pescadores, indígenas, populações rurais, sindicatos, ONGs e Igreja – participar do Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco era uma oportunidade de finalmente intervir nas políticas com alguma possibilidade de influenciá-las.

Em 2001, foram criados, por decreto, tanto o Comitê quanto o Projeto de Revitalização e Conservação da Bacia do rio São Francisco, coordenado pelo MMA. Era a primeira vez que esse ministério coordenava alguma ação de grande alcance no São Francisco e parte significativa da sociedade excluída das políticas implementadas pela CODEVASF, CHESF e DNOCS passou a apoiar o MMA, construindo a idéia de dar vida novamente ao São Francisco.

Mas, conforme advertiu Andrade (2002, p. 21), o lançamento do projeto de revitalização em 2001 foi “uma resposta do governo federal ao projeto de Transposição”, já que, nessa época, os estudos de impacto ambiental que se iniciaram na década de 1980 já

estavam prontos para ser apresentados em audiências públicas, que foram suspensas por liminares judiciais<sup>7</sup>. Ou seja, os R\$ 70 milhões repassados do MIN para o MMA pelo decreto de 5 de junho de 2001 foi mais uma resposta política do que a apresentação técnica de um programa de revitalização com atividades, metas e objetivos bem organizados.

O Comitê iniciou suas atividades, desenvolveu diversos estudos e, em 2003, o GEF concluiu o diagnóstico sobre a bacia. Foi a partir daí, no 1º ano do Governo Lula, com a instituição de um Grupo de Trabalho interinstitucional, coordenado pelo MMA (GT-SF), que se elaborou o atual Programa de Revitalização da Bacia do São Francisco, contando com a intensa participação do Comitê, pelo qual se dava a participação organizada da sociedade civil. O programa de revitalização foi incluído no Plano Plurianual de Ação de 2004-2007 e atualmente faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2008-2011), principal programa do governo federal<sup>8</sup>.

Conforme mostra o quadro abaixo, a maior parte do orçamento federal para o Programa de Revitalização está destinado ao MIN, embora o MMA seja o coordenador. A ênfase do Programa está nas obras de saneamento básico, que, como apresentaremos a seguir, são um grave problema da bacia. As ações de recuperação ambiental correspondem a 33% do total geral e menos de 2% está destinada à gestão do programa.

Tabela 1: Orçamento do Programa de Revitalização

Órgão	Ação	Valor (R\$ milhões)	
MMA	Apoio a projetos de controle da poluição por resíduos	5,6	4,4%
	Recuperação e preservação da bacia do rio São Francisco - NE	10,7	8%
	Recuperação e preservação da bacia do rio São Francisco - SE	5,0	4%
	Implantação de dados ambientais	0,7	0,56%
	Gestão e administração do Programa	2,0	1,6%
	<b>SUB TOTAL</b>	<b>24,0</b>	<b>19,2%</b>
MIN	Obras de revitalização e recuperação do rio São Francisco	71,5	57,2%
	Monitoramento da qualidade da água	3,9	27%
	Reflorestamento de nascentes, margens e áreas degradadas - NE	5,7	4,4%
	Reflorestamento de nascentes, margens e áreas degradadas - MG	5,4	4,4%
	Recuperação e controle de processos erosivos – NE	7,5	6%
	Recuperação e controle de processos erosivos – MG	7,0	5,6%
	<b>SUB TOTAL</b>	<b>101,0</b>	<b>80,8%</b>
<b>TOTAL MMA/MI</b>		<b>125</b>	

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2009)

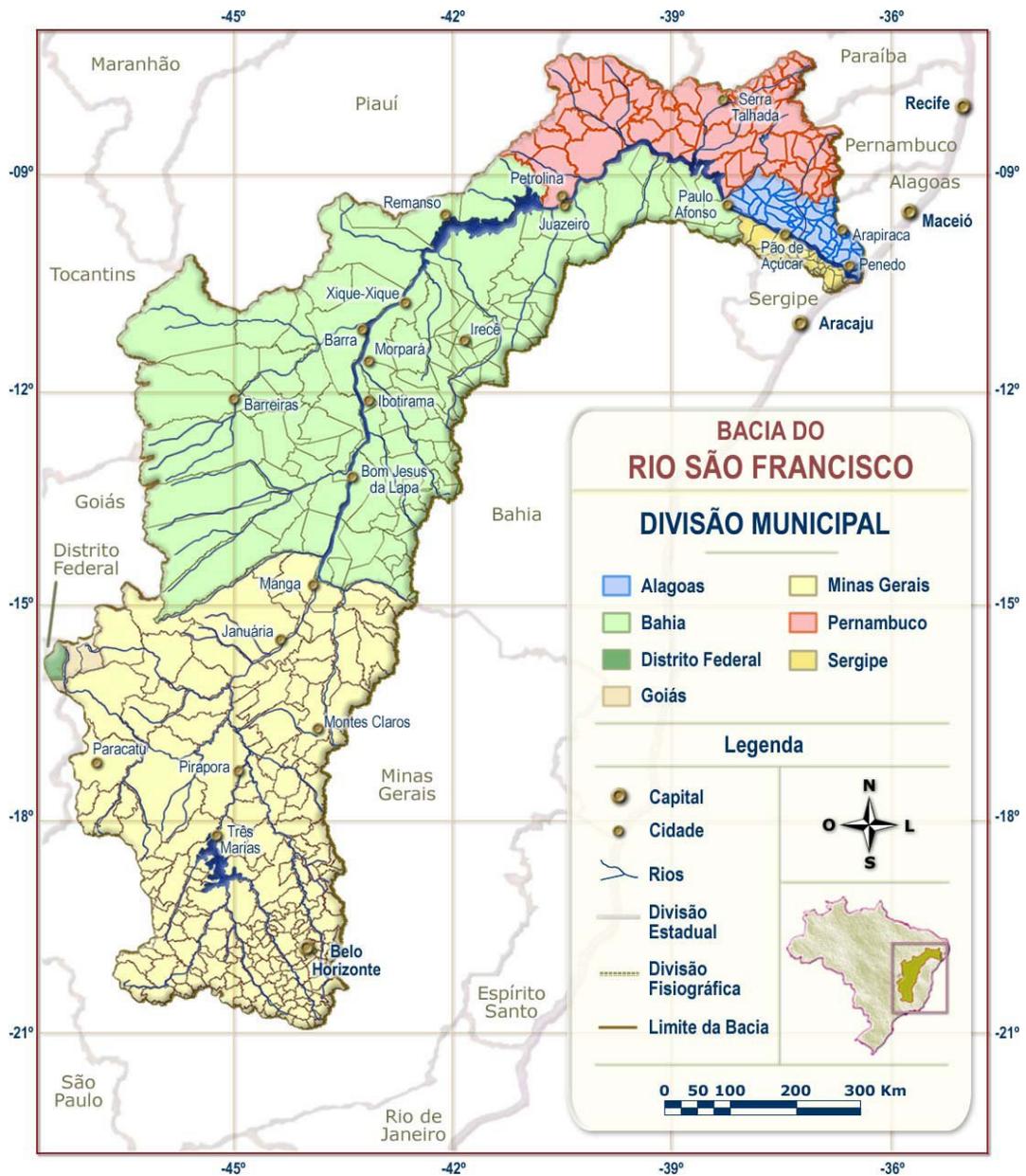
<sup>7</sup> O processo de embate político e mobilização social será apresentado e aprofundado no próximo capítulo.

<sup>8</sup> Basicamente um programa de construção de infraestrutura para o desenvolvimento: grandes barragens, termelétricas, rodovias, ferrovias, portos, usinas nucleares e pequenas centrais hidrelétricas.

Em síntese, o cenário das políticas públicas no São Francisco atualmente é marcado por distintas prioridades, formando uma arena em que atores governamentais e não-governamentais disputam concepções de desenvolvimento, recursos e poder de influência. Na próxima seção, apresentaremos características gerais da Bacia do São Francisco, com informações oriundas do diagnóstico analítico realizado pela Agência Nacional de Águas - ANA em convênio com o GEF (2003). Trata-se de um dos estudos mais atuais sobre a bacia e que buscou integrar tanto a perspectiva do desenvolvimento econômico quanto a degradação ambiental. Complementaremos esses dados oficiais com estudos e críticas realizados por organizações sociais atuantes na bacia.

## **2.2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA BACIA DO SÃO FRANCISCO**

O rio São Francisco tem cerca de 2.800 km de extensão e percorre cinco estados brasileiros: Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco. O estado de Goiás e o Distrito Federal também fazem parte da bacia, mas correspondem a apenas 1% de seu território. A área de drenagem da Bacia do São Francisco é de 636.920 km<sup>2</sup>, ou seja, 8% do território nacional. Sua população, em 2000, chegava a quase 13.300.000 habitantes (ANA, 2003). O mapa a seguir mostra a localização da Bacia do São Francisco e sua divisão pelos estados da federação.



Mapa 2: Divisão político-administrativa da Bacia do rio São Francisco  
 Fonte: ANA (2004)

Trata-se de uma bacia extensa e, não apenas por este motivo, muito complexa. A tabela abaixo mostra a população distribuída pelos estados que compõem a bacia. Minas Gerais e Bahia são os estados com maior população, embora esta se concentre bem mais no estado mineiro, pois parte significativa da bacia no estado baiano está inserida na região semiárida.

Tabela 2: Área, população e municípios, por Estados, na Bacia do São Francisco

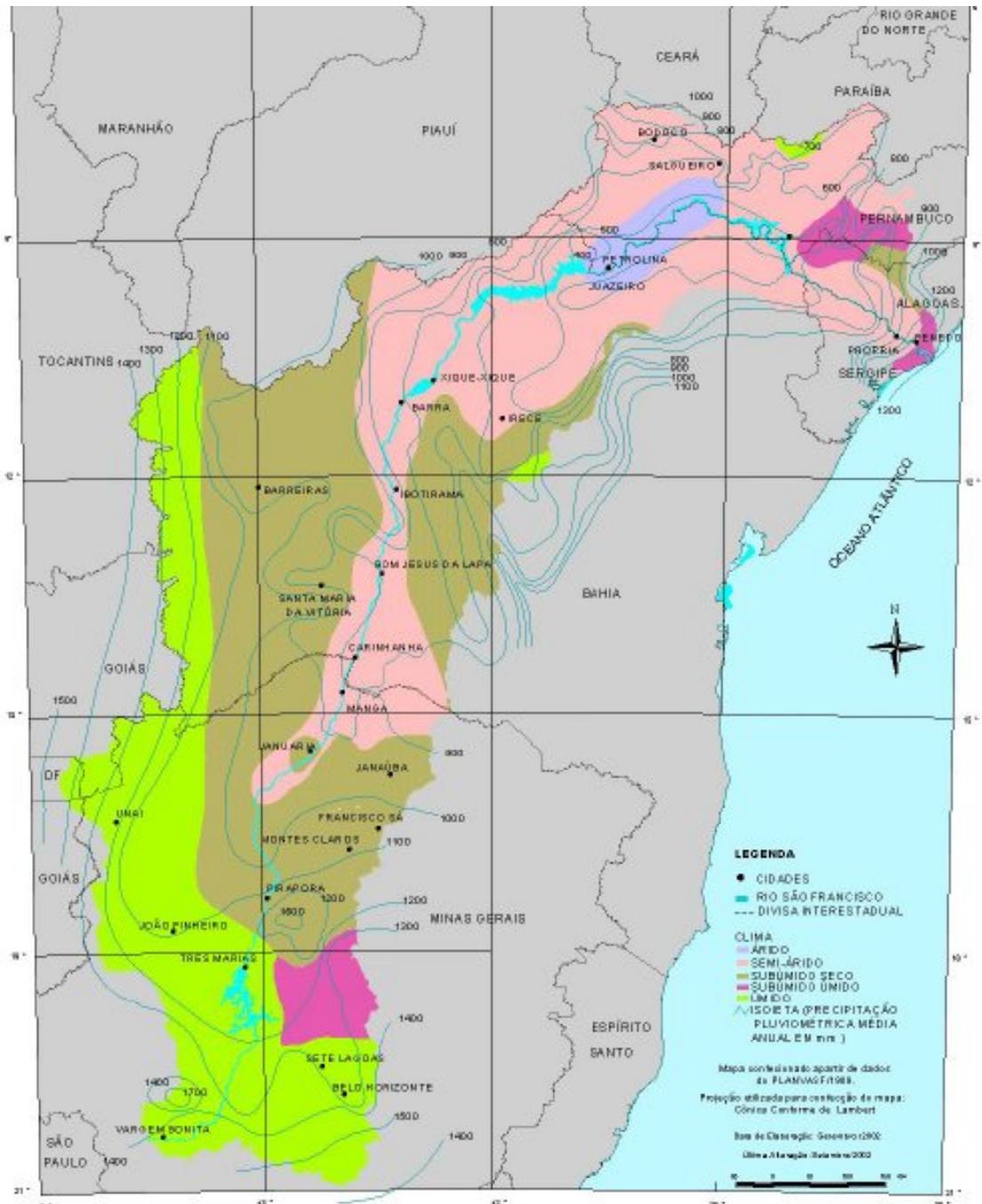
Unidade Federada	Área		População		Municípios	
	Km <sup>2</sup>	%	Habitantes	%	Nº	%
<b>MG</b>	235.417	36,8	7.595.274	57,2	240	47,7
<b>GO</b>	3.142	0,5	107.858	0,8	3	0,6
<b>DF</b>	1.336	0,2	2.000	-	1	0,2
<b>BA</b>	307.941	48,2	2.663.527	20,1	114	22,7
<b>PE</b>	69.518	10,8	1.614.565	12,2	69	13,7
<b>AL</b>	14.338	2,2	1.002.900	7,5	49	9,7
<b>SE</b>	7.473	1,3	291.831	2,2	27	5,4
<b>Total</b>	<b>639.219</b>	<b>100</b>	<b>13.297.955</b>	<b>100</b>	<b>503</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE-Censo 2000/ANA/GEF/PNUMA/OEA

Como mostra o próximo mapa, parte significativa da bacia está inserida em regiões semiáridas<sup>9</sup>, subúmidas-secas e áridas. As regiões com esses climas e o seu entorno, são consideradas áreas suscetíveis a processos de desertificação, que, portanto, necessitam de planejamento especial quanto ao uso dos recursos hídricos e dos solos (MMA, 2005, 2007). Além disso, o semiárido brasileiro apresenta baixos índices de desenvolvimento em relação à média nacional. O São Francisco é para esta porção semiárida e árida da bacia o único rio perene e, apesar de passar por períodos de estiagem, nunca chegou a secar totalmente, como acontece com os rios do semiárido nas épocas de seca. Trata-se, portanto, de uma região de contrastes; na mesma bacia existem cidades com alto índice de urbanização e elevada densidade demográfica e vários municípios com população rural esparsa (ANA, 2004).

Dos 456 municípios com sede na área da Bacia, cerca de 315 são municípios claramente deprimidos do ponto de vista econômico e dentre esses 218 apresentam baixo potencial de endogenia; 181 são municípios que, apesar de terem crescido acima da média brasileira nos anos 90, ainda não alcançaram um patamar favorável, apresentando baixo potencial de desenvolvimento (ANA, 2004, p. 16)

<sup>9</sup> A nova delimitação das áreas semiáridas brasileiras superou a antiga, que considerava apenas o volume de precipitação anual como critério de classificação. A partir de 2005, as áreas semiáridas são aquelas que se identificam com 3 características: precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 mm<sup>3</sup>; índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico das precipitações e a evapotranspiração potencial (perda de água dos solos e das plantas, ocasionada por insolação ou elevadas temperaturas), medida entre 1961 e 1990 e risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990 (MIN, 2005).



Mapa 3: Clima e precipitação da Bacia do São Francisco  
 Fonte: ANA (2003)

Nesse trabalho, adotaremos a divisão por 4 regiões: Alto, Médio, Submédio e Baixo. Esta nomenclatura utilizada pelas instituições oficiais que executam políticas públicas no rio São Francisco<sup>10</sup> (que as denominam regiões fisiográficas) corresponde à divisão utilizada pelas organizações e movimentos sociais atuantes na bacia, e, de certa forma, se relaciona

<sup>10</sup> Principalmente Agência Nacional de Águas, Comitê de Bacia, CODEVASF, CHESF e todas aquelas incluídas no Projeto São Francisco, que inclui o Programa de Revitalização e o Projeto de Integração de Bacias.

com suas identidades culturais e políticas. A seguir, apresentaremos dados sobre as regiões, obtidos das agências oficiais e das organizações da sociedade civil.



Mapa 4: Regiões fisiográficas da Bacia do São Francisco  
Fonte: ANA (2004)

### 2.2.1. O Alto São Francisco

Localiza-se integralmente no estado de Minas Gerais e suas principais cidades são: Belo Horizonte, Divinópolis, Patos de Minas e Sete Lagoas. A população é de cerca de 4.100.000 pessoas, nos 194 municípios, o que corresponde a 30% da população total da bacia. Principalmente por causa da área metropolitana de Belo Horizonte, a taxa de urbanização é de 96%. O clima predominante é tropical úmido e temperado de altitude, o que justifica a maior precipitação anual da bacia, de 1.100 a 2.000 mm anuais. O Alto tem 48 rios afluentes perenes, o que faz com que o rio São Francisco não seja a única fonte perene de água da região, e o que justifica a contribuição desta região para a formação do

São Francisco – cerca de 70% de suas águas vem daqui, apesar de apenas 15,6% da área total da bacia estar no Alto (ANA, 2003).

No que se refere ao saneamento básico, 84% dos domicílios são atendidos com abastecimento de água; 52% têm rede de esgoto, mas apenas 6% são atendidos com sistema de tratamento. Isto significa que a maior metrópole da bacia praticamente despeja seus esgotos domésticos direto no rio São Francisco, através do rio das Velhas. A principal barragem do Alto é Três Marias, cuja potência é de 396MW. Além desta, mais outras quatro existem no leito do rio: Rio das Pedras, Cajuru, Queimados e Parauna. As principais atividades econômicas do Alto são: indústria, mineração e pecuária. O IDH médio da região é o maior, em relação às outras regiões, variando entre 0,54 e 0,80. A mineração é bastante expressiva, além de ser altamente poluidora. A tabela abaixo apresenta as reservas minerais existentes no Alto e sua porcentagem em relação ao total de reservas nacionais.

Tabela 3: Reservas minerais do Alto São Francisco

<b>Reservas</b>	<b>%</b>
Algamatolito e cádmio	100
Chumbo	60
Enxofre e Zinco	75
Dolomito, ouro, ferro, calcário, mármore, urânio	30

Fonte: ANA (2003)

A indústria siderúrgica mineira consome grande parte do carvão vegetal produzido no Brasil; 60% vêm das florestas replantadas (basicamente eucalipto) e o restante de exploração das áreas de Cerrado e Caatinga das regiões do Alto e Médio São Francisco. Esta atividade provoca impactos diretos na bacia, como desmatamento, assoreamento e rebaixamento de lençóis freáticos, além da poluição dos corpos hídricos (ZELLHUBER e SIQUEIRA, 2007).

#### 2.2.2. O Médio São Francisco

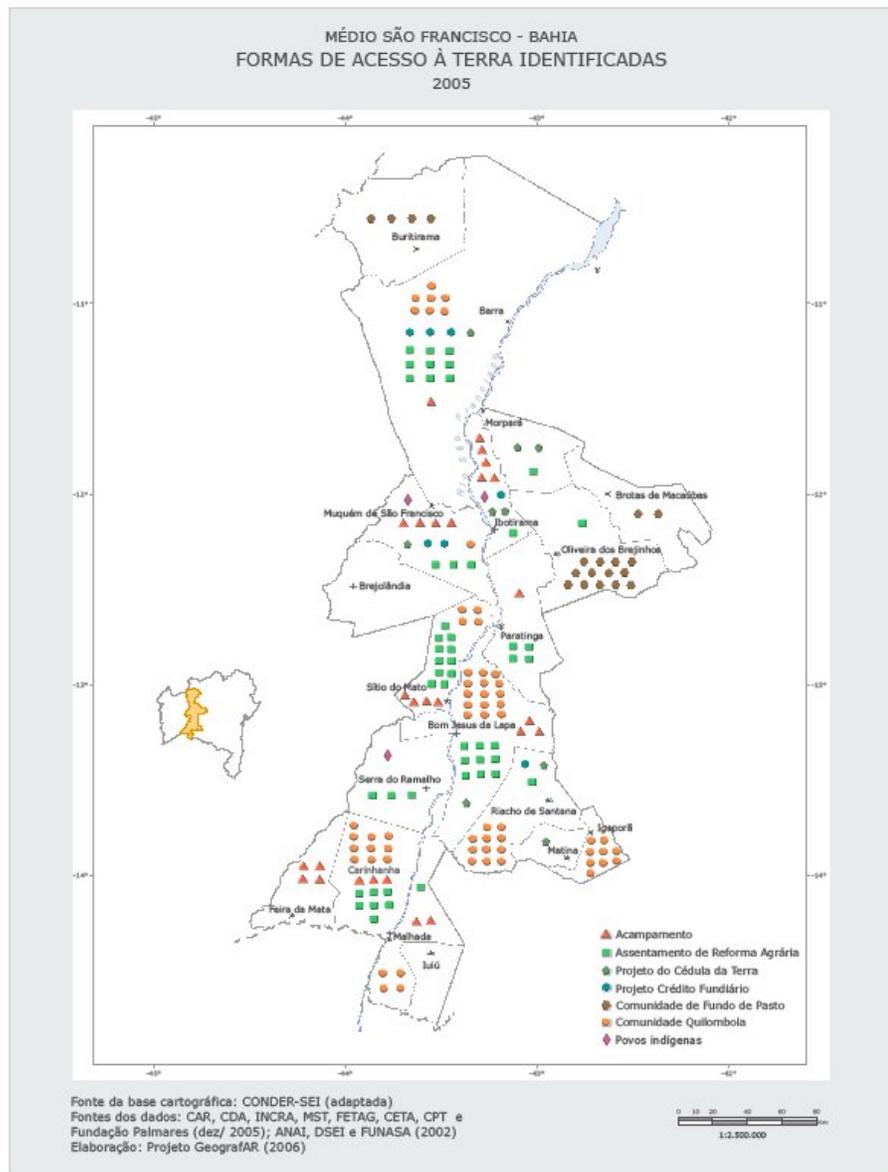
Localiza-se nos estados de Minas Gerais, Bahia e Goiás e corresponde a 62,9% da área total da bacia, sendo a maior em extensão. Vai desde a confluência com o rio Jequitaiá, em Minas Gerais, até a barragem de Sobradinho, na Bahia. As principais cidades são Montes Claros/MG, Januária/MG, Formosa/GO, Barreiras, Irecê, Bom Jesus da Lapa e Remanso, localizadas no estado da Bahia. A população total dos 173 municípios é de cerca de 5.100.000 pessoas, ressaltando que 70% vivem no estado de Minas Gerais. A taxa de urbanização é de 55%.

No médio São Francisco as características climáticas já começam a mudar para o clima predominante na bacia: o semiárido. A precipitação anual, portanto, é mais baixa do que no Alto, variando entre 600 e 1.400 mm. Esta diferença deve-se ao clima subúmido, também presente no Médio. Possui 25 rios perenes e 8 intermitentes, que são rios que geralmente secam nas épocas de estiagem próprias do semiárido (ANA, 2003). Os índices de saneamento básico da bacia começam a piorar a partir daqui. 68% dos domicílios do Médio têm abastecimento de água e 12% têm rede de esgoto. Apenas 1% tem acesso a sistema de tratamento de esgoto. A qualidade da água do Médio vem apresentando sinais de piora. Em 2007, ocorreu a proliferação de cianobactérias (algas azuis), que proliferaram no rio das Velhas e tornaram a água imprópria para consumo em boa parte do Médio, além de ter causado significativa mortandade de peixes (ZELLHUBER e SIQUEIRA, 2007).

A principal barragem do Médio é Sobradinho, cuja potência é 1.050 MW. Apesar de ter uma importância estratégica, segundo a CHESF, para a regularização da vazão do São Francisco, o reservatório chegou a níveis críticos em 2001 e em 2007 (ZELLHUBER e SIQUEIRA, 2007). A região possui uma expressiva área irrigada (162.407 ha), que corresponde a 48,9% do total de áreas irrigáveis desta região. Destaca-se o Polo de Barreiras, no Oeste da Bahia, produtor de soja e café, que cresceu bastante. Atualmente existem mais de 600 pivôs centrais de irrigação, sendo que em 1989 eram 35 (BRANNSTROM & FILIPPI, 2006, *apud* ZELLHUBER e SIQUEIRA, 2007). O Oeste da Bahia é uma região de Cerrado muito importante para o rio São Francisco, e dos 36 rios afluentes, 16 tornaram-se intermitentes devido ao desmatamento e à irrigação intensiva (COELHO, 2005, *apud* ZELLHUBER e SIQUEIRA, 2007). Embora as cidades do Oeste sejam consideradas prósperas economicamente, o IDH do Médio é baixo, variando entre 0,34 e 0,66 (ANA, 2003).

O Médio era considerado, até a década de 1970, uma área isolada regionalmente, estagnada, “uma região profundamente arcaica, amolecida pela pobreza, drenada pelas migrações, com longa tradição de violência política praticada por jagunços e coronéis” (CEAS, 1073, *apud* GERMANI, OLIVEIRA E OLALDE, 2006, p. 5). Foi modificada, principalmente a partir da atuação das novas instituições desenvolvimentistas governamentais como SUDENE, CODEVASF e CHESF. Rodovias, pontes e projetos de colonização foram implantados, associados às estruturas públicas de irrigação. Esse processo culminou na valorização expressiva das terras, especialmente aquelas próximas do rio São Francisco. Se na região do Alto as fontes hídricas são mais abundantes, no Médio, ter acesso à água, na prática, estava associado ao acesso à terra e aos recursos públicos. O antigo coronel transformou-se no novo empresário e vários conflitos ligados à

questão da terra sucederam e estão presentes até hoje. O Médio é a região baiana com maior número de famílias assentadas e a região com o maior número de terras públicas devolutas (GERMANI, OLIVEIRA E OLALDE, 2006). Também é expressivo o número de comunidades negras rurais quilombolas<sup>11</sup>, ribeirinhos, comunidades tradicionais (como os beradeiros) e comunidades de fundos de pasto<sup>12</sup>. O mapa a seguir mostra as formas de acesso à terra no Médio São Francisco baiano.



Mapa 5: Formas de acesso a terra no Médio São Francisco/BA  
 Fonte: Geografar (2006)

<sup>11</sup> A primeira área quilombola reconhecida no Brasil é a da comunidade Rio das Rãs, localizada no Médio São Francisco.

<sup>12</sup> Fundos de pasto são comunidades tradicionais, localizadas majoritariamente em regiões do semiárido baiano, que desenvolveram um modo próprio de vida neste ambiente. Costumes e relações de parentesco criaram ao longo do tempo regras que orientam o uso comum da terra, basicamente para criação de animais de pequeno porte e agricultura (GERMANI, OLIVEIRA E OLALDE, 2006).

Conforme dados do Programa de Territórios Rurais<sup>13</sup>, os IDHs dos municípios do território Velho Chico não chegam a 0,7<sup>14</sup>. Os menores valores referem-se ao IDHM-Renda, comparando-os aos de educação e longevidade. Entretanto, os índices de Gini-Renda<sup>15</sup> são elevados, quase chegando a 0,7. Note-se que os índices de Gini-Renda, de maneira geral, são mais altos em todos estes municípios, comparando com a média nacional (cerca de 0.55, em 2004). A população rural média deste território, que abrange 16 municípios do Médio São Francisco, é elevada: 58% (IBGE, 2007).

Tabela 4: Índices de Desenvolvimento do Território Rural Velho Chico/BA

Território 102 - Velho Chico – BA					
Município	IDHM	IDHM-Educação	IDHM-Longevidade	IDHM-Renda	Gini-Renda
Barra	0,59	0,66	0,65	0,45	0,68
Bom Jesus da Lapa	0,65	0,77	0,61	0,58	0,66
Brotas de Macaúbas	0,63	0,77	0,65	0,47	0,69
Carinhanha	0,61	0,70	0,65	0,47	0,60
Feira da Mata	0,63	0,75	0,65	0,50	0,61
Ibotirama	0,70	0,79	0,70	0,60	0,69
Igaporã	0,66	0,72	0,70	0,54	0,64
Malhada	0,58	0,69	0,58	0,46	0,56
Matina	0,59	0,67	0,69	0,42	0,62
Morpará	0,64	0,71	0,70	0,50	0,69
Muquém de São Francisco	0,60	0,70	0,62	0,49	0,62
Oliveira dos Brejinhos	0,65	0,78	0,69	0,48	0,66
Paratinga	0,62	0,77	0,66	0,42	0,67
Riacho de Santana	0,63	0,72	0,69	0,48	0,64
Serra do Ramalho	0,60	0,74	0,60	0,46	0,65
Sítio do Mato	0,60	0,73	0,64	0,43	0,63
<b>Total Território</b>	-	-	-	-	-

Fonte:ADHB - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Fonte: MDA/SDT (2009)

<sup>13</sup> O Governo Federal brasileiro possui dois ministérios que tratam das políticas agrícolas, o Ministério da Agricultura - MAPA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. A política de desenvolvimento territorial (basicamente voltada para as áreas rurais) é executada pelo MDA, que, em sua estrutura, dispõe da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, responsável pelo Sistema de Informação Territorial. Na região do São Francisco existem os seguintes territórios: Sertão do São Francisco/BA, Velho Chico/BA, Sertão do São Francisco/PE, Baixo São Francisco/AL e Serra Geral/MG.

<sup>14</sup> O IDH é um índice largamente utilizado e é o resultado da média de três índices: longevidade ou expectativa de vida, educação e renda. O IDHM é o IDH correspondente a um município. A média brasileira do IDH, em 2004, segundo o PNUD, foi 0,79. Quanto maior o valor do IDH, melhor é a qualidade de vida de uma população.

<sup>15</sup> O indicador Gini-Renda mede a concentração desta nos municípios. Neste caso, quanto maior o valor do indicador, maior é a concentração de renda.

### 2.2.3. O Submédio São Francisco

O Submédio estende-se desde a barragem de Sobradinho, na Bahia, até a fronteira com o estado de Alagoas. Sua área corresponde a 18,4% da bacia e as principais cidades são: Juazeiro/BA, Petrolina/PE, Serra Talhada e Salgueiro no estado de Pernambuco. Com 93 municípios, sua população é de quase 2.500.000 pessoas (metade da população do Médio), o que corresponde a 18,6% da população total da bacia. A taxa de urbanização é semelhante à do Médio: 56% (ANA, 2003).

Esta é uma região de climas semiárido e árido, com a menor precipitação da bacia: 350 a 800 mm anuais. O único rio perene é o São Francisco, que possui 19 afluentes de regime intermitente. Do total de domicílios, 61% têm abastecimento de água e 26% possuem rede de esgoto; apenas 17% têm acesso a sistema de tratamento de esgoto, a maior taxa da bacia. É a região com maior capacidade de geração de energia do São Francisco, através das 3 hidrelétricas do complexo de Paulo Afonso, além das usinas de Moxotó, Itaparica e Xingó, que é a maior geradora do Nordeste, com capacidade de 3.000 MW. Tem uma área de irrigação instalada semelhante à do Médio – 156.504 ha – o que corresponde a 47% de sua capacidade. As principais atividades econômicas são agricultura, pecuária, agroindústria e geração de energia. Juazeiro e Petrolina formam um grande polo de produção agrícola de frutas, grande parte destinada à exportação. Embora o setor elétrico gere bastante recursos para os municípios e estados e a atividade agrícola seja expressiva para a região Nordeste, o IDH da região é baixo, variando de 0,43 a 0,66.

De acordo com os dados dos territórios rurais desta região, Petrolina é o município com IDH mais alto (0,75). Entretanto, o indicador Gini-Renda, em Petrolina, é também o mais alto, o que demonstra a concentração da renda. Outro dado importante é a cidade de Pilão Arcado/BA, que foi alagada pela barragem de Sobradinho. Com um dos piores IDHMs (0,55), possui também alto índice de Gini-Renda (0,71). Novamente, a renda tem os valores mais baixos, comparando-a com os outros índices (educação e longevidade). Estes dois territórios têm, em média, 39% de população rural.

Tabela 5: Índices de Desenvolvimento do Território Rural Sertão do São Francisco/PE

Território 83 - Sertão do São Francisco – PE					
Município	IDHM	IDHM-Educação	IDHM-Longevidade	IDHM-Renda	Gini-Renda
Afrânio	0,63	0,70	0,72	0,49	0,57
Cabrobó	0,68	0,72	0,75	0,56	0,60
Dormentes	0,60	0,69	0,65	0,47	0,57
Lagoa Grande	0,63	0,69	0,65	0,55	0,61
Orocó	0,67	0,70	0,76	0,54	0,59
Petrolina	0,75	0,83	0,76	0,66	0,64
Santa Maria da Boa Vista	0,67	0,75	0,71	0,55	0,64
<b>Total Território</b>	-	-	-	-	-

Fonte:ADHB - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Fonte: MDA/SDT (2009)

Tabela 6: Índices de Desenvolvimento do Território Rural Sertão do São Francisco/BA

Território 143 - Sertão do São Francisco – BA					
Município	IDHM	IDHM-Educação	IDHM-Longevidade	IDHM-Renda	Gini-Renda
Campo Alegre de Lourdes	0,58	0,65	0,63	0,46	0,63
Canudos	0,60	0,72	0,59	0,49	0,55
Casa Nova	0,61	0,70	0,61	0,52	0,56
Curaçá	0,63	0,73	0,61	0,53	0,59
Juazeiro	0,68	0,80	0,61	0,64	0,63
Pilão Arcado	0,55	0,62	0,61	0,41	0,71
Remanso	0,62	0,70	0,61	0,54	0,62
Sento Sé	0,60	0,71	0,61	0,49	0,60
Sobradinho	0,68	0,82	0,64	0,59	0,61
Uauá	0,62	0,75	0,59	0,51	0,55
<b>Total Território</b>	-	-	-	-	-

Fonte:ADHB - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Fonte: MDA/SDT (2009)

Além da população rural e das comunidades tradicionais e quilombolas, é bastante expressiva no Submédio e no Baixo São Francisco a presença de diversos povos indígenas. O mapa a seguir mostra as terras indígenas demarcadas e em estudo no Submédio e Baixo São Francisco e a tabela apresenta dados populacionais de algumas etnias.



Mapa 6: Terras Indígenas no Submédio e Baixo São Francisco  
 Fonte: FUNAI (2006)

Tabela 7: População indígena

Etnia	População
Atikum	5.862
Truká	4.169
Tumbalalá	1.469
Pankararu	6.515
Tingui-botó	302
Kantaruré	493
Kariri-Xocó	1.763

Fonte: FUNASA (2006, *apud* Instituto Sócio Ambiental)

#### 2.2.4. O Baixo São Francisco

O Baixo engloba áreas de Sergipe e Alagoas até a foz do São Francisco, no Oceano Atlântico. Sua área corresponde a 3% da área total da bacia. Com 78 municípios, possui uma população de cerca de 1.700.000 habitantes, o que corresponde a 12% da população total da bacia, com uma taxa de urbanização de 49%. Localizado no clima subúmido, também possui área com precipitação baixa, variando entre 350 e 1.500mm anuais.

Possui os mais baixos IDHs da bacia (0,36 a 0,53) e as atividades econômicas principais são agricultura, pecuária e pesca. Em relação ao saneamento básico, apenas 54% dos domicílios têm abastecimento de água e apenas 19% têm rede de esgoto. Somente 1% dos domicílios tem acesso a sistema de tratamento de esgotos (ANA, 2003).

Os dados do território rural do Baixo São Francisco são semelhantes aos demais territórios rurais do Médio e Submédio: o IDHM-renda é mais baixo que os outros índices, o que faz com que o IDH total de nenhum município chegue a 0,7.

A região é bastante habitada por povos indígenas e pescadores tradicionais. Pela localização da região a jusante de diversas barragens, o impacto na pesca é muito expressivo: diversas espécies de peixes foram extintas. Malvezzi (2007, p. 37) relata que o rio não consegue mais inundar as lagoas marginais, que são as responsáveis pela manutenção dos peixes: “Das 72 que existiam antes das barragens, restou uma”. A pesca praticamente está extinta como “atividade econômica sustentável” (ANA, 2004).

Tabela 8: Índices de Desenvolvimento do Território Rural Baixo São Francisco

Território 135 - Baixo São Francisco – SE					
Município	IDHM	IDHM-Educação	IDHM-Longevidade	IDHM-Renda	Gini-Renda
Amparo de São Francisco	0,60	0,73	0,57	0,51	0,58
Brejo Grande	0,55	0,67	0,53	0,46	0,58
Canhoba	0,60	0,70	0,62	0,48	0,55
Cedro de São João	0,68	0,78	0,72	0,55	0,53
Ilha das Flores	0,58	0,72	0,55	0,48	0,61
Japoatã	0,60	0,68	0,65	0,49	0,50
Malhada dos Bois	0,63	0,73	0,66	0,51	0,57
Muribeca	0,60	0,75	0,54	0,50	0,55
Neópolis	0,62	0,72	0,61	0,53	0,61
Pacatuba	0,58	0,67	0,65	0,44	0,64
Própria	0,65	0,76	0,61	0,59	0,60
Santana do São Francisco	0,58	0,70	0,55	0,48	0,55
São Francisco	0,63	0,71	0,65	0,53	0,52
Telha	0,60	0,71	0,58	0,51	0,57
<b>Total Território</b>	-	-	-	-	-

Fonte:ADHB - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Fonte: MDA/SDT (2009)

### 2.3. SÍNTESE DOS PRINCIPAIS CONFLITOS

As características gerais da bacia atestam a situação complexa do território do São Francisco, em que as quatro regiões convivem com realidades diferenciadas. Entretanto, é possível identificar situações parecidas nas áreas rurais do Médio, Submédio e Baixo São Francisco, em que polos de desenvolvimento foram criados, aquecendo a economia local, mas sem conseguir modificar a situação de boa parte da população rural difusa que vive no semiárido e entorno. A ANA (2003) identificou em seu diagnóstico “problemas e conflitos

relacionados aos recursos hídricos e interações ambientais na Bacia do São Francisco”, dos quais apresentamos o seguinte agrupamento:

<b>Setores</b>	<b>Atores</b>	<b>Problemas</b>
Agronegócio	Empresas privadas e produtores rurais	Desmatamento, queimadas, uso e ocupação inadequada do solo, uso indiscriminado de agrotóxicos e fertilizantes, erosão e carreamento de sedimentos, desperdício de água (irrigação)
Geração de energia	Empresas públicas	Alteração do regime hídrico, assoreamento dos cursos d'água e falta de condições de navegabilidade
Mineração	Empresas privadas	Exploração mineral sem controle, lançamento de poluentes
Pesca	Ribeirinhos, pescadores artesanais	Pesca predatória e declínio de recursos pesqueiros, degradação das lagoas marginais, proliferação de “algas cabelo” no leito do Baixo São Francisco
Políticas Públicas	Órgãos federais, estaduais e municipais	Falta de integração entre os órgãos governamentais e ausência de coordenação dos diversos estudos e projetos realizados, Falta de planejamento integrado e deficiência no controle e fiscalização, descrédito da população das ações governamentais
Políticas sociais	População rural, populações tradicionais, povos indígenas	Falta de saneamento básico, pobreza aguda e miséria rural no semiárido, falta de água para abastecimento de comunidades rurais mais pobres

Quadro 1: Principais problemas da Bacia do São Francisco  
Fonte: ANA (2003)

Esses problemas interagem, embora alguns possam estar mais concentrados em determinada região. Por exemplo, há clara relação entre o setor de geração de energia e os impactos na pesca; entre a expansão agrícola e o desmatamento e diminuição da disponibilidade hídrica e incompatibilidades na gestão das políticas públicas, que parecem favorecer mais os atores ligados às atividades econômicas do que as populações rurais pobres do semiárido. Como mostra a próxima tabela, os conflitos oriundos deste mapeamento de problemas podem ser assim sintetizados:

<b>Setores/Atores envolvidos</b>	<b>Conflitos</b>
Agronegócio, Mineração, Ribeirinhos	Uso das águas como receptoras de resíduos e poluentes X Usos da água que exigem qualidade (abastecimento, piscicultura e recreação)
Geração de energia, Pescadores, Navegação	Geração de energia X Piscicultura e biodiversidade do meio hídrico e navegação
Agronegócio, Mineração, Navegação	Atividades que causam erosão do solo X Condições de navegabilidade
Políticas Públicas	Conflitos de competência e de execução entre ANA, ONS, ANEEL, MMA, MI
Agronegócio, População rural	Desmatamento, uso de agrotóxicos X água para abastecimento humano, baixa renda da população (diminuição dos recursos naturais)

Quadro 2: Principais conflitos da Bacia do São Francisco  
Fonte: ANA (2003)

Os diversos setores e atores interagem num cenário de conflitos em que a disputa pelo uso das águas do São Francisco, somente dentro da bacia, já é bastante acirrada. A “arbitragem” destes conflitos não é feita de maneira imparcial pelo Estado, mas os grupos de interesse acabam conseguindo fazer mais ou menos pressão nas agências governamentais, que implementam políticas públicas nem sempre universais. Por exemplo, os perímetros públicos destinados à irrigação, instalados pela CODEVASF, acabaram sendo concedidos a grandes empresas, que vencem as licitações e ganham direitos de exploração. O problema é que ao lado dos perímetros existe uma grande população rural pobre, que, com pouca capacidade de intervir nas políticas públicas, continua com terras irregulares e sem acesso à água para consumo, altamente vulnerável às secas.

A ANA (2003) mapeou mais de 20 conflitos nas sub-bacias do São Francisco. Dos 6 conflitos considerados mais graves, 4 estão nas regiões do Médio e Submédio. Na sub-bacia Verde Grande, a forte expansão da irrigação, realizada sem planejamento, já ultrapassou a capacidade de suporte da bacia. No Oeste da Bahia, na sub-bacia do rio Grande, há notável expansão agrícola de produção de soja, algodão e café (ANA, 2004), impactando diretamente as áreas de Cerrado, onde se localizam importantes afluentes do São Francisco. No Submédio São Francisco, na sub-bacia do rio Salitre, existe o conflito instalado entre o abastecimento humano, diluição de efluentes e irrigação. Trata-se de sub-bacia com baixa disponibilidade hídrica, mas apesar disso, possui quase que a mesma área irrigada que a região do Médio – cerca de 160 mil hectares (ANA, 2003).

Malvezzi (2007, p. 40) exemplifica a problemática: apesar de muitas populações rurais viverem muito próximas do maior rio do semiárido, isto na realidade não significa que elas tenham acesso à água:

Revejo agora a fotografia da inauguração da cisterna nº 1<sup>16</sup> do projeto “Um Milhão de Cisternas”, com a presença do então ministro Sarney Filho. No fundo aparece o São Francisco. A pouco mais de mil metros do rio, aquela família, para ter água de beber, teve de fazer uma cisterna para captar chuva.

Dona Josefa, a chefe de família da cisterna nº 1, morava no município de Sento Sé/BA, que foi alagado pela construção da barragem de Sobradinho. Ela relata sua situação em 1976, época em que se mudou para a nova cidade, em reportagem realizada pela Diaconia (2007):

---

<sup>16</sup> A primeira cisterna deste projeto foi construída em 2000.

Quando eu cheguei aqui, eu estranhei muito. Lá (em Sento Sé), eu bebia a água do Rio São Francisco, e aqui eu tive que beber água de umas cacimbas que eram construídas no leito de um riacho. Quando chovia, a gente ficava esperando a cacimba encher para poder pegar a água. Quando vinha a seca, a água se acabava e era um problema grande. Tinha vez que a prefeitura colocava água pra gente. Mas isso deixava a gente muito dependente. Se a prefeitura não mandasse o carro-pipa, a gente ficava sem água.

A disputa pelo uso da água na Bacia do São Francisco, portanto, envolve muitos atores, com capacidades diferenciadas de influência sobre as políticas de desenvolvimento. Mais do que afetada exclusivamente por características climáticas, a disponibilidade hídrica do São Francisco também vem sofrendo diversos impactos das disputas políticas e econômicas, que ainda persistem e nos auxiliam a compreender o contexto das mobilizações sociais.

Existem muitas dificuldades a serem superadas para que a distribuição da água seja feita de maneira justa na região do São Francisco. Embora seja uma região com boa disponibilidade hídrica, a água não chega para todos e, quando chega, possivelmente está marcada por uma dinâmica política clientelista. Todo esse contexto conflituoso só torna o projeto de Transposição bastante questionável por essa população, que, mesmo estando na beira do rio, não tem acesso à água. Na verdade, legitima essa população a questionar como se dará a distribuição da água que se deseja retirar da bacia.

No próximo capítulo, apresentaremos o histórico de criação do Fórum Permanente de Defesa do São Francisco, seus atores, eixos identitários e projeto político. Em seguida, discutiremos as primeiras experiências de mobilização do Fórum, com o objetivo de participar do Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco, instância institucionalizada da política.

### **3. O FÓRUM PERMANENTE DE DEFESA DO SÃO FRANCISCO: PROJETO POLÍTICO, ALIANÇAS E PRIMEIRAS MOBILIZAÇÕES**

Neste capítulo apresentaremos as origens do projeto político do Fórum, a partir da discussão dos seus eixos identitários e dos atores que o constituíram. Apesar de ser um espaço que reúne segmentos muito diferenciados da sociedade civil, alguns elementos justificam a forma de atuação contestadora e, ao mesmo tempo, disponível para participar de arenas formais da política.

Em seguida discutiremos o contexto das primeiras mobilizações organizadas pelo Fórum, seu campo heterogêneo de alianças e a participação no Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco. A disputa numa arena institucionalizada tem limites e depende da conjunção de muitos fatores, dentre eles do quanto o próprio Estado está disposto a partilhar o poder sobre as decisões públicas. Conceitos como mobilização e participação têm conteúdos distintos, a depender da correlação de forças existente em cada contexto.

#### **3.1. OS ATORES**

O Fórum Permanente de Defesa do São Francisco<sup>17</sup> foi criado em 1999, no estado da Bahia, com o objetivo de ser um espaço de debate e articulação de organizações e movimentos sociais que atuavam na bacia do rio São Francisco, principalmente nas regiões do Médio e Submédio. A idéia surgiu durante um seminário temático sobre os diversos problemas do rio. Também estava implícito como objetivo do Fórum a construção de um projeto político comum, que nortearia, de alguma forma, o trabalho das organizações e movimentos sociais.

Os principais segmentos da sociedade civil que constituíram o Fórum foram: Igreja; Movimentos sociais; ONG's, Fundações e Institutos; Universidades, Pesquisadores e Conselhos Profissionais; Sindicatos e outras Redes e Fóruns. Ocasionalmente, também participavam ativistas ou militantes, sem vinculação com entidades, bem como jornalistas e parlamentares.

Embora funcionasse em Salvador/BA, o Fórum mantinha uma relação constante com as organizações e movimentos sociais que atuavam no Médio, Submédio e Baixo São

---

<sup>17</sup> Será denominado de Fórum ao longo dos próximos capítulos.

Francisco. A seguir, apresentaremos cada segmento que o compunha e uma síntese de sua atuação no São Francisco.

### 3.1.1. Igreja

A Igreja Católica teve um papel ativo na luta contra a ditadura e no fomento da organização popular e formação de movimentos sociais no Brasil. O histórico de atuação da Igreja Católica no São Francisco está particularmente vinculado à sua ala progressista (Teologia da Libertação). Sua presença no Nordeste brasileiro é bastante significativa, tanto pela atuação nas históricas épocas de secas, quanto pelo trabalho das Pastorais e das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs. Inseridas numa conjuntura de renovação da ação pastoral, as CEBs, na década de 1970, multiplicaram-se no campo e na cidade e foram importantes espaços de formação comunitária e política<sup>18</sup>. Muitos ativistas, profissionais e militantes que hoje atuam em ONGs, sindicatos, partidos políticos e movimentos sociais participaram das CEBs. A igreja participa do Fórum a partir da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, da Cáritas Brasileira e da Comissão Pastoral da Terra – CPT. O mapa a seguir mostra a divisão do estado da Bahia pelas áreas das dioceses, que são as áreas de atuação da igreja católica.

A CNBB Nordeste 3, que atua nos estados da Bahia e Sergipe, sempre manifestou preocupação com a situação de pobreza no São Francisco, além da própria temática da água ser um símbolo importante para a mística cristã. O representante da CNBB no Fórum era o bispo de Barra/BA, Dom Luiz Flávio Cappio, que, entre outubro de 1992 e outubro de 1993, com mais três pessoas<sup>19</sup> realizou uma expedição de cunho religioso, ecológico e social por todo o rio São Francisco, com o objetivo de: (1) conhecer e registrar a situação em que se encontrava o rio São Francisco e sua população, principalmente após os grandes projetos de desenvolvimento e (2) mobilizar as comunidades ribeirinhas a partir de atividades de sensibilização. Como relata Cappio, Martins e Kirchner (2000, p. 18): “Queremos aprender com as populações ribeirinhas o amor ao São Francisco e, neste diálogo, criar a força necessária para preservá-lo”.

O propósito da peregrinação foi explorar o significado do rio São Francisco como fonte de vida, a partir da ótica dos que viviam a sua degradação, que ainda continuavam excluídos dos processos de desenvolvimento. Os quatro peregrinos, num barco, paravam

---

<sup>18</sup> Alguns temas de encontros das CEBs: *Igreja, Povo que se liberta* (1978 – Paraíba); *Igreja, Povo unido, semente de uma nova sociedade* (1983 – Ceará).

<sup>19</sup> Dom Luiz Flávio Cappio (Frei franciscano), Irmã Conceição Tanajura Menezes (Freira franciscana), Orlando Rosa de Araújo (pequeno agricultor) e Adriano dos Santos Martins. Esta expedição está registrada em livro. Ver Cappio, Martins e Kirchner (2000).

em várias cidades e discutiam os problemas, como: desmatamento, poluição das águas, barragens e irrigação (*ibid*, p. 77-80). Para o assessor da CPT “nunca se envolveu tanta gente num discurso muito simples – Rio vivo, povo vivo. Rio morto, povo morto”. Na sua avaliação, “ficou desse trabalho da peregrinação um apelo à mobilização cultural, política e religiosa”. Além de debates com a população local, a peregrinação também gerou várias propostas de políticas: discussões amplas sobre as consequências dos projetos de desenvolvimento, redução da degradação ambiental, aumento da fiscalização e implantação de novas políticas (*ibid*, 81-82). O ministro do meio ambiente da época, Rubens Ricupero, chegou a receber pessoalmente os peregrinos, o que acabou gerando um acordo, conforme relata um dos peregrinos (12/04/08):

Até então a idéia de que o São Francisco estava ameaçado de morte era de um grupo pequeno de pessoas mais diretamente ligadas com a questão, que tinha noção da gravidade dos problemas ambientais e sociais no Vale do São Francisco. A peregrinação serviu para dar visibilidade a isso. Então veio aquele Pacto pela Vida do Rio São Francisco, Fernando Henrique com os governadores, o Ministro do Meio Ambiente na época, que era do Itamar Franco, o Rubens Ricupero, quando finalizamos a peregrinação.

Esta peregrinação fora articulada um ano antes, pela rede de paróquias e dioceses, além de ter sido apoiada por ONGs. O modo de atuação durante a peregrinação é uma característica peculiar da metodologia de trabalho dos organismos da igreja católica: caminhadas, procissões, atos religiosos em torno do rio, utilizando a simbologia da água como fonte de vida, inserindo elementos de análise política e produzindo documentos que comunicassem aos órgãos públicos as situações-problema evidenciadas na peregrinação.

O outro organismo católico que faz parte do Fórum é a Cáritas Brasileira. Criada em 1956, pelo bispo Dom Helder Câmara, tem a função de articular as ações sociais da igreja católica por meio do desenvolvimento de programas temáticos (Economia Popular Solidária, Segurança Alimentar e Nutricional; Infância e Juventude, Políticas Públicas, Controle Social e Mobilização Popular). Sua representação no Fórum é a Cáritas Regional Nordeste III, responsável pela articulação de mais de 20 entidades-membro.

A decisão da Cáritas de participar do Fórum está relacionada a um conjunto de fatores. Em 1999, foi criado o Programa de Convivência com o Semiárido, com o objetivo de ter uma ação mais sistemática e continuada na região<sup>20</sup>. A Cáritas já tinha experiência em

---

<sup>20</sup> Objetivo do Programa: Melhorar as condições de vida das famílias residentes no semiárido brasileiro, através da conquista de políticas públicas que garantam o abastecimento de água de boa qualidade para consumo humano e para a pequena produção; a gestão sustentável de recursos naturais; a melhoria de renda através do acesso a informações e recursos para produção apropriada; a segurança alimentar e nutricional; e o desenvolvimento de conhecimentos e práticas para a convivência com o semiárido (CÁRITAS, 2009).

construir cisternas para captação de água de chuva e, juntamente com cerca de 700 organizações, constituiu, também em 1999, a Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA, que é a responsável pela execução do Programa 1 Milhão de Cisternas – P1MC, com recursos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>21</sup>. Ao mesmo tempo, a Cáritas considerava o São Francisco como uma área prioritária de ação, já que na região vivia uma grande população à margem do desenvolvimento.

A CPT Bahia foi criada em 1976 e é uma pastoral social que atua diretamente com as questões ligadas ao acesso à terra no Brasil: violência no campo, pobreza e combate ao trabalho escravo. Nesse sentido, o São Francisco sempre foi um território de atuação, particularmente o Médio e Submédio, que viveram intensos processos de especulação fundiária e expropriação de trabalhadores rurais, povos e comunidades tradicionais. Desde 2005, a CPT Bahia executa juntamente com o Conselho Pastoral dos Pescadores – CPP, o projeto Articulação Popular pela Revitalização, que atua em toda a bacia, “tendo as populações da bacia como protagonistas de ações e pressões por verdadeira revitalização, de uma outra economia e outra ecologia” (SIQUEIRA, 2008, p. 1). Também participante e fundadora da ASA, a CPT faz parte de vários outros Fóruns e Redes da sociedade civil.

### 3.1.2. Movimentos sociais

Os movimentos sociais mais atuantes no Fórum eram aqueles que lutavam por reforma agrária - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST e Movimentos dos Pequenos Agricultores – MPA, além do Movimento dos Atingidos por Barragem – MAB. Coordenações estaduais e locais desses movimentos sociais eram as que mais participavam, e não as coordenações nacionais. No geral, apoiavam as mobilizações articuladas pelo Fórum. O MAB já tinha um histórico de luta e mobilização em relação às barragens construídas no São Francisco, principalmente Sobradinho e Itaparica, sendo um dos principais marcos de origem deste movimento (juntamente com a construção de Itaipu, na região Sul e Tucuruí, na região Norte). O MST e o MPA mantêm organizados muitos acampamentos nas regiões do Médio e Submédio, principalmente a partir do aumento da especulação imobiliária após a construção dos polos de desenvolvimento e perímetros irrigados.

Além do Fórum, os movimentos sociais mantinham bastante ligação com a igreja, sobretudo no Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo – FNRA, e com a Via

---

<sup>21</sup> A ASA foi constituída em 1999, no Fórum Paralelo da Sociedade Civil, ocorrido na Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca – COP3. Em 21/11/2008, a ASA tinha construído 235.860 cisternas (ASA, 2009).

Campesina (uma rede internacional de movimentos sociais que lutam por reforma agrária). Na verdade, nem sempre os movimentos sociais estavam representados no Fórum – sua participação nunca foi constante e era muitas vezes indireta. A troca de informações frequentemente se dava nas interações com essas outras organizações e redes.

### 3.1.3. ONG's, Associações, Fundações e Institutos

A atuação das ONGs no São Francisco foi intensificada a partir dos anos 90. Havia uma articulação de entidades ambientalistas, chamada Associação pra Barca Andar. O assessor da CPT, que na época integrava a Associação, referiu-se a essa articulação como os primeiros “ecologistas do São Francisco”, cujo objetivo foi “fazer uma agitação ecológica, cultural e mística”. Segundo um participante do Fórum (12/04/08):

Era uma rede informal ou articulação, criada no 'I Encontro do Velho Chico', em julho de 1990, em Pirapora/MG. Esse encontro aconteceu no encerramento da viagem da Barca, uma viagem de 17 dias, de Xique-Xique/BA a Pirapora/MG. Essa viagem estava mais centrada na articulação de movimentos culturais e ecológicos existentes nas cidades ribeirinhas.

Muitas entidades que compunham a Barca passaram a constituir o Fórum depois. A diferença é que a Barca envolvia, além de entidades da Bahia, muitas organizações de Minas Gerais, como o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, a Associação Mineira de Defesa do Ambiente, e pastorais de Januária, Pirapora, Montes Claros, Itacarambi, Bocaiuva, Brasília de Minas, São Francisco e São Romão. O ápice de atuação da Barca foi a organização de um encontro, já com o propósito de envolver movimentos de toda a bacia, que se concretizou no manifesto "Por um novo modelo de desenvolvimento para o vale do São Francisco". A Barca atuou de 1990 a 1994 e, além do manifesto, também foi produzido um documentário sobre a viagem realizada, por uma TV austríaca.

As ONGs participavam do Fórum, ativamente, e dentre as que tinham sede em Salvador destacam-se: Grupo Ambientalista da Bahia – GAMBÁ; Instituto Ambiental da Bahia – IAMBA; Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente da Bahia – APEDEMA (uma rede de entidades ambientalistas); Associação Movimento Paulo Jackson e Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais – AATR. Essas entidades atuavam em diversas causas socioambientais além do São Francisco, como por exemplo: degradação da Mata Atlântica, lixo, avanço do turismo, energia nuclear, agenda 21 etc. Muitas delas já vinham participando de conselhos, comitês e espaços de proposição de políticas públicas ambientais.

As organizações atuantes no interior do estado, com sede nas cidades do São Francisco, também participavam do Fórum. Algumas vinham com mais frequência para as reuniões do Fórum em Salvador e faziam o papel de articulação com as outras que ficavam em suas cidades; dentre elas destacam-se: Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco – FUNDIFRAN (com sede em Ibotirama/BA, atuante na região do Médio); Centro de Assessoria do Assuruá – CAA (com sede em Gentio do Ouro/BA, atuante na região do Médio), Grupo de Apoio e de Resistência Rural e Ambiental – GARRA (com sede em Irecê, atuante na região do Médio), Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada – IRPAA (com sede em Juazeiro/BA, atuante na região do Submédio), Assessoria e Gestão em Estudos da Natureza, Desenvolvimento Humano e Agroecologia – AGENDHA (com sede em Paulo Afonso, atuante na região do submédio); Agência 10envolvimento (com sede em Barreiras/BA, atuante na região do Oeste da Bahia).

A constituição de muitas dessas entidades está relacionada à atuação da igreja católica, a partir do trabalho das dioceses. Elas surgiram inicialmente com o objetivo de apoiar o trabalho das dioceses e posteriormente foram desenvolvendo programas próprios, usualmente voltados para intervenções na área rural, como manejo da agricultura familiar, apoio à pequena agropecuária, construção de cisternas, formação e capacitação de trabalhadores etc. Tinham uma participação ativa, em suas regiões, em conselhos de desenvolvimento territorial e controle social de políticas públicas. Além disso, articulavam o que era discutido no âmbito do Fórum, em Salvador, com as outras entidades de suas regiões, como sindicatos rurais, comunidades, pescadores etc. No Submédio chegou a ser instituído um Fórum de Defesa do São Francisco da região, uma espécie de “filial”, que possibilitava maior envolvimento daqueles que não tinham condições de comparecer às reuniões mensais em Salvador.

#### 3.1.4. Universidades, Pesquisadores e Conselhos Profissionais

Esses segmentos também participavam ativamente do Fórum, principalmente pesquisadores universitários vinculados à área ambiental e, mais especificamente, à engenharia hídrica. Alguns deles participavam das ONGs, outros participavam do Conselho de Engenharia e Agronomia da Bahia – CREA, também bastante atuante no Fórum. O debate sobre as políticas públicas do São Francisco trazia uma necessidade de aprofundamento técnico, característico da área ambiental. A temática da revitalização e o próprio projeto da Transposição continham muitos conceitos que nem sempre eram apropriados pela sociedade. Ademais, a própria participação no Comitê de Bacia do São Francisco exigiu que os membros do Fórum debatessem tecnicamente alguns assuntos que

sempre foram de uma esfera circunscrita de técnicos, como: vazão, classificação de corpos hídricos, planos de bacia, dentre outros.

Além de pesquisadores das universidades baianas, o Fórum também mantinha contato com pesquisadores de outras instituições, como a Fundação Joaquim Nabuco, em Recife, e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O CREA, instituição na qual a secretaria executiva do Fórum está localizada, tinha um papel importante na mobilização de profissionais. Sendo um dos maiores conselhos do país, atuava também na articulação e mobilização de CREAs de outros estados.

#### 3.1.5. Sindicatos

Dos sindicatos com sede em Salvador, os mais participativos eram o Sindicato dos Trabalhadores de Água e Esgoto do Estado da Bahia – SINDAE e o Sindicato dos Eletricitários do Estado da Bahia - SINERGIA. Nas cidades do São Francisco, a participação era mais ampla: Federação dos Pescadores de Alagoas, Federação dos Pescadores de Pernambuco, diversas colônias de pesca e associações de pescadores e o Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Agrícolas – SINTAGRO. A Central Única dos Trabalhadores – CUT e a Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS também participavam, embora mais ocasionalmente, mas, no geral, apoiavam as atividades e mobilizações organizadas pelo Fórum.

#### 3.1.6. Outras redes e fóruns

O Fórum mantinha uma articulação com outros fóruns e redes, principalmente por meio de entidades que participavam desses múltiplos espaços temáticos de articulação. Tornou-se uma referência técnica e política na discussão da problemática do São Francisco. Das redes mais importantes, destacam-se: ASA, Via Campesina, Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo, Rede de ONGs da Mata Atlântica, Frente Cearense por uma nova cultura das águas e contra a Transposição do São Francisco, Fórum em Defesa da Zona Costeira do Ceará, Fórum Cearense pela vida no semiárido, Articulação das Mulheres Brasileiras – AMB, Marcha Mundial das Mulheres, Rede Brasileira de Justiça Ambiental e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

### 3.2. PROJETO POLÍTICO E EIXOS IDENTITÁRIOS

Em síntese, o Fórum foi constituído por diversos segmentos da sociedade civil que já tinham uma trajetória específica de atuação no São Francisco. Um conjunto de fatores levou

esses segmentos a formar esse espaço de articulação, em 1999. Vale destacar entre tais fatores: 1) o projeto de Transposição, que iniciava seu processo de implementação a partir da apresentação em audiências públicas dos estudos de viabilidade e impacto ambiental; 2) a expectativa de constituição do Comitê de Bacia do São Francisco, com a implementação da lei 9.433/97, o que, mais, tarde, exigiu uma participação articulada e organizada desses atores da sociedade civil; e 3) a abertura de oportunidades políticas no Estado, sobretudo no Ministério do Meio Ambiente, para a construção de um programa de revitalização.

Nesse contexto, que projeto político o Fórum passou a defender, relacionado à sua identidade coletiva? Como Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) defendem, existem na América Latina três grandes projetos políticos em disputa na sociedade, o que inclui a sociedade civil, a sociedade política e o Estado. Esses três projetos, que têm respectivamente natureza democrático-participativa, neoliberal e autoritária, podem estar presentes nos diversos contextos de mobilizações, participação em espaços institucionais, construção de políticas públicas etc.

Movimentos sociais, redes e fóruns também têm um projeto político que os distingue do resto da sociedade e que, ao mesmo tempo, está relacionado à sua identidade cultural e política, da maneira como argumentam Alvarez, Dagnino e Escobar (2001). Para compreender o projeto político defendido pelo Fórum, apresentaremos três eixos de identidade presentes nas instituições que o constituíram e, ao se juntarem, permitiram a construção de um projeto comum, com que todos os participantes passaram a se identificar.

O primeiro é a mística e o ativismo religioso, peculiar das instituições da igreja católica e das entidades não-governamentais que mantêm ligações estreitas com esta prática. Este eixo está relacionado à percepção do São Francisco como um símbolo de vida, fundamental e constitutivo dos mais excluídos da sociedade. São Francisco é tratado tanto como o santo que se desprende de seus bens materiais quanto como um elemento da natureza que gera vida a populações politicamente excluídas. Ao tempo em que se resgata a dimensão da fé e do misticismo religioso, associa-se, nas procissões, missas e romarias, a um ativismo político cuja base é o combate à exploração dos mais pobres.

O vínculo preferencial das entidades ligadas à igreja católica com esta população produz mais duas especificidades: uma vertente étnica-cultural, ao resgatar tradições e culturas impactadas pelos processos de desenvolvimento (beradeiros, pescadores artesanais, povos indígenas, quilombolas) e a vertente da ligação com os movimentos sociais, que, neste caso, são formados por essa população excluída, como o Movimento de

Atingidos por Barragens – MAB, Movimento de Pequenos Agricultores – MPA, a Coordenação de Trabalhadores(as) Acampados(as) e Assentados(as) – CETA/BA e o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST.

O segundo eixo de identidade é o ambientalismo, mais claramente caracterizado nas ONGs, embora certamente se constitua num ativismo presente na maioria das organizações que compõem o Fórum. Está associada a este eixo a idéia da degradação ambiental do rio São Francisco, tanto das suas águas, quanto dos ecossistemas e dos seus recursos naturais. Nesse sentido, o São Francisco é um território compreendido como um habitat ameaçado, sendo necessário denunciar, como em outros casos, os processos de exploração, bem como construir políticas objetivas de combate à degradação e recuperação ambiental. Outro aspecto associado é o reconhecimento da diversidade ecológica do São Francisco, valorizando o próprio bioma caatinga, suas espécies e várias formas de vida, o que também se traduz na proposição de outros referenciais para o manejo ecológico da terra.

O terceiro é o eixo técnico-científico, relacionado à ampliação do debate sobre as intervenções no rio (obras) e sobre as próprias características do São Francisco. Vários (as) pesquisadores (as) se vinculam a novas perspectivas, oferecendo estudos de alternativas técnicas para questões como açudes, barragens e irrigação, criticando pseudoconsensos e conceitos hegemônicos. Além disso, este eixo também está vinculado ao debate técnico-ambiental, a partir da produção de definições e propostas para reflorestamento, recomposição de matas ciliares, vazão ecológica, dentre outras.

A partir da convivência desses três grandes eixos identitários, foi possível para o Fórum construir o seu projeto político, que passou a ser defendido publicamente, e a partir do qual eram definidas as ações de articulação, mobilização e intervenção nos espaços de políticas públicas. Este projeto pode ser resumido em: 1) combater o modelo de desenvolvimento implementado na Bacia do São Francisco (barragens, irrigação, concentração de terras); 2) defender a disseminação e implementação de formas alternativas de desenvolvimento, ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; e 3) lutar pela participação nos processos de discussão e proposição de políticas relativas ao São Francisco.

É importante salientar que a defesa de um outro modelo de desenvolvimento estava relacionada à interseção de dois projetos políticos. Na verdade, o Fórum considerava que o conteúdo de um programa de revitalização do rio São Francisco era justamente um projeto

de convivência com o semiárido, que era a base do projeto político da ASA. De acordo com o documento “Declaração do Semiárido”, as premissas básicas do projeto de convivência defendido pela ASA são: (1) conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semiárido e (2) a quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção.

Dessa forma, a oposição ao projeto de Transposição se justificava pelo fato de que ele não trazia na sua concepção as mesmas premissas de um projeto de convivência com o semiárido. Na verdade, o Fórum considerava que o modelo de desenvolvimento que estava por trás do projeto de Transposição inviabilizava a implementação de outras lógicas de desenvolvimento, na medida em que reforçava relações de poder em torno do uso da água, já consolidadas no Nordeste.

Um membro do Fórum (19/05/08) explica essa relação:

Eu acho que a luta contra a Transposição está na confluência de duas outras tradições de luta. Uma é a defesa do São Francisco e a outra a convivência com o semiárido. A gente vai se dando conta de que a Transposição é parte da lógica degradadora; ela não é algo de pensamento novo. Ela é a velha indústria da seca. É a velha visão sobre os recursos naturais que estão aí para serem abusados, exauridos, sem se preocupar com o futuro disso. Você pode até achar que tirar 1,4% da água do São Francisco não altera muito o estado da coisa! Altera, principalmente, no sentido de aprofundar a mentalidade que está subjacente a essa idéia do desenvolvimentismo. A convivência com o semiárido talvez seja uma das lutas mais avançadas de desenvolvimento realmente sustentável no Brasil recente, pela importância populacional, pela importância dos pequenos agricultores - mais da metade dos camponeses do Brasil estão no Nordeste, na região semiárida. Conseguiu-se criar nesses processos com essa população organizada, através das pastorais, das ONG's e até de algum esforço do poder público, um pensamento novo, uma proposta nova, que é essa do paradigma, já tido assim como tal, o paradigma da convivência com o semiárido.

O objetivo imediato do Fórum era ser um espaço de troca de informações, debates e articulação dos diversos segmentos da sociedade civil que atuavam na defesa do São Francisco. Era um espaço coletivo em que as diversas entidades participavam de maneira igualitária e que foi se transformando num dos principais espaços deliberativos da sociedade civil no que se referia aos assuntos do São Francisco. Representantes do Fórum, em muitos momentos, passavam a representar não apenas os interesses de suas entidades, mas também interesses do coletivo, do projeto político que era a base da atuação do Fórum.

Conforme relembra outro membro (28/03/08), o Fórum era:

... um espaço de diálogo desses vários atores: pesquisadores da universidade, organizações não-governamentais, pastorais.

Outro participante (21/05/08) refere-se ao Fórum como uma estratégia de articulação da sociedade para discussão e proposição de um novo modelo de desenvolvimento:

A Cáritas enquanto instituição tem discutido o modelo de desenvolvimento, mas tem a compreensão de que mudar essa situação e ter um modelo de desenvolvimento adequado para essas comunidades e para essas populações não é algo que possa ser feito por uma instituição; tem que ser feito à base da articulação maior da sociedade.

Reforçando a visão da articulação, outro membro (19/05/08) também considera que o Fórum aglutinava grupos que, embora atuassem de forma parecida, ficavam dispersos:

Vários atores percebem que, atuando isoladamente frente a demandas em lutas comuns, não se tem sucesso se não somar, então tem que ter algum nível de articulação, pelo menos para combinar o rumo da ação. O Fórum dava uma face para essa pulverização de forças sociais populares dispersas.

Numa das súmulas de reunião da Comissão de Meio Ambiente do CREA havia a disposição de fazer do Fórum um espaço de troca e disseminação de informações:

... decidiu-se também divulgar o Fórum Permanente de Defesa do Velho Chico, objetivando a troca de informações com outros grupos e estabelecer uma rede de contato envolvendo toda a bacia.

Outro membro (22/05/08) relata que a entidade se envolveu com a constituição do Fórum para poder estar mais integrada aos outros segmentos da sociedade civil:

A gente teve a idéia de criar o Fórum, para participar desse processo mais intensamente, mais integradamente. O GAMBÁ foi uma das entidades que estavam no processo, na iniciativa de criar o Fórum a partir daquelas discussões e da interferência naquele momento, e junto com as entidades ambientalistas.

O Fórum começou com uma dinâmica de funcionamento em forma de encontros mensais, geralmente em Salvador/BA. Apesar de nunca ter tido sede própria, havia uma secretaria provisória que funcionava na sede do CREA. Uma funcionária do CREA dedicava parte de seu tempo para fazer a comunicação por e-mail e telefone, bem como o relato das reuniões. Esses encontros eram abertos e chegaram a ter a presença de órgãos de Estado e parlamentares, além da sociedade civil. Aos poucos, essas reuniões foram se transformando em momentos qualificados de formação sobre a problemática do São Francisco e ajudaram a consolidar um discurso coletivo. Durante todo o ano de 2000, as

reuniões se caracterizavam pela troca de informações sobre as regiões e o trabalho das entidades, além de debates técnicos sobre o São Francisco.

### 3.3. AS PRIMEIRAS MOBILIZAÇÕES

Em 2001, a soma de alguns fatores modificou a dinâmica de funcionamento do Fórum. Quando os estudos de impacto ambiental do projeto de Transposição do São Francisco estavam prontos para ser apresentados em audiências públicas, o processo foi paralisado<sup>22</sup> por decisão judicial. A resposta política do governo federal, após esse fracasso, foi a criação de dois decretos: um instituindo o Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco<sup>23</sup> e o outro, o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Este novo panorama de políticas foi propício para que o Fórum ganhasse visibilidade como um sujeito mobilizador da sociedade civil, tanto para a organização de protestos quanto para participar das arenas formais das políticas públicas (no caso, o Comitê).

Conforme avalia um participante do Fórum (12/04/08), algumas razões contribuíram para a paralisação do projeto de Transposição e a instituição do Comitê e do projeto de Revitalização:

Tínhamos obtido vitórias importantes, anteriormente. Em momentos cruciais, a gente conseguiu barrar a iniciativa do projeto. Obviamente, o fato de ter o PT no Congresso Nacional, os partidos de esquerda contrários ao projeto, a legislação e o arcabouço... o comitê de bacias ainda não tinha sido criado; enfim, para poder fazer a Transposição, tinha que ter um bocado de coisas. Não era um projeto prioritário para FHC: seria importante, daria grana, cacife político, mas não era prioritário nem ele elegeu isso como algo central, então recuar foi mais fácil também. A natureza ajudou, porque o rio teve aquela seca imensa, o rio virou um filete de água em alguns lugares.

Sem o apoio amplo do conjunto do governo e com oposição no Congresso, o projeto de Transposição não teve a força necessária para ir além da realização de estudos<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Ação movida pelo Centro de Recursos Ambientais da Bahia - CRA, órgão ambiental estadual. Conforme notícia veiculada pelo jornal Correio da Bahia: "O CRA argumentou que o Ibama não respondeu a 11 questionamentos que lhe enviou sobre diversos aspectos ligados aos impactos ambientais do projeto. No julgamento do mérito, a proibição de realizar audiências públicas foi mantida 'enquanto não forem prestados esclarecimentos e efetuadas as complementações requeridas pelo autor'".

<sup>23</sup> Que a partir deste momento será referido neste trabalho como Comitê.

<sup>24</sup> No Brasil, de acordo com a legislação pertinente ao licenciamento ambiental, os empreendimentos considerados potencialmente impactantes passam por 3 fases: **Licença Prévia – LP** (que é concedida após a realização dos estudos de viabilidade, que devem ser obrigatoriamente apresentados em audiências públicas), **Licença de Instalação – LI** (após o projeto do empreendimento ser aprovado, cumprindo as condicionantes estabelecidas na LP – esta etapa autoriza o início da obra e pode ser renovada, caso a obra não seja concluída durante a vigência da licença) e **Licença de Operação – LO** (que autoriza o funcionamento do empreendimento, também tem duração determinada e vai sendo renovada mediante cumprimento de

Embora o projeto de revitalização tivesse sido lançado, isso não significava grande vitória, mas sim o início de um espaço de disputa para construção de um futuro programa. O meio institucional disponível foi o Comitê. A partir, principalmente, da organização da sociedade civil (não apenas do Fórum, mas de outros segmentos) e dos estados que compõem a bacia, criou-se um processo de mobilização constituído por vários atores, com interesses diversos.

Um membro do Fórum (28/03/08), avalia como positivas as posições antagônicas no interior do governo, nessa época:

Com a constituição da ASA e o início do diálogo com o ministro do Meio Ambiente - que, naquela época, era o filho do Sarney - o diálogo sobre a perspectiva da convivência com o semiárido e as pessoas que combatiam a possibilidade da Transposição, por conta de achar que a alternativa era a convivência com o semiárido, aproximou e possibilitou um diálogo com o governo Fernando Henrique, e o ministro do Meio Ambiente era um aliado, naquele momento – o Sarneyzinho – inclusive bem maior do que a Marina. O MMA tinha uma posição contrária à Transposição naquela época e tinha o embate ali, ainda no governo FHC. Mas o governo estava querendo fazer o processo da Transposição, e nós começamos a retomar o processo de contraposição, inclusive com mobilizações.

A posição do ministro do Meio Ambiente, nessa época, foi também influenciada pelo seu secretário executivo, que viria a ser presidente do Comitê posteriormente. Ex-secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Minas Gerais, sempre manteve posicionamento contrário à Transposição. Por outro lado, muitas entidades que compunham o Fórum, ampliavam seus canais de diálogo com o governo, a partir da constituição da ASA. O MMA apoiou o projeto-piloto para construção de 500 cisternas no semiárido.

Embora o Fórum já fosse uma referência na articulação da sociedade civil, as mobilizações contra a Transposição, nessa época, reuniram um conjunto heterogêneo de atores sociais. Os governos estaduais (principalmente da Bahia, de Minas Gerais e de Sergipe) tinham muitos interesses em conseguir recursos para seus estados por meio do programa de revitalização, bem como a partir da instituição do sistema de cobrança de água, que seria uma resultante do trabalho do Comitê. Por isso resistiam ao projeto de Transposição, que implicava o emprego de recursos para uma obra que não beneficiaria seus estados. As assembleias legislativas estaduais também colaboravam com os governos<sup>25</sup>.

---

condicionantes estabelecidas no momento de emissão da licença). Atualmente o projeto de Transposição, que se chama Integração de Bacias, possui Licença de Instalação.

<sup>25</sup> Ver o trabalho de Viana (2005).

No mesmo campo de oposição, com interesses diferentes, mas compartilhados, estavam alguns segmentos da sociedade civil, como a Associação dos Irrigantes da Bahia - AÍBA (atuante na região Oeste do Estado, Médio São Francisco), representantes dos projetos Jaíba (também um grande projeto de irrigação no Norte de Minas, Médio São Francisco) e Salitre (idem, mas localizado no Submédio). Com interesses em mais investimentos no setor agrícola, incluindo as estruturas de irrigação, esse segmento da sociedade civil tornou-se bastante influente no Comitê e na oposição à Transposição. Sem compartilhar de tais interesses, mas aliando-se a esses atores, o Fórum conseguia mais força para resistir à Transposição, embora o seu projeto de revitalização não fosse o mesmo defendido pelos governadores e pelos irrigantes. Contudo, esta conjuntura uniu os opostos, favorecendo alguns consensos iniciais na mobilização para criar o Comitê.

O Fórum, que era um espaço de diálogo e troca de informações sobre o São Francisco, transformou-se, subitamente, numa central de articulação e mobilização, em meio a um campo muito heterogêneo de aliados. Por este motivo, foi necessário que o Fórum se diferenciasse, aproveitasse os espaços públicos para defender seu projeto político. Em outubro de 2001, no aniversário do rio, o Fórum organizou sua primeira grande plenária, na cidade de Juazeiro/BA: “Encontro de Entidades e Movimentos Sociais em Defesa do Rio São Francisco”. O Fórum convidou representantes do governo federal (CHESF, CODEVASF, MMA), prefeituras e parlamentares para tratar dos projetos propostos para o São Francisco, mas, principalmente, visando discutir o projeto de revitalização e a participação no Comitê de Bacia.

Esse encontro foi resultante de outros encontros organizados pelo Fórum em várias cidades (Seminários “Rio São Francisco: questão de vida ou morte”): Paulo Afonso/BA, Glória/BA, Cabrobó/PE, Salvador/BA, Barra/BA e Bom Jesus da Lapa/BA. A discussão básica era a revitalização do São Francisco, a resistência ao projeto de Transposição e a ampliação da representação desses segmentos da sociedade civil no Comitê, conforme demonstram as propostas, expressas nos documentos dos seminários “Rio São Francisco: questão de vida ou morte”, realizados em Cabrobó/PE, Paulo Afonso/BA, Salvador/BA e Barra/BA):

Exigimos a imediata elaboração de um projeto para revitalização e preservação do rio São Francisco e seus afluentes, com a utilização dos recursos orçamentários previstos no Orçamento Geral da União destinados à Transposição, com a participação, em todos os níveis, das comunidades ribeirinhas na gestão e fiscalização desses recursos.

Utilização dos recursos destinados à Transposição para revitalização do rio e apoio, criação e implementação de projetos de convivência com o

semiárido (construção de cisternas, agricultura e pecuária apropriadas para o semiárido - agricultura familiar - demarcação das terras de fundo de pasto com a finalidade do uso coletivo das terras), demarcação das terras indígenas, remanescentes de negros e investimentos em projetos alternativos de geração de energia.

Que seja criado o Comitê da Bacia do Rio São Francisco, abrangendo a sociedade civil organizada e comunidades ribeirinhas (municípios, povos indígenas, remanescentes de quilombos, pescadores e pequenos agricultores) com o compromisso da criação imediata do plano diretor, como condição essencial à revitalização e preservação do Rio São Francisco.

[Organizar] Manifestações públicas – [Programados] Atos públicos no dia 04 de outubro, nas cidades ribeirinhas, paralisando as pontes de Juazeiro, Ibotirama, Bom Jesus da Lapa e outras; audiências públicas; representações públicas junto à Promotoria de todas as cidades ribeirinhas; grande encontro do Vale do Rio São Francisco em Juazeiro; carta aberta à população.

Nas duas primeiras propostas, a intenção é deixar explícito o que estes segmentos entendem por revitalização: preservação da bacia do rio São Francisco e investimentos em projetos e programas de apoio ao desenvolvimento das comunidades que vivem do rio ou que necessitam dos recursos do rio para sua sobrevivência. Revitalização, neste caso, não é necessariamente gerar mais água para o São Francisco, ter mais água disponível para os grandes projetos, mas sim preservar o rio e suas populações. A resistência ao projeto de Transposição vem da defesa desta perspectiva.

A terceira proposta mostra claramente os segmentos que também devem ser considerados representantes da sociedade civil (principalmente as populações locais) e, novamente, a defesa de que o trabalho do Comitê seja voltado para a revitalização do São Francisco. Finalmente, na quarta proposta, estes segmentos demonstram sua disposição para a mobilização pública, prontos para comunicar à sociedade em geral o seu projeto político.

Na plenária de Juazeiro/BA, essas propostas foram defendidas perante os órgãos públicos atuantes no São Francisco: CHESF, CODEVASF, MMA e prefeituras. Além disso, foram aprovadas propostas para melhorar a organização interna do Fórum, como: instalar uma Secretaria permanente e buscar recursos para contratar uma pessoa como secretário(a) executivo(a), e formar comitês populares por regiões. Essa estratégia tinha o objetivo de congregar mais entidades e movimentos sociais, promover estudos com informações específicas das regiões e, sobretudo, garantir acesso diferenciado ao Comitê, ampliando e diversificando a representação da sociedade civil.

Na Carta Aberta em Defesa do São Francisco, o Fórum afirma que:

O Fórum Permanente de Defesa do Rio São Francisco, que congrega dezenas de entidades representativas da sociedade civil, participou ativa e propositivamente de seminários, encontros e demais eventos que aconteceram no Vale do Rio São Francisco, atuando, inclusive, de forma fundamental para mobilizar a população ribeirinha contra a Transposição e pela revitalização do rio. Através do I ENCONTRO DE ENTIDADES E MOVIMENTOS SOCIAIS EM DEFESA DO RIO SÃO FRANCISCO, na cidade de Juazeiro/Bahia, nos dias 03 e 04 de outubro do ano em curso, define os seguintes objetivos:

1. Conhecer e posicionar-se criticamente frente aos projetos públicos para o Rio São Francisco;
2. Trocar experiências de conservação e revitalização do Rio São Francisco;
3. Articular ações populares de conservação e revitalização e de intervenção nos projetos públicos;
4. Acompanhar e buscar meios de interferir na constituição do Comitê da Bacia do São Francisco.

Os três objetivos principais do Fórum estavam explícitos nesta Carta, que foi divulgada amplamente: 1) ser um ator com posicionamentos públicos sobre as políticas públicas do São Francisco; 2) defender a revitalização do rio; e 3) pleitear participação no Comitê. Ao mesmo tempo, a Carta deu legitimidade ao Fórum por ter sido um documento fruto de vários encontros e, portanto, representativo de diversas organizações da sociedade civil. Ademais, foi uma forma de experimentar internamente os princípios de participação que o Fórum defendia externamente.

O desafio de ser mais representativo era freqüentemente avaliado pelos membros do Fórum como uma fragilidade. Isso se tornava mais grave à medida que o Fórum percebia que precisava de mais legitimidade para defender seu projeto político num ambiente tão heterogêneo como o Comitê. Essa instância estava prestes a experimentar uma mudança de papel – ao invés de um livre articulador da sociedade civil, passaria a representar formalmente um conjunto de segmentos, num espaço institucionalizado de participação social.

Na verdade, o modelo ideal de funcionamento do Fórum era a constituição de vários Fóruns regionais de defesa do São Francisco, que reunidos formariam o Fórum estadual. Entretanto, por ser um coletivo novo e tendo que encarar o desafio de participar de políticas institucionalizadas, o Fórum teve uma boa participação no Comitê, mas, à medida que a conjuntura política foi sendo modificada com a eleição do presidente Lula<sup>26</sup>, foi se reduzindo sua capacidade de mobilização diante do posicionamento firme do governo federal em relação ao projeto de Transposição.

---

<sup>26</sup> Este contexto será apresentado e discutido no próximo capítulo.

Na próxima seção, apresentaremos os dilemas e desafios do Fórum ao participar do Comitê e a ambiguidade em lidar com a heterogeneidade da sociedade civil.

### **3.4. A PARTICIPAÇÃO NO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA**

Alguns meses após a criação do Comitê, foi lançado um decreto constituindo uma diretoria provisória, cuja função foi mobilizar para participação os diversos setores e segmentos sociais. Essa diretoria provisória tinha como representantes o governo federal; os estados pertencentes à bacia; os usuários de recursos hídricos (associação de irrigantes, de companhias de saneamento e empresas públicas – CHESF); a sociedade civil (ONGs, União de Prefeitos e o Fórum) e as prefeituras municipais. O Fórum começou sendo representado por um pesquisador da Universidade de Sergipe, mas a possibilidade de participar do Comitê gerou inúmeros debates. Conforme relata uma participante do Fórum (20/05/08):

Saiu a resolução da ANA<sup>27</sup> para criação do Comitê e a gente ficou um bom tempo discutindo se o Fórum participaria ou não. Foi uma discussão muito grande. Nós trouxemos aqui o pessoal da ANA para discutir como seria o Comitê, como seria o núcleo político que iria definir tudo.

Não interessava ao Fórum participar de maneira desarticulada do Comitê, pois, de acordo com o seu próprio decreto de criação:

O número de representantes, titulares e suplentes, de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua escolha e indicação, serão estabelecidos no Regimento Interno do Comitê.

Isto significava que participar desde o início do processo de constituição do Comitê era decisivo para que o Fórum influenciasse nas decisões de como a sociedade civil seria representada no Comitê. Ao mesmo tempo, era uma oportunidade de ganhar mais visibilidade como ator social com interesses na bacia, já que uma parte significativa da sociedade civil estava organizada e articulada com os estados (as associações de produtores rurais do agronegócio). Havia muita desconfiança em relação à participação, se o Fórum deveria investir nesse espaço ou continuar seu fortalecimento interno, enraizando-se nas regiões. A implementação do sistema descentralizado de gestão da água, ao mesmo tempo em que era considerada importante e necessária, num estado reconhecidamente autoritário<sup>28</sup>, era conflituosa para um coletivo em formação.

---

<sup>27</sup> Agência Nacional de Águas.

<sup>28</sup> A Bahia foi governada pelo grupo político de Antônio Carlos Magalhães – ACM por, pelo menos, duas décadas. ACM, ex-governador e senador, mantinha relações clientelistas com o poder central. Embora os

O Fórum, por fim, decidiu participar do Comitê e seu papel era articular e mobilizar a sociedade civil. Ciente de que seus aliados na resistência contra o projeto de Transposição não compartilhavam do seu projeto político, o Fórum precisava ter força para fazer diferença e não apenas legitimar os interesses divergentes dos seus. Aumentar sua participação era estratégico para aumentar a representação dos segmentos e interesses que ele defendia e representava, já que a categoria sociedade civil, da maneira como vem sendo definida nos comitês de bacia, comporta uma gama muito variada de atores sociais. O Fórum assumiu a dianteira deste processo e convocou uma audiência com o presidente temporário do Comitê (o ex-secretário executivo do ministro Sarney Filho).

Colocamos, com extrema clareza, que estávamos indignados e descontentes pelo fato da sociedade civil não estar participando das discussões e debates para a formação do Comitê da Bacia do Rio São Francisco, principalmente, pela emissão da Portaria nº 367, de 4 de outubro de 2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que relaciona apenas 3 representantes da sociedade civil, incluindo a UPB – União de Prefeitos da Bahia como entidade representativa da sociedade civil (Relato das audiências em Brasília, Fórum, 2001).

Ter a UPB como representante da sociedade civil significava aumentar mais ainda a representação dos segmentos governamentais, que já eram maioria. Pior ainda, significava dar legitimidade a prefeitos com trajetórias políticas diferentes, muitos deles opositores das entidades que compunham o Fórum, principalmente nas regiões do São Francisco. Entretanto, como as formas de participação seriam definidas no regimento interno do Comitê, era importante que o Fórum firmasse sua legitimidade desde o início. O Fórum passou a ser o espaço da sociedade civil para debate sobre as políticas do São Francisco;

Uma participante do Fórum avalia (20/05/08):

Existe uma diferença grande na sociedade civil, quando a gente olha um comitê tão heterogêneo. Quando eu digo heterogêneo é em termos de seis estados.

A desconfiança em relação à participação no Comitê foi discutida no seminário organizado pelo Fórum “Gestão participativa e revitalização”, conforme relatos deste seminário:

---

fenômenos do coronelismo e mandonismo correspondam a períodos históricos distintos do período de atuação de ACM (a era “Carlista”), alguns trabalhos atribuem práticas coronelistas e mandonistas a ele, inclusive pela utilização de um falso carisma, que “blindava” o estado de suas profundas contradições sociais e políticas e pela perseguição aos seus opositores (Ver MOTA, 2007, em AVRITZER, 2007). A gestão descentralizada da água na Bahia nunca foi estimulada, ao contrário da experiência dos estados do Ceará, São Paulo e Minas Gerais, que mesmo antes da lei 9.433 já haviam iniciado experiências de gestão compartilhada da água (Ver BRANNSTROM, CLARKE e NEWPORT, 2004).

O comitê atual é uma proposta neoliberal de conseguir lucro com a água; a política agrícola tem que ser mudada. É preciso trabalhar bem a consciência do povo ribeirinho que também destrói o rio (Sindicato Rural da região de Bom Jesus da Lapa/BA).

A água na política neoliberal é uma mercadoria, por isso, a composição do comitê. A lei é feita para servir um determinado grupo da comunidade. Sou contra a implementação do comitê agora. Precisamos definir linhas de ação (Cáritas NE3).

A participação do representante do Fórum no comitê foi fruto de várias discussões, pois inicialmente deveríamos ser contra o comitê, sua composição e função, mas resolvemos intervir por dentro e escolher um representante. É grande o número de municípios para a mobilização. Discordamos da composição do comitê. Temos que montar uma central de informações articulada para popularizar o conhecimento. Devemos montar um diagnóstico do rio para depois definir a linha de ação com avaliação permanente (FUNDIFRAN – Médio São Francisco).

Minas queria 50% das vagas no comitê. Chegou-se a um número de 30% para Minas; se considerar participação federal do estado chega a 40%. Ações foram feitas até com o presidente do Congresso para obtenção de 50%, isto tudo sem a participação da sociedade civil. Foi marcada uma reunião, dia 23, da diretoria provisória para marcar a data da instalação do Comitê. Estão espalhando que o Nordeste está contra Minas e isto não é verdade (Universidade Federal de Sergipe).

Dois aspectos principais sobressaem desses relatos. O primeiro é o reconhecimento de que a implementação do sistema descentralizado de gestão da água, com participação social, não era movida apenas por princípios democratizantes e inclusivos. A idéia de que a água passava a ter um valor econômico, textualmente explícito na lei 9.433, era vista com desconfiança, sobretudo numa região em que o acesso à água já era uma questão política e não apenas técnica. Por outro lado, participar do Comitê poderia ampliar as oportunidades políticas para o Fórum, se ele conseguisse ter mais membros para disputar as políticas. Era preciso achar os meios para isso, conforme mais relatos:

Os representantes do Fórum precisam se qualificar sobre a realidade da bacia, para poderem se posicionar. O Fórum precisa sistematizar mais as ações para as mesmas não serem tão esporádicas. Revitalização é mudar também nossa mente: é importante a qualificação para melhorar a representação. Poderíamos cobrar do comitê a revitalização do São Francisco, destacando-se a função socioambiental (Universidade Federal de Sergipe).

O objetivo é socializar com nossos representantes do comitê as informações das várias entidades que trabalham com o rio São Francisco, para conhecimento desta realidade. São estas entidades que têm compromisso com as aspirações reais da sociedade mais justa. Fomos nós que propusemos que fossem criadas as câmaras técnicas regionais para discutir as questões e apresentar alternativas (Secretário Executivo do Fórum).

O Fórum é um espaço aberto de debate relativo à problemática do São Francisco. É um elemento mobilizador das comunidades ribeirinhas. As pessoas têm dificuldade de participar. Mobilizar todos na bacia para discussão. Em Juazeiro tivemos 100 entidades para eleger 1 representante. Iremos lutar por um comitê paritário e tripartite (FUNDIFRAN – Médio São Francisco).

O primeiro relato defende a necessidade de aprofundamento técnico como base para a capacidade de proposição, ou seja, a qualidade da intervenção do Fórum dependia de um refinamento técnico especializado para algumas questões; no segundo relato, novamente a diferenciação do Fórum dentro do que é considerado sociedade civil; e, no terceiro, o papel mobilizador, não mais apenas um espaço aberto de debates. Caminhando nessa direção, o Fórum poderia ter mais condição de deslegitimar interesses que não eram os seus e de pautar propostas de acordo com seu projeto político.

A proposta então aceita pelo Comitê foi a de criar Câmaras Consultivas, que foram viabilizadas com recursos da ANA. Com uma agenda de reuniões em cada região – Alto, Médio, Submédio e Baixo –, as Câmaras produziram documentos e propostas de acordo com suas especificidades e o Fórum pôde mobilizar a sociedade civil para participar desses momentos. Foi nesses espaços propiciados pelas Câmaras consultivas que pescadores, indígenas, assentados, quilombolas e ribeirinhos tiveram maior possibilidade de estar presentes e intervir.

Nesse processo de participação, mais conectado à inclusão da população local, foi sendo revelado qual era o papel das entidades do Fórum que atuavam na capital, como relata um membro do Fórum (22/05/08):

A gente nunca foi membro do Comitê; participamos de várias reuniões, mas achando que a sociedade civil deveria ser representada no Comitê mais pelas entidades que têm base lá mesmo. Dávamos o suporte, o apoio, mas não disputaríamos uma vaga, a não ser que fosse em outras circunstâncias. Nas circunstâncias que se apresentaram, de eleição, a gente incentivou a participação das entidades locais. E a gente podia ir às reuniões, podia articular e potencializar o trabalho.

O trabalho de apoio às entidades locais foi extremamente necessário nessa etapa de formação do Comitê. Havia uma pauta técnica extensa, pois, nesse início, além da mobilização para a composição da diretoria de fato, também estavam em jogo as diretrizes para a construção do Plano de Bacia, principal instrumento de planejamento do uso dos recursos hídricos. O governo federal já havia produzido estudos<sup>29</sup>, mas, para poder incluir

---

<sup>29</sup> Principalmente a partir do convênio com o GEF/PNUD/ANA.

suas demandas, a sociedade civil precisava se apropriar dessas informações. Por isso era preciso ter algum representante do Fórum no Comitê, com nível superior.

A agenda do Comitê nunca foi pequena e, de fato, consumiu bastante tempo do Fórum. Além da especificidade técnica, havia um processo político intenso de disputa dos governos estaduais para legitimar o Comitê como o principal organismo de defesa dos interesses do São Francisco – o que, no fundo, significava que eles queriam obter mais recursos para seus estados e inviabilizar o projeto de Transposição. Embora o Fórum também quisesse mais investimentos na bacia, por meio de um programa de revitalização, e combater o projeto de Transposição, os seus motivos não eram os mesmos daqueles governos. O Comitê era um aliado estratégico do Fórum. Isto significa que era um aliado que não compartilhava do seu projeto político, apesar de assumir posições políticas semelhantes.

Além disso, a forma de representação da sociedade civil, proposta pelo decreto que instituiu a diretoria provisória do Comitê, só indicou um representante da população local, que era a Associação dos Irrigantes da Bahia – AÍBA, cujos integrantes – em sua maioria, do setor agrícola do Oeste da Bahia - eram mais caracterizados como empresários do agronegócio do que como a população local que o Fórum representava. Conforme mostra uma participante do Fórum (20/05/08):

Essa é a posição do Oeste: nós temos uma demanda de água que o São Francisco não atende e como é que essa região ainda é a que vai estar jogando água pra cima? Quando você chega no Submédio, a situação é mais gritante ainda, porque ali as pessoas sentem as cruzeiras de um clima que é muito forte e altas taxas de evaporação. Até hoje o pessoal do Oeste ainda continua dizendo: olha, nossas taxas de evaporação são altíssimas; esses estudos aí estão subdimensionando essas taxas de evaporação. Isso é com base nos técnicos, que cada um daqueles grandes usuários ali tem seus técnicos, que fazem os seus estudos e sabem o que está passando.

Nenhum dos segmentos que o Fórum representava (ribeirinhos, assentados, pescadores) estava indicado para uma vaga pelo decreto, apenas o próprio Fórum e o Projeto Manuelzão<sup>30</sup>. Vale ressaltar que no caso deste Comitê, como em todos os comitês de rios federais (cuja dominialidade das águas é da União), o governo federal é um ator com interesses específicos e não apenas um mediador de conflitos. Em comitês de bacias estaduais ou municipais o governo federal nem participa, o que não significa que diminua a quantidade de representantes do setor público. No caso do São Francisco havia cinco

---

<sup>30</sup> Projeto de extensão da Universidade Federal de Minas Gerais que tem por objetivo promover a revitalização da bacia do Rio das Velhas.

estados com interesse (Minas, Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco) mais o governo federal e uma sociedade civil pouco representada.

O contexto de constituição do Comitê e construção do Plano de Bacia, portanto, era marcado por um falso consenso. Apesar de ser contrário à Transposição e a favor da revitalização, o Comitê reunia interesses conflitantes. O relato de uma participante do Fórum (20/05/08), atesta este argumento:

Não existia dúvida de que o Comitê do São Francisco era contrário à Transposição, desde o início. Então, pra mim, era claro que ele era contra a Transposição. Principalmente a Bahia. A Bahia tinha uma posição contrária, fechada. E vimos isso, claramente, em todas as reuniões que a gente participou, de elaboração do plano. Não existiam dúvidas. A decisão de elaborar o plano de bacia foi uma estratégia de luta contra a Transposição. A gente aproveitou essa oportunidade para colocar como contraproposta, não como contraproposta à Transposição, mas como caminhos de análise dessa solicitação de uso externo, o conhecimento das reais necessidades e disponibilidades hídricas da bacia. Para fazer isso era necessário conhecer, muito claramente, quanto é que havia de água na bacia e quais eram as suas reais demandas, para depois se posicionar com relação à solicitação externa. E aí o governo federal topou: já que vocês querem um plano para dizer se são ou não a favor da Transposição, então que se faça um plano<sup>31</sup>.

Esse consenso absoluto tinha os seguintes pontos convergentes: não havia água sobrando na Bacia do São Francisco; havia uma ineficiência no uso e no seu gerenciamento. As explicações para os usos conflitantes e o mau gerenciamento eram dissenso no Comitê, pois, enquanto o Fórum alegava preponderantemente razões políticas, outros segmentos alegavam falta de investimentos e priorização. A finalidade do gerenciamento, portanto, era ponto de disputa, pois ter mais água tinha significados bem diferentes para os diversos grupos sociais.

O Comitê decidiu então criar uma Câmara Técnica para acompanhamento do Plano, que manteve uma dinâmica de discussão com as Câmaras Consultivas Regionais, conforme o texto da própria deliberação:

Parágrafo § 1º. A elaboração do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do São Francisco será acompanhada e avaliada pela Câmara Técnica de Planos e Projetos do CBHSF e pelas Câmaras Consultivas Regionais, conforme previsto no Termo de Referência e no cronograma de trabalho.

Parágrafo Único. A Câmara Técnica de Planos e Projetos do CBHSF deverá informar e colher sugestões das Câmaras Consultivas Regionais visando o aperfeiçoamento do Termo de Referência, repassando-as ao Grupo Técnico de Trabalho previsto no art. 1º desta Deliberação.

---

<sup>31</sup> Na verdade quem elabora os Planos de Bacia é a ANA; o Comitê supervisiona, participa, subsidia, mas não é o responsável por sua elaboração.

Isto fez com que a elaboração do Plano de Bacia fosse mais participativa, tanto no que se refere à diversidade de segmentos representados, quanto às regiões. O Plano foi aprovado em 2004, em meio a um cenário bastante conflituoso, já que o novo governo havia retomado o projeto de Transposição. Mas qual foi a avaliação feita pelo Fórum dessa sua participação na política institucionalizada e da sua aliança com atores sociais tão heterogêneos?

Por um lado, existe a percepção de que a “batalha institucional” foi ganha, ou seja, o Fórum conseguiu participar da construção do plano de bacia não como mero espectador, mas como um ator propositivo e com legitimidade. Para um membro do Fórum (28/03/08), a decisão tomada pelo Comitê é coerente e um reflexo da atuação da sociedade civil:

O Comitê estava no processo de construção do plano decenal. Então muitas forças do Fórum foram levadas a fazer com que o Comitê tomasse uma posição, dentro da construção do plano decenal, que levasse a ter uma posição contrária à Transposição. Nesse mesmo período, aconteceram várias conferências do estado e também todo o processo de articulação e mobilização para garantir que no plano decenal saísse uma medida contrária à Transposição e nas conferências também<sup>32</sup>. E nisso nós conseguimos sucesso. No plano decenal a posição do Comitê é extremamente coerente, do ponto de vista técnico, do ponto de vista jurídico, do ponto de vista de todos os elementos ambientais e sociais e levam a dizer que tem uma possibilidade da água sair da bacia, mas dentro de um limite e com outra finalidade.

Para outra integrante (22/05/08), a participação do Fórum no Comitê também foi vitoriosa, pois conseguia mobilizar setores técnicos importantes para as discussões do Comitê:

Minha avaliação do Fórum é um pouco essa, de que ele foi muito importante e conseguiu ter uma vida mais ativa no momento em que o debate institucional estava mais forte. Ele tinha esse papel preponderante, porque reunia assessoria jurídica, entidades com vasta experiência na discussão ambiental e na discussão sobre as águas, os técnicos do CREA que participavam do CONSEA, e o Gambá que também tem assento aqui nos órgãos estaduais, e foi se confundindo, foi perdendo um pouco seu eixo, quando este debate institucional começou a mostrar seus limites.

Outro membro do Fórum (19/05/08) reconhece que este teve um papel importante, mas adverte para a heterogeneidade dos atores que também tinham interesse na posição tomada pelo Comitê:

Eu diria assim: nós passamos pela experiência de usar o Comitê e vivemos a experiência do poder e do limite do Comitê. Enquanto tripartite, são

---

<sup>32</sup> Neste momento, no início do governo Lula, foram realizadas várias conferências para proposição de políticas públicas, como, por exemplo: Meio Ambiente, Segurança Alimentar e Juventude.

interesses irreconciliáveis, uma vez que há confluência de interesses entre o poder público e os grandes usuários. Então os pequenos usuários da sociedade civil dentro do Comitê estão ali mais pra legitimar do que... Mas claro que na discussão da Transposição o esforço que o Fórum fez junto com o Ministério Público da Bahia<sup>33</sup> foi decisivo para que o debate no Comitê tivesse o desfecho que teve.

O Fórum tinha conseguido, a partir da sua influência no Comitê, mostrar que a Bacia do São Francisco não era apenas uma fonte de água disponível para captação. O plano decenal propôs uma forma de conciliação dos interesses dentro da bacia, na medida em que priorizou as ações de revitalização do São Francisco como uma ação que interessava a todos: a uma parte empresarial da sociedade civil, que considerava que a revitalização melhoraria a qualidade da água e dos solos, atraindo mais investimentos para o seu setor; às próprias agências estatais – CODEVASF e CHESF – que dariam continuidade aos planos de expansão da irrigação e geração de energia<sup>34</sup> e, finalmente, à população local, particularmente os segmentos cujos modos de vida estão ligados ao rio.

O Fórum também entendeu, por outro lado, que esta arena tinha os seus limites políticos e técnicos. Para os desafios colocados nesse momento, a mobilização para intervir na política institucionalizada teve um papel importante. Aumentou a representação da sociedade civil, incluindo segmentos que não seriam incluídos naturalmente sem a influência do Fórum. Atualmente, no Comitê, povos indígenas, quilombolas e pescadores têm representação, além de ter uma Câmara Técnica de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais<sup>35</sup>. Outro ponto positivo foi incluir novas bases para o conceito de revitalização, que, assim como a Transposição, é um grande objeto de disputa entre os atores.

Entretanto, passada a fase da participação institucional, principalmente a partir da nova conjuntura, em que a Transposição fora uma promessa de campanha do presidente Lula, o Fórum passou a viver um momento de crise e enfraquecimento do seu poder de influência. As alianças feitas no Comitê não eram adequadas para os desafios que estavam por vir. Um membro do Fórum (28/03/08) adverte sobre o fato de que a Transposição era uma decisão tomada pelo governo, que estava disposto a coibir protestos:

---

<sup>33</sup> O Ministério Público da Bahia coordena uma ação integrada de todos os ministérios públicos da bacia do São Francisco, por meio do Núcleo São Francisco. Todas as ações jurídicas propostas pelo Fórum foram apoiadas pelo Ministério Público, que participava de muitas reuniões.

<sup>34</sup> Além das barragens já existentes no rio São Francisco, operadas pela CHESF, existem mais 3 planejadas: Riacho Seco (encontra-se na fase de estudos de viabilidade), Pedra Branca (ainda sem os estudos de viabilidade, principalmente por alagar territórios indígenas) e Pão de Açúcar (ainda sem autorização da agência reguladora, a ANEEL). Riacho Seco e Pedra Branca são hidrelétricas inseridas no PAC e são localizadas no Submédio; Pão de Açúcar no Baixo.

<sup>35</sup> Isto não significa que todos os interesses destas populações são contemplados no cotidiano das discussões do Comitê; ao contrário, mereceria um estudo mais aprofundado sobre o que se alcançou a partir desse aumento de representação.

Do ponto de vista institucional, a sociedade civil conseguiu isso, só que o governo tinha uma posição – e não só para a Transposição, isso serve para várias políticas do governo – que estava decidida, e que independente da forma e da garantia da participação, dos status e do formato que o Estado brasileiro construiu de democracia, que é conselho, que é conferência, que é comitê, o governo não aceitou, como até hoje não aceita os protestos como foram determinados.

Outro membro (19/05/08) conclui que o tipo de resistência necessário não seria suprido com a participação institucional e que talvez o próprio Fórum tivesse começado a apresentar seus limites de intervenção:

Então, passada essa fase, de fato, ainda que continuasse, a luta institucional acabou ganhando um campo que não era, eu diria, tanto do amplo leque que se representava no Fórum. Era muito mais dos movimentos populares, das organizações de base. O acampamento, o canteiro de obras, a tomada de ponte, alguma coisa que o Fórum esteve presente, mas não teve a face de quem era que estava à frente disso.

Por outro lado, outra participante (22/05/08) ataca a visão dicotômica, que não acredita que a interferência no Estado seja importante para atingir os objetivos de determinada luta social:

Eu acho que a gente vive uma falsa dicotomia aí também, que começou a criar essa cisão entre as entidades que estão lutando lá na ponta e as que insistem mais no debate com os órgãos públicos, que é importante para você fazer a troca de informações lá na ponta. É importante também estar trocando as informações que estão sendo gestadas dentro do governo.

De maneira geral, aparece a fragilidade do Fórum em contextos em que o governo está decidido a tomar uma posição, independente da participação social. Trata-se do reconhecimento de que as estruturas da política institucionalizada nem sempre dão conta das divergências existentes entre Estado e sociedade. Essa constatação gerou uma crise no Fórum, que começou a questionar o próprio posicionamento, sua própria identidade. Caminhava para uma decisão entre continuar como uma rede de Fóruns regionais, com acesso às políticas, ou se reposicionar e construir uma identidade mais contestadora, mais ligada ao campo de ação dos movimentos sociais.

### **3.5. PARTICIPAÇÃO NUM CONTEXTO DE DISPUTAS, ALIANÇAS E DILEMAS**

O início do Fórum foi marcado pela livre iniciativa de vários segmentos da sociedade civil que atuavam direta ou indiretamente na Bacia do São Francisco. Cada participante tinha a sua história e não necessariamente estavam integrados em outros campos de ação coletiva. Ao criar o Fórum, foi necessário também construir, ainda que não explicitamente,

um projeto político a partir do qual esses integrantes se identificassem e que servisse de norte para suas intervenções.

Na acepção apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 39), os projetos políticos “não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas”. No caso em questão, tentamos demonstrar que, embora o Fórum seja um coletivo recente (firmado nos anos 2000), o histórico dos atores que o constituíram está imerso em estruturas de poder, formas culturais e relações políticas mais profundas, que viabilizaram que ele pudesse ter um posicionamento na sociedade em relação às questões do São Francisco. Compreender a formação de uma identidade coletiva “em defesa do São Francisco” implica em reconhecer as influências da diversidade de atores que o formaram e das relações que estabelece com outros atores da sociedade civil e com o Estado.

Os projetos políticos mantêm íntima vinculação com a ação política e o seu processo de síntese envolve as diversas identidades coletivas que o compõem (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 40-41). Na análise de Silva (2002) “as articulações em rede criam condições para que projetos políticos, espaços e linguagens sejam compartilhados” (p. 143). Este exercício de construção coletiva proporciona a construção de projetos políticos comuns e, “na medida em que passam a ser expressos por um ator coletivo, esses projetos ganham mais força para entrar na agenda pública da sociedade” (p. 179).

Ao defender a mudança de um modelo de desenvolvimento – o que, no fundo, sempre foi a grande justificativa para a resistência ao projeto de Transposição e para a defesa de uma idéia específica de revitalização – o Fórum pôde identificar seus opositores: os grandes projetos (cujo maior exemplo era a Transposição), os projetos de irrigação (principalmente por consumirem muita água numa região em que a população tem dificuldade de acesso à água; os grandes proprietários rurais, que são atores da sociedade civil que não compartilham da mesma visão de mundo que os participantes do Fórum); e as barragens. Mas, paradoxalmente, todos os atores do São Francisco defendiam a revitalização, embora fosse um conceito também em disputa. Para atingir alguns de seus objetivos, o Fórum, que ainda não era uma referência para a sociedade, aliou-se estrategicamente a interesses divergentes dos seus. Num ambiente político de intensas disputas, os atores precisam ter a possibilidade de modificar não apenas suas estratégias, mas seus projetos, suas identidades, inserindo elementos novos, abrindo novas perspectivas.

De maneira mais ampla, dois projetos atualmente parecem sobressair da cena política na América Latina: o neoliberal e o democrático participativo. Constituem duas polaridades e em torno deles se organiza a disputa política (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 43). No caso do São Francisco, mais especificamente quando entra em cena o Comitê, a percepção desses dois projetos é mais nítida. Claramente vinculada à necessidade de estabilizar os conflitos em torno do uso da água no Brasil, a Política Nacional de Recursos Hídricos, na qual os comitês de bacia são um elemento central, possui também uma finalidade neoliberal, na medida em que destaca o valor econômico da água.

Entretanto, os espaços criados pela implementação do Comitê são disputados também por atores vinculados ao projeto democrático-participativo. Ao invés de aceitar que a representação da sociedade civil no Comitê fosse feita por um conjunto de ONGs que mantinham pouca vinculação com a população local, o Fórum conseguiu incluir segmentos da população local que não teriam voz de outra forma, ou a curto prazo. A forma de funcionamento das Câmaras consultivas, a representação direta de indígenas, quilombolas e pescadores estão claramente vinculadas a princípios democráticos.

Na análise de Abers e Keck (2008) a participação é indireta nos conselhos gestores de políticas públicas (ex. conselhos de segurança alimentar, comitês de bacia), “ao contrário do orçamento participativo, onde, em princípio, os participantes das assembleias são os próprios cidadãos” (p. 100). Nesse sentido, “os participantes da sociedade civil são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidos por outras organizações”. A questão é que esta não é uma escolha autorizada pela população que essas organizações dizem representar. Isto diminui o potencial democratizante desses espaços, que foram conquistados por amplas lutas da própria sociedade civil, principalmente dos movimentos sociais. Abers e Keck (2008) argumentam que estudos sobre os comitês de bacia<sup>36</sup> “encontraram poucas evidências de que eles contribuem, de fato, para que as vozes dos excluídos sociais e políticos sejam ouvidas pelo Estado” (p. 103).

No caso do Comitê do São Francisco, já havia um ambiente político complexo de disputa pelo uso da água, antes mesmo de sua instalação. Os conflitos atingiam principalmente as populações mais vulneráveis, para as quais o rio São Francisco é a principal fonte de sobrevivência. O Fórum era um coletivo cujo objetivo estava relacionado à realidade desses segmentos sociais (pescadores, assentados, comunidades tradicionais),

---

<sup>36</sup> Trata-se do projeto Marca D'água, cujo objetivo é acompanhar e pesquisar a implementação dos comitês de bacia no Brasil durante 10 anos. Ver: <http://www.marcaagua.org.br>.

entretanto não considerou suficiente a forma de representação desta diversidade da maneira como proposta pelo Estado, por meio de sua agência reguladora, a ANA.

Abers e Keck (2008) reúnem algumas explicações para a distância entre a população local e o Estado no caso dos comitês de bacia. A primeira, já dita, deve-se ao fato dos indivíduos que compõem esses espaços não serem representativos de classes populares, o que também está relacionado ao fato de muitos conselhos requererem altos níveis de escolaridade, pois as políticas são complexas e especializadas. A segunda é a fragilidade dos laços entre as populações e seus representantes, que acaba por favorecer que os representantes tendam a defender interesses pessoais e não os daqueles que supostamente representam. O mesmo se observa no setor governamental cujos representantes são funcionários com pouca ou nenhuma capacidade de decisão. Por fim, freqüentemente os órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, fazendo com que as chances de intervenção da sociedade civil sejam pequenas (p. 103-104).

As dificuldades enfrentadas pelo Fórum em sua participação no Comitê são ainda mais significativas quando o grupo participante de um conselho busca em seu projeto político transformar a realidade e as relações de poder dentro da sociedade civil e em sua relação com o Estado. Por meio de sua experiência no Comitê, o Fórum percebeu os limites desse sistema de representação e participação, que pouco contribuiu para a transformação da vida das populações mais vulneráveis, apesar das conquistas obtidas.

Uma combinação frutífera entre mobilização social e espaços institucionalizados de políticas públicas nem sempre é simples, pois essas são arenas freqüentemente disputadas por interesses muito divergentes. Segundo Abers e Keck (2004) “os especialistas em recursos hídricos não esperavam tamanha dificuldade na implementação da nova legislação” (p. 58); eles não conseguiram antever que a descentralização da gestão não é uma tarefa burocrática, mas um exercício político em que o Estado quase nunca consegue ser um mediador imparcial; é, freqüentemente, um ator heterogêneo, com interesses específicos.

Ao analisar os discursos dos conflitos em torno do projeto de Integração (Transposição), Viana (2005) observou a predominância de argumentos emocionais e técnicos como forma de manipular os interesses políticos, em todos os segmentos (governos, sociedade civil, Comitê, etc). Além disso, a autora avalia que o governo federal assumiu uma postura centralizadora e autoritária. No caso do papel do Fórum e da sociedade civil, Viana ressalta o quanto sua prática tem um potencial transformador:

A prática social é, portanto, articulada e transformadora. O desenvolvimento e o fortalecimento dos espaços de discussão, bem como a difusão de idéias e ideais coesos são méritos do setor. Se os demais setores utilizam-se do que chamamos de armas para manipulação de dados e de processos como as audiências públicas, o mesmo ocorre na sociedade civil organizada, onde a descoberta da força da coletividade surpreende até mesmo instituições e representantes do governo federal, tradicionalmente acostumados à apatia da sociedade frente às decisões públicas. (...) A identificação com o tema de discussão agrega e mantém unidos rivais políticos locais, instituições historicamente concorrentes, indivíduos social e culturalmente diferentes e saberes historicamente entendidos como contrários. Logo, apresenta mudanças sociais efetivas e em construção (p. 130-131)

Ou seja, o mérito de toda a movimentação proporcionada pelo Fórum, ao tornar público o debate em torno das principais políticas para o São Francisco, aproxima-se da concepção apontada por Abers e Keck (2008):

Todas essas abordagens sugerem, de diferentes formas, que a contribuição das associações da sociedade civil para a democracia não tem a ver, necessariamente, com o fato de representarem ou falarem em nome de outros. A importância da sociedade civil na vida pública reside em seu papel como arena para expressão de diversidade.

Se os espaços institucionais falham em seus mecanismos de representação da população, a atuação da sociedade civil pode ser determinante para algum tipo de exercício democrático, aquecendo e vitalizando discussões, dando publicidade, criando coesão entre setores aparentemente divergentes. A definição do que é ou não é sociedade civil está profundamente imbricada na trajetória política de cada contexto. No caso das políticas de recursos hídricos, Lucini (2007, p. 3-4) argumenta que diferenças nas leis estaduais de recursos hídricos, podem levar a diferenças na forma como as vagas são destinadas à sociedade civil<sup>37</sup>.

De maneira análoga, Brannstrom (2004) argumenta que o tipo de participação da sociedade civil nos comitês de bacia está relacionado ao que cada estado entende e delinea institucionalmente como participação. Assim, no caso do estado da Bahia, a baixa participação da sociedade civil em determinado comitê de bacia deveu-se também ao fato do Estado ter investido mais na desconcentração de suas próprias agências do que em processos educativos no âmbito da sociedade civil.

---

<sup>37</sup> Como exemplos, a autora cita os estados de São Paulo e Santa Catarina. No primeiro caso, a divisão entre poder público estadual, municipal e sociedade civil é igualitária e as vagas dos usuários são distribuídas em cada segmento. Em Santa Catarina, o segmento de vereadores é considerado como sociedade civil.

No caso do São Francisco, principalmente por sua confluência com a região semiárida, a reforma no sistema de gestão das águas não poderia deixar de ser influenciada por práticas políticas históricas:

a cultura de “privatizar” o uso da água; as decisões governamentais tomadas de forma descentralizada; as ações assistenciais que caracterizam os períodos de seca; o desinteresse e a ausência de iniciativa dos usuários e da sociedade na busca de alternativas para gestão sustentável dos recursos hídricos (GARJULLI, 2003, p. 38)

Isto também é válido para a própria sociedade civil: a maneira como ela age e como se posiciona está relacionada ao contexto histórico-político em que atua. Cardoso (2003) assinala exatamente que o recorte de bacia hidrográfica não necessariamente passa a ser uma referência identitária para os atores sociais que se interessam pela gestão das águas:

alianças políticas em torno da água não necessariamente se estruturam a partir dessa organização geográfica. Problemas como escassez de água, seca, contaminação dos rios, construção de barragens, uso abusivo da água para fins de irrigação ou industrial, entre outros, facilmente extrapolam os limites da bacia e, conseqüentemente, a configuração dos atores políticos envolvidos tem outro formato. (p.40)

Para os limites que os espaços institucionalizados de políticas públicas impõem às construções democráticas, o Fórum cumpriu o seu papel de mobilizador da sociedade civil. Aproveitando o espaço do Comitê, participou de inúmeros debates em rádios, televisão, jornais e organizou diversos atos públicos, tornando explícito aquilo que poderia continuar sendo discutido em esferas burocráticas e privadas da política. Mas isso não significa que o Fórum conseguiu alcançar o seu projeto político, ou mesmo construir relações ideais democráticas. Será que as alianças estabelecidas naquele momento seriam mantidas no novo contexto brasileiro, em que o projeto de Transposição fora uma promessa de campanha do presidente Lula, e que muitos segmentos da sociedade civil passaram a compor os quadros governamentais? Seria mais adequado romper com as arenas institucionalizadas e retomar um campo de ação mais específico dos movimentos sociais e das organizações populares? Conforme argumenta Silva (2002):

Se, por um lado, a disponibilidade de interlocução acenada por uma agência governamental abre possibilidades para a democratização dos processos de formulação de políticas, por outro, essas possibilidades podem encontrar um limite muito concreto, caso a correlação de forças existentes no conjunto do governo não lhes seja favorável (p. 180).

O conteúdo de conceitos como participação e mobilização não é o mesmo em todos os contextos. A partir da correlação de forças que se interpõe em cada conjuntura, esses conceitos variam muito, principalmente no que se refere ao seu potencial de

democratização. A disputa pela construção democrática não depende apenas da criação de instituições formais, mas, sobretudo, do quanto se interfere nas partilhas de poder, como meio para interferir nas relações sociais.

Conforme adverte Sayago (2000, p. 45), nos contextos em que não está em jogo questionar a ordem social vigente, “a participação torna-se penosamente instrumental”. Embora a sociedade civil tenha um potencial democratizante, alcançar os níveis desejados de relações mais justas depende de muitos fatores, inclusive do quanto o próprio Estado está disposto a modificar seus processos.

No próximo capítulo, apresentaremos a nova conjuntura política estabelecida pelo governo Lula e os seus impactos na capacidade de mobilização do Fórum, bem como na defesa do seu projeto político.

## 4. ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE CIVIL E (DES)MOBILIZAÇÃO SOCIAL

O objetivo desse capítulo é discutir como uma nova configuração do Estado modificou as relações entre governo e sociedade civil organizada. A ampliação de alguns canais de diálogo com organizações da sociedade civil, a incorporação de lideranças de tais organizações nas estruturas do governo e a parceria na execução de políticas públicas ocasionaram uma conjuntura de arrefecimento da capacidade de mobilização do Fórum.

As três primeiras seções apresentarão a forma como as duas principais políticas relativas ao São Francisco - a Revitalização e a Transposição - foram organizadas no primeiro mandato do governo Lula, que as integrou num único projeto. Essa conjuntura proporcionou um ambiente bastante ambíguo para o Fórum, na medida em que, para conseguir implementar a Revitalização, teria que apoiar a Transposição, projeto que sempre contestou. A seção seguinte discute a crise que se instaurou no Fórum em decorrência dessa situação de ambiguidade. As quatro últimas seções discutirão o contexto em que foi realizada a primeira greve de fome pelo bispo D. Luiz Cappio e a resposta política do governo federal.

### 4.1. O SÃO FRANCISCO E O PT

As questões do rio São Francisco eram discutidas no PT, no âmbito de sua Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>38</sup> - SMDA. Era uma instância que reunia o núcleo dos ambientalistas do partido<sup>39</sup> e, embora contasse com certa organização, não era majoritária em grande parte das decisões estratégicas. Todos os programas de governo que o PT apresentou à sociedade foram precedidos de plenárias e encontros da SMDA. Um membro do Fórum<sup>40</sup> (12/04/08) relata que o núcleo forte do PT não tinha formação ambientalista, era muito mais voltado para outras questões:

Você tinha um certo núcleo dos ambientalistas mais históricos do PT. No Rio Grande do Sul, esse grupo era maior; em São Paulo, nem tanto, era pouco expressivo em relação aos sindicalistas. Mas o núcleo forte de poder dentro do PT, que era o pessoal que veio do sindicalismo e da esquerda

<sup>38</sup> Esta Secretaria surgiu da organização de lideranças ambientalistas do PT e inicialmente foi chamada de Sub-Secretaria de Ecologistas da Secretaria Nacional de Movimentos Populares. Nas eleições de 1989, sugestões desta instância foram incorporadas ao programa de governo de Lula. "O assassinato de Chico Mendes e a solidariedade da direção do partido asseguraram algum interesse de setores do partido para essa 'nova' questão ambiental, ainda que vista como meramente setorial". Várias conferências aconteceram e hoje este núcleo foi institucionalizado na Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento – SMAD (PT, 2009).

<sup>39</sup> Já fizeram ou ainda fazem parte deste núcleo: Chico Mendes, Marina Silva, Cláudio Langone (Secretário Executivo do MMA, quando Marina Silva era ministra), João Bosco Senra (Secretário de Recursos Hídricos do MMA, governo Lula), Fernando Ferro (deputado federal, um dos autores da Proposta de Emenda Constitucional que cria o Fundo de Revitalização do São Francisco), dentre outras pessoas.

<sup>40</sup> Filiou-se ao PT na década de 1980 e saiu do partido no primeiro mandato do presidente Lula.

tradicional - Zé Dirceu, Dilma Rouseff etc - esse pessoal nunca teve nenhum tipo de formação mais aprofundada em relação à questão ambiental. Eles têm ainda, majoritariamente, uma visão muito atrasada em relação à questão ambiental, vista ainda como floresta, índio, bichinho, alguma coisa assim, que é legal, é bom, mas não conseguem fazer a conexão disso com opções de desenvolvimento para o país.

A própria formação do partido, com forte base sindical, era mais ligada à concepção desenvolvimentista do que ao ambientalismo, que, na época do surgimento do PT, estava em plena ebulição. As questões ambientais não eram, portanto, questões centrais do partido, sempre foram mais periféricas. Embora o partido tivesse uma posição contrária ao projeto de Transposição, isso refletia muito mais a visão deste núcleo do que a visão global do PT. Para o mesmo membro do Fórum (12/04/08), apenas o núcleo dos ambientalistas tinha domínio sobre a temática do São Francisco:

Em relação não só à Transposição, mas a várias questões ligadas à crítica ao desenvolvimentismo, ao modelo de desenvolvimento, acho que enquanto não cabia ao PT um peso muito grande nas decisões para o país, a opinião válida era a opinião dos ambientalistas, mesmo porque isso não era um assunto importante. Então podia até ter a melhor posição, a mais bonita, a mais radical, porque isso não era um assunto central. Então ele nem era debatido em muita profundidade, dentro do partido. Aquilo que a Secretaria de Meio Ambiente, o Núcleo de Ecologistas, apontava como programa de governo, como proposta, como pauta política, era feito, mas não era algo que estivesse enraizado dentro do partido para fora desse grupo muito pequeno, que sabia do que estava falando, tinha visão clara e sabia que essa crítica do desenvolvimentismo era importante e que ela tinha conseqüências nas políticas centrais para o país.

Laxe (19/07/08), que foi coordenador do Programa de Revitalização do São Francisco do Ministério do Meio Ambiente no primeiro mandato do presidente Lula, e também é filiado ao PT, relembra que a resistência à Transposição sempre foi, de alguma forma, apoiada por petistas:

O projeto de Transposição tinha sido discutido pelo PT, na verdade, desde 1996, 1998. Houve diversas discussões sobre o projeto de Transposição, organizadas tanto por setores do partido, quanto, principalmente, pela Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento, da qual os últimos secretários foram, pela ordem, Joney Viana, Marina Silva, João Bosco Senra, Chico Floresta e o Fernando Ferro. E a posição era contrária à Transposição do São Francisco, textualizada, inclusive, no programa de governo. A [resistência] à Transposição foi uma das forças principais dos movimentos sociais da esquerda, muitas relacionadas com o PT, que sustentaram os argumentos para a paralisação [do projeto de Transposição] em 2000-2001. Inclusive, as ONGs que puxaram eram duas ONGs ligadas a petistas.

Havia, portanto, uma discussão localizada sobre o projeto de Transposição e, a partir dela, o partido tinha um posicionamento. Pode-se deduzir, inclusive, que a própria discussão

sobre a situação do rio São Francisco, não apenas a proposta do projeto de Transposição, nunca foi feita pelo conjunto do PT. Alguns deputados, vereadores, prefeitos e governadores, além de alguns militantes, tinham conhecimento da situação, mas não tinham muita visibilidade. As questões do São Francisco eram vistas como um problema regional e nunca foram debatidas com muita ênfase dentro do PT. Antes de Lula ser eleito, era até coerente que o PT tivesse uma posição contrária, mas para se opor politicamente ao governo de Fernando Henrique Cardoso, e não por algum conhecimento profundo.

Nem a Transposição, nem a própria situação do São Francisco era considerada uma questão essencial para o país, embora o rio seja chamado de “rio da unidade nacional”. Durante muito tempo, a discussão permaneceu localizada, como uma questão do Nordeste, restrita, portanto, aos sabores e dissabores das teias políticas nordestinas. Como a questão ambiental não tinha posição de destaque, a revitalização do São Francisco não era prioridade do partido, mas somente de alguns de seus representantes. Sem originalmente estar no programa de governo do candidato Lula, a Transposição virou promessa na campanha presidencial de 2002, principalmente no 2º turno, em que era necessário conseguir mais votos para derrotar o candidato do PSDB<sup>41</sup>, José Serra. Ciro Gomes, candidato pelo PPS<sup>42</sup>, ex-governador do Ceará e conhecido defensor da Transposição, declarou apoio a Lula, que passou a discursar sobre o projeto<sup>43</sup>. Portanto, foi por seu forte apelo emocional e político, e não por convicção técnica, que a Transposição passou a ser um projeto prioritário para a coligação política que elegeu o candidato Lula.

#### **4.2. O SÃO FRANCISCO NO PRIMEIRO GOVERNO LULA**

O governo Lula foi composto por uma ampla aliança com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, e novas oportunidades políticas de participação social foram visivelmente criadas. Com menor disposição repressora e com mais disposição para o diálogo, diversas ações que eram demandadas pelo conjunto da sociedade civil tornaram-se possíveis. Muitas lideranças da sociedade civil aproximaram-se do governo, conseguindo influenciar no desenho das políticas. No caso em questão, a própria construção do programa de Revitalização é um exemplo de oportunidade de participação que foi concretizada no governo Lula.

---

<sup>41</sup> Partido da Social Democracia Brasileira.

<sup>42</sup> Partido Popular Socialista.

<sup>43</sup> Principalmente nos estados do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Conforme argumentam Jenkins (1995), Jenkins e Klandermans (1995) e Burstein (1995), a compreensão da maneira como movimentos sociais e grupos contestatórios agem está relacionada também às configurações que o Estado assume nos diversos contextos políticos. Acessar o Estado é um dos objetivos de muitos segmentos da sociedade civil, pois pode garantir que seus objetivos mais amplos, ou seus projetos políticos, sejam alcançados. O acesso às estruturas do Estado ocorreu de várias formas.

Muitas políticas relacionadas ao projeto político do Fórum propiciaram a participação de organizações da sociedade civil. O governo Lula ampliou, criou e fortaleceu diversos espaços de participação social (como conselhos, comitês, conferências etc). O programa de Revitalização, o Programa Um Milhão de Cisternas, o Programa de Territórios Rurais, as políticas de Segurança Alimentar e de apoio à agricultura familiar, além de todos os programas de transferência de renda, impactaram significativamente a realidade da Bacia do São Francisco e do semiárido. Muitas dessas políticas foram executadas mediante parcerias com a sociedade civil, como a articulação dos territórios rurais e o próprio P1MC.

O governo federal não era apenas um ente estatal que implementava ações, mas tornou-se o grande aliado de muitos movimentos e organizações sociais, na medida em que ampliou sua capacidade de negociação e permitiu que alguns segmentos da sociedade civil e movimentos passassem a influenciar as políticas públicas, a compor os conselhos e a ter voz em muitos espaços deliberativos. A proximidade do governo ocorreu tanto através da execução de políticas públicas, como, em outros casos, da migração de lideranças da sociedade civil para as estruturas do governo, atuando na assessoria das agências estatais ou com parlamentares.

Com a conquista de um poderoso aliado – o governo federal – movimentos sociais e organizações da sociedade civil finalmente tinham poder para intervir no Estado. Mais do que um ente estatal frio e distante, o governo Lula tornou-se um grande aliado de muitos segmentos sociais, outorgando-lhes poder de intervenção em diversos espaços da política.

Entretanto, o alinhamento com o governo Lula, arrefeceu a capacidade de mobilização da sociedade. Como não havia mais o intuito de contestar a ação do governo, integralmente, mas sim de agir por dentro da organização estatal, as mobilizações foram visivelmente diminuídas, principalmente no primeiro mandato. Outro aspecto importante foi o estabelecimento de uma aliança entre o governo federal e os setores empresariais e políticos de uma parte do Nordeste (que apoiavam a implementação da Transposição). O novo governo restringiu bastante a capacidade de contestação do Fórum, pois outorgou

mais poder a um grupo que antes tinha menos influência nas decisões do governo federal. Com mais espaço e capacidade de ação dentro do governo, esses novos aliados também tinham mais acesso às instâncias de decisão, mas se viam constrangidos a criticar publicamente algumas políticas e alianças do governo que contrariavam seus interesses.

#### **4.3. A (DES)INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DO SÃO FRANCISCO**

Nesta seção, discutiremos os novos arranjos políticos que foram estabelecidos em torno das políticas públicas do rio São Francisco, com destaque para o papel dos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional, que são as agências estatais responsáveis pelo programa de Revitalização e pelo projeto de Transposição.

Retomaremos a base conceitual oferecida por Tarrow (1998), a partir da abordagem das oportunidades políticas, para discutir como mudanças na organização do Estado podem incentivar ou constranger as ações coletivas empreendidas por movimentos e organizações sociais. Aberturas crescentes para participação, como as ocorridas no governo Lula, podem estimular ações coletivas, bem como os realinhamentos políticos e o aparecimento de novos aliados poderosos.

Nessa mesma direção, Jenkins (1995) e Kriesi (1995) abordam como uma combinação de fatores diversos resulta em novas configurações dos sistemas políticos. O Estado é um elemento importante para o estudo das ações coletivas empreendidas pela sociedade civil, pois ele organiza o ambiente político em que as mobilizações sociais ocorrem ou deixam de ocorrer. As sociedades não são prisioneiras de seus estados, mas são influenciadas por eles e, sobretudo, por seus governos.

Entretanto, embora o governo Lula tenha sido apoiado por diversos segmentos da sociedade civil, também fez uma ampla parceria com outros segmentos como partidos políticos e segmentos da sociedade civil não considerados tradicionalmente como “de esquerda”. Essa união de forças heterogêneas resultou numa ambigüidade que, como em outros casos, acabou gerando diferenças entre seus órgãos e agências. A abordagem que estamos utilizando neste trabalho compreende o Estado como uma arena de disputa, que abriga distintos projetos políticos. Lidar com essa heterogeneidade, do ponto de vista da sociedade civil, não foi uma tarefa fácil, sem dilemas.

A principal política do governo Lula para o São Francisco é o chamado “Projeto São Francisco”. Este projeto integra o programa de Revitalização e o projeto de Transposição,

que passou a ser chamado de Integração de Bacias. Antes de ser chamado de projeto São Francisco, a Revitalização e a Integração eram dois projetos distintos, coordenados por dois ministérios diferentes. Conforme relata Laxe (19/07/08), o Ministério do Meio Ambiente tinha o papel de mapear as políticas existentes, relacionadas ao rio São Francisco, para coordenar a sua integração no âmbito do novo governo:

No começo da gestão da Ministra Marina Silva, se criou um grupo de trabalho para, justamente, levantar todas as atividades que havia no São Francisco. Primeiro, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, para integrar essas ações, criar uma transversalidade institucional dentro do ministério. Depois, esse grupo de trabalho foi ampliado com a participação dos outros ministérios e foi transformado num Fórum de Articulação Interministerial. O grupo executivo desse Fórum era composto por setores do MMA (Ibama e ANA), o MIN e a CODEVASF... Isso foi em 2003, para integrar as políticas. Seis meses depois, esse GT levantou os dados e preparou um seminário interinstitucional, de onde saiu a proposta de se elaborar o Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas, com foco no São Francisco.

O MMA foi conduzindo a elaboração do programa de Revitalização durante 2003 e 2004, como continuidade do decreto presidencial de 2001 (criação do Comitê e do programa de Revitalização). Também em 2003/2004 o Comitê finalizou a construção do Plano de Bacia do São Francisco. Como o Comitê era uma instância do Estado que tinha a participação de vários segmentos, o MMA aproveitou esse espaço para discutir as diretrizes do programa de Revitalização. Para Laxe (19/07/09) o fato de aproximar o programa de Revitalização do Comitê, conferia mais legitimidade ao processo:

Fizemos um programa, que foi validado, porque ele foi feito em conjunto com a elaboração do Plano Diretor da Bacia, em parceria com o Comitê de bacia. As oficinas feitas para elaboração do plano diretor eram seguidas por oficinas específicas para elaboração do programa de revitalização. Tanto é que o programa de revitalização está dentro do plano diretor da bacia. É um elemento dentro do plano diretor da bacia. Foi feito em conjunto e validado pela sociedade civil. Houve dez oficinas, dois seminários e houve cinco audiências públicas; cinco plenárias com uma audiência pública. Isso, durante 2003. Em 2004, o programa foi posto no PPA, mas com apenas dois milhões de reais do MMA e setenta milhões no MIN, apesar da coordenação estar no MMA. Aí já começaram a surgir as primeiras distorções.

O MMA construiu uma base para o programa de Revitalização junto ao Comitê – até mesmo porque os comitês de bacia são ligados à ANA, que faz parte da estrutura do MMA. Entretanto, o governo tinha que integrar as políticas. Na verdade, havia o interesse em associar ao projeto de Integração, o programa de Revitalização, o que gerou uma certa disputa entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional, conforme relata Laxe (19/07/08):

Na discussão do Programa do Rio São Francisco, no meio de 2003, houve um conflito entre o MMA e o MIN, porque o MMA apresentou um programa de recuperação de bacias hidrográficas com ações para o Paraíba do Sul e para o Araguaia-Tocantins, mas mantendo o foco no São Francisco. Ai o MIN surpreendeu o MMA ao apresentar para o Planejamento, a proposta de criar também um programa de Integração e Revitalização do São Francisco. Ou seja, eles tentaram já incluir o processo de revitalização lá. Houve uma reunião tensa entre os dois ministérios, em que foi consensualizado que o MMA ficaria com o programa de Revitalização e o MIN ficaria com o programa de Integração de Bacias Hidrográficas, porque, na época, se estudava, inclusive, a possibilidade do Tocantins ir para o São Francisco. A Casa Civil organizou um outro grupo de trabalho que era o Grupo de Trabalho da Transposição, que foi presidido pelo vice-presidente [José Alencar]. Então, enquanto o MMA fez um grupo de trabalho interno para elaborar o programa, voltado para o que estava no programa de governo, que era a revitalização, o Lula, através do Ciro Gomes, retomou e incluiu no PPA o Programa de Integração – aparecendo a primeira contradição entre a defesa programática e a operatividade do governo.

A contradição estava justamente no fato do governo ter que integrar não apenas ações, mas partidos e projetos políticos muito distintos. A revitalização tinha um histórico próprio, que envolvia os atores da Bacia do São Francisco, e mesmo com interesses distintos, havia o consenso de que esta ação era prioritária. O projeto de Integração envolvia atores de fora da Bacia do São Francisco, mas que também estavam interessados na Revitalização, pois no fundo seria benéfica também para a Integração.

Integrar todos os atores interessados na revitalização era uma tarefa muito difícil, já que, desde o governo anterior, tinha havido muita resistência ao projeto de Transposição e o Comitê ainda estava se firmando enquanto um ator com poder de decisão. Mas no governo Lula a aliança com os atores que conceberam o projeto de Integração e eram seus apoiadores foi muito mais sólida do que no governo anterior. Além do interesse específico em implementar o projeto, outros interesses políticos faziam com que a Transposição finalmente saísse do papel e alcançasse o status de uma política com orçamento próprio, equipe técnica e staff político. Ao apoiar o projeto, o governo Lula opunha-se a partidos políticos como o Partido da Frente Liberal - PFL, que há anos governava os estados da Bahia e Sergipe, contrários ao projeto<sup>44</sup>. A ofensiva política a favor da Transposição foi encabeçada pelo então Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, que, por diversas vezes, atacou as relações políticas em torno do uso da água do São Francisco dentro da bacia:

Hoje, a oligarquia, o grande poderoso, o grande poder econômico recebe água de graça nos perímetros irrigados financiados 100% com dinheiro público. Os grandes projetos de irrigação para a monocultura de cana-de-

---

<sup>44</sup> Cujos maiores representantes eram Antônio Carlos Magalhães, da Bahia, e João Alves, de Sergipe.

açúcar, como o projeto Tourão<sup>45</sup>, recebem água de graça depois dos canais, das bombas, da manutenção, cavalheiros! Quando eu fui ao Ministério da Integração Nacional, eu encontrei esse absurdo. A manutenção, tirar buraco, tirar formiga dos canais, é paga pelo dinheiro público para um proprietário produzir monocultura de cana-de-açúcar. No São Francisco! E eu não vi uma palavra contra isso. Eu que me bati contra. Onerei a água<sup>46</sup>.

Na mesma direção, o arcebispo da Paraíba, D. Aldo Pagotto, apoiador do projeto de Integração, expõe a realidade dos projetos de irrigação dentro da bacia:

Questionamos junto aos que se mostram refratários à obra de Revitalização e Integração das águas do rio São Francisco, sabedores sobre determinados projetos existentes na Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, ora já citados cá e acolá pelos debatedores que nos precederam. Os projetos Salitre e Baixio de Irecê, somados, têm capacidade para 90 mil hectares, com atuais investimentos na ordem de 700 milhões de reais, retirando até 56m<sup>3</sup> por segundo, a montante de Sobradinho. Projetos para a irrigação de cana-de-açúcar em Pernambuco retiram 75 m<sup>3</sup> por segundo. O Canal do Sertão, em Alagoas, retira 32m<sup>3</sup> por segundo e, em Sergipe, 28,6 m<sup>3</sup> por segundo, somando-se, pois, 60,6 m<sup>3</sup> por segundo. Por que impedir o desenvolvimento dos estados do Nordeste Setentrional enquanto se permite o desenvolvimento dos outros?<sup>47</sup>

Claramente em oposição à forma como se firmaram dentro da bacia as alianças políticas em torno da utilização das águas do São Francisco, Ciro Gomes e segmentos da sociedade civil que apoiavam o projeto de Transposição, sobretudo nas áreas beneficiárias, atacavam “as elites nordestinas” e, indiretamente, atacavam os setores da sociedade civil que questionavam a Transposição. O ataque às “oligarquias nordestinas” acabava, portanto, desqualificando os argumentos da sociedade civil. Nessa ofensiva, Ciro Gomes mostrava como a defesa do projeto vencia disputas eleitorais:

Não por acaso [ocorreu] uma coincidência desagradável: todos os críticos da política na Bahia, em Sergipe e Alagoas perderam as eleições e o presidente Lula, no auge desse debate, ganhou em todos esses lugares. (...) Todas essas conversas moles de “um copo d’água para quem tem sede”, isso tudo é papo furado e muitas vezes esse papo furado serviu às piores oligarquias do Nordeste. Eu conheço bem do que estou falando. Não é a redenção do Nordeste nem nada<sup>48</sup>.

A oposição aos estados da Bahia e Sergipe era um posicionamento político, não apenas uma argumentação técnica em relação ao projeto; estava diretamente relacionado às eleições e disputas partidárias também. Nesse sentido, o governo Lula estabeleceu uma mediação entre os estados da Bacia do São Francisco e os estados do Nordeste Setentrional. Mas, em nome desse combate aos governos dos estados da bacia, poucas

<sup>45</sup> Trata-se de um perímetro irrigado localizado em Juazeiro/BA, mantido com recursos da CODEVASF.

<sup>46</sup> Audiência pública no Senado, 14/02/2008.

<sup>47</sup> Audiência pública no Senado, 14/02/2008.

<sup>48</sup> Audiência pública no Senado, 14/02/2008.

respostas eram dadas à sociedade civil. Ciro Gomes, por exemplo, passou a deixar claro que os 12 milhões de beneficiários não eram aqueles que mais sofriam com as secas, mas não dizia o que fazer com a população mais vulnerável:

Graças às críticas de boa-fé, graças às contribuições de boa-fé, críticas que o projeto recebeu, uma concepção, um escopo, onde é possível afirmar, para provocar intelectualmente, que o projeto, ao beneficiar 12 milhões de pessoas - não a população difusa, deixe aqui muito claro! - o projeto São Francisco não tem nenhuma resposta para as populações que vivem dispersas pelo Semiárido do Nordeste<sup>49</sup>.

Ou, como mostra o discurso do deputado Marcondes Gadelha, do estado da Paraíba, o ataque era dirigido aos críticos em geral, sem responder as indagações da sociedade civil:

Deve chocar a sensibilidade de V.Ex<sup>a</sup>., nobre deputado Eduardo Suplicy, a hipocrisia de alguns cavalheiros de fina estampa que se apresentam como politicamente corretos e ficam clamando por distribuição de renda como instrumento para melhoria e qualidade de vida e, no entanto, se insurgem de forma tão radical contra esse gesto elementar e fraterno de distribuir água, que é o próprio princípio da vida e a condição básica para o bem-estar social. “Não, se virem lá com suas cisternas! Com seus barreirinhos! Ou com a lama sórdida que restar dos açudes secos, porque, a minha água ninguém tasca, eu vi primeiro!”<sup>50</sup>.

Ao mesmo tempo, embora Ciro Gomes reconhecesse que o projeto não estava voltado para “quem tem sede”<sup>51</sup>, esse discurso era frequentemente utilizado, inclusive, pelo presidente. Na verdade, principalmente no primeiro mandato (até 2006), o discurso de beneficiar 12 milhões de nordestinos que sofriam com as secas era utilizado amplamente. D. Aldo Pagotto, arcebispo da Paraíba, utiliza o discurso emocional da seca, relacionando-o ao presidente, para defender o projeto:

Faço-me porta-voz de milhares de irmãos e irmãs nordestinas que clamam por um copo d’água para a sua digna sobrevivência e para o justo desenvolvimento com inclusão social das gerações vindouras. Nosso pleito foi exposto ao presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de sua presença em nossa capital paraibana, em 7 de julho de 2007, em vista da ampliação das obras do PAC. O presidente Lula, retirante nordestino, trouxe à memória os dramas vivenciados por si e pelos seus conterrâneos. Comovido, ilustrou cenas que alijam milhares de filhos e filhas de vários estados, excluídos das oportunidades, colocados para fora da comunhão do banquete da vida, constrangidos a caçar outros rumos numa existência incerta. A obra supera o atavismo histórico que reproduz o atraso e a corrupção desmandada sempre auferindo lucros com a indústria da seca. Quem tem sede, apoia.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Audiência pública no Senado, 14/02/2008.

<sup>50</sup> Audiência pública no Senado, 14/02/2008.

<sup>51</sup> Isso só passou a ser explicitado após diversos momentos de embate com a sociedade civil, depois que Ciro Gomes deixou de ser ministro.

<sup>52</sup> Audiência pública no Senado, 14/02/2008.

Da mesma forma, apesar de admitir que o projeto tinha finalidade econômica, o Ministro da Integração Nacional – Geddel Vieira Lima – refere-se à redenção do Nordeste e ao flagelo da seca:

Dizem, às vezes, e ao contrário do que verdadeiramente é, que não é um projeto para beneficiar prioritariamente o abastecimento humano e o abastecimento animal. E que no seu excedente ele vai utilizar a água para projetos de irrigação, para beneficiar a indústria, para beneficiar o agronegócio. É importante, e eu vejo o bispo Dom Cappio, respeitosamente, sempre cobrar essa declaração. Dizer que, evidentemente, esse é um projeto integrado de desenvolvimento, porque, na concepção do governo, ninguém vive sem beber água. Mas ninguém vive só bebendo água. E temos a convicção, portanto, de que esse é um projeto redentor para o Nordeste. Também tenho essa convicção, como um representante legítimo de nordestinos, de brasileiros e brasileiras, que buscam solução para essa questão do flagelo da seca que nos infelicita há muito tempo.<sup>53</sup>

Mas porque que o projeto de Revitalização não teve o mesmo apoio político que o projeto de Transposição? O consenso em torno dela no âmbito do Comitê não foi suficiente para que este projeto conseguisse mais apoio de segmentos políticos com maior poder de intervenção. Como já dito, o fato de todos apoiarem a idéia da revitalização não fez com que esta fosse discutida mais amplamente na sociedade (ou tanto quanto o projeto de Integração). Não foi suficiente para que fossem debatidos seus desafios técnicos (não existe, no Brasil, um exemplo do que seja revitalizar uma bacia com a proporção do São Francisco), seus embates políticos e o orçamento necessário. De acordo com um membro do Fórum (12/04/08), a construção de um programa de Revitalização também envolvia um ambiente de disputa acirrado; era uma briga tão difícil quanto a Transposição:

Pra mim, acabou acontecendo com a revitalização algo ruim, porque ela também foi uma idéia capturada. Eu lembro muito claramente dessa reunião que a gente teve com o diretor do IBAMA, na época, e com o Ricupero. Fiz um desenho do rio e a gente foi dizendo: quais são os grandes problemas? Aqui é o desmatamento. Aqui, o que as grandes barragens provocam na vida do rio, o que esses grandes projetos de irrigação estão provocando na vida do rio. Então se você quer, efetivamente, revitalizar o rio, você tem que reverter o desmatamento nos cerrados. Para que isso seja possível, tem que rever incentivos fiscais, porque quem promove isso é o governo, que libera a grana para fazer isso e você tem que mudar a legislação. Aí ele: "não, isso não rola!". Então, ao falar em revitalização, a gente está falando do quê, exatamente? Essa briga é tão difícil quanto a da Transposição. Porque você vai falar contra a soja, você também vai ter divisão na sociedade, vai bater na crítica ao modelo de desenvolvimento.

Também em relação à Revitalização não estava em jogo discutir o modelo de desenvolvimento, ou mesmo discutir sob o prisma das populações mais pobres ou das organizações da sociedade civil mais críticas, atuantes na bacia. A Revitalização foi "uma idéia capturada" pelo consenso da parte mais "fácil" do problema: a qualidade da água.

---

<sup>53</sup> Audiência pública no Senado, 14/02/2008.

Como o saneamento básico é um dos problemas graves da bacia, atualmente, a maior parte do orçamento e das ações está voltada para o saneamento básico. Laxe (19/07/08) relata que durante o processo de construção do programa de Revitalização, havia um entendimento implícito de que ele funcionaria como uma espécie de plano diretor, e que deveria abarcar diversos aspectos:

Foi construído um conceito nesses seminários, que era o conceito de promoção do desenvolvimento sustentável para a revitalização da bacia. Então não adiantava atacar só os efeitos do processo de degradação, você tinha que atacar as causas. E as causas estão exatamente no modelo de desenvolvimento que vem sendo feito, há 400 anos, na bacia. E aí se compreendeu que o programa tinha que ter uma capilaridade – aí é a parte social – para que não fosse só uma ação de governo federal. Tinha que ter uma dimensão nacional, envolvendo os estados e municípios, e, principalmente, tinha que ter um perfil de movimento, para poder ter uma conscientização da sociedade, porque a revitalização tinha que ser feita a partir dos pequenos sítios, das pequenas e médias propriedades, onde estão as principais nascentes do rio São Francisco. A questão urbana estava mais que tudo concentrada na questão do saneamento, mas o grosso do processo de recuperação se daria no processo do uso da terra e não só na recuperação da água. Ou seja, no plano diretor, por exemplo, já se apresentava um dado que não refletia exatamente o desafio de recuperar o rio São Francisco. Ele dimensionava que 80% do dinheiro necessário para recuperar o rio seria no âmbito do saneamento. Quando o plano diretor foi feito, a gente fez um cálculo e direcionou 5 bilhões à recuperação do rio São Francisco, e já tínhamos visto que 5 bilhões não era o correto; que se precisaria de 9 bilhões de reais, porque tinha uma parte grossa dos recursos que são as partes de recuperação florestal, que não estava dimensionada diretamente – recuperar as APP's. Aí fizemos um cálculo dos principais rios, medimos os rios, quer dizer, nós já tínhamos a dimensão dos rios, e jogamos mais ou menos uma proporcionalidade da quantidade de área que tinha que ser recuperada e os valores passaram muito mais além.

Para outro participante do Fórum (19/05/08), a revitalização foi transformada num programa “cosmético”, que não agia nas principais causas da degradação:

Boa parte dessas obras é canalizar esgoto para jogar no rio. Não tem tratamento. É aquilo que a gente diz que é cosmético, porque também estão fazendo recomposição de mata ciliar e as áreas de recarga, as áreas de cerrado e as nascentes estão entregues ao agronegócio: devastação total! Então não adianta fazer plantinha aqui na beira do rio, para criar um biombo para a devastação mais distante do rio, até mais importante do que a mata ciliar. A mata ciliar é importante também, segura o barranco, mantém o nível da água, mas a gente tem foto de rios, afluentes e sub-afluentes, lá no Oeste da Bahia em que a mata é toda intacta e o rio é só areia. Estão completamente assoreados, porque arrastam o solo todo da região, dos chapadões lá da fronteira com Goiás e Tocantins.

Embora necessitasse de maior aprofundamento técnico no desenho da proposta da Revitalização, estava claro para o MMA que os problemas da Bacia do São Francisco não seriam enfrentados somente com ações de saneamento e que seria necessária a mobilização de uma estrutura política que desse o suporte para que um projeto mais robusto

de Revitalização tivesse visibilidade. Por isso que, para Laxe (19/07/08), tinha que ser um programa de longo prazo, com fontes orçamentárias mais constantes, a exemplo da proposta de criação de uma emenda constitucional que previa um fundo de investimento na revitalização do São Francisco durante vinte anos:

Nós poderíamos ter [algumas] fontes orçamentárias. A primeira que nós fomos atrás e conseguimos êxito, foi botar no PPA; a segunda estratégia: nós tínhamos identificado uma PEC<sup>54</sup> que estava parada no Congresso, e nós articulamos com o deputado Fernando Ferro para que tentasse, junto à mesa diretora, retomar, e foi criada uma frente parlamentar de defesa do São Francisco. Essa frente conseguiu se articular e fazer com que houvesse a criação da comissão especial pela revitalização do São Francisco, que aí aprovou a versão final da PEC - a relatoria era do próprio Ferro. Ela ainda não foi aprovada e nem foi para a Comissão de Justiça. Acabou essa comissão e não andou mais nada. A PEC [era uma] oportunidade, sendo um instrumento forte, [poderia ter] pressão para que houvesse o envolvimento dos conselhos estaduais de meio ambiente e a criação de comitês de bacia nas demais sub-bacias, ou seja, a inclusão de recursos dos PPA's estaduais, porque até hoje, com exceção de Minas Gerais, os outros estados não comprometeram seus recursos com a revitalização.

O programa de Revitalização envolvia muito mais atores do que apenas o governo federal. Estados, municípios, parlamentares e sociedade civil tinham diversos interesses. A construção de um ambiente institucional pró-revitalização envolvia o comprometimento de vários setores, a construção de pactos, para gerar compromissos e assegurar, inclusive, orçamento a longo prazo. Não seria possível implementar um programa de Revitalização apenas com um corpo técnico dedicado e com um ambiente de disputa em torno da Transposição tão acirrado. Para um membro do Fórum (22/05/08), a ofensiva do governo para aprovar a Transposição impedia o debate sobre a revitalização:

Quando a gente queria discutir o São Francisco, a questão da Transposição perturbava a discussão. Nunca a gente conseguia discutir o rio. Sempre vinha a Transposição, e ela polemizava, perturbava a nossa discussão do rio mesmo. A Transposição vinha à tona a qualquer momento, em qualquer consulta pública. Na discussão do plano de bacia, você queria aprofundar a discussão, naquelas consultas públicas que ocorreram, durante vários momentos, vários meses, em várias cidades, a Transposição vinha à tona toda hora, porque era um embate. Quando ia o João Bosco Senra, ele não conseguia nunca falar o que queria, porque toda hora vinha a Transposição na cabeça.

A ministra Marina Silva, embora fosse reconhecida por sua luta ambiental, sobretudo vinculada às populações tradicionais e ao extrativismo, não teve muita força política para coordenar uma discussão mais ampla sobre a Revitalização do São Francisco. Em parte, isso se deve à sua história, por ter mais conhecimento da região Amazônica e pouca ou

---

<sup>54</sup> Proposta de Emenda Constitucional. São proposições que visam alterar a Constituição Federal. Para uma PEC ser aprovada, tem que passar, pelo menos, dois turnos de votação na Câmara dos Deputados e dois turnos de votação no Senado Federal.

nenhuma atuação no Nordeste, mas, também, não é possível desconsiderar que muitos conflitos em relação ao desenvolvimentismo e às questões ambientais ocorreram na sua gestão, em diversas áreas. Alguns deles foi possível mediar, outros, nem tanto. Um participante do Fórum (22/05/08) considera que o MMA teve uma posição apática diante da questão:

A Marina se acomodou e concordou [com o discurso de] “vamos levar água para os nossos irmãozinhos”, com aquele discurso religioso, mas ela não estava entendendo nada da coisa. E ela foi levada pelos argumentos do Ciro Gomes e de outros tantos lá dentro. Então freou uma proposta do MMA ser contra e tentar mudar a cabeça lá dentro. Podia até perder, podia até não conseguir nada e o projeto ser feito, do jeito que está sendo feito, mas mantinha uma postura! Como foi o exemplo dos transgênicos e da energia nuclear - agora, até, que a Marina saiu - porque ela estava jogando contra o Nuclear, não queria assinar a licença de Angra 3, foi contra no Conselho de Política Energética! Como nos transgênicos, ela foi lá, na Comissão do Conselho Nacional de Biosegurança! Ela foi contra e perdeu, perdeu dentro do jogo, mas manteve sua posição. Tudo bem, acho que aí é louvável. Mas, nessa questão do São Francisco, ela não brigou!

Ao tentar mediar todos esses interesses, a política do governo federal de aliar projetos distintos gerou um ambiente de confusão para a sociedade civil. Nesse caso, a Revitalização era vista como “uma moeda de troca”, algo que seria apoiado caso a sociedade civil também apoiasse o projeto de Integração. Essa ambigüidade não era fácil, já que era perceptível para o Fórum que existiam pessoas muito bem intencionadas e, sobretudo, vinculadas ao seu projeto político dentro do governo. Mas era preciso aceitar esse jogo de conciliação dos interesses para poder ter algum poder de influência. Um membro do Fórum (22/05/08) relata como o governo tratava a revitalização como uma contrapartida e foi, aos poucos, se apropriando de elementos do discurso em defesa da revitalização para conseguir mais apoiadores ao projeto de Integração:

Lula entrou querendo fazer, e aí o discurso da revitalização, realmente, era uma contrapartida. Sempre foi muito claro isso, porque era uma contrapartida para viabilizar a Transposição. Não era um programa de Revitalização que todo mundo estava querendo fazer. Era: vamos ter que fazer, porque tem que melhorar o discurso nesta questão, para convencer vários segmentos. Quando entrou o Lula e quando entrou o discurso da inclusão, a apresentação que eles mesmos faziam já não apresentava o projeto. Apresentavam toda uma lógica de movimento, de inclusão, de desenvolvimento local, todo um discurso muito bem feito e tal, e no final eles apresentavam um projeto que era o mesmo projeto, mas mudava a forma de apresentação. Então tinha todo o discurso da revitalização que eles foram aprendendo direitinho, para tentar convencer as pessoas, porque o projeto, pelo projeto em si, não convencia ninguém, como não convence até hoje. E isso eles foram levando para vários segmentos políticos e aí foram ganhando mais adeptos.

Outro membro do Fórum (19/05/08) considera que a união dos dois projetos foi uma estratégia planejada, cujo objetivo principal era arrefecer as críticas:

Este é um jogo muito bem urdido pelo governo. Quando o Ciro Gomes falava com todas as letras e praticava, como o Geddel fala agora e pratica: é um projeto só. Integração de bacias não é um projeto de Transposição e outro de revitalização. É um projeto só, o Projeto São Francisco. Tudo é revitalização. Quer dizer, eles reagem à medida que a gente propõe, que a gente interpõe, que a gente contrapõe, então eles douram e vão refazendo, como agora vai sair a nova campanha publicitária do governo, que é regionalizada e um dos focos no Nordeste vai ser a revitalização.

Neste caso, a incorporação de demandas da sociedade civil nas políticas não era exatamente uma conquista; era vista como uma incorporação de discurso para convencimento. E essa incorporação trazia vários adeptos, tinha um grande potencial mobilizador, sobretudo refletido no segundo mandato, quando o ministro da Integração Nacional passou a ser um baiano, que, em outras épocas, juntava-se aos governadores da bacia para fazer oposição ao projeto. Com a maior parte do orçamento da Revitalização comprometido com a execução das obras de saneamento, o programa tem baixo orçamento para gestão e pouco tem se investido nas instâncias de controle social. Ainda de acordo com este membro do Fórum (19/05/08), as obras da revitalização estão muito atreladas às eleições, principalmente nas pequenas cidades do São Francisco:

O problema da revitalização é que ela tem envolvimento político e eleitoral, num ano eleitoral onde tem vereadores e prefeitos candidatos, se fazendo eleitoralmente, em cima de obras de revitalização. Outro dia eu estava lá na rádio na Lapa e o repórter estava anunciando as obras de diversos municípios da região. O autor da emenda – que era uma emenda parlamentar – era o deputado fulano e o deputado sicrano. Quer dizer, anuncia no rádio que é o deputado tal que está trazendo aquilo, não é? Está todo mundo tirando uma casquinha, do ponto de vista eleitoral, das obras da revitalização.

A nova conjuntura de alianças do governo Lula modificou o ambiente político no qual o Fórum atuava. Com um programa de Revitalização vacilante e um apoio tão contundente ao projeto de Transposição, não seria mais possível que os embates ocorressem apenas no espaço institucional do Comitê. A Revitalização era utilizada como uma “moeda de troca” pelo governo, para que os contestadores passassem a apoiá-lo. Resistir à Transposição estava inserido num embate mais amplo e político e, aos poucos, estava claro que o governo federal, apesar de aliado de boa parte da sociedade civil, não iria ceder.

Era preciso, portanto, que o Fórum ampliasse seu campo de aliados e seu projeto político. Distinguindo-se do Comitê e retomando práticas de mobilização social mais ligadas às lutas populares, o Fórum afirmaria sua identidade e seus propósitos, mas, essa tarefa

não seria nada fácil, pois o governo Lula teve um impacto ambíguo nos movimentos e organizações sociais. Acreditando em seu potencial transformador, uma boa parte da sociedade civil esperava ter um lugar destacado nas decisões estratégicas do país e, de fato, muitas instâncias de participação social foram criadas e ampliadas. Mas essa expectativa também arrefeceu a disposição de criticar veementemente o governo, em parte também por muitos movimentos e organizações sociais não desejarem quebrar suas instâncias de diálogo e negociação, o que aumentava o poder de cooptação do Estado. Ter a confiança da sociedade civil era uma base frutífera para o governo conciliar interesses distintos. Essa ambiguidade gerou uma crise que será discutida na próxima seção.

#### **4.4. UM FÓRUM EM CRISE**

No início de 2004, a ANA elaborou uma minuta de resolução de outorga preventiva, que autorizava a realização dos estudos do projeto de Transposição. O Fórum teve acesso ao seu conteúdo, antes que fosse divulgada oficialmente, em fevereiro de 2004, e em nota pública questionou a ANA, por ter atropelado “instâncias e processos de estudos em curso” e por favorecer “interesses privados contra o bem comum, em especial da população carente dos serviços”. Embora atacasse o governo federal na nota, o Fórum direcionou suas críticas muito mais à ANA:

O que significa esta atitude da ANA? Que há um processo subreptício do Governo Federal em impingir um projeto de Transposição do São Francisco, sobrepondo-se a um debate público amplo, profundo e democrático ainda não realizado, a despeito de todo discurso, muitas vezes populista e eleitoreiro, sobre o assunto? Ou que a agência agiu isoladamente e com que intento? (FÓRUM, 2004).

Mesmo sabendo que o projeto de Transposição havia sido uma promessa de campanha do presidente Lula e que a atuação da ANA dificilmente estaria desconectada de uma decisão geral do governo, ainda não estava claro para o Fórum quem eram seus inimigos e quais eram as regras do jogo no processo de enfrentamento. Com a multiplicação dos espaços de participação e ampliação do diálogo com a sociedade civil em geral, aumentava o poder de contestação e intervenção, mas havia limites, já que o governo estava composto por atores heterogêneos. Embora muitos movimentos e organizações sociais tivessem apoiado a candidatura de Lula, suas demandas não seriam implementadas naturalmente, sem resistência de outros segmentos que também compunham o governo. Mas foi preciso algum tempo para que o Fórum fizesse uma análise crítica do novo cenário. Um membro do Fórum (12/04/08) relata que a percepção inicial do novo governo era uma mistura de expectativa com perplexidade:

No primeiro ano do governo Lula, eu participei de uma de uma audiência pública em Brasília, e, na época, o vice-presidente José de Alencar ficou encarregado de tocar o projeto [de Transposição]. Era início de governo, a gente ainda tinha muitas expectativas e perplexidades. Era um momento em que não era possível ainda ter uma leitura clara do rumo que o governo estava tomando. Eu lembro que eu tive uma experiência muito marcante e ruim lá, porque a audiência pública durou sete horas e vinte minutos. Contrários ao projeto de Transposição e que teriam direito a fala estávamos só o Teodomiro e eu. O Teodomiro não fez uma fala muito contundente e eu acabei ficando sozinho. Fui chamado para falar 40 minutos, o José de Alencar reduziu minha fala para cinco minutos, e eu consegui, a muito custo, falar oito minutos. Era já um tipo de postura que foi a dominante até hoje no governo Lula, que é de fazer de conta que está debatendo. Só que naquele momento o Lula estava ainda com um cacife político, estava com tudo! No MMA, o que aconteceu também foi isso. Teve um dia que a ministra chegou e disse: o assunto está encerrado, o presidente quer fazer! Não se fala mais nesse assunto aqui dentro!

Para outra participante (21/05/08), um dos primeiros efeitos foi a falta de prioridade que boa parte da sociedade civil passou a dar para os espaços coletivos:

As organizações populares sofrem um recuo na sua articulação, muitas lideranças migram para a estrutura do governo. Você tem, de fato, hoje, uma dificuldade efetiva de pautar como prioridades esses espaços [como o Fórum].

O novo governo trouxe muitas mudanças para a dinâmica de organização e mobilização da sociedade civil. No caso do Fórum, isso foi extremamente perceptível, desde o início do governo. Em primeiro lugar, houve um processo de esvaziamento das reuniões. Muitas lideranças que participavam do Fórum migraram para os diversos espaços proporcionados pelo novo governo (assessorias de ministérios e parlamentares, coordenação de programas, assessorias técnicas diversas, etc).

Embora estivesse relativamente claro para a maioria que o governo Lula não seria um governo do PT, ou do povo, ou dos movimentos sociais, e sim um governo de alianças heterogêneas, não foi fácil discutir e definir o rumo que o Fórum tomaria nesse cenário. As análises divergiam muito. Alguns achavam que o caminho era manter a parceria com o governo e seguir com as reivindicações, acreditando que elas poderiam alcançar um lugar majoritário na disputa política. Outros consideravam que o governo não abriria mão da Transposição e nem faria a revitalização, que seria “um governo de mentira”. Mas, de uma maneira geral, era óbvio que a maioria da sociedade civil no país estabeleceria parcerias naquilo que favorecia seus projetos políticos, como forma de disputar o Estado e a sociedade. Não estava em questão deixar de ocupar o Estado a partir dos espaços

proporcionados pelo novo governo, mas sim debater qual a melhor forma de ocupar, já que a cooptação era um risco muito grande.

Os diversos incentivos à participação social gerados pelo novo governo eram ambíguos e, nesse caso, diminuíram o potencial contestatório de movimentos e organizações sociais. Isso se deve ao tipo de aliança feita com movimentos e organizações sociais. Muitas lideranças passaram a compor os quadros governamentais, mantendo uma relação extremamente próxima do governo. Com isso as lutas da sociedade civil não estavam isentas das disputas que ocorriam no interior do governo entre partidos políticos, empresários, dissidentes, etc. Contestar uma política do governo Lula significava contestar o próprio governo e isso não interessava a muitos movimentos e organizações sociais.

Para lidar com esse momento conflituoso, o Fórum fez a opção de realizar um planejamento estratégico do início de 2004, principalmente porque o governo havia se organizado para iniciar a implementação, de fato, do projeto de Transposição. Esse planejamento, embora fosse de suma importância para um coletivo que iniciava uma crise, foi realizado por poucas organizações. No relatório do planejamento, o Fórum identificou problemas relacionados ao declínio da mobilização social, mas, ao definir o seu medo de intervenção, optou por permanecer como um espaço que fomentaria os debates na sociedade a respeito das políticas sobre o São Francisco. Não foi possível nesse momento definir uma linha de ação mais de ampliação da capacidade de articulação e de redefinição do seu projeto político.

A ambiguidade do novo governo confundia as análises de conjuntura. No fundo, muitos setores da sociedade civil acreditavam que o projeto de Transposição tinha muitos problemas e que seria muito mais fácil convencer o governo e a sociedade a apoiar o projeto político do Fórum. Para um membro do Fórum (12/04/08), não foi fácil para a sociedade civil traçar estratégias para lidar com um adversário que era também seu aliado:

Em 2003, mesmo já tendo várias sinalizações de que o partido [PT] era outro, mesmo assim, nenhuma dessas situações, para mim, causou tanto impacto quanto ver que o nosso principal adversário, em relação à luta contra o projeto de Transposição, passava a ser o PT no governo. No governo FHC os movimentos sociais contavam com o PT e o PCdoB no enfrentamento, então a gente tinha dentro do Congresso Nacional e dentro do tecido social, das forças sociais do Brasil, um aliado forte! A partir do momento que Lula define que isso é a prioridade dele, um projeto prioritário e pessoal, e o PT se dobra a isso, a gente deixa de ter um foco de resistência que foi muito importante para barrar o projeto até então. Ficamos sabendo que este é um adversário que a gente ia ter que aguentar e não estava previsto nas nossas estratégias.

O Fórum deparou-se com a sua fragilidade. No início de 2005, os processos formais para implementação do projeto de Integração transcorreram rapidamente. Audiências públicas e reuniões diversas foram realizadas e, embora esses eventos tenham sido bastante questionáveis, o fato é que a mobilização promovida pelo Fórum não surtia mais efeito. A votação do projeto no Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH foi emblemática. Com maioria governamental, a decisão foi praticamente unânime, a favor do projeto, como relata uma participante do Fórum (20/05/08):

O governo federal se fechou e conseguiu passar por unanimidade. A decisão já estava tomada. O conselho entrou com uma posição e nada do que a gente [Comitê] falava, nada do que o próprio Fórum falava, nem assim a gente conseguiu alterar, de forma nenhuma! Na verdade, a gente tinha uma posição fechada e o CNRH tinha outra. A ministra do Meio Ambiente presidiu a reunião do conselho. Talvez tenha sido uma das poucas reuniões que ela tenha presidido. Eu não sei se na história do conselho teve alguma reunião que a ministra tivesse presidido, do início ao fim, e que tivesse presença total de representantes do governo federal no conselho, titular e suplente.

A visão do governo era de que não cabia ao CNRH uma discussão técnica, já que os estudos de viabilidade tinham sido feitos pelo órgão competente, o Ibama. Cabia ao CNRH a análise política do projeto, do papel que o governo federal queria exercer como mediador dos conflitos entre os estados envolvidos. Como o Fórum aliou-se a esses segmentos para se contrapor ao projeto (principalmente aos governos da Bahia, Sergipe e Minas Gerais), pouca ou nenhuma atenção era dada aos seus argumentos, mesmo que muitas entidades que compunham o Fórum tivessem sido aliadas do PT na eleição. O próximo passo para que o projeto de Integração fosse finalmente iniciado seria a concessão da Licença Prévia - LP. Em julho de 2005, o governo começou a anunciar que a LP sairia em breve. Sem conseguir barrar o projeto, e nem ver, de maneira mais imediata, o programa de Revitalização acontecer no ritmo desejado, o Fórum precisava rever seus aliados, suas estratégias de mobilização e seu projeto político.

A necessidade de rever o papel do Fórum ocasionou algumas crises. A primeira foi o questionamento da sua relação com o Comitê. Era necessário distinguir-se do Comitê, ser um ator autônomo, separado daquelas alianças feitas com o governo da Bahia, de Sergipe e Minas Gerais. Interessava ao Fórum defender o seu projeto político, que aos poucos precisava ir além da defesa da Revitalização. Era necessário apresentar uma alternativa ao projeto de Integração. A bandeira de luta e incentivo à mobilização “Não à Transposição! Sim à revitalização!” mostrava seus limites, pois esse discurso passou a não ter mais o efeito de antes. Como Lula freqüentemente prometia água aos que morriam de sede, era muito difícil convencer a sociedade de que o governo federal estava errado ao querer

implantar um projeto que acabaria com a seca. E, sem apresentar uma alternativa, o Fórum aliava-se com segmentos políticos que sempre foram contra o seu projeto, ou seja, fazia com que a própria sociedade se voltasse contra ele. Para outra participante (22/05/08), o Fórum precisava apresentar alternativas, principalmente para a opinião pública:

No decorrer desses anos, o Fórum foi muito pautado pela própria Transposição mesmo e por isso teve que repensar o seu próprio papel, e no conjunto maior da luta contra a Transposição, começam a se fortalecer as opções de formação mais na ponta, na base. A gente não pode ficar pautada só na questão da Transposição e esquecer de discutir e problematizar a revitalização, o modelo de desenvolvimento que se quer pra Bacia do São Francisco, e de ser mais propositivo. Ao tempo em que você se contrapõe a determinada proposta, você está afirmando, oferecendo alternativas. Acho que isso é muito importante até no cenário da opinião pública, porque você quebra aquela idéia de que a luta é encampada por panfletários de esquerda, que só querem ser do contra.

Para defender um projeto político que oferecesse uma alternativa à Transposição, o Fórum precisava iniciar uma articulação além da Bacia do São Francisco. Para apresentar um projeto alternativo de desenvolvimento do semiárido, que atendesse as populações mais vulneráveis e no qual a Transposição fosse desnecessária, era preciso que se criasse uma dinâmica de mobilização, sobretudo nos estados do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Esta luta tinha dois objetivos: revitalizar o São Francisco e criar formas de abastecimento hídrico alternativas à Transposição para o semiárido. Mas o Fórum não tinha condições de fazer esse movimento de defesa do São Francisco e do semiárido. Em primeiro lugar, muitos de seus membros tinham atuação localizada na Bacia do São Francisco, que fazia parte da identidade do Fórum. Em segundo lugar, o Fórum não tinha recursos próprios suficientes para implementar um projeto de mobilização dessa envergadura. Caberia, portanto, a algumas organizações e movimentos sociais que participavam do Fórum<sup>55</sup>, fazer esse processo de ampliação e articulação de um novo projeto político.

Essa ampliação era extremamente complicada. Alguns sentiam que a luta poderia se descaracterizar, outros consideravam que era uma tarefa impossível, outros acusavam organizações e movimentos sociais de cooptação, de falta de vontade de se contrapor ao governo. Uma crise interna instalou-se e foi se agravando. Mesmo assim, teve início um movimento de ampliação da articulação, em duas vertentes: (1) o Fórum passou a freqüentar diversos espaços de articulação da sociedade civil, que discutiam questões além dos problemas do São Francisco e (2) a CPT e o Conselho Pastoral dos Pescadores - CPP<sup>56</sup> iniciaram um projeto de mobilização das comunidades e movimentos sociais da Bacia

---

<sup>55</sup> Como Cáritas, CPT, MST, MPA, MAB.

<sup>56</sup> Conselho Pastoral dos Pescadores.

do São Francisco<sup>57</sup>. Nesse momento, também crescia uma oposição ao próprio governo Lula, formada basicamente por dissidências partidárias e partidos que não eram da base do governo. Esses atores viam na resistência ao projeto de Integração uma oportunidade de ter visibilidade e desgastar a imagem do governo, que sempre obteve altos índices de popularidade<sup>58</sup>.

O Fórum foi para diversos espaços com o objetivo de ampliar seu campo de alianças: reuniões científicas<sup>59</sup>, Fórum Social Mundial<sup>60</sup>, ENCONASA<sup>61</sup>, Assembléia Popular<sup>62</sup>, plenárias da CUT<sup>63</sup>, etc. Uma das iniciativas mais importantes desse período foi a constituição da Frente Cearense por uma Nova Cultura das Águas e Contra a Transposição das Águas do São Francisco<sup>64</sup>. Aos poucos, o debate da sociedade civil em relação ao projeto de Transposição foi ganhando novos aliados, mas isso não significou que o Fórum tivesse ampliado sua capacidade de mobilização. Ter uma posição crítica sobre as políticas para o rio São Francisco não se transformou em ações coletivas de contestação e enfrentamento.

Em parte, a dificuldade de retomar a mobilização se deveu à política de alianças que o governo mantinha com a própria sociedade civil, que muitas vezes era mais uma política de cooptação do que de inclusão e atendimento de demandas dos setores excluídos. Com isso a capacidade de negociação do governo ficava cada vez mais ampla, contanto que o projeto de Transposição fosse apoiado. Várias vezes o então Ministro da Integração Nacional, Ciro

---

<sup>57</sup> Projeto: Articulação Popular em Defesa do São Francisco, financiado integralmente com recursos da cooperação internacional. Grito de mobilização: São Francisco Vivo - Terra, Água, Rio e Povo!

<sup>58</sup> A senadora Heloísa Helena, por exemplo, compareceu ao seminário do Fórum, realizado em 2004, em Salvador, e a várias outras mobilizações contrárias à Transposição. Foi candidata à presidência em 2006, pelo Partido Socialismo e Liberdade, o P-SOL.

<sup>59</sup> Incluindo os encontros da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, que chegou a emitir um documento técnico com críticas ao projeto de Transposição.

<sup>60</sup> Atualmente uma das maiores expressões da articulação da sociedade civil. O Fórum (do São Francisco) realizou oficinas em vários FSM, nos Fóruns Sociais Nordestinos e Brasileiro (preparatórios para o FSM).

<sup>61</sup> Encontro Nacional da Articulação no Semiárido, que, em 2004, divulgou na Carta do Piauí – Carta da Terra: “No Semiárido Brasileiro os perímetros irrigados são a expressão maior desse modelo. Nesse sentido, o projeto de Transposição do Rio São Francisco defendido pelo governo federal como alternativa para levar água ao Semiárido evidencia a manutenção da opção pelo latifúndio monocultor (agronegócio) em detrimento dos anseios dos agricultores e agricultoras familiares, movimentos populares e organizações da sociedade civil”.

<sup>62</sup> Assembléia Popular – Mutirão por um Novo Brasil é uma rede de organizações, movimentos sociais, pastorais, centrais sindicais e partidos políticos, que discutem um novo projeto popular para o Brasil. Já realizaram três plebiscitos populares no Brasil: em 2000, o tema foi o pagamento da dívida externa; em 2002, a ALCA; e em 2007, a anulação do leilão de venda da Companhia Vale do Rio Doce.

<sup>63</sup> Especialmente a 11ª Plenária Nacional (2005), que gerou um posicionamento crítico da CUT em relação ao projeto de Transposição: “A 11ª Plenária Nacional propõe que: (1) A Plenária Nacional assuma a posição contrária a se efetivar a licitação das obras de Transposição antes de se ter um Relatório de Impacto Ambiental; (2) A realização urgente de debates e seminários envolvendo as entidades cutistas do Nordeste, bem como outros movimentos sociais e (3) Solicitar junto ao governo federal estabelecer uma agenda de consulta e debate, convocando amplamente a sociedade civil” (CUT, 2009).

<sup>64</sup> Articulação da sociedade civil no Ceará, lançada em junho de 2005. Lançou o DVD “Transposição do rio São Francisco e águas no Ceará: os cursos da privatização”, em 2007.

Gomes, referia-se aos projetos de reforma agrária que foram incluídos posteriormente no projeto de Integração:

Por exemplo, não sei se os amigos queridos sabem, foi decretada a desapropriação, para fins de reforma agrária, de 100% das margens dos canais; todos. Três quilômetros para um lado e três quilômetros para o outro estão indisponíveis para uso privado, na idéia de fazer ali a maior fronteira de reforma agrária contínua da história do Brasil<sup>65</sup>.

Odísio (17/09/08), coordenadora dos Programas Ambientais do Projeto São Francisco (MIN), também ressalta os programas de reforma agrária e as ações voltadas para quilombolas e povos indígenas:

Na parte de desenvolvimento regional, eu chamo mais atenção para o programa de revitalização das terras do canal, porque vai permitir que a regularização fundiária no Nordeste dê um salto. Hoje, cerca de 20% da sociedade tem título. A prioridade está sendo dada para os jovens sem-terra, na faixa de canal. Este é um programa que é grande para o desenvolvimento regional. Outra: o apoio a comunidades indígenas, quilombolas, tradicionais e ao desenvolvimento dos projetos de assentamento do INCRA.<sup>66</sup>

Na mesma direção, Araújo (17/09/08), coordenadora do Programa de Comunicação do Projeto São Francisco (MIN), também ressalta os programas sociais (vilas produtivas):

É um programa belíssimo! Essas famílias que são posseiras, que não têm título de terra ou atuam com a terra de terceiros, produzem ou não, vivem como meeiros ou estão vivendo de favor mesmo, serão reacomodados nessas vilas produtivas. O ministério vai assumir a responsabilidade dessas famílias, durante um período de cinco anos<sup>67</sup>.

Além da disposição para a negociação, o governo passou a ser composto de “quadros” que vieram das articulações da sociedade civil e dos movimentos sociais. Em muitos casos, a principal função desses profissionais era manter o relacionamento com esses segmentos, tanto no estabelecimento de parcerias para execução de políticas, quanto para a manutenção de espaços de discussão e proposição de políticas públicas<sup>68</sup>. A experiência em torno desse tipo de relação com o Estado nem sempre era vista de maneira positiva, tanto por quem permanecia na sociedade civil, quanto por aqueles que migraram para o

---

<sup>65</sup> Audiência pública no Senado, fevereiro de 2008.

<sup>66</sup> Todas as ações citadas nesta entrevista fazem parte do Programa Básico Ambiental – PBA, que, na verdade, são as ações de compensação ambiental decorrentes dos impactos do empreendimento.

<sup>67</sup> Todas as ações citadas nesta entrevista fazem parte do Programa Básico Ambiental – PBA, que, na verdade, são as ações de compensação ambiental decorrentes dos impactos do empreendimento.

<sup>68</sup> Como exemplo, alguns assessores/as foram para os ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com a eleição de Jacques Wagner, em 2006, para governador da Bahia, vários outros participantes do Fórum também passaram a trabalhar nas estruturas do governo estadual.

governo. Para um participante do Fórum (21/05/08), exercer o duplo papel gerava muita confusão:

Eu acho impressionante como o perfume do governo fica impregnado nas pessoas de uma maneira tão rápida e tão completa. O que se percebe é uma certa esquizofrenia; essas pessoas, muitas vezes, se indispõem até com quem não está no governo, quando se faz uma crítica. Aí elas se colocam como se fossem do movimento social. Mas na hora de pautar, na hora de defender e de se posicionar enquanto poder e governo, isso também fica muito claro. Acho que isso é uma coisa complicada. Acho que opção de ir para o governo pode ser feita, ela está sendo feita por muita gente, e isso não precisa ser avaliado, fazer um juízo de valor para ver se é bom ou ruim. Mas, saber os papéis, isso tem que estar muito claro. Essa confusão de estar no governo e muitas vezes se posicionar na defesa do governo como se fosse movimento, isso é que é mais danoso. E é o que, de certa forma, tem acontecido com mais frequência.

Da mesma forma, outra participante (21/05/08) argumenta que a relação era muitas vezes difícil, principalmente no momento de tecer críticas ao governo:

A gente não pode dizer que há uma uniformidade. Tem situações e situações, mas, via de regra, é. E por conta, inclusive, dessa própria confusão do governo em relação a um discurso de participação, de um governo que investe nesse diálogo com os movimentos, com as organizações, mas que, concretamente, na prática, não se tem conseguido ver investimentos efetivos, que sinalizem para as demandas, para as proposições que são construídas pela sociedade, e aí vai construindo essa esquizofrenia, que em alguns casos acaba por pressionar para que as pessoas saiam do governo, recuem. Em muitos casos as pessoas ficam sempre muito presas num discurso que, na minha avaliação, é panfletário. Porque você faz uma defesa de que é o governo que vem dos nossos processos, fomos nós que o colocamos lá, mas que, concretamente, nas políticas e nas ações, isso não se materializa. Então não tem como se segurar num discurso desses e querer que os movimentos cruzem os braços e não mostrem posições diante de situações que são totalmente contraditórias. Tem sido bastante difícil.

O esforço de parte da sociedade civil era de manter autonomia - mesmo participando do governo, não perder capacidade crítica -, mas isso nem sempre era possível. Muitas vezes, as críticas não eram bem compreendidas e eram levadas para o campo pessoal. Algumas vezes, o interlocutor governamental também era membro das organizações e movimentos sociais, e isso provocava uma confusão de papéis. Essas relações, em alguns casos, geraram desgastes sérios, abalando profundamente vínculos construídos há muito tempo dentro do Fórum. Para um membro do Fórum (12/04/09), atuar como assessor de uma instância governamental gerava uma situação ambígua:

Ao mesmo tempo, com toda crítica ao PT, [optei por] participar, ser conselheiro do CONSEA, participar de espaços de concertação com o governo, então havia a desconfiança de que eu fosse uma espécie de defensor do governo, ou uma pessoa mais próxima do governo, então tinha também esse negócio. E havia também o desconforto de ter, por parte do

peçoal do governo, um certo tratamento diferenciado, porque aí eu acho que o governo reconhecia em mim o representante do bispo. Uma parcela considerável do peçoal que está lá no governo - peçoal de segundo escalão, de terceiro escalão - me conhecia, então tinha alguma certeza de que não era alguém que estava querendo ferrar com o Lula. Então era uma situação realmente ambígua. Isso criava um problema também para mim. O peçoal tem preconceito de fazer lobby e advocacy lá em Brasília. Tem preconceito! Isso é um erro primário e acho que parte das discordâncias tem a ver com isso. Eu acho que seria ação prioritária. Se você tivesse dez, quinze pessoas em Brasília, fazendo trabalho de informação com deputados, com assessorias, dentro dos ministérios, eu acho que isso traria para nós um ganho qualitativo nas possibilidades de diálogo, muito grande.

Chaves (12/04/08), que trabalhou numa ONG vinculada à ASA, como coordenador de uma das Unidades Microrregionais do Programa Um Milhão de Cisternas e atualmente coordena o programa de construção de cisternas do governo estadual da Bahia, defende que a sociedade civil cobre mais do governo, mesmo aquelas organizações que recebem recursos públicos:

O governo é muito burocrático, tem que ter pessoas que lidem com essa burocracia e façam as parcerias com a sociedade civil, com os movimentos sociais. A política tem que ser de aliança mesmo, enquanto não houver uma alternativa de massa. A cooperação internacional saiu do Brasil e isso obrigou as ONGs a captar recursos do Estado. Mas a sociedade e os movimentos sociais têm que cobrar mais do governo.

Havia uma avaliação geral dos membros do Fórum - embora não fosse consenso - de que, sobretudo no primeiro mandato, o ambiente não era propício para criticar mais radicalmente as ações do governo. Apesar de reconhecer a importância de muitas parcerias entre sociedade civil e Estado, era necessário apontar o ambiente de cooptação gerado a partir de uma relação tão próxima. O refluxo de mobilização social era derivado de relações ambíguas e o grande ideal de participar do Estado e manter a autonomia nem sempre podia ser alcançado. Para um membro do Fórum (22/05/08), a conjuntura apresentava riscos de cooptação, principalmente com o recuo das mobilizações populares:

Eu acho que é uma questão da conjuntura atual. Há cooptação. Há também uma expectativa muito grande dos movimentos sociais, que se criou em torno do governo Lula e dos programas do governo Lula. [Eles poderiam] estar lá, dentro do governo, mas sem perder a dignidade, sem perder a sua visão crítica de sociedade, de organicidade, de contribuir para o movimento social e fortalecer as lutas e causas populares. Eu acho que o erro está aí. Houve essa coisa de um recuo, esse recuo pode ser tático, para não perder as benesses do governo, mas isso é um prejuízo. (...) Porque o dinheiro é do povo. O dinheiro não é do governo Lula. O dinheiro é do povo e é o suor dos trabalhadores, é o imposto que a gente paga. Tem que ter essa dimensão. Se este governo não é um governo democrático-popular, mas é um governo democrático... É um presidente que veio também lá de baixo, das lutas dos trabalhadores e da organização do trabalho. E muitos companheiros nossos, que estão dentro do governo, hoje, também devem muito aos movimentos populares, aos movimentos sem-terra, aos

movimentos sem-teto, à igreja, às pastorais, que têm dado muitos quadros bons para o governo Lula.

A ambiguidade do governo, portanto, não estava apenas em suas políticas, em seus programas, mas atingia a sociedade civil por dentro de sua própria organização. O debate em torno do que significava participar de um governo, do que são os recursos públicos e da diferença entre os papéis era feito constantemente. Segundo uma participante do Fórum (22/05/08), a dependência financeira dos recursos do Estado gerava fragilidade para as organizações sociais:

Não teria porque, em tese, uma relação contratual com o Estado implicar numa perda de autonomia, numa relação de dependência. Não tem. Poderia ser tratada de uma forma bastante pautada pelo interesse público, gestão de recursos públicos. Mas é uma fragilidade tão grande, uma dependência tão grande, que leva as organizações a ficarem reféns. A gente fez este debate lá em Juazeiro. Teve uma reunião em que o pessoal falou que antes debatiam muita formação política, e que, em determinado momento, começaram a debater a necessidade não só de formação política, mas também de estimular a questão mais produtiva também, pensar no sustento material dos grupos e das comunidades. Mas fazem isso a partir da relação com o Estado, começam a executar e gerenciar políticas do Estado, abandonam o processo de formação política, se voltam totalmente para esse processo de capacitação produtiva e no que deixam de debater a questão política, entram numa relação burocrática e de dependência econômica do Estado.

Participar do Estado era algo que movimentos e organizações sociais sempre almejavam, principalmente após as lutas pelo restabelecimento da democracia, mas participar do governo Lula não correspondia ainda ao ideal democrático. Com uma política de alianças extensa, a confusão de papéis era muito comum.

Além disso, as políticas sociais tinham um impacto muito forte nas populações mais pobres que têm sido a base de organização dos movimentos sociais no Brasil. O impacto na melhoria da qualidade de vida era notável, mas o impacto negativo na mobilização era igualmente notável. Essa nova sociedade civil participante do Estado precisava recriar formas de mobilização e contestação que quebrassem a relação de dependência. Para um membro do Fórum (19/05/08), a situação de ambigüidade das políticas caminhava para a insustentabilidade política:

Eu acho que tem este momento agora, que é complicado, mas os próprios movimentos, de certa forma, passaram a ser reféns de uma estratégia do governo de cooptação, e isso meio que vai se tornando insustentável. O movimento está apanhando em todas, perdeu nos transgênicos, perdeu na Transposição, perdeu agora na abertura da redução da área explorável da floresta amazônica, as faixas de fronteira, nas hidrelétricas do Madeira. É uma sucessão de derrotas. A reforma agrária pífia, pior do que sempre, as

barragens estão aí mais do que nunca, a política agrícola totalmente favorável ao agronegócio, às *commodities* agrícolas. A gente começa a achar que isso não se aguenta muito tempo, por mais que os movimentos estejam também usufruindo deste governo. Isso tem a ver também com a política assistencialista do governo, quer dizer, a base desses movimentos fica refém das políticas compensatórias (Bolsa Escola, Luz para Todos). Então o pessoal não se dispõe muito, para não perder esse benefício, a ir para uma luta mais de enfrentamento, a ir pra rua, então fica uma luta de quadros. A análise de conjuntura que se faz é que não tem como ir para o embate.

Embora o Fórum tivesse ampliado seu campo de aliados, na verdade sua capacidade de manter a mobilização e construir um novo projeto político mais amplo estava bastante enfraquecida. Mesmo com o projeto da CPT-PPP, que trazia uma metodologia - já tematizada pelo Fórum - de fomentar dinâmicas de discussão e mobilização das regiões da Bacia do São Francisco, não se tinha fôlego suficiente para envolver, por exemplo, as regiões do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

O ideal seria que o Fórum pudesse envolver movimentos sociais com capilaridade no São Francisco e no semiárido, como o MST, MPA e MAB, além de outras articulações da sociedade civil, capazes de contribuir com uma nova proposta, como a ASA. O problema é que a bandeira de luta do Fórum era formada principalmente por dois elementos: a revitalização e a resistência à Transposição. A revitalização, sozinha, não era suficiente para mobilizar todo o semiárido e a resistência à Transposição significava um rompimento com o governo, o que também não era possível. Isso tudo contribuiu para que ficasse cada vez mais difícil construir e tornar público um novo projeto político do Fórum.

A discussão em torno do projeto de Transposição sempre teve caráter contestatório e político; nunca foi uma discussão apenas técnica. O Fórum vinha de uma trajetória de crescimento de seu potencial de mobilização na Bacia do São Francisco, gerando um ambiente político bastante salutar para uma região que abriga muitas disparidades sociais e econômicas. A revitalização do São Francisco só foi transformada em política pública após a atuação da sociedade civil. Passou a ser compreendida como uma ação ampla de recuperação socioambiental, após todo o embate contra a Transposição, iniciado antes do governo Lula.

Mas, ao continuar contestando o projeto de Transposição, o Fórum passou a ser visto como um adversário do próprio governo federal, já que o projeto reunia diversos interesses, inclusive eleitorais, e com isso foi perdendo espaços de interlocução. Embora tivesse conseguido diversificar seus aliados e iniciar a ampliação de seu projeto político, não foi possível construir ações coletivas que contestassem o governo federal. Nesse cenário, a

greve de fome realizada pelo bispo de Barra, D. Luiz Cappio, foi um ato inusitado, que tanto favoreceu a mobilização social, quanto chamou a atenção da mídia e do próprio governo.

#### 4.5. A PRIMEIRA GREVE DE FOME

Um fato novo ocorreu em outubro de 2005, aquecendo os ânimos em torno do São Francisco. O projeto de Integração estava na iminência de receber a Licença Prévia, com pareceres favoráveis tanto da ANA quanto do Ibama, quando Dom Luiz Flávio Cappio, Bispo de Barra, entrou em greve de fome contra a Transposição do São Francisco, em 27 de outubro, em Cabrobó/PE<sup>69</sup>. A greve de fome não foi uma ação planejada pelo Fórum. D. Luiz atuava com as questões do São Francisco, desde a década de 1970; tinha feito a peregrinação e era relativamente conhecido pela população local, no estado da Bahia. Ele decidiu fazer uma greve de fome pelo São Francisco e comunicou apenas a uma pessoa, que foi seu porta-voz durante todo o ato. Segundo um membro do Fórum (12/04/08), a decisão foi fruto de uma convicção religiosa, mais do que uma tática organizada de contestação política:

Em dezembro de 2004, perto do Natal, Frei Luis me chamou e, em conversa reservada, me informou que iria fazer uma greve de fome em relação ao projeto. Naquele momento, ainda não havia um parecer do Ibama, e havia tantas falhas no projeto, que eu não acreditava que seria concedida a licença prévia. Então, quando Frei Luis me falou, eu achei meio exagerado. Ele estava acabando de chegar de Brasília, tinha ido participar de alguma atividade em relação ao projeto de Transposição, e voltou convencido de que o governo ia começar o projeto de qualquer jeito. Eu acho que primeiro tem que entender um pouco como é que Frei Luis funciona. Ele não teve uma formação dentro da esquerda tradicional. O que o move nas ações está muito mais ligado à tradição franciscana, gandhiana, eu acho que as duas figuras centrais para ele foram São Francisco e Mahatma Gandhi. Ao tomar essa decisão, era um salto no escuro, no caso dele, especificamente, amparado numa fé religiosa, e eu acho que lidando com categorias que muitas vezes não são as minhas, certamente não são as tradicionais dos movimentos sociais ou da esquerda. Para ele, o exemplo converte as pessoas; ele lida num outro patamar. Naquele momento, essa decisão teve muito mais a ver com toda a história dele, desde 1974, no sertão, na beira do São Francisco, no aprendizado com o rio, com o povo do rio, no amor que aprendeu a ter, nessa ecologia menos científica, elaborada, mais intuitiva, do que mesmo com estratégias muito pensadas e organizadas.

A concordância em relação à natureza da decisão de realizar uma greve de fome é compartilhada por outros membros do Fórum. Outro participante (28/03/08), explica que a intenção do bispo era sensibilizar o presidente pela fé:

---

<sup>69</sup> Local do primeiro eixo de captação do projeto de Integração.

Ao mesmo tempo em que ele é essa figura que vai e faz as coisas, ele não tem muita característica de liderança. Ele não gosta de fazer isso, acha que não é o papel dele. Ele age muito mais mobilizado pela fé, ele é uma pessoa muito religiosa, de muita fé. A caravana que ele fez foi uma caravana religiosa, de missão de fé. A greve de fome foi mais uma ação de fé, de dizer “eu acho que vou fazer isso porque isso, inclusive, pode amolecer o coração de Lula e fazê-lo mudar de idéia” do que uma ação pensada, que a partir dessa ação “eu vou ser o líder de um processo de organização”.

O fato é que a greve de fome – ou jejum, como passou a ser chamada pelos apoiadores – tornou-se um dos principais atos visíveis contra o projeto de Integração. Na época em que foi feita, havia supostamente uma maior capacidade de negociação da parte do governo, pois as alianças para a campanha de reeleição já haviam começado. A greve de fome foi amplamente noticiada pelo Brasil e, finalmente, estava aberto um espaço para que o projeto político do Fórum e da sociedade civil que o apoiava fosse divulgado. Mas, a princípio, a própria sociedade civil não conseguiu articular-se suficientemente. Em primeiro lugar, D. Luiz mantinha a crença de que era possível transformar o governo, não sendo necessário enfrentá-lo, como expresso em sua primeira carta enviada ao presidente Lula:

Sempre fui seu admirador. Particpei ativamente em todas as campanhas eleitorais do PT, alimentando o sonho de ver o povo no poder. (...) Em meu gesto não existe nenhuma atitude anti-Lula, neste momento delicado da vida nacional. Pelo contrário. Quem sabe seja uma maneira extrema de ajudá-lo a entender pelo coração aquilo que a razão não alcança (CAPPIO, 2005).

Em segundo lugar, parte da sociedade civil compartilhava da visão de que não era necessário enfrentar o governo Lula e sim estabelecer um diálogo. Com isso, outros apoiadores, não tão afeitos ao projeto político do Fórum, agiram mais rápido, como conta um membro do Fórum (12/04/08):

O negócio foi crescendo, acho que ACM reparou mais rápido do que muita gente o potencial que tinha aquele fato, tanto que pegou a tropa de elite dele, botou num avião e foi pra lá, muito antes que companheiros nossos se dessem conta. A direita sempre conheceu melhor a cultura popular do que a esquerda: sabe o que é que mexe com as pessoas, o que é que mobiliza.

O mesmo fez o governador de Sergipe, João Alves, além das dissidências partidárias do próprio PT. Demorou alguns dias até que se montasse uma estratégia da sociedade civil para lidar com o fato. Foi criada uma espécie de comissão para acompanhar, dia-a-dia, os impactos da greve de fome e manter uma ampla comunicação com os movimentos sociais, demais segmentos da sociedade civil e a mídia. Crescia diariamente o número de pessoas que iam visitar o bispo, assistir às missas, saber o que estava acontecendo. Rapidamente, a

Rede Globo instalou uma central de transmissão, para acompanhar o desenrolar dos fatos. Vários jornais brasileiros enviaram representantes, bem como a imprensa internacional. Com as atenções voltadas para Cabrobó, a sociedade civil precisava fazer parte do processo, apoiar o ato do bispo e expressar sua opinião.

Apesar de muita comoção popular, o apoio em forma de mobilização não foi possível. De fato este momento não representava uma ruptura geral com o governo, apesar de alguns setores manifestarem maior disposição para a radicalização<sup>70</sup>. No 11º dia da greve de fome, o presidente Lula enviou o ministro Jacques Wagner<sup>71</sup>, seu representante, para conversar com o bispo. Seria difícil enviar o ministro Ciro Gomes, que já tinha se indisposto por diversas vezes com o próprio bispo e com as organizações do Fórum. Jacques Wagner, um político habilidoso, foi a Cabrobó com a missão de acabar com a greve de fome. Em tese, esse momento teria sido o ápice da capacidade de negociação entre o bispo, a sociedade civil e o governo. Para um membro do Fórum (12/04/08), o ideal teria sido rejeitar a proposta de negociação do governo e continuar a greve de fome, para aumentar a visibilidade e a mobilização social:

Quando Wagner chegou e expôs qual era a disposição, a gente conversou, e Frei Luiz foi claro com todo mundo: não existe negociação. A decisão era uma cartinha muito simpática de Frei Luiz para o Lula, dizendo: olha, agradeço, mas não é isso, então continuarei aqui em jejum e oração, até que haja compromisso formal assinado de que o governo interrompa. Enquanto a gente saiu para dar publicidade a isso, Wagner entrou e foi aquela longa história. Quando saiu, de fato nos pegou de surpresa, porque não havia nenhum compromisso assinado pelo presidente, nem pelo Wagner, então cada um ficou com a sua versão. Frei Luiz com sua carta, Wagner com a dele, como se as duas valessem, então foi um festival de ambigüidades aquilo. Acho que houve um erro político nosso, de ter deixado ele sozinho lá, mas hoje eu não tenho segurança do que poderia acontecer se não tivesse acontecido o acordo. As coisas caminhavam para uma radicalização que poderia ser muito complicada também.

#### **4.6. O ACORDO DE CABROBÓ**

A greve de fome foi interrompida após um acordo ambíguo, em que não ficou claro qual era o compromisso assumido pelo governo. Apesar de Lula contar com as organizações e movimentos sociais para sua reeleição, esses setores não estavam suficientemente organizados para aumentar seu poder de negociação. No dia seguinte, não se sabia exatamente quais seriam os próximos passos. Na carta de encerramento do jejum, D. Luiz Cappio relata os termos do acordo:

---

<sup>70</sup> Como, por exemplo, quatro agricultores do MPA, que também fizeram greve de fome.

<sup>71</sup> Nesta época (2005) era ministro da Secretaria de Relações Institucionais e, no ano seguinte, foi eleito governador da Bahia.

Considerando um gesto de grandeza o senhor presidente dar continuidade ao diálogo na fase anterior ao início da possível execução das obras de Transposição das águas do rio São Francisco;

Considerando o empenho do governo federal no projeto de revitalização;

Considerando que o tempo para o diálogo deva ser suficiente para permitir uma ampla discussão, participativa, verdadeira e transparente para que se chegue a um plano de desenvolvimento sustentável baseado na convivência em todo o semiárido, para o bem de sua população, priorizando a mais pobre;

Declaro: fica suspenso meu jejum em favor da vida (CAPPIO, 2005).

Apesar de não ter sido suspenso o projeto de Integração - na verdade, paralisado por decisão judicial – ficou estabelecida a necessidade de retomada pelo governo federal do diálogo com a sociedade civil, em bases mais amplas, incorporando o debate sobre o desenvolvimento do semiárido e não apenas a discussão técnica sobre o projeto.

Logo após a suspensão da greve de fome, houve uma grande passeata em Juazeiro, organizada por vários segmentos da sociedade civil. Numa audiência, em dezembro de 2005, entre o bispo e o presidente Lula, foi firmado o compromisso de se criar um Grupo de Trabalho, coordenado pela Casa Civil, com representantes do governo e da sociedade civil, com a função de organizar um amplo debate sobre o desenvolvimento do semiárido e do São Francisco.

#### **4.7. A TENTATIVA DE CONSTRUIR UM DIÁLOGO**

O Grupo de Trabalho funcionou durante o primeiro semestre de 2006 e sua maior realização foi a organização de dois seminários, em Brasília, sobre três questões: 1) revitalização do rio São Francisco, 2) desenvolvimento do semiárido e 3) projeto de Integração (que na verdade foi tratado como “questões de abastecimento hídrico”). Por um lado, o governo federal queria evitar grandes confrontos, já que o PT estava em plena campanha para reeleição do presidente Lula e para eleger novos governos estaduais, sobretudo na Bahia e em Sergipe, no caso do Nordeste. Por outro lado, o estabelecimento desse GT propiciou um debate mais amplo sobre as questões que interessavam à sociedade civil. O ponto central de discordância era o projeto de Integração, que, assim como em outras vezes, contaminava o debate. De um lado e do outro, as posições permaneciam as mesmas e, por mais que houvesse o esforço de estabelecer uma mediação, não se obteve sucesso nesse ponto.

A idéia era que os dois seminários que ocorreram em Brasília acontecessem na Bacia do São Francisco e no semiárido. No fundo, duas perguntas nortearam a atuação da

sociedade civil no GT: (1) Quais as estratégias e ações necessárias para garantir água ao conjunto da população do semiárido, considerando as populações rurais difusas e as populações urbanas? (2) Qual o conjunto de ações necessárias para garantir o desenvolvimento com sustentabilidade no semiárido brasileiro? O processo eleitoral começou logo depois do segundo seminário e nunca mais o GT voltou a se encontrar. Laxe (19/07/08), que participou desse GT como coordenador da Revitalização, comenta que o governo federal foi o responsável por ter quebrado a continuidade dos trabalhos:

Os movimentos sociais pleitearam seminários na bacia e a discussão da quantidade e localização dos seminários perdurou por quase dois meses. Construída a primeira proposta, veio o período eleitoral e paralisou-se o processo, sob a argumentação de que, por lei, não poderia haver mobilização social durante a campanha. Ao acabar as eleições, o governo argumentou que tinha que esperar a posse de Lula, para construir um outro processo pactuado com os novos dirigentes. Iniciou-se o ano e, ao ser procurado pelos movimentos, o governo federal argumentou que tinha que esperar a recomposição dos ministérios. A recomposição dos ministérios só ocorreu em março-abril e por volta dessa época, o bispo foi de novo à Presidência com uma carta cobrando os compromissos e dizendo que se o governo federal não os cumprisse, ele voltaria a entrar em greve no mesmo período em que tinha parado.

Passado o período eleitoral, em 19 de dezembro de 2006, último dia de trabalho do Supremo Tribunal Federal no ano em exercício, o ministro Sepúlveda Pertence suspendeu todas as liminares judiciais que impediam a continuidade do projeto de Integração. O ato confirmou a percepção de que, ao lado da intenção de dialogar com a sociedade civil, também havia o interesse de apenas tomar decisões mais drásticas após as eleições. Sem um produto concreto das tentativas de diálogo e com o caminho judicial livre, o projeto de Integração virou um fato, e não mais uma disputa.

#### **4.8. ENTRE O APOIO POLÍTICO E A CONTESTAÇÃO**

O ambiente ambíguo criado pelo governo Lula diminuiu a capacidade do Fórum mobilizar a sociedade para disputar as políticas públicas relativas ao São Francisco. A ampliação dos canais de diálogo, de fato, aumentou a capacidade de muitos segmentos da sociedade civil de influenciar políticas públicas importantes para a população em nome da qual o Fórum apresentava seu projeto político (sobretudo os programas de transferência de renda).

A discussão sobre o projeto de Transposição sempre teve caráter político e, também por esse motivo, passou a ser considerado prioritário para o governo Lula. Mesmo tendo um projeto alternativo para apresentar, a sociedade civil não conseguiu ter força para

empreender uma ação contestadora e apostar em maior adesão social. Nesse cenário, D. Luiz Cappio realizou uma greve de fome, como uma forma alternativa de criar mobilização social. Embora considerado uma ação radical, o ato não foi apoiado radicalmente pela sociedade civil. Nem mesmo o próprio D. Luiz acreditava que fosse necessário criticar veementemente o presidente.

Dois projetos políticos estavam em disputa: um defendendo outro modelo de desenvolvimento, em que a revitalização e a convivência com o semiárido são as premissas principais; outro relacionado ao crescimento econômico com base nos grandes projetos, que atraem recursos, mas não trazem em seu bojo mudanças sociais profundas.

Essa disputa pôde ser observada no Estado, exatamente quando o Ministério do Meio Ambiente, mesmo sendo o responsável pelo programa de Revitalização, não teve força política para fazer com que ele tivesse seu rumo próprio. O Ministério da Integração Nacional teve mais apoio político e ficou com a maior parte dos recursos e da propaganda, portanto, com mais poder para disputar as políticas.

A instituição do GT de diálogo, como decorrência do acordo de Cabrobó, não foi exatamente uma vitória da sociedade civil. Foi o reflexo de uma conjuntura eleitoral, em que aumentou a capacidade do Estado de negociar com a sociedade civil. Apesar de ser um coletivo autônomo, organizado livremente a partir da união de vários segmentos da sociedade civil, o Fórum não estava imune às mudanças ocorridas na nova organização do Estado.

No próximo capítulo discutiremos o impacto do segundo mandato do governo Lula sobre o Fórum, bem como do novo governo estadual. Novas tentativas de articulação da sociedade civil aparecem, mas ainda sem aumento da capacidade de mobilização.

## 5. O SÃO FRANCISCO NO SEGUNDO GOVERNO LULA

Esse capítulo tem como objetivo discutir a nova organização do Estado, a partir de dois acontecimentos. O primeiro foi a recondução do Presidente Lula a um segundo mandato, o que afetou a maneira como as políticas relativas ao São Francisco foram propostas. O segundo foi a eleição de um novo governador no estado da Bahia, aliado do presidente, que também afetou as políticas públicas do São Francisco e as relações do governo com setores da sociedade civil organizada da Bahia.

O alinhamento ideológico e a parceria entre as duas instâncias de governo geraram novos incentivos para a mobilização social, principalmente no que se refere ao novo cenário estadual de conformação das políticas públicas e ampliação dos canais de diálogo com a sociedade civil. Entretanto, para transformar o modo como as políticas foram propostas, o Fórum teve que manter seu caráter contestador ao projeto de Integração. Sem força de mobilização, o Fórum não conseguia manter oposição, nem mesmo participar das instâncias institucionalizadas, nem alterar os rumos que a revitalização tomava.

Embora o estado de fragilidade do Fórum tenha se agravado, ocasionando a sua desarticulação, surgiu um novo campo potencial de mobilização e articulação da sociedade civil - a partir da aliança com outras redes e movimentos sociais. Mas, tal tarefa dependia da sua capacidade de autocrítica para construção de novos rumos de atuação.

As duas primeiras seções apresentarão a nova organização das políticas federais do São Francisco no segundo governo Lula, período em que o projeto de Integração tornou-se um fato e o programa de Revitalização perdeu de vez a sua relação com o Ministério do Meio Ambiente. As duas seções seguintes discutirão o novo panorama de políticas para o São Francisco no governo estadual, bem como a sua relação com o governo federal. Veremos que a parceria entre as duas instâncias acentuou o ambiente ambíguo para participação da sociedade civil.

As cinco seções seguintes apresentam as novas formas de mobilização da sociedade civil, que não tiveram, necessariamente, o Fórum como protagonista principal. Embora tenham surgido novos apoios, sobretudo dos movimentos sociais, isso não significou um aumento na capacidade de mobilização e contestação, sobretudo ao governo estadual. Por fim, apresentamos um panorama de questões críticas tecidas pelas lideranças do Fórum entrevistadas.

## 5.1. AS NOVAS POLÍTICAS: O ATLAS NORDESTE E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Embora o GT de diálogo constituído após a greve de fome de D. Luiz não ter retomado suas atividades, no final de 2006, o governo federal apresentou a primeira resposta política para as questões levantadas pela sociedade civil nas brigas contra a Transposição. O Atlas Nordeste<sup>72</sup> foi lançado em dezembro, pela ANA e apresentou um conjunto de obras voltadas ao abastecimento hídrico de sedes municipais pequenas e médias e mais a área rural semiárida, com custo estimado de 50% do custo do projeto de Transposição. O Atlas Nordeste imediatamente passou a ser apoiado pela sociedade civil, como de acordo com Malvezzi (2006, p. 1):

Uma série de notícias sobre a política de águas no Brasil invadiu a mídia nos últimos dias. Elas vêm com ótimas notícias e muitas preocupações para quem acompanha essa temática. A primeira foi o anúncio do Atlas das Águas do semiárido brasileiro, pela Agência Nacional de Águas. Com uma análise minuciosa, detalha a situação de aproximadamente 1.300 municípios da região e aponta para o futuro preocupante dos núcleos urbanos acima de 5 mil habitantes no cenário de 2025. Se nada for feito, 70% entrarão em situação de caos no abastecimento, atingindo 41 milhões de pessoas. Por outro lado, a grande e boa novidade é que a ANA indica as obras a serem feitas e o orçamento para se antecipar ao problema. Com franqueza, o diretor da ANA, José Machado, simplesmente diz que a Transposição não resolve esses problemas. Pois bem, as obras corretas a serem feitas custam 3,6 bilhões de dólares. De onde virá esse dinheiro? Não seria correto aplicar os 4,5 bilhões da Transposição nessas obras? Vai haver vontade política dos governos estaduais e federal para fazer obras corretas e não obras caras e inúteis como essa que se empenha o governo federal?

O Atlas Nordeste não foi proposto pelo Fórum, nem foi feito a partir de uma ampla parceria com a sociedade civil, mas atendia às expectativas do Fórum no que se refere à proposição de políticas diferenciadas para o semiárido, com foco nas pequenas e médias cidades e na zona rural. Combinado com outras políticas (P1MC, territórios rurais, etc.) o Atlas surtiria muito efeito na realidade das populações em nome das quais as organizações e movimentos sociais lutavam, mas o calendário da Transposição estava pronto e o Atlas tinha apenas sido lançado formalmente.

Em janeiro de 2007, o governo lançou sua principal ação: o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Basicamente um programa de infraestrutura nacional, o PAC é

---

72 “O Atlas Nordeste - abastecimento urbano de água é um estudo de planejamento de alternativas de oferta de água para as sedes municipais da região Nordeste do Brasil e Norte de Minas Gerais, totalizando um universo de mais de 1.300 municípios e 34 milhões de habitantes. O Atlas Nordeste procurou identificar onde está a água, como e com que qualidade chega às sedes municipais e qual a melhor forma de abastecer, a menores custos, as populações com abastecimento não-satisfatório até 2015” (ANA, 2009).

composto por dezenas de obras, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República<sup>73</sup>. O projeto São Francisco foi incluído no PAC, assim como outras obras associadas a ele, como o Porto de Pecém, no Ceará. A maior parte do orçamento público, portanto, a partir de 2007, ficaria comprometida com a construção de infraestrutura para o desenvolvimento. No caso do São Francisco, intensificou-se o viés do programa de Revitalização em obras para o saneamento básico, e a Transposição ganhou mais recursos para sua execução. Para Laxe (19/07/08), o MMA passou por uma mudança significativa na sua estrutura, no segundo governo Lula. Essa mudança incluiu a reestruturação do Ibama e implicou na troca de parte da equipe de coordenação, o que trouxe fragilidade ao ministério:

O que quebrou [a relação de confiança da sociedade com o governo federal] não foi a Transposição, foi a contradição do governo em não entender que a revitalização de bacias hidrográficas é instrumento para implementar políticas socioambientais e trabalhar com a visão mais imediatista de viabilizar uma obra. E isso se potencializou com a vinda do PAC, que aumentou a contradição em relação ao São Francisco, e também, de certo modo, implodiu as outras [vertentes] do programa [de revitalização]. O MMA passou por uma reforma administrativa, que teve repercussões políticas. O ministério vinha de um projeto político coletivo feito pelo programa do governo em 2002. Os principais postos eram, na sua maioria, ocupados por membros do PT, e a partir de 2007 essa correlação de forças mudou. A Marina se manteve, fez a reforma administrativa que era necessária, pois o Ibama era uma estrutura altamente densa, precisava passar por uma reforma, mas, por outro lado, trouxe uma fragilidade política para o ministério, porque, numa reforma dessa envergadura, até pegar o pique, com pessoas novas entrando e pessoas-chave do ponto de vista político saindo, houve muitos percalços.

## 5.2. MMA E MIN EM CRISE

O relacionamento entre os dois principais ministérios atuantes no São Francisco foi piorando cada vez mais, pois o MMA perdeu capacidade de intervenção no São Francisco e o MIN, com quase todos os recursos orçamentários, tinha que se esforçar para implementar todas as ações sob o seu comando. Ainda segundo Laxe (19/07/08), com a fragilidade do MMA, o MIN foi conduzindo as ações de maneira independente, sem interesse em manter as articulações que já haviam sido acordadas:

Ao assumir, Geddel fez aquela caravana pelo São Francisco, desconectado do MMA, refletindo novamente uma fragilidade na integração dos dois ministérios. Houve troca, inclusive, da coordenação do programa de revitalização, três vezes seguidas, pois toda vez que havia um maior afinamento entre o MIN e MMA, a pessoa que se afinava saía, quando tinha

---

<sup>73</sup> Como, por exemplo, a hidrelétrica de Belo Monte, a ferrovia Transnordestina, gasodutos, termoeletricas, estradas etc. Uma das lógicas de intervenção do PAC também é a desconcentração dos investimentos em infraestrutura; por isso muitas obras estão localizadas, sobretudo, nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

a preocupação de construir um processo de participação, um processo de planejamento participativo. O comando do MIN passou a ser exercido pelo PMDB, não mais pelo Ciro [Gomes]. O Ciro era um tanto quanto autoritário, do ponto de vista da sua convicção da Transposição, mas, de certo modo, flexibilizava para cumprir algumas etapas de pactuação [com o MMA]. Quando o PMDB assumiu, mudou muito o perfil, ainda mais sob a pressão do PAC, onde o recurso era todo voltado para obra, e o recurso foi todo pra CODEVASF. Isso aumentou a contradição que já vinha até então entre o MMA e o MIN. Para você comandar um programa, você tem que ter protagonismo em cima de três dimensões: a dimensão política do processo, a dimensão técnica do processo, e a dimensão orçamentária – financeira – do processo. Você, para ter o comando ou a coordenação do processo, tem que estar com essas três dimensões sob sua governabilidade. O Ministério do Meio Ambiente deixou de ter a financeira. E aí, quando o PMDB começou a fazer uma agenda na bacia, sem pactuar com o MMA, apareceu uma outra contradição - duplicidade de coordenação e comando entre o MIN e MMA - fragilizando ainda mais o pessoal do MMA. A reforma no MMA, com o foco essencialmente voltado para a Amazônia e a diminuição dos seus recursos, consolidou, de certo modo, o comando político e orçamentário na mão do MIN.

O relacionamento da sociedade civil com o MMA era considerado bom, mesmo com todas as críticas ao programa de Revitalização, mas estando o PAC realmente voltado para a infraestrutura, isso aumentou o poder para implementar o projeto de Transposição e diminuiu a disposição para discussões mais estratégicas, como o desenvolvimento do semiárido ou novas bases para a Revitalização. A agenda burocrática do PAC (como de qualquer obra pública) é bastante extensa e o governo teve que focar suas ações nesse eixo de desenvolvimento.

### **5.3. UM NOVO GOVERNO NA BAHIA**

O governador da Bahia, Jacques Wagner, eleito em 2006, é filiado ao PT e aliado do presidente Lula. Várias ações de seu governo estão relacionadas ao governo federal. Dentre elas, destacamos o programa Acelera Bahia, cuja base é a construção de infraestrutura para o desenvolvimento<sup>74</sup> e a dinamização de polos de crescimento econômico. No caso do São Francisco, houve uma reestruturação do órgão gestor dos recursos hídricos do estado, que é atualmente o Instituto de Gestão de Águas e Clima - INGÁ<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Ver matéria veiculada pela prefeitura de Salvador/BA: “Depois de 30 anos de estagnação, a Bahia dá agora um grande passo para a retomada do desenvolvimento econômico”. A declaração do governador Jacques Wagner foi durante o lançamento do Programa Acelera Bahia”. Disponível em: [http://www.secri.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=118&Itemid=72](http://www.secri.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=118&Itemid=72)

<sup>75</sup> Substituí a antiga Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, com a principal meta de superar o enfoque estritamente hídrico de atuação, inserindo a gestão participativa.

Matos (21/05/08), secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, ressalta a disposição do governo estadual em realizar parcerias com a sociedade civil e localiza o foco de atuação nas obras de revitalização do São Francisco:

O nosso principal programa com relação ao São Francisco é o Velho Chico Vivo. É um programa que tem um aporte de dois milhões de reais, inicialmente, para recomposição de mata ciliar, através de editais, e aí associações, ONGs que atuam nessa área, certamente vão dar uma contribuição bastante significativa. Você já deve saber que o estado não tem perna, nem setores, nem volume muito grande, sobretudo de recursos humanos, para estar atuando com graus tão acentuados de especificidade – às vezes é uma exigência da própria realidade. Então, evidentemente, você publicar um edital e aportar recurso para quem trabalha na ponta, convocando para fazer política pública junto com o estado, o que é, inclusive, da cultura política desse governo, é fundamental, é indispensável. Paralelamente a isso, temos também a formação dos comitês de bacia de todos os tributários do São Francisco. Temos também atuado junto com a CODEVASF, criamos um grupo especial para licenciar as obras de revitalização do Rio São Francisco, um grupo seletivo de especialistas só para executar o licenciamento das obras [com o objetivo de] articular as condicionantes para que elas, realmente, retornem como um ganho ambiental real e muito consistente para o rio. Na realidade, você tem aí um conjunto de ações, eu diria que até é uma política muito articulada, para que a gente dê conta da revitalização do Velho Chico, sobretudo dos seus tributários, porque estes sim são de responsabilidade exclusiva do estado da Bahia.

Além das ações no âmbito da revitalização do São Francisco, o governo da Bahia aderiu aos programas do governo federal, sobretudo aqueles vinculados ao MIN. Na verdade, o governo estadual não tem uma linha própria de ação no São Francisco, mas estabeleceu uma parceria com o governo federal, principalmente para as obras de saneamento básico e ampliação do abastecimento hídrico. Há também um programa de cisternas, cuja meta é construir, até 2010, 100 mil cisternas para consumo familiar, 25 mil cisternas para produção e mil barragens subterrâneas<sup>76</sup>, em parceria com as organizações da sociedade civil<sup>77</sup>.

#### **5.4. A RELAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL: EVITANDO POLÊMICAS**

O debate sobre o projeto de Integração não tem tanto espaço quanto antes. Como o governo federal é um parceiro estratégico do governo estadual, e o estado da Bahia sempre teve uma posição contrária ao projeto, o assunto é evitado pelo próprio governador. A posição tem sido a de trabalhar com ações de revitalização e investir na descentralização da

---

<sup>76</sup> Trata-se de uma técnica de armazenamento de água de chuva no subsolo, criando uma porção úmida para plantação familiar.

<sup>77</sup> Organizações que fazem parte da ASA, como o Movimento de Organização Comunitária – MOC, Centro de Assessoria do Assuruá – CAA e Cáritas.

gestão da Bacia do São Francisco, que se beneficiou de investimentos durante os governos estaduais anteriores. Matos (21/05/08) argumenta que o movimento de resistência à Transposição “perdeu o foco” e critica os governos estaduais anteriores:

Eu acho que naquele primeiro momento, quando se discutia a Transposição, um grande debate nacional, que eu encaro como um momento histórico, fez história no movimento contra a Transposição, consistente, fez uma discussão técnica, qualificada, você teve condições de fazer uma discussão das mais sérias desse país, que eu acho que vai se desdobrar para outras bacias. Qualificou muito o debate sobre os rumos dos recursos hídricos no Brasil, é um marco da sociedade civil organizada. Mas tem um ponto aí que é interessante: pela intensidade com que se deu a discussão sobre a Transposição, ela acabou ficando maior do que o próprio rio. E eu acho que aí é que houve um momento em que se perdeu um pouco o foco, porque, por mais problemática que tenha sido a questão da Transposição, ela jamais poderia ter ficado maior do que o próprio rio, que tem dezenas de problemas em todo o seu percurso que têm que ser sanados com urgência, até do ponto de vista de que isso repercute na política de uma forma muito curiosa. Na Bahia, por exemplo, você teve um grupo de políticos que passou mais de dezesseis anos no poder, quarenta anos no poder, nunca colocou um centavo para revitalizar o São Francisco e, de repente, se transforma em grande defensor do rio.

A impressão sobre o novo governo estadual coincidia com a percepção do governo federal: uma coalizão de projetos políticos diferenciados. O PAC reforçou uma concepção desenvolvimentista ligada aos grandes projetos. No caso do Nordeste, duas ações se faziam bem presentes: o grande investimento em infraestrutura e os programas assistenciais. Outros programas de desenvolvimento também estão sendo implementados, como os territórios rurais, mas têm menos recursos do que as obras do PAC e os programas de transferência de renda. Um membro do Fórum (22/05/08) identifica ações na política estadual que seguem a lógica do PAC:

Acho que agora o Wagner resolveu acompanhar o governo Lula nesses projetos de crescimento acelerado, botando a Bahia na infraestrutura da qual [sempre fora] alijada, nos governos passados: a infraestrutura não chegava aqui, as estradas eram ruins e os portos inadequados para várias coisas. A produção de grãos, por exemplo, do Cerrado, que vem lá do Centro-Oeste, vai para o Ceará ou para Suape, em Pernambuco, ou para Vitória, não vem para a Bahia, embora ela talvez seja mais perto.

Da mesma forma, outro participante do Fórum (21/05/08), corrobora com a visão de que existe um plano de investimento baseado na expansão de *commodities* na área rural:

O que a gente tem percebido, de uma forma muito clara, nas avaliações que têm sido feitas dessa posição do governo com relação ao desenvolvimento e com relação às questões ambientais é que ele está completamente alinhado com as diretrizes que vêm do governo federal. Essa questão de descobrir a região semiárida como uma região de potencial muito grande para produção de *commodities* tem incentivado o governo a investir no

processo de criar as estruturas para que esse modelo, que tem sido pensado pelo governo federal, seja completamente encaixado aqui no estado da Bahia. No estado vizinho, Sergipe, também é o mesmo processo.

Outra participante (21/05/08) critica o modelo baseado em grandes projetos de desenvolvimento:

No início do ano passado, quando foi lançada a proposta do PPA participativo, [o que foi apresentado] apontava o semiárido como uma das regiões prioritárias para o plano quadrienal do governo Wagner. Um ano depois, com o PPA aprovado, a gente se debruçou nesse PPA para fazer uma leitura do que ele simbolizava, efetivamente, de prioridade. O que a gente viu é que ele vai totalmente de encontro a toda a discussão que os movimentos vêm, há décadas, fazendo em relação à convivência com o semiárido, mais indicando realmente nessa linha dos grandes projetos como prioridade. E o que a gente ouve da região de Bom Jesus da Lapa, de Juazeiro, do pessoal dos quilombolas é que estão sendo feitas ações na área da Bacia do São Francisco, muito mais na perspectiva de estabelecer empregos para as comunidades e retirá-las de uma perspectiva mais crítica em relação ao projeto de Transposição. Tem muitas críticas vindas dos grupos e das organizações que estão lá na Bacia do São Francisco e que estão acompanhando o começo dessa movimentação feita pelo governo.

## **5.5. A CARAVANA NACIONAL EM DEFESA DO SÃO FRANCISCO**

Em meados de 2007, o projeto Manuelzão, de Minas Gerais, articulou-se com várias outras organizações da sociedade civil (como o próprio Fórum e a Frente Cearense), com Universidades e com o Ministério Público e realizou a Caravana. Visitou 12 cidades<sup>78</sup>, com uma comissão de representantes, para debater alternativas e denunciar incoerências do projeto de Transposição. Vários governadores receberam a Caravana, inclusive o governador da Bahia. Para um membro do Fórum (22/05/08), desde o início ficou clara a posição de não confrontar o governo federal:

Quando entrou o Wagner, sempre em cima do muro nessa questão, desde a época em que era ministro, foi lá na greve de fome do frei Luis, foi o interlocutor de Lula, teve aquela postura, se comprometeu com alguma coisa. Ele já tinha aquela participação direta na questão. Ele, de governador, [não quis] enfrentar Lula nessa questão; ia ver o que Lula ia decidir. E ele tinha uma postura, inclusive me disse uma vez, não em audiência, mas nessas conversas em que você encontra no corredor de algum evento, logo que ele entrou, ele colocou que achava que daria para fazer só o eixo Leste, ele era contra o Norte, porque eram interesses diferentes. Nessa audiência que a gente teve com ele, a gente cobrou uma posição. Ele estava um cara importante dentro do PT, o governador que se sobressaiu na eleição, e como uma pessoa muito respeitada pelo Lula, a gente colocou para ele que ele poderia, se estivesse convencido disso, mudar a cabeça lá do governo na discussão. E ele saiu com esse

---

<sup>78</sup> Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo, Natal, Mossoró, Fortaleza, Recife, João Pessoa, Salvador, Aracaju e Maceió.

compromisso, que ele ia tentar ver com Lula o que poderia fazer e daria um retorno para a gente. Ele nunca deu um retorno. E aí acho que a posição dele – pública – depois, foi a de ser a favor do projeto. Ele é a favor do projeto, totalmente. Ele não cumpriu a promessa que fez com a gente, de tentar interferir e de dar um retorno pelo menos, manter o diálogo, manter aberta a discussão. Trabalha na revitalização? Está trabalhando aí dentro desses projetos, aqui e ali, com o INGÁ, com ações lá, “Água para todos”, tocando projetos aqui e ali, mas não intervém na Transposição.

Com a decisão de não intervir na Transposição, pois esse era um projeto “do governo federal”, o governo da Bahia criou uma indisposição com a sociedade civil. Debater a temática não seria nada fácil, pois ativaria muita polêmica que o novo governo queria evitar. Com isso, a participação da sociedade civil, sobretudo do Fórum, na discussão do programa de Revitalização, foi abalada. Uma ação diferenciada foi a instituição do Grupo de Trabalho do São Francisco, em março de 2007, cujo objetivo era acompanhar e articular as ações relativas à Revitalização e à Integração de bacias, e estabelecer diálogo com as populações da bacia<sup>79</sup>. De acordo com Rocha<sup>80</sup>, o GT São Francisco está trabalhando na realização de um diagnóstico mais amplo sobre a Bacia do São Francisco no estado da Bahia. Este diagnóstico que deve ser norteador de futuras políticas pretende ir além da dimensão técnico-hídrica, incluindo a realidade das populações locais, mais vulneráveis.

## 5.6. A DESARTICULAÇÃO DO FÓRUM

Com um início tenso de governo e o processo de desarticulação do Fórum, as atividades do GT vêm sendo pouco acompanhadas pela sociedade civil. De acordo com um participante do Fórum (21/05/08), nem o governo tem fornecido informações sobre as ações no São Francisco e nem a sociedade civil tem feito pressão para obter tais informações:

Este debate não tem dado muito eco. Nós não participamos deste seminário [organizado pelo GT São Francisco], não tivemos uma participação, nem pra construir, nem para participar. Não temos os dados do que é o recurso do governo [estadual] para o processo de revitalização. A informação que eu tenho é de uma emenda parlamentar, de um recurso para desenvolver algumas ações na margem direita da região do rio São Francisco, para criar algumas condições para preservação dos mananciais daquela região, que fornecem muita água para o rio São Francisco. Mas, no nível do governo estadual mesmo, nós não temos nenhuma informação de grandes recursos que estão sendo alocados para isso. Além do governo não fornecer as informações, também não está havendo pressão por parte da sociedade civil para que essas questões sejam pautadas. Acho que são as duas coisas. Por isso que eu digo que é uma fórmula terrível. O que foi construído

---

<sup>79</sup> Este GT é coordenado pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do estado da Bahia e é composto por 12 membros governamentais, sem participação de organizações da sociedade civil. Seu objetivo é “acompanhar ações referentes à garantia da sustentabilidade hídrica, saneamento ambiental e acesso à água na Bacia do Rio São Francisco, bem como estabelecer diálogo com os atores sociais, as comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e ribeirinhas”.

<sup>80</sup> Diretor-Geral do INGÁ e Coordenador do GT São Francisco.

enquanto ideal - enquanto projeto de desenvolvimento que incluísse as populações e de fato dialogasse com as necessidades para essa região - está sendo completamente abandonado e não está havendo um processo de recomposição de forças para recolocar essas questões para o governo. Houve um processo de esvaziamento. Isso eu estou colocando, falando aí das organizações ambientalistas, dos movimentos sociais também, de uma forma mais ampla.

Outra participante do Fórum (22/05/08), comenta sobre a perda do espaço de diálogo institucional que o Fórum tinha, associada à postura ambígua do governo estadual e ao fato de muitas lideranças sociais apoiarem o governo:

Com essa própria dispersão, fragmentação do Fórum e diluição, a gente perdeu esse espaço que faltava muito no diálogo institucional, inclusive com o estado da Bahia. As últimas tentativas que eu me lembro foram no ano passado, em que a posição do governo do estado era contrária ao eixo Norte, e chamava para negociação em relação ao eixo Leste. Wagner, [no encontro com a Caravana], falava da necessidade de conciliar, de negociar, chamando os movimentos para não ser muito contra a Transposição como um todo, afinal de contas o projeto não era de todo ruim. Ele dizia que questionava bastante o eixo Norte, que tinha fins basicamente industriais, mas que o eixo Leste tinha uma finalidade importante para as populações do Nordeste, que é o abastecimento humano. Então ele não deu uma posição firme, nem no sentido contrário, nem tão a favor do eixo Leste, contra o eixo Norte, mas deixou isso subentendido no discurso. Uma postura dúbia, que sem dúvida vai interferir na postura de quem ocupa os vários outros órgãos do governo do estado. E quem passa a ocupar? Várias pessoas que militavam contra a Transposição, que estão nesses espaços e vão tentar colaborar com o novo governo, com o governo do PT, e começam a ficar mais amarradas e mais silenciosas em relação à Transposição e à revitalização, no próprio modelo da revitalização. A SRH, que agora é INGÁ, não é?

A mesma indisposição para participar das políticas relativas ao São Francisco é refletida no governo estadual, que, com um diálogo desestruturado com as organizações que há anos discutiam os problemas do São Francisco, não conseguia criar um ambiente de governança consistente. A desconfiança da sociedade civil em relação ao governo estadual somava-se ao tipo de atuação que o novo ministro da Integração Nacional passou a adotar, principalmente no que se refere às ações de Revitalização. Para um membro do Fórum (28/03/08), o MIN esvaziou os embates com o sociedade civil:

Era mais fácil combater o Ciro Gomes, porque ele batia muito, então criava mobilização social. O Geddel tem sido mais estratégico, tem cooptado, tem comprado prefeituras e governos. Não tem conseguido isso com a sociedade civil, mas com as prefeituras...

A mudança de postura do governo estadual também é percebida no âmbito do Comitê. Embora tenha deixado de brigar contra a Transposição, passou a investir mais na formação dos subcomitês da bacia. Para uma participante do Fórum (20/05/08), não há interesse do governo estadual em liderar o Comitê e sim voltar a sua atenção para a estruturação interna

dos subcomitês. Essa postura, apesar de importante, na verdade não favorece o confronto com o governo federal:

Na minha opinião, a Bahia não demonstra interesse político no comitê hoje. Talvez tenha interesse nos comitês de rios e afluentes. Eu não quero nem deixar uma posição negativa. Talvez seja uma estratégia de governo, hoje, que eu acho também uma estratégia válida. Eu quero deixar claro isso, porque o poder político desse comitê vai se expressar através dos comitês de rios e afluentes. Eu sempre discutia isso, no governo passado, que eu achava que a Bahia devia dar uma prioridade urgente, já que teve esse atraso de anos e anos fora da legislação de recursos hídricos, mas que se deveria correr agora para implementar todos os comitês de rios e afluentes do São Francisco, para fortalecer sua posição política dentro do comitê. Porque é isso que é um comitê. Não vai ser feito pelo governo. O governo é um dos votos lá dentro, mas a representação do comitê é das suas bases. Na época do plano da bacia, o estado da Bahia poderia ter aproveitado para ali começar a incentivar a criação dos comitês, naquela época, porque a discussão estava viva. Ou então depois começar a fazer isso, mas não se fez. Perdeu o momento e recuperar este momento agora está difícil. Mas, de qualquer forma, este governo, agora, está dando mais ênfase a isso.

A abertura de novos cenários de disputa na política estadual da Bahia, no que se refere ao São Francisco, combinada com o processo de diminuição da capacidade de articulação e intervenção do Fórum, gerou um ambiente hostil e desarmônico. O projeto de Transposição ainda tinha algumas questões na Justiça, a serem julgadas pelo Supremo Tribunal Federal.

## **5.7. AS NOVAS MOBILIZAÇÕES**

Em março, o projeto da Articulação Popular, coordenado pela CPT/PPP, realizou uma ação em Brasília chamada Acampamento pela Vida do Rio São Francisco e do Nordeste - Contra a Transposição. Diferente de todas as mobilizações já realizadas anteriormente, esse acampamento reuniu representantes de ribeirinhos, quilombolas, povos indígenas e populações tradicionais de toda a Bacia do São Francisco. Foram realizadas audiências públicas no Ministério Público Federal e os manifestantes foram recebidos por ministros do STF e por representantes do Governo Federal. A expectativa era sensibilizar os atores envolvidos no julgamento jurídico, mas a mobilização não teve muita repercussão para além dos setores mais específicos que tratavam do assunto.

D. Luiz chegou a entregar algumas cartas na Presidência da República solicitando a retomada do diálogo com a sociedade civil, interrompido no período eleitoral, mas também não obteve resposta. O posicionamento dos movimentos sociais, no segundo mandato do governo Lula, teve algumas modificações importantes que se relacionam com as questões

do São Francisco. No 5º Congresso Nacional do MST, realizado em junho de 2007, em Brasília, argumentou-se sobre a necessidade de mudança do “modelo de desenvolvimento”. Sementes transgênicas, desmatamento, biocombustíveis e o projeto de Transposição foram alvo de críticas. Sobretudo no segundo mandato, era preciso que a sociedade civil conseguisse se posicionar mais ativamente em diversas questões nacionais e isso, sem dúvida, teria que passar pelos movimentos sociais, uma parte muito importante da sociedade civil.

Para um membro do Fórum (28/03/08), algum tempo se passou até que movimentos sociais de peso, como o MST, discutissem mais profundamente a respeito do movimento de resistência à Transposição. Mesmo atualmente, apesar da posição de apoio à resistência, o questionamento permanece como algo mais difuso, global, de confronto ao modelo:

No caso do MST, a minha avaliação é que, primeiro, eles achavam que era uma coisa menor, regional, e nunca tinham parado para fazer uma discussão política sobre a Transposição. Mas, o que me parece, no diálogo que nós temos com o MST e depois com a Via Campesina (esse diálogo para dentro da Via Campesina e para dentro do MST foi muito levado pelo Movimento de Atingidos por Barragens e pelo Movimento de Pequenos Agricultores do Nordeste) que eles construíram um debate político e visualizaram que a posição deles é muito mais construir uma luta emblemática, como é a luta do MST contra a Vale. É mais uma luta emblemática contra a Transposição para atacar o grande capital e o sistema financeiro, do que uma luta da forma como a Articulação do São Francisco tem. Para a Articulação do São Francisco a revitalização e acabar com a Transposição é estruturante para as comunidades e para a região, para garantir uma perspectiva de vida diferenciada, dentro da convivência com o Semiárido. Para o MST e para a Via Campesina, é o contrário: combater o projeto de Transposição é fazer um combate mais global. É minar as estratégias que o modelo tem aqui para o Brasil.

Outro membro do Fórum (12/04/08) considera que o MST tem raízes desenvolvimentistas e sulistas, sendo difícil para ele compreender a especificidade das questões do São Francisco; além disso, também não lhe interessava romper os canais de diálogo já conquistados:

Em relação ao MST, não esqueçamos que ele vem do campesinato do sul do Brasil, que também é desenvolvimentista no campo. Eu acho que o MST se abriu a uma crítica mais radical ao modelo, saiu só da reforma agrária e do assentamento, quando se integrou mais à Via Campesina, a alguns movimentos europeus. Acho que para o MST questão ambiental, questões mais relacionadas ao protagonismo das mulheres, e tal, passaram a fazer parte da pauta por demanda externa. Não está muito no DNA do MST isso não. Mas passou a fazer parte, porque os movimentos europeus, mais radicais em relação a isso, com isso mais pautado, começaram a botar o assunto em pauta. Então acho que ainda não é totalmente assimilado. Tem a dificuldade também, por ser majoritariamente sulista e do Sudeste, de não entender essas peculiaridades do semiárido e da convivência com o

semiárido, e também – mas eu nem diria que é o motivo central, principal – não interessa ao MST romper o canal de diálogo com o governo. Não interessa e acho que não deve interessar mesmo. Quem tem uma base social do tamanho que eles têm, na situação que está, se queima o filme, queima canais de diálogo que já são difíceis.

Embora as organizações e movimentos sociais começassem a se posicionar mais criticamente em relação a diversos assuntos, sobretudo após o lançamento do PAC, isso também não implicou um expressivo aumento de mobilização social. A discussão sobre o projeto de Integração tornou-se mais frequente em plenárias dos movimentos sociais e demais espaços de articulação da sociedade civil, não mais como uma luta localizada, mas como algo que fazia parte de um projeto de desenvolvimento que exigia posições mais críticas da sociedade civil. Mas, sem mobilização e com relações desgastadas com o governo, a tendência era de isolar cada vez mais a sociedade civil oponente.

## **5.8. O ACAMPAMENTO EM CABROBÓ**

Em meados de 2007, uma nova ação de mobilização ocorreu em Cabrobó/PE, local onde o exército se instalou para desocupar a área destinada ao início das obras do projeto de Transposição. Um acampamento organizado por movimentos e organizações sociais reuniu cerca de 2.000 manifestantes, de 26 de junho a 4 de julho de 2007. De acordo com o manifesto “O Nordeste é viável sem Transposição e com ética na política”:

A proposta de conviver com o semiárido – esperava-se desse governo – sepultaria a política e a indústria de combate à seca e consolidaria a política do aproveitamento do chuvoso, pois é neste e não na seca que se decide a vida do sertão e do sertanejo. A Transposição, barganhada em nome de uma falsa revitalização das bacias do Nordeste, significa uma travessia para o passado. A questão não é doar água ou não, mas qual desenvolvimento, a que preço e para quem. (...) Queremos um projeto de desenvolvimento regional que atenda às reais necessidades da população do semiárido e do São Francisco e não de uma minoria de empresários nacionais e estrangeiros! Queremos a democratização do acesso à água, com acesso livre da população aos açudes e às adutoras! Queremos controle social sobre os usos das águas! Conviver com o semiárido é a solução! São Francisco Vivo! Terra, Água, Rio e Povo!

Imediatamente o governo pediu reintegração de posse na justiça, que foi concedida. O coordenador do projeto de Integração chegou a visitar a área do acampamento, mas não foi recebido. Sabendo que não havia disposição do governo em paralisar a obra, a intenção era muito mais de marcar posição, sem estabelecer estratégias de diálogo. Os governadores da Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco chegaram a se reunir, durante o acampamento e decidiram intensificar a campanha a favor do projeto de Integração.

## 5.9. A SEGUNDA GREVE DE FOME

No final de 2007 estava marcado o julgamento sobre o processo da Transposição no STF. Já com Licença de Instalação, não se tinha muita crença de que o conflito seria resolvido no âmbito jurídico. Sem o retorno do diálogo iniciado após a greve de fome, com a troca de coordenação do programa de Revitalização, com o orçamento quase completo das ações do São Francisco sob a guarda do MIN, somente uma ação muito contundente seria capaz de recolocar a questão na pauta pública novamente. Com o Fórum desarticulado e os movimentos sociais sem querer fazer enfrentamentos radicais ao governo, não se tinha muita alternativa.

Nesse cenário, D. Luiz resolveu fazer uma segunda greve de fome, em 27 de novembro de 2007, às vésperas do julgamento do STF. Na carta enviada ao presidente, o bispo argumenta:

No dia 6/10/05, em Cabrobó-PE, assumimos juntos um compromisso: o de suspender o processo de Transposição de Águas do Rio São Francisco e iniciar um amplo diálogo, governo e sociedade civil brasileira, na busca de alternativas para o desenvolvimento sustentável para todo o semiárido. Diante disso suspendi o jejum e acreditei no pacto e no entendimento. Dois anos se passaram, o diálogo foi apenas iniciado e logo interrompido. No dia 22 de fevereiro de 2007 protocolei no Palácio do Planalto documento solicitando a reabertura e continuidade do diálogo, e que fosse verdadeiro, transparente e participativo. Sua resposta foi o início das obras de Transposição pelo exército brasileiro. O senhor não cumpriu sua palavra. O senhor não honrou nosso compromisso. Enganou a mim e a toda a sociedade brasileira. Acredito que as forças interessadas no projeto usarão de todos os meios para desmoralizar nossa luta e confundir a opinião pública.

Para um membro do Fórum (19/05/08), já que a decisão tinha sido tomada, era preciso encontrar formas de agir politicamente num cenário desfavorável:

Quando ele [D. Luiz] começou a consultar a gente, achando que tinha que voltar à greve por causa das circunstâncias, eu mesmo discordei, quase todo mundo discordou. Achamos que não era o momento, era muito mais difícil. Você ia usar o recurso pela segunda vez, num momento totalmente desfavorável, final de ano, governo em ascensão popular, tentando se recuperar e conseguindo se recuperar de todos os ataques do mensalão e acusações da oposição em relação à corrupção, meio que se fortalecendo com isso, mais do que se enfraquecendo. Tudo isso a gente ponderava com ele e achava que não valeria a pena, que tinha que ser outras formas de luta, não essa. Ele ouvia. Mas, tomou a decisão de entrar. E aí a gente falou: não tem jeito mesmo, você vai? Mas agora vai ser diferente, tem que ser decisão coletiva, tem uma coordenação (era um de cada movimento). A

coordenação se reunia todo dia com ele, pra fazer uma avaliação do dia, pensar o dia seguinte, avaliar a repercussão, o bloqueio da mídia. A coisa não ganhava a opinião pública. Estava se arrastando, se estendendo. O governo só foi se manifestar no décimo oitavo dia, depois que a Letícia Sabatella ajudou a romper o cerco da mídia. Havia até esforços de outros setores que não o popular, de empresários ligados à família dele, que tentavam comprar espaço na mídia e não conseguiram. Nem o mercado funcionou.

Outro participante do Fórum (12/04/08) comenta a respeito de um aspecto subliminar, mas que sempre esteve presente em todos os embates: a estratégia de comunicação do projeto. A segunda greve de fome foi tratada como um ato radical e fundamentalista, que não deveria ter espaço na mídia. Como alguém poderia se opor a um projeto que mataria a sede de doze milhões de pessoas?

Na segunda greve de fome, para mim, teve um complicador muito grande, porque o governo já tinha uma política de comunicação muito eficiente e definida, e a palavra-chave era fundamentalismo. E ela foi disseminada, tenho certeza de que a participação do Franklin Martins, do pessoal que é mesmo da comunicação, foi fundamental para definir qual era o melhor jeito de lidar com essa questão. De um jeito meio estranho, apareceu aquele artigo do Geddel, mas isso já fazia parte de todo um conjunto, já muito bem articulado com a imprensa de centro-esquerda. As cartas já estavam todas dadas, marcadas com a grande mídia e também com os nossos espaços. O governo tinha uma estratégia definida: invisibilizar.

A segunda greve de fome não teve o mesmo impacto que a primeira, para o conjunto da sociedade. O fato novo que gerou alguma divulgação foi o apoio de alguns artistas vinculados à ONG Humanos Direitos. Letícia Sabatella e Osmar Prado foram a Sobradinho conversar com D. Luiz, o que irritou o governo. O chefe de gabinete do presidente Lula assumiu a negociação e, extraoficialmente, membros do governo federal ligados à igreja católica também atuaram. O Vaticano chegou a ameaçar retirar D. Luiz à força do gesto de greve de fome, pois, sendo bispo, a decisão não caberia à sua família e sim à própria igreja. Conforme relata um membro do Fórum (19/05/08), a negociação foi feita nos bastidores, longe da imprensa, em Brasília, diferente da primeira greve de fome:

A estratégia do governo era queda de braço. O governo estava preocupado e, ao primeiro sinal de debilidade, a obrigação do poder público é salvar a vida. O ministro Geddel colocou logo uma SAMU lá. E tinha um setor do governo, chamado "os igrejeiros do governo", que tem um canal direto com algumas pessoas da igreja e com a CNBB. É um pessoal que atua mais no meio de campo, pega o telefone, liga e fica jogando com a cabeça da pessoa. A gente não sabe bem se o governo fez isso de propósito. Era assim: eu [o governo] fecho [o diálogo], mas permito que um grupo mais ligado à igreja, à CNBB, possa trabalhar o meio-campo, porque estou preocupado de o desfecho não ser danoso para a imagem do governo. A preocupação era só essa. E a própria CNBB aceitou fazer a ponte com o governo. Então a negociação passou a ser em Brasília e não em Sobradinho, como foi da outra vez, direto em Cabrobó. A única coisa que

nós fizemos foi enviar um emissário nosso para Brasília, para também não deixar o pessoal lá - por fora do que rolava em Sobradinho - fazer o processo. Então foi o Gogó, que lá se juntou com a Caritas, com o CIMI, com o CONIC e outros setores lá, para fazer um grupo que, junto com D. Dimas, basicamente, Secretário Geral da CNBB, fizesse a interlocução com Gilberto Carvalho, o chefe de gabinete de Lula. Então por aí é que passou a negociação, praticamente uma negociação não-oficial, como fora da outra vez com o Silvino e o ministro Wagner.

O governo chegou a propor a retomada do diálogo, o que gerou um documento de “Contraproposta de D. Luiz Cappio e dos Movimentos Sociais”. Com oito pontos, o documento propunha, em linhas gerais, políticas para o semiárido, revitalização do São Francisco e exigia a suspensão da Transposição. A novidade era a concordância com relação ao eixo Leste. Ainda de acordo com este membro do Fórum (19/05/08):

A CNBB pediu que a gente fizesse uma proposta<sup>81</sup>, porque Gilberto [Carvalho] queria discutir em cima de alguma coisa. Então a gente topou fazer aqueles oito pontos. O princípio era o seguinte: a gente não nega a necessidade de água no semiárido, só que a gente acha que a água necessária é para o eixo Leste, para a região da Paraíba e Pernambuco. Para lá, aceitamos – até porque o comitê já concordou – vinte e cinco metros cúbicos de água não-outorgada no São Francisco para o consumo humano aonde precisa. Concordamos que tem uma precisão? Tem, ali. Então vai pra lá. A gente nem quer discutir o eixo Norte. O eixo Norte tem água para irrigação, pra siderurgia, carnicultura. 67% da água prevista na Transposição, no eixo Leste, é para consumo humano. Então a gente reconhecia isso, era o único ponto que tinha em comum, o resto era divergência total. E o governo disse que não aceitava o primeiro [suspender as obras] e aceitava todos os outros. Os outros, o que era? Abrir uma concertação para discussão do que é necessário para desenvolver o semiárido, com base na convivência e no Atlas Nordeste da ANA. A gente estava quase propondo ao governo trocar a Transposição pelas 530 obras do Atlas da ANA que beneficiam 34 milhões de pessoas.

Governo e sociedade civil não conseguiram chegar a um acordo e D. Luiz já passava dos 20 dias em greve de fome. A situação estava ficando insustentável e a última chance era o julgamento do STF. Mesmo com toda a conjuntura, D. Luiz ainda nutria alguma expectativa de que o diálogo poderia ser retomado com a sociedade civil. O STF decidiu, por 5 votos a 4, pela continuidade das obras. Para uma participante do Fórum (22/05/08), o julgamento partiu do pressuposto de que a obra era importante para o crescimento do país, tornando menos importantes questões como participação popular:

O julgamento da Transposição foi na correria, não estava nos planos, foi em virtude mesmo da situação da greve de fome. No STF tem onze ministros e uma questão importante como aquela foi votada por nove ministros. Inclusive, foi colocado por um ministro, no momento do julgamento, que

---

<sup>81</sup> Contraproposta de D. Luiz Cappio e dos movimentos sociais. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/Imagens/HtmlEditor/Propostas-Cappio.rtf>

achava que deveria ser adiado, porque estava faltando dois no dia, mas foi julgado por nove dos onze. Do que eu entendi do STF, ele menosprezou mesmo a participação popular, essa idéia do desenvolvimento a qualquer custo - é muito forte no discurso jurídico a importância do crescimento econômico do país - e um tom muito pejorativo no trato com a legislação ambiental. Gilmar Mendes, que hoje é presidente do STF, abriu a boca para resumir a questão como um conflito entre ambientalistas ortodoxos e setores interessados no crescimento do país. No sentido formal da coisa, esse julgamento foi liminar, ainda tem ação popular para ser julgada, tem que se julgar o mérito, mas já está clara a posição do STF. Se reconheceu a legalidade do procedimento. Negou totalmente a necessidade de se cumprir etapas, antes de se passar para outras. Foi colocado ali, de forma muito clara, que lacunas no EIA e a ausência de audiências públicas poderiam ser supridas a qualquer instante, até o final. Brincou com a questão ambiental mesmo. Rasgou todo o princípio da participação popular.

Logo após o anúncio da decisão do STF, já há 24 dias em greve de fome, D. Luiz foi levado inconsciente para o hospital. Embora fosse sua decisão ir até o fim, sua família decidiu interromper o jejum.

#### **5.10. O FUTURO DO FÓRUM**

Atualmente, o Fórum está desarticulado. Não consegue organizar ações coletivas e nem participa de espaços institucionalizados da política. As questões do São Francisco têm sido debatidas em outros espaços, como a Articulação de Políticas Públicas do Estado da Bahia e no projeto de Articulação Popular da CPT/PPP. De maneira mais ampla, tem sido debatida em redes de movimentos sociais, como a Via Campesina e no Fórum Social Mundial, mas em conjunto com diversos outros assuntos.

Embora ainda não tenha passado por um processo de reestruturação ou análise crítica, nem mesmo superado seus conflitos, destacamos sete depoimentos que mostram a necessidade de recriar a atuação do Fórum, para poder pensar um futuro a partir de novas bases.

Esses depoimentos não serão datados. Embora sejam pessoais, emitidos pelas lideranças que participam do Fórum, no fundo eles representam um pensamento coletivo; devem ser considerados como um pensamento crítico conjunto, e não como uma visão particular de um ou outro ator. Expressam visões mais amplas de toda a experiência.

O primeiro depoimento mostra que muitos problemas enfrentados pelo Fórum não devem ser atribuídos somente ao governo, mas, sobretudo, à incapacidade dos movimentos e organizações sociais reconhecerem que fazem parte de uma cultura política que mantém

certos “vícios” políticos, como a cultura verticalizada de lideranças e o cultivo de uma relação muito próxima entre movimentos sociais e partidos políticos.

Eu estou um pouco cansada desse discurso de colocar a culpa no Estado, no governo Lula, num agente externo, num grande bloco. Eu estou muito preocupada em debater a própria sociedade brasileira; em pensar nós mesmos, em pensar a própria lógica de organização dos movimentos. Se chega um governo Lula no poder, se vão quadros e lideranças para a ocupação de cargos públicos e as idéias mudam conforme mudam as formas de acesso ao poder, isso também revela a fragilidade de organização do próprio movimento, que também foi muito pautado por essa idéia dos partidos políticos, de ocupação do poder, extremamente verticalizado, que apostou muito na cultura de lideranças, que vive suas crises de representatividade. Então isso acaba não diferenciando muito os campos. Os mesmos vícios que a gente vê na estrutura do estado, a gente vê no campo da sociedade civil, só que a gente não tem coragem de assumir essas feridas e debater de uma forma mais séria. Acho que tem um desafio muito grande aí para os movimentos. Tem que desconstruir dogmas.

O segundo depoimento revela um conteúdo crítico em relação a algumas concepções, que consideram que a única forma “nobre” de fazer política é estar longe do Estado. A percepção é de que a conjuntura atual exige novas formas de compreender as lutas sociais, em que, em muitos casos, sociedade civil e Estado não serão instâncias totalmente separadas.

Você vai lá, diz pro governo que não tem diálogo. Quando abre uma brecha, diz: “ah, não, a gente não quer, senão o governo vai dizer que está dialogando conosco”, e na verdade não estão dialogando. Então acho que aí tem uma posição de difícil leitura para quem está fora: “esse povo está querendo o que mesmo?”. É difícil entender. O que também é um pouco uma visão muito purista de “não vamos sujar as mãos com esse povo poluído, sujo, da política tradicional”... Tem organizações que têm um pouco isso: “a gente é do povo, então não pode se sujar...”.

O terceiro depoimento corrobora o segundo, mas, ao mesmo tempo, nutre a expectativa de que é possível manter autonomia numa relação de dependência financeira dos recursos do Estado, através de alianças com instâncias da sociedade política:

Tem uma posição, hoje, dos movimentos, que acha que havia uma tendência a isolamento de algumas organizações que achavam que todas as organizações e movimentos que operavam recursos públicos estavam, de alguma forma, comprometidos com os projetos do governo e entre eles o projeto da Transposição, o que não é verdade. Todas as organizações que operam recursos públicos tiveram um processo de debate e de diálogo e todas tiraram suas posições contra a Transposição.

O quarto depoimento desloca a reflexão para a reconstrução de paradigmas de luta social, vinculada à necessidade de mudanças mais profundas na cultura política. A

superação dos dilemas vividos pelo Fórum está relacionada com mudanças mais amplas, que possam desfazer certos elos entre governos, partidos políticos e movimentos sociais:

Governos são governos, acho que eu já tinha uma visão em relação a isso, talvez por já ter perdido uma série de ilusões. Eu acho que você não tem na sociedade brasileira caldo social para mudanças mais profundas na economia e na política. Talvez a gente vá precisar, se é que isso ainda vai ser possível, de algumas décadas em condições muito ruins, muito menos favoráveis do que as condições que geraram a criação do PT e toda uma série de movimentos sociais como o MST e todo esse ascenso de mobilização social da década de 80, para poder – quem sabe? – criar uma alternativa real de poder. Eu não tenho mais ilusões. Ficar brigando pra desgastar o Lula, brigando pra desgastar o adversário interno dentro do PT, brigando pra não sei o quê, é canoa furada. Também eu acho que aí cabe um certo confronto de paradigmas sobre luta social. As lutas são pra serem lutadas. Se a gente vai ganhar ou não, e que ganhos a gente vai ter, o futuro dirá. Vamos tocar o barco.

O quinto depoimento mostra que, embora as greves de fome tenham sido momentos importantes de mobilização social, elas revelam a fragilidade da própria sociedade civil. O culto ao messianismo e à atitude profética pode não ser suficiente para atingir os objetivos de transformação social que o Fórum sempre se propôs:

Eu não sei o que vai surgir de novo sob o sol não. Acho que muita energia foi jogada em Cabrobó, no início das obras, o exército em campo. Foi um processo interessante de troca entre os movimentos, uma aproximação interessante entre Via Campesina e os povos indígenas, mas não consegui deter. Quer dizer, fez suas manobras ali e de algum modo consegui desorganizar a ocupação. E depois a greve de fome do bispo, em dezembro, que eu também pensei que nunca fosse segurar nada. Quando aconteceu a primeira, em 2005, eu achei muito interessante como possibilidade de alavancar um movimento permanente dos movimentos sociais, mas eu vi que também logo depois isso não aconteceu. Ficou ali na atitude, não chamaria de messiânica, mas uma atitude de um só homem. E os movimentos não encamparam. Você percebe nesse jogo também aí, desde a própria questão do discurso forjado pelo governo (de levar água, que mexe no sentimento cristão de muita gente da beira do São Francisco, essa propaganda enganosa) à própria relação dos movimentos com o governo, que é extremamente complicada.

Na mesma direção, o sexto e o sétimo depoimentos atestam a falta de fôlego para promover um movimento de rearticulação do Fórum. Sem conseguir apresentar uma nova bandeira de luta e um novo incentivo para mobilização social, o Fórum pode ter chegado a um estágio terminal:

O caldo que a gente tem tentado criar nesses processos tem sido ainda pequeno diante da necessidade. Você precisa de mobilização para um enfrentamento desse porte, por conta dessa situação política do estado e do comprometimento que este governo tem com o projeto, articulado com o governo federal, e que, de qualquer sorte, à medida que ele avança no comprometimento de algumas organizações e movimentos com o projeto político, ele também esfria a capacidade de mobilização, de articulação e de

enfrentamento. E aí o Fórum, que já vinha numa trajetória de fragilidade, chega mesmo a um estado de total desarticulação. A gente fez uma reflexão de que o Fórum do São Francisco chegou a um estágio terminal. Realmente, houve algumas tentativas após o último jejum, no sentido de tentar fazer essa avaliação, mas a gente não conseguiu.

Estou preocupado, porque a gente não está conseguindo manter o Fórum mais consistente como já esteve. Está todo mundo sem saber o que faz direito, então a gente vai se reunir pra quê? Pra mobilizar? Não está mobilizando. Reúne para aquelas ações jurídicas? Já foi. Que ação que a gente faz? As últimas reuniões, inclusive, foram bem desmobilizantes. Está difícil mobilizar um pouco agora, inclusive com demandas grandes de várias outras coisas. A gente não está dando tanta prioridade de organização lá para o Fórum.

O futuro do Fórum, portanto, depende da sua capacidade de autocrítica, a partir de uma perspectiva mais ampla, que inclua as relações que estabeleceu com os governos, e o nível de autonomia que deseja ter como ator político relevante para as políticas públicas do São Francisco.

Certamente novas conjunturas estabelecerão novos arranjos políticos, que podem favorecer o seu ressurgimento, ou mesmo perpetuar sua frágil atuação. O Estado continuará a organizar o ambiente político em que a sociedade civil atua, sobretudo numa região de tamanha fragilidade econômica e social. Entretanto, a natureza das relações que a sociedade civil deseja manter com o Estado depende muito da forma como um coletivo como o Fórum compreende o que deve ser uma luta social.

As novas bases de atuação não necessariamente precisam romper com toda a história de atuação do Fórum. É exatamente a partir da crítica centrada nos dilemas vividos na prática que novas interpretações podem surgir. Conceitos como autonomia, participação e contestação podem e devem adquirir novos significados dentro das áreas políticas. Como já dito, a construção democrática é uma disputa entre projetos políticos que buscam hegemonia. Nesse sentido, há sempre espaço para inovações e atuações radicais que transformem as relações de poder.

Mas isso não será alcançado sem que a própria sociedade civil se debruce sobre seus dilemas, de maneira crítica, e construa novos caminhos, novas formas de articulação e novos objetivos. O Estado continuará a ser um alvo para movimentos e organizações sociais, porém é um alvo mutante, sujeito às diversas influências, algumas delas pouco democratizantes e pouco afeitas a contestações.

As políticas públicas do São Francisco não são simples de serem modificadas, pois estão imersas numa teia de relações constituídas historicamente. Sistemas políticos

arraigados continuam a influenciar a região. Esses sistemas, ao contrário do que deseja a sociedade civil, não são entes abstratos, separados do cotidiano de luta social. Ao contrário, são desafios interpostos para todo e qualquer sujeito político que deseje transformar esse território.

A nova conjuntura política no estado da Bahia gerou muitas oportunidades para participação social. É o estado que tem maior responsabilidade sobre a situação da população mais vulnerável do São Francisco, localizada no semiárido. Uma nova agência foi criada, com o intuito de transformar a condução das políticas de gerenciamento dos recursos hídricos no estado. Entretanto a aliança estabelecida com o governo federal aprofundou a distorção da condução do programa de Revitalização. Transformada num balcão de obras, pouco espaço sobrou para o fortalecimento da própria sociedade civil.

Enfraquecido, nem mesmo o Fórum, que construiu a sua história a partir da discussão de novas políticas para o São Francisco, tem sido capaz de controlar a ação do Estado. O ambiente ambíguo o atingiu por dentro. O saldo é a sua atual desarticulação, que pode e precisa ser revista, já que as políticas objeto de sua atuação - Revitalização e Transposição - continuarão a existir, com certeza afetadas por novas conjunturas.

## CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivo geral discutir as relações entre sociedade civil e Estado em um contexto de mudanças políticas que afetaram as oportunidades de mobilização. Mais especificamente, foi analisada a mobilização empreendida pelo Fórum Permanente de Defesa do São Francisco da Bahia. Buscou-se entender se e como essa rede contribuiu para modificar as relações de poder em torno das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da Bacia do São Francisco. A partir da análise da sua trajetória de formação e de sua atuação em cenários distintos de participação social e de contestação das políticas públicas relativas ao rio São Francisco, foi possível concluir que mudanças na relação entre governo e sociedade civil organizada podem afetar negativamente o potencial de organização e mobilização da sociedade civil.

O contexto geral da pesquisa – o rio São Francisco – abarca um território marcado por conflitos, discutidos no segundo capítulo deste trabalho. As políticas públicas implementadas pelas instituições compõem um cenário de disputa acirrada, em que os diferentes atores sociais se articulam para ter maior poder de influência. Diferentes realidades dentro da bacia formam um território desigual, ainda que o Estado esteja implementando programas de desenvolvimento desde a década de 1970. Alguns setores são mais beneficiados que outros (como indústria, irrigação e geração de energia). Esses setores envolvem interesses do próprio Estado, de segmentos empresariais e de proprietários rurais.

À margem dos processos de desenvolvimento localiza-se um conjunto de outros atores: pescadores, populações tradicionais, assentados, povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos. Com pouca influência sobre as políticas públicas, esses atores encontram-se sob alta vulnerabilidade, principalmente se considerarmos que a sua maior concentração está nas áreas com predominância de clima semiárido. As áreas semiáridas da Bacia do São Francisco são tão pobres quanto o restante do semiárido brasileiro e apresentam baixos índices de desenvolvimento, alta concentração fundiária e falta de acesso à água. Marcada por contrastes sociais e econômicos, as “ilhas de excelência”, que são os polos de desenvolvimento criados em torno da agricultura irrigada, convivem com situações de pobreza e miséria. O resultado é a produção de um cenário de conflitos e desigualdades, já bastante notório, dentro da própria bacia.

Para disputar as políticas públicas, os atores se articulam tanto dentro do Estado quanto dentro da sociedade civil. Cada grupo age a partir de um projeto político, explícito ou

implícito, que norteia suas intervenções. No caso do Fórum, o seu projeto político tinha que lidar com duas disputas: uma interna à Bacia do São Francisco, que seria a defesa de um programa específico de revitalização; e outra externa à bacia, que era a contestação ao projeto de Transposição.

Tanto a sociedade civil quanto o Estado são compostos por um conjunto heterogêneo de atores. Populações locais, empresários, ONGs, irrigantes, universidades e movimentos sociais se articulam dentro da sociedade civil e não necessariamente compartilham o mesmo projeto político. Da mesma forma, partidos políticos, empresários, parlamentares e segmentos da sociedade civil se articulam de diferentes formas no Estado. Isso é o que gera diferenças de atuação dos órgãos estatais, como por exemplo, as diferenças entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional na condução das políticas públicas do São Francisco.

A heterogeneidade da sociedade civil se expressa, por exemplo, no âmbito do Comitê de bacia hidrográfica. Grandes e pequenos usuários da água possuem interesses distintos, mas se aliam para se contrapor ao projeto de Transposição e para defender a revitalização. Fazem parte da sociedade civil, mas não compartilham o mesmo projeto político. A heterogeneidade do Estado pôde ser vista a partir da forma como as políticas do São Francisco foram conduzidas no governo Lula. Apesar de o Ministério do Meio Ambiente ser o responsável pelo programa de Revitalização e ter sido apoiado por pelo menos um segmento da sociedade civil muito atuante no Fórum, as organizações ambientalistas, ele não foi dotado de condições suficientes para coordenar as políticas. O Ministério da Integração Nacional, por outro lado, contou com outros apoiadores e conseguiu ter força política e orçamentária para execução das políticas no São Francisco.

O Estado organiza o ambiente político no qual a sociedade civil atua. Entretanto, o grau de influência que a sociedade civil tem sobre as políticas depende da sua força de organização e contestação. No capítulo três, discutimos como o Fórum aproveitou o espaço de participação social criado pelo Estado: o Comitê. Ao defender o seu projeto político - um novo modelo de desenvolvimento, por meio de um amplo programa de revitalização - o Fórum criou uma dinâmica de mobilização salutar em boa parte da bacia. A forma de representação da sociedade civil no Comitê, bem como as prioridades elencadas no Plano de Bacia foram modificadas a partir da mobilização propiciada pelo Fórum. A partir do fomento à organização da sociedade civil nas diferentes regiões da bacia, o Fórum conseguiu ter uma intervenção qualificada, modificando, de alguma forma, o rumo das políticas.

Nessa mesma direção, nos capítulos quatro e cinco, discutimos como uma nova organização do Estado pode afetar negativamente o potencial de mobilização da sociedade civil. A proximidade e o apoio a um governo específico criam um ambiente ambíguo para contestação social. Embora tenha propiciado novos canais de diálogo com a sociedade civil, que são importantes para o atendimento de demandas de muitos setores excluídos das políticas públicas, a proximidade de movimentos e organizações sociais do governo Lula não favoreceu a organização de ações coletivas contestadoras e reivindicatórias. O Fórum, que fazia parte dos segmentos da sociedade civil que apoiaram esse governo, ao invés de se fortalecer e ter as suas demandas atendidas acabou enfraquecendo o seu potencial de mobilização.

Boa parte da sociedade civil acreditava que seu poder de influência sobre as políticas públicas aumentaria com o novo governo. De fato, diversos programas voltados para as populações mais vulneráveis do São Francisco e do semiárido foram criados. Mas a parceria com o governo Lula desenvolveu-se de maneira muito orgânica. Essa forma de participação diminuiu a capacidade de mobilização da sociedade civil, pois, contestar o governo significava contestar o seu maior aliado.

Com baixa mobilização, o Fórum não conseguiu apresentar seu projeto político para o conjunto da sociedade, como forma de disputar as políticas do São Francisco. A aliança com o governo federal produziu uma ambigüidade que afetou a autonomia do Fórum, principalmente após a eleição de um novo governo no estado da Bahia. O apoio ao governo estadual, instância mais próxima do que o governo federal, culminou na atual desarticulação do Fórum.

Apesar de agir num contexto de desmobilização, o Fórum conseguiu ampliar seu projeto político, sobretudo para apresentar uma alternativa ao projeto de Transposição. Isso se deu a partir do diálogo com movimentos e organizações sociais que atuam com diversas questões presentes na realidade do semiárido, como a luta pelo acesso a terra e à água. Mesmo que isso não tenha significado aumento de mobilização, existe um campo potencial de articulação da sociedade civil, principalmente se considerarmos que existem vários elementos que compõem a identidade do Fórum que favorecem a busca por uma proximidade maior dos movimentos sociais. Tais elementos incluem: a relação com entidades que possuem vínculos com movimentos sociais, a articulação de diferentes lutas, inclusive com outras redes da sociedade civil cujos objetivos sejam transformar o Estado e a

reconstrução de novos paradigmas das lutas sociais, capazes de lidar com a heterogeneidade de relações políticas que se estabelece nas disputas democráticas.

A busca por autonomia de coletivos como o objeto desse estudo, o Fórum, não é uma tarefa fácil, já que usualmente eles necessitam de recursos de várias naturezas para agir politicamente, mas a sua força depende do grau de autonomia que eles têm em relação aos demais atores - como os governos - para contestar suas políticas.

Os dois fatos que aparentemente conseguiram alterar o rumo das políticas do São Francisco foram as duas greves de fome realizadas por D. Luiz Cappio. Apoiadas por diversos segmentos da sociedade civil, o Fórum conseguiu expressar uma visão diferente da que era divulgada pelo governo, mas não a ponto de conseguir convencer o resto da sociedade sobre a sua proposta. Aos poucos o bispo foi sendo retratado como um líder fundamentalista e a sociedade civil como uma massa manipulada pelas oligarquias nordestinas tradicionais.

Sobretudo na região Nordeste, marcada historicamente por sistemas políticos autoritários (mandonismo, coronelismo e novo coronelismo empresarial), é muito importante a atuação contestadora e autônoma da sociedade civil. Tanto para participar da política institucional, construindo políticas públicas, quanto para lutar e protestar por políticas mais adequadas à superação dos diversos problemas sociais, econômicos e políticos que ainda são presentes.

As políticas relativas ao rio São Francisco ainda têm rumo incerto. É possível que o projeto de Transposição seja, novamente, temas de muitas campanhas eleitorais. O futuro dessas políticas certamente dependerá da atuação da sociedade civil organizada, quer seja de um novo Fórum, quer seja de uma nova rede, quer seja de uma coalizão de movimentos sociais. Discutir esses novos arranjos políticos e como a sociedade civil atuará neles pode gerar futuras pesquisas.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca e KECK Margareth. *Comitês de bacia no Brasil – uma abordagem política no estudo da participação social*. Em: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 2004, v.6, n.1.

\_\_\_\_\_. *Representando a diversidade: Estado, Sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores*. Em: **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan/abr 2008, Salvador.

ALVAREZ , Sonia E., DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2001, 15-57.

ANA. **Atlas Nordeste – abastecimento urbano de água**. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/atlas.asp>

ANA. **Diagnóstico Analítico da Bacia do São Francisco e sua Zona Costeira**. Em: **Projeto de gerenciamento integrado das atividades desenvolvidas em terra na Bacia do São Francisco ANA/GEF/PNUMA/OEA**. Brasília, 2003.

ANA. **Síntese do resumo executivo do Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco com apreciação das deliberações do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco**. Brasília, 2004.

ANDRADE, Renata Marson Teixeira. **Da Transposição das águas do rio São Francisco à revitalização da bacia: as várias visões de um rio**. 2002.

\_\_\_\_\_. **Quebrando o Rio da Unidade Nacional: comunidades tradicionais na política do rio São Francisco**. Em: *Concurso de Monografias sobre Temas Brasileiros*. San Francisco: Consulado do Brasil. 2005.

\_\_\_\_\_. **The “Third Bank” of the Lower São Francisco River: Culture, Nature and Power in the Northwest Brazil 1853 – 2003**. 2006. Tese (Doutorado em Energia e Recursos Naturais). University of Califórnia, Berkeley.

ASA. **Articulação no semiárido brasileiro**. Site institucional: <http://www.asabrasil.org.br>, acessado em fevereiro/2009.

ASA. **Declaração do Semiárido**. Disponível em: <http://nossaterra.wordpress.com/declaracao-do-semi-arido>.

ASA. **Carta do Piauí - IV ENCONASA**. Disponível em: <http://www.asabrasil.org.br/upload/Anexos/Carta%20do%20Piau%C3%AD.doc>

BAHIA. **Decreto nº 10.276 de 09 de março de 2007**. Disponível em: <http://www.sema.ba.gov.br/legislacao/Decretos%20Estaduais/Recursos%20H%C3%ADricos/Dec10276.pdf>

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, 2ª ed.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2004, 12ª ed.

BOMFIM, Juarez Duarte. **Movimentos sociais de trabalhadores no rio São Francisco**. Em: Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Nº 45 (30), 1 de agosto de 1999. Universidad de Barcelona.

BONFIM, Manoel. *Transposição: uma lógica cartesiana*. Em: **Caderno CEAS 227: Especial rio São Francisco**, 2007.

BRANNSTROM, Christian; CLARKE, James. e NEWPORT, Mariana. (2004) *Civil society participation in the decentralisation of brazil's water resources: assessing participation in three states*. **Singapore Journal of Tropical Geography**, 25(3), p. 304-321.

BRASIL, **Decreto presidencial de criação do Projeto de Revitalização do São Francisco**. Disponível em <http://www.codevasf.gov.br/principal/legislacao/decretos/decreto-de-05-de-junho-de-2001-1>

BRASIL, **Decreto presidencial de criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco**. Disponível em <http://www.codevasf.gov.br/principal/legislacao/decretos/decreto-de-5-de-junho-de-2001>

BRASIL. **Decreto de constituição da diretoria provisória do CBHSF**. Disponível em <http://www.saofrancisco.cbh.gov.br>

BURGOS, Raul. *Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais*. Em: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. 2007, Chapecó, Argos, 2007, 127-166.

BURSTEIN, Paul et al. *The success of political movements: a bargaining perspective*. In: JENKINS, J. Craig, KLANDERMANS, Bert. **The politics of social protests**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995, p. 167-198.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1984.

CAPPIO, Frei Luiz Flávio; MARTINS, Adriano e KIRCHNER, Renato. **Rio São Francisco: uma caminhada entre vida e morte**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000 (2ª ed.).

CÁRITAS BRASILEIRA. Site institucional <http://www.teste.caritasbrasileira.org>, acessado em fevereiro/2009.

CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. *Desafios e potencialidades dos comiês de bacias hidrográficas*. Em: **Ciência e Cultura** (online), v. 55, nº. 4, São Paulo, out/dez 2003. 40-41

CAPPIO, D. Luiz Flávio. **Carta ao presidente Lula**. 2005

\_\_\_\_\_. **Carta do acordo de 2005**. Disponível em: [http://www.umavidapelavida.com.br/detalhes\\_cartas.asp?ID=11](http://www.umavidapelavida.com.br/detalhes_cartas.asp?ID=11)

\_\_\_\_\_. **Carta ao presidente Lula 2007**. Disponível em: [http://www.umavidapelavida.com.br/docs/pt/20071127\\_Carta%20dom%20Luiz.pdf](http://www.umavidapelavida.com.br/docs/pt/20071127_Carta%20dom%20Luiz.pdf)

COHEN, Jean L., ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

CUT. **A CUT e a agenda socioambiental**. Disponível em: [http://www.csd.org.br/csd/components/com\\_docman/dl2.php?archive=0&file=ZW1lbmRhX2R](http://www.csd.org.br/csd/components/com_docman/dl2.php?archive=0&file=ZW1lbmRhX2R)

IX21laW9fYW1iaWVudGUucnRm

CREA. Súmula de reunião da Comissão de Meio Ambiente, 2001.

DAGNINO, Evelina. *Cultura cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana*. Em: ALVAREZ, Sonia E., DAGNINO, Evelina E ESCOBAR, Arturo (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2001, 61-102.

DAGNINO, Evelina. *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa*. Em: **Política e sociedade**. Nº. 5, São Paulo, out/2004, 139-164.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas: Paz e Terra, 2006, 13-92.

DIACONIA. A história de Dona Josefa: a primeira pessoa a conquistar uma cisterna pelo P1MC. **Notícias Diaconia**. Recife, 13 nov. 2007. Disponível em: [http://www.diaconia.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=535&Itemid=37](http://www.diaconia.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=535&Itemid=37)

ESTRELA, Ely Souza. **Um caso de deslocamento compulsório: O projeto especial de colonização Serra do Ramalho – Bahia**. Em: VII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural. Equador, 2006.

FÓRUM. **Carta aberta em defesa do São Francisco**. Arquivo eletrônico, 2001.

FÓRUM. **Carta aberta aos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos**. 2004.

\_\_\_\_\_. **Nota Pública sobre outorga preventiva da ANA**. 2004

FÓRUM. **Propostas para revitalização do São Francisco**. Arquivo eletrônico, 2001.

\_\_\_\_\_. **Súmulas de reunião** realizadas em 2004.

\_\_\_\_\_. **Súmulas de reunião** realizadas em 2005.

FRENTE CEARENSE. **Manifesto**. 2007.

GARJULLI, Rosana. *Os recursos hídricos no semiárido*. Em: **Ciência e Cultura** (online), v. 55, nº. 4, São Paulo, out/dez 2003. 38-39

GERMANI, Guiomar Inês; OLIVEIRA, Gilca Garcia de; OLALDE, Alícia Ruiz. **Assentamentos Rurais no Médio São Francisco (Bahia - Brasil): Políticas Públicas, Conflitos e Resistências**. En: VII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 2006, Quito.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 5ª edição do original de 1997.

\_\_\_\_\_. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 2008, 9-88.

GUEDES, André Dumans. **Discurso e resistência: a construção da questão do neoliberalismo pelo Movimento dos Atingidos por Barragens**. Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2005.

JENKINS, J. Craig. *Social movements, political representation, and the State: na agenda and comparative framework*. In: JENKINS, J. Craig, KLANDERMANS, Bert. **The politics of social protests**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995, p. 14-38.

JENKINS, J. Craig, KLANDERMANS, Bert. **The politics of social protests**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995, p. 1-13.

KRIESI, Hanspeter. *The political opportunity structure of new social movements: its impacts on their mobilization*. In: JENKINS, J. Craig, KLANDERMANS, Bert. **The politics of social protests**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995, p. 167-198.

LIMA, Roberto Cunha Alves de. **Um rio são muitos**. 2002. 239p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília.

LUCINI, Juana Andrade de. *Análise da sociedade civil participante nos comitês de bacias hidrográficas*. Em: **XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**, nov/2007.

MALVEZZI, Roberto. **O Atlas da água**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por marcela@caritasbrasileira.org em 09/12/2006.

MALVEZZI, Roberto. **Semiárido: uma visão holística**. Brasília: CONFEA, 2007.

MCADAM, Doug, MCCARTHY, John D., ZALD, Mayer. **Comparative perspectives on social movements**. Cambridge: University Press, 1996, p. 1-22.

MIN. **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA do Projeto de Integração do rio São Francisco com bacias hidrográficas do nordeste setentrional**. Brasília, 2004.

MIN. Nova delimitação do Semiárido brasileiro. Brasília, 2007.

MIN. **Projeto São Francisco**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/integracao/index.asp>. Consultado em fevereiro/2009.

MMA. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca**. Brasília, 2005.

MMA. **Atlas das áreas susceptíveis à desertificação no Brasil**. Brasília, 2007.

MMA. **Programa de revitalização da bacia hidrográfica do São Francisco**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=34>. Consultado em fevereiro/2009.

MST. **Carta do 5º Congresso Nacional do MST**. Disponível em: <http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=3713>

MORAIS, Clodomir Santos de. *História das Ligas Camponesas no Brasil*. Em: STEDILE, João Pedro (org.) **História e natureza das Ligas Camponesas**. São Paulo: Expressão Popular, 2002, p. 11-71.

MOTA, Áurea. *Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia*. Em: AVRITZER, Leonardo (org.) **A participação social no Nordeste**. UFMG, 2007, p. 45-64.

NETO, Agripino Souza Coelho. *Relações entre o Estado e a Sociedade Civil nas políticas territoriais: produzindo verticalidades e horizontalidades*. Em: **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, v. 84, 2008.

OLIVEIRA, Rezilda Rodrigues. **Trajetória de um agente econômico estatal e seu relacionamento com os movimentos sindicais rurais**. In: XXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. 2001, Rio de Janeiro, Anais do ENANPAD.

PT. **Surgimento e Desenvolvimento da SMAD**. Disponível em: [http://www.pt.org.br/portalpt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11056&Itemid=414](http://www.pt.org.br/portalpt/index.php?option=com_content&task=view&id=11056&Itemid=414)

SAYAGO, D. A. V. **A Invenção Burocrática da Participação: discursos e práticas no Ceará**. 2000. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.

SILVA, C. A. *Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana*. Em: DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 143-185.

SILVA, R. M. A. **Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. 2006. 289 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

SIQUEIRA, Ruben. **De Sobradinho à Transposição: para onde corre o São Francisco?** Mesa-redonda no II Encontro Brasileiro de Ciências Sociais e Barragens. Salvador/Bahia: 2008.

TARROW, Sidney. **Power in movement**. Cambridge: University Press, 1998 p. 1-28.

TARROW, Sidney. *States and opportunities: the political structuring of social movements*. In: MCADAM, Doug, MCCARTHY, John D., ZALD, Mayer. **Comparative perspectives on social movements**. Cambridge: University Press, 1996, p. 41-61.

TONI, Fabiano. *Novos Rumos e Possibilidades para os Estudos dos Movimentos Sociais*. Em: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 2002, Rio de Janeiro, n. 52, 03-19.

VIA CAMPESINA. **Carta em apoio a D. Luiz Cappio**. Disponível em: <http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=4639>

VIANA, Cristine. **Conflitos socioambientais do projeto de Integração do rio São Francisco**. 2005. 166 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

VILLA, Marco Antônio. **Vida e morte no sertão: história das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX**. São Paulo: Ed. Ática, 2001, 269 p.

ZELHUBER, Andréa; SIQUEIRA, Ruben. *Rio São Francisco em descaminho: degradação e revitalização*. **Caderno CEAS 227: Especial rio São Francisco**, 2007.

## ANEXOS

### ANEXO A – Entrevistas realizadas (ordem alfabética)

Nome	Organização	Cargo
Adriano Martins	Coordenadoria Ecumênica de Serviço - CESE	Assessor de projetos
Cátia Cardoso	Cáritas Regional NE3	Assessora. Membro da Coordenação Colegiada
Célio Maranhão	Movimento Consulta Popular	Assessor
Danilo Chaves	Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Estado da Bahia – SEDES	Coordenador do Projeto Cisternas
Eliane Araújo	Ministério da Integração Nacional – MIN	Assessora de Comunicação do Projeto de Integração do rio São Francisco
Elianeiva Odísio	Ministério da Integração Nacional – MIN	Coordenadora dos Programas Ambientais do Projeto de Integração do rio São Francisco
José Carlos Moraes	Cáritas Regional NE3	Assessor. Membro da Coordenação Colegiada
Juliana Barros	Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia – AATR	Assessora
Juliano Matos	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia – SEMA	Secretário
Júlio Rocha	Instituto de Gestão das Águas e Clima – INGÁ	Diretor-Geral
Lucedalva Xavier	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia - CREA/ Associação dos Engenheiros Agrônomos da Bahia – AEABA	Conselheira do CREA Presidente da AEABA
Luciana Khoury	Ministério Público da Bahia – MP/BA	Promotora de Justiça. Coordenadora do Projeto São Francisco
Luis Cláudio Lopes da Silva	Cáritas Brasileira	Assessor. Membro da Coordenação Colegiada
Maurício Laxe	Ministério do Meio Ambiente – MMA	Assessor. Ex-coordenador do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco
Renato Cunha	Grupo Ambientalista da Bahia – GAMBÁ	Secretário Executivo
Ruben Siqueira	Comissão Pastoral da Terra – CPT	Coordenador do Projeto Articulação Popular São Francisco Vivo
Yvonilde Medeiros	Universidade Federal da Bahia – UFBA	Professora do Departamento de Hidrologia Ex-Secretária Executiva do Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco



## 1. FÓRUM PERMANENTE DE DEFESA DO RIO SÃO FRANCISCO

Sede provisória: CREA-BA – Conselho Reg. Engenharia e Arquitetura da Bahia  
Rua Prof. Aloísio de Carvalho F.º, 402 – Eng. Velho de Brotas

### I ENCONTRO DE ENTIDADES E MOVIMENTOS SOCIAIS EM DEFESA DO RIO SÃO FRANCISCO

#### - CARTA ABERTA EM DEFESA DO RIO SÃO FRANCISCO -

Em 04 de outubro p.p., o “Rio Opara”, que para os índios significava “rio-mar”, completou 500 anos de seu batismo cristão, como Rio São Francisco. Nascido na Serra da Canastra, em Minas Gerais, percorre 2.700 km até atingir o Oceano Atlântico, na divisa dos estados de Sergipe e Alagoas. Sua bacia possui 640 mil Km<sup>2</sup>, onde se distribuem 504 municípios e vivem 14 milhões de pessoas. No seu trajeto, cinco estados (MG, BA, PE, AL e SE) são cortados, sendo que 58% do seu percurso se dá no sertão nordestino, onde é o único rio perene do semi-árido. Vale dizer que o Rio São Francisco é responsável por 66,6% da água disponível no Nordeste.

Apesar de tamanha importância, o tratamento que vem sendo dispensado ao Rio, ao longo dos anos, é de se lastimar. O “Velho Chico”, hoje, pode ser comparado a um doente terminal: **desmatamento** de 95% das matas ciliares; **desmatamentos** no Cerrado – onde estão localizadas as nascentes dos afluentes tributários; **desbarrancamento** e **assoreamento** – 18 milhões de toneladas de arraste sólido são lançados anualmente na calha do rio e de seus afluentes; **poluição** causada pelo lançamento de resíduos domésticos e industriais, metais pesados dos garimpos, agrotóxicos das plantações e lixo da população ribeirinha; sete **barragens**, ao longo do rio, que comprometem 75% do volume para a geração de energia e alteram os ciclos naturais de cheia e vazante, comprometendo as atividades econômicas do povo ribeirinho; **irrigação**, que serviu para aumentar a concentração da terra, do controle da água, da renda e da riqueza, contribuindo para o aumento da miséria do povo ribeirinho; **concentração da terra**, que se caracteriza pela grilagem das áreas públicas da União, principalmente das margens do rio, que foram utilizadas para o desenvolvimento de projetos agropecuários, com os quais o povo ribeirinho tem sido privado do acesso às lagoas marginais; e o **Projeto de Transposição**, que não leva em consideração a situação atual do rio, pois só atingiria menos que 5% da área castigada pela seca nos estados que seriam “beneficiados” e, mais que isso, alcançaria uma região que já tem muita água, pois é a segunda maior mais açudada do mundo.

O Fórum Permanente de Defesa do Rio São Francisco, que congrega dezenas de entidades representativas da sociedade civil, participou ativa e propositivamente de seminários, encontros e demais eventos que aconteceram no Vale do Rio São Francisco, atuando, inclusive, de forma fundamental para mobilizar a população ribeirinha contra a Transposição e pela revitalização do rio. Através do **I ENCONTRO DE ENTIDADES E**

**MOVIMENTOS SOCIAIS EM DEFESA DO RIO SÃO FRANCISCO**, na cidade de Juazeiro/ Bahia, nos dias 03 e 04 de outubro do ano em curso, define os seguintes objetivos:

1. Conhecer e posicionar-se criticamente frente aos projetos públicos para o Rio São Francisco;
2. Trocar experiências de conservação e revitalização do Rio São Francisco;
3. Articular ações populares de conservação e revitalização e de intervenção nos projetos públicos.
4. Acompanhar e buscar meios de interferir na constituição do Comitê da Bacia do São Francisco;

Salvador, 04 de outubro de 2001.

**FÓRUM PERMANENTE DE DEFESA DO RIO SÃO FRANCISCO**

(ABENC/BA; ABONG-BA; ADS; AEABA; APEDEMA-BA; ASA; CAA - Gentio do Ouro – BA; CAA - Norte de Minas – MG; COLÔNIAS DE PESCADORES DE REMANSO, CASA NOVA, PILÃO ARCADE E SENTO SÉ; COMISSÃO PASTORAL DOS PESCADORES; CÁRITAS BRASILEIRA; CESE; CNBB NE III; CPT; CREA/BA; CUT-BA; FETAG-BA; FUNDIFRAN; GAMBÁ; GARRA; IRPAA; IAMBA; MOVIMENTO DE CIDADANIA PELAS ÁGUAS – Correntina/Ba; PÓLO SINDICAL DO SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO - PE/BA; SASOP; SINDAE-BA; SINERGIA-BA; SENGE/BA)

## **ANEXO C – Carta do seminário “Rio São Francisco: perspectivas de vida sustentável”**



### **CARTA DO SEMINÁRIO “RIO SÃO FRANCISCO – PERSPECTIVAS DE VIDA SUSTENTÁVEL”**

Às autoridades,  
ao povo em geral,  
aos membros do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco,

Cerca de 300 pessoas – estudantes, professores, profissionais liberais, profissionais de engenharia, promotores, ambientalistas, lavradores, ribeirinhos, membros de movimentos sociais, sindicatos, igrejas, ONGs – reuniram-se no Hotel Belmar, em Salvador-BA, de 24 a 25 de outubro de 2004. Convocados pelo Fórum Permanente de Defesa do Rio São Francisco e pelo Ministério Público do Estado da Bahia, debateram sobre a situação da Bacia Hidrográfica do São Francisco e elaboraram propostas para sua efetiva revitalização, bem como de todo o Semi-Árido Brasileiro, alternativas ao projeto de Transposição, agora chamado de “integração de bacias”, que o governo federal, autoritariamente, insiste em realizar.

Numa tentativa de justificar o injustificável, o governo passou ao discurso do São Francisco como “rio do semi-árido” e que, como tal, deve estar a serviço de todo o semi-árido, no âmbito de um único “Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do São Francisco e do Semi-Árido Brasileiro”, aparentemente absorvendo a necessidade da revitalização tantas vezes reivindicada e evocando o “drama da seca” como dívida social histórica do Brasil finalmente a ser paga.

Contextualizando o debate na realidade e nas perspectivas de sustentabilidade político-econômica e sócio-ambiental da região, concluímos que o projeto de Transposição, ao contrário do discurso oficial, segue a velha lógica da “indústria da seca”, que impõe a grande obra hídrica, como solução falsa para o problema da seca, mais manipulado do que efetivamente encarado. Na contramão da convivência auto-sustentável com a realidade do semi-árido, a duras penas sendo comprovada como possível por entidades da sociedade civil, em inúmeras iniciativas de captação e manejo dos suficientes recursos naturais da região, o governo cede ao poderoso lobby da Transposição, a ele associando seu próprio projeto de poder, sem compromisso com a verdade do problema do semi-árido, de sua real solução e do próprio projeto de Transposição, cujos dados têm sido sistematicamente distorcidos e escamoteados.

Sob o discurso populista de levar água para saciar a sede dos pobres do Nordeste Setentrional – semi-árido do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte – o governo esconde a intenção de transpor para irrigar, favorecendo a fruticultura de exportação, insustentável sob todo ponto de vista, nos moldes com que é praticada no próprio vale do São Francisco, dependente de altos subsídios públicos, descomprometida com as condições dignas de trabalho nas empresas e com a preservação do meio-ambiente. Dados sérios, desprezados ou distorcidos pelo Projeto de Integração de Bacias e pelos Estudos de Impactos Ambientais do referido projeto, comprovam que até para a “demanda potencial” de irrigação há água suficiente nas bacias receptoras, quanto mais para o consumo humano, animal e industrial, urbano e rural. Pior, para tornar minimamente rentável esta irrigação no Nordeste Setentrional, será cobrada uma sobretaxa ao

consumidor doméstico, pelo mecanismo de subsídio cruzado, informação que é sonegada à população “beneficiária”, que há séculos vem sendo induzida a esperar pelas águas do São Francisco como a salvação.

Não é este o modelo de vida – não só de “desenvolvimento” econômico – que o povo do Nordeste precisa e merece, nos marcos contemporâneos da sustentabilidade completa e pluridimensional. Insistir nos velhos enfoques e projetos não só não promove a vida sustentável no semi-árido como a impede, atrasa, dificulta. O novo neste debate, além do avanço da ciência e da tecnologia a serviço da sustentabilidade, é a sociedade civil nordestina organizada, mobilizada e praticante do outro e único modelo viável de vida nesta região, o qual ainda não chegou aos palácios de Brasília, mesmo depois de lá ter chegado o pernambucano do Agreste Luis Inácio Lula da Silva.

Nesta nova e futura vereda, por onde cada vez mais correm as águas e o sangue do Nordeste, frutificam a Reforma Agrária apropriada aos diferentes contextos sócio-ambientais (“o problema do Nordeste não é a seca, meu irmão, o problema do Nordeste é a cerca do patrão” diz o cancionista popular); a Economia Popular Solidária, que cresce além das feiras de produtos agroecológicos e já exporta; e a Educação Contextualizada, da vida do semi-árido e para a vida do semi-árido. Práticas como estas apontam na direção de políticas públicas voltadas para a globalidade e diversidade do semi-árido (a EMBRAPA identifica 73 sertões!), focadas muito mais no período “chuvoso” e suas possibilidades de acumulação de recursos naturais e produtivos do que propriamente na “seca”, dedicadas muito mais a explorar as vantagens comparativas do semi-árido do que em choramingar suas mazelas. Outras dimensões e novos setores carecem ser encampados por esta nova dinâmica, que podemos dizer crescente e irreversível, única saída possível à vida.

Ao Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco, que a partir de amanhã se reúne aqui em Salvador para deliberar sobre usos externos de água da bacia, prestamos toda a nossa solidariedade, face às pressões autoritárias que vêm sofrendo do Governo Federal que quer a todo e qualquer custo impor o projeto de Transposição, ameaçando até o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, ainda em fase de implantação. O Estado Democrático de Direito, tão arduamente construído neste País, não comporta mais serem atropeladas instâncias de participação da sociedade. Com toda a Bacia, conforme sua manifestação unânime nas recentes consultas, esperamos do Comitê a única decisão cabível e sobejamente embasada: NÃO a alocação de água da bacia para usos externos!

Preste ao menos o debate da Transposição para pôr em evidência a verdade do semi-árido e da Bacia do São Francisco, suas reais dificuldades e potencialidades. Cabe ao povo da Bacia e de todo o Nordeste, à sociedade civil organizada e aos políticos que ainda estão do lado do povo, impedir a nova ameaça da Transposição, pelo que ela significa de atraso, de continuísmo e de impedimento do processo de construção da verdadeira sustentabilidade da vida. Viva o São Francisco! Viva o Semi-Árido Brasileiro. Viva o Brasil!

Salvador, 25 de outubro de 2004.

## ANEXO D – Carta aos membros do CNRH

### CARTA ABERTA AOS MEMBROS DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97) assegura que a gestão de água no país seja feita de maneira democrática, participativa e descentralizada. Os Comitês de Bacia representam o locus privilegiado de concretização de tais princípios, sendo compostos por representantes dos diversos segmentos da sociedade. Dentre as suas atribuições, vale ressaltar a elaboração e aprovação do Plano de Bacias e a arbitragem de conflitos no uso das águas, de acordo com o artigo 38, II, III, da Lei 9433/1997. O Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco – CBHSF – aprovou o Plano Decenal da Bacia, estabelecendo como critérios para a alocação externa de suas águas o uso EXCLUSIVO para abastecimento humano e animal, comprovada a indisponibilidade hídrica das bacias receptoras e disponibilidade hídrica da bacia doadora. O Plano prevê ainda uma vazão alocável de 360 m<sup>3</sup>/s, da qual já se encontra efetivamente outorgado 335 m<sup>3</sup>/s. O Projeto de Transposição das águas do Rio São Francisco, agora denominado Projeto de Interligação de Bacias com o Nordeste Setentrional, sob apreciação do CNRH prevê utilização de água da bacia para insumo de produção (irrigação, carnicultura, uso industrial etc), além de exigir uma vazão de retirada de até 127 m<sup>3</sup>/s, o que contraria frontalmente o Plano aprovado. Vale ressaltar que o Fórum Permanente de Defesa do São Francisco suscitou conflito no uso das águas da Bacia com o Projeto de Transposição, que se encontra *sub judice* no Comitê sob o número 001/04. A análise do Projeto pelo CNRH, neste momento, significa a supressão de instância no regime jurídico das águas.

O CNRH é guardião da Política Nacional de Recursos Hídricos e responsável pelo aprimoramento do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Por este motivo deve nortear suas ações pelo respeito aos instrumentos desta Política, respeitando o quanto estabelecido pelos Comitês. Desta forma, não deve o CNRH avaliar um projeto que contraria o Plano recentemente aprovado, sob pena de macular toda a estrutura do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Sob todos os aspectos, a Transposição das águas do rio São Francisco representa uma decisão equivocada, insustentável em termos políticos e técnicos, com sérios riscos econômicos, éticos e ambientais previsíveis e com conseqüências incalculáveis.

Sob a ótica ambiental, a história de decisões semelhantes em outros contextos revela desastres ecológicos irrecuperáveis. No caso da bacia do rio São Francisco, particularmente previsíveis, são os riscos de salinização do solo e de perda de água através da evaporação. A água, como direito humano fundamental, decorre do fato de ser um elemento essencial à vida e, por isso mesmo, considerada bem social. Desse ponto de vista, as políticas administrativas têm tratado a questão com ênfase na água como bem econômico, o que acarreta a exclusão de grande parte da população. A gestão participativa no manejo e uso da água, tendo no comitê das bacias hidrográficas um dos seus principais instrumentos, é a política indicada e desejável para se administrar com êxito a questão das águas no Brasil.

Ademais, é impossível se discutir a Transposição sem pensar maneiras viáveis e sustentáveis para o semi-árido brasileiro. É isto o que está em jogo quando se pensa a justificativa de tal projeto: matar a sede da população sertaneja. Entretanto, não vem sendo discutido pelo governo as diversas formas de convivência com o semi-árido que vem sendo desenvolvidos pela própria população sertaneja e por organizações da sociedade (incluindo associações, ONG's, Igrejas e Sindicatos de Trabalhadores Rurais). Estas iniciativas vêm mostrando de maneira crescente que é possível se conviver com o semi-árido com sustentabilidade

ambiental, justiça social e responsabilidade técnica, envolvendo democraticamente a sociedade, as organizações e o poder público, tanto em suas instâncias deliberativas quanto executivas. Uma prova disto é o Programa Um Milhão de Cisternas, hoje consolidado mundialmente e que vem sendo assumido pelo governo federal brasileiro como uma forma eficaz de conviver com o fenômeno natural que é a seca. Estas iniciativas não param por aí e, a despeito do que pensam os idealizadores da Transposição, muitas alternativas têm sido construídas, como as barragens subterrâneas, poços, barreiros e etc. Obras menores do ponto de vista geográfico e maiores do ponto de vista humano, pois garantem efetivamente o acesso à água a quem dela realmente necessita.

Portanto, esperamos que os membros deste Conselho possam fazer valer a nossa democracia, exigindo que o Sistema Nacional de Recursos Hídricos seja soberano e respeitado, não permitindo que uma decisão apressada e imatura ponha em cheque o destino da sociedade brasileira, atropelando o papel fundamental do regime regulador de águas do país, garantindo que a água seja um direito fundamental e um bem de todos.

Viva o São Francisco! Viva o semi-árido! Viva o Brasil!

## ANEXO E – Nota pública sobre outorga preventiva da ANA



### FÓRUM PERMANENTE EM DEFESA DO RIO SÃO FRANCISCO

Sede provisória: CREA-BA – Conselho Regional Engenharia e Arquitetura da Bahia  
Rua Prof. Aloísio de Carvalho Fº, 402 – Eng. Velho de Brotas - 40.243-620 - Salvador - BA

O Fórum Permanente em Defesa do Rio São Francisco, reunido em 3 de fevereiro de 2004, em Salvador – BA, tomou conhecimento da Resolução Nº 025, de 19 de janeiro de 2004, da ANA – Agência Nacional de Águas, que decide “reservar, sob a forma de outorga preventiva, a vazão necessária à viabilização do Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco apresentado pela Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional”. “Vazado” o texto da resolução, apressou-se o Diretor-Presidente da agência, Dr. Jerson Kelman, em dizer tratar-se de uma simples “minuta”, de resolução ainda em elaboração, e que a outorga preventiva era “para efeito de realização de estudos sobre a Transposição”.

Estarrecidos e indignados com tais fatos, os membros do Fórum vêm a público e diante das autoridades competentes para questionar:

1. Como pode a ANA proceder desta forma, contrariando o espírito e a letra da Lei Nacional de Recursos Hídricos (Nº 9.344/97) que, por exemplo, no artigo 13 prescreve: “toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos”?
2. Como pode a ANA atropelar instâncias e processos de estudos em curso, sobretudo, desrespeitar o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco que, no exercício de suas prerrogativas legais, está a elaborar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, em prazo exíguo, pressionado pela intenção governamental de realizar tão polêmico projeto?
3. Que “projeto” é este “apresentado pela Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional”, que não é de conhecimento público?
4. O que significa esta atitude da ANA? Que há um processo sub-reptício do Governo Federal em impingir um projeto de Transposição do São Francisco, sobrepondo-se a um debate público amplo, profundo e democrático ainda não realizado, a despeito de todo discurso, muitas vezes populista e eleitoreiro, sobre o assunto? Ou que a agência agiu isoladamente e com que intento?
5. Qual é o papel verdadeiro destas agências reguladoras, cujas atuações não poucas vezes têm sido autoritárias e favorecedoras de interesses privados contra o bem comum, em especial da população carente dos serviços?

Com base nestes questionamentos, o Fórum exige das autoridades implicadas:

1. Esclarecimentos das razões dos fatos, sem desculpas esfarrapadas;
2. Punição exemplar dos responsáveis;
3. Divulgação ampla e imediata do mencionado “projeto” de Transposição;
4. Respeito às atribuições do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, submetendo à sua análise, no âmbito do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, qualquer projeto de Transposição de águas do São Francisco, bem como toda ação governamental na bacia;
5. Prioridade absoluta e efetiva a um Plano de Revitalização da Bacia do São Francisco antes de qualquer proposta de Transposição de suas águas;
6. Revisão, com amplo debate da sociedade, do papel e mesmo da existência da ANA e demais agências reguladoras.

Comprometido com a defesa do Rio São Francisco e a promoção da Vida, o Fórum Permanente se coloca à disposição das autoridades, do Comitê da Bacia e de entidades da sociedade civil para colaborar em ações concretas que efetiva e exclusivamente tenham estes objetivos.

Salvador, 5 de fevereiro de 2004.

#### FÓRUM PERMANENTE EM DEFESA DO RIO SÃO FRANCISCO

AEABA, APEDEMA, ASA, CAA-GAMELEIRA DO ASSURUÁ, COLÔNIA DE PESCADORES DE REMANSO, COMISSÃO PASTORAL DOS PESCADORES - BA, COMISSÃO PASTORAL DA TERRA BA/SE, CÁRITAS BRASILEIRA NE III, CESE, CNBB NE III, CREA/BA, FABS, FETAG, FUNDIFRAN, GAMBÁ, GARRA, IAMBÁ, IRPAA, MOVIMENTO DE CIDADANIA PELAS ÁGUAS, MOVIMENTO PAULO JACKSON – ÉTICA, JUSTIÇA, CIDADANIA, OAB-BA, SINDAE.

## **ANEXO F – Carta do bispo D. Cappio ao presidente Lula**

Barra, 26 de setembro de 2005.

Senhor Presidente

Paz e Bem!

Quem lhe escreve é Dom Frei Luiz Flávio Cappio, OFM, bispo diocesano de Barra, na Bahia.

Tive a oportunidade de conhecê-lo por ocasião da passagem do senhor por Bom Jesus da Lapa, na Caravana da Cidadania pelo São Francisco, em 1994. Isto aconteceu pouco tempo depois que fizemos uma Peregrinação pelo Rio São Francisco, da nascente à foz, com objetivo de conscientizar o povo ribeirinho sobre a importância do rio para a vida de todos e a necessidade de preservá-lo. Fui-lhe apresentado por meu professor de teologia, Frei Leonardo Boff.

Sempre fui seu admirador. Particpei ativamente em todas as campanhas eleitorais do PT, alimentando o sonho de ver o povo no poder.

Desde que o Governo Fernando Henrique apresentou a proposta de Transposição do Rio São Francisco, fomos críticos acirrados deste projeto. Desde então acentuamos a necessidade urgente de revitalização do rio e de ações que garantam o verdadeiro desenvolvimento para as populações pobres do nordeste: uma política de convivência com o semi-árido, para todos, próximos e distantes do rio.

Esperávamos do senhor um apoio maior em favor da vida do rio e do seu povo. Esperávamos que, diante de tantos e consistentes questionamentos de ordem política, ambiental, econômica e jurídica, o governo revisse sua disposição de levar a cabo este projeto que carece de verdade e de transparência.

Quando cessa o entendimento e a razão, a loucura fala mais alto. Em meu gesto não existe nenhuma atitude anti-Lula neste momento delicado da vida nacional. Pelo contrário. Quem sabe seja uma maneira extrema de ajudá-lo a entender pelo coração aquilo que a razão não alcança.

Tenha certeza, é um profundo testemunho de amor à vida.

Minha vida está em suas mãos.

Receba minha saudação fraterna e amiga,

Dom Frei Luiz Flávio Cappio, OFM

## **ANEXO G – Declaração de suspensão do jejum**

“Que todos tenham vida”

Declaração

Em nome de Jesus Ressuscitado que vence a morte pela vida plena, faço saber a todos.

Considerando um gesto de grandeza do senhor presidente dar continuidade ao diálogo na fase anterior ao início da possível execução das obras de Transposição das águas do rio São Francisco.

Considerando o empenho do governo federal no projeto de revitalização.

Considerando que o tempo para o diálogo deva ser suficiente para permitir uma ampla discussão, participativa, verdadeira e transparente para que se chegue a um plano de desenvolvimento sustentável baseado na convivência em todo o semi-árido, para o bem de sua população, priorizando a mais pobre.

Declaro: fica suspenso meu jejum em favor da vida.

Agradeço, de coração, a todos e a todas que, das mais variadas formas, manifestaram sua solidariedade.

Que São Francisco, padroeiro do rio de seu nome, abençoe a todos nós, especialmente o povo do seu rio.

Cabrobó, 6 de outubro de 2005  
+ Fr. Luiz Flávio Cappio, OFM

**ANEXO H – Carta do Ministro Jacques Wagner**

Brasília, 05 de outubro de 2005  
A Sua Excelência Reverendíssima  
Dom LUIZ FLÁVIO CAPPIO, OFM

Bispo de Barra – BA

Prezado Dom Luiz Flávio,

Reiterando proposta de diálogo apresentada anteriormente pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Governo Federal assegura que será prolongado o debate em torno do processo de Transposição das águas do rio São Francisco, ainda na fase anterior ao início de obras, para o esclarecimento amplo de questões que ainda suscitem dúvidas e divergências.

Além disso, o Governo Federal dará continuidade e intensificará as obras relativas à revitalização do rio São Francisco. Faremos o máximo empenho para que seja aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Emenda Constitucional, já aprovado no Senado, que assegura um investimento anual de 300 milhões de Reais, por 20 anos, para os trabalhos de revitalização do rio.

Por fim, o Presidente Lula lhe transmite convite para ser recebido por ele no Palácio do Planalto tão logo o senhor estiver restabelecido, com o objetivo de dialogar sobre o mesmo tema.

JAQUES WAGNER

Ministro de Estado Chefe da  
Secretaria de Relações Institucionais

## ANEXO I – Carta de encerramento do segundo jejum

Sobradinho, 20 de dezembro de 2007

Aos meus irmãos e irmãs do São Francisco, do Nordeste e do Brasil  
Paz e Bem!

“Fortalecei as mãos enfraquecidas e firmai os joelhos debilitados. Dizei às pessoas deprimidas: ‘Criaí ânimo, não tenhais medo! Vede, é vosso Deus, é a vingança que vem, é a recompensa de Deus: é Ele que vem para nos salvar’. Então se abrirão os olhos dos cegos e se descerrarão os ouvidos dos surdos. O coxo saltará como um cervo e se desatará a língua dos mudos”. (Isaías 35, 3-6)

No dia de ontem completei 36 anos de sacerdócio – 36 anos a serviço dos favelados de Petrópolis (RJ), dos trabalhadores da periferia de São Paulo e do povo dos sertões sem-fim do nordeste brasileiro. Ontem, vimos com desalento os poderosos festejarem a demonstração de subserviência do Judiciário. Ontem, quando minhas forças faltaram, recebi o socorro dos que me acompanham nesses longos e sofridos dias.

Mas nossa luta continua e está firmada no fundamento que a tudo sustenta: a fé no Deus da vida e na ação organizada dos pobres. Nossa luta maior é garantir a vida do rio São Francisco e de seu povo, garantir acesso à água e ao verdadeiro desenvolvimento para o conjunto das populações de todo o semi-árido, não só uma parte dele. Isso vale uma vida e sou feliz por me dedicar a esta causa, como parte de minha entrega ao Deus da Vida, à Água Viva que é Jesus e que se dá àqueles que vivem massacrados pelas estruturas que geram a opressão e a morte.

Uma de nossas grandes alegrias neste período foi ter visto o povo se levantando e reacendendo em seu coração a consciência da força da união, crianças e jovens cantando cantos de esperança e gritos de ordem com braços erguidos e olhos mirando o futuro que almejamos para o nosso Brasil querido. Um futuro onde todos, todos sem exceção de ninguém, tenham pão para comer, água para beber, terra para trabalhar, dignidade e cidadania.

Recebi com amor e respeito a solidariedade de cada um, próximo ou distante. Recebi com alegria a solidariedade de meus irmãos bispos, padres e pastores, que manifestaram de forma tão fraterna a sua compreensão sobre a gravidade do momento que vivemos. Através do seu posicionamento corajoso, a CNBB nos devolveu a esperança de vê-la voltar a ser o que sempre foi em seus tempos áureos: fiel a Jesus e seu Evangelho, uma instituição voltada às grandes causas do Brasil e do seu povo e com uma postura clara e determinada na defesa da dignidade da pessoa humana e de seus direitos inalienáveis, principalmente se posicionando do lado dos pobres e marginalizados desse país.

Ouvi com profundo respeito o apelo de meus familiares, amigos e das irmãs e irmãos de luta que me acompanham e que sempre me quiseram vivo e lutando pela vida. Lutando contra a destruição de nossa biodiversidade, de nossos rios, de nossa gente e contra a arrogância dos que querem transformar tudo em mercadoria e moeda de troca. Neste grande mutirão formado a partir de Sobradinho, vivemos um momento ímpar de intensa comunhão e exercício de solidariedade.

Depois desses 24 dias encerro meu jejum, mas não a minha luta que é também de vocês, que é nossa. Precisamos ampliar o debate, espalhar a informação verdadeira, fazer crescer nossa mobilização. Até derrotarmos este projeto de morte e conquistarmos o verdadeiro desenvolvimento para o semi-árido e o São Francisco. É por vocês, que lutaram comigo e trilham o mesmo caminho que eu encerro meu jejum. Sei que conto com vocês e vocês contam comigo para continuarmos nossa batalha para que “todos tenham vida e tenham vida em abundância”.

Dom Luiz Flavio Cappio

## ANEXO J – Fotografias



Fotografia 1: Nascente do rio São Francisco  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 2: Hidrelétrica de Três Marias/MG  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 3: Mineradora Votorantim/MG  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 4: Carvoaria, Alto São Francisco/MG  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 5: Córrego Arrudas, Belo Horizonte/MG  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 6: Artesã fazendo Carrancas, Pirapora/MG  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 7: Januária/MG, beira do rio São Francisco  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 8: Povo Xacriabá/MG  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 9: Moradores Ilha da ressaca, Médio São Francisco  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 10: Queimada no cerrado baiano  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 11: Posto de coleta de vasilhames de agrotóxicos, cerrado baiano  
Autor: João Zinclar  
Data: 2005  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 12: Quilombo Mangal, Médio São Francisco  
Autor: João Zinclar  
Data: 2006  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 13: Romaria da Terra e das Águas, Bom Jesus da Lapa/BA  
Autor: João Zinclar  
Data: 2006  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 14: Morador construindo casa de adobe, Orocó/PE  
Autor: João Zinclar  
Data: 2006  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 15: Moradora de Canudos/BA  
Autor: João Zinclar  
Data: 2006  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 16: Moradores de Canindé do São Francisco/SE  
Autor: João Zinclar  
Data: 2006  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 17: Pescadores em Pão de Açúcar/AL  
Autor: João Zinclar  
Data: 2006  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 18: Criança pegando água do São Francisco - Borda da Mata/SE  
Autor: João Zinclar  
Data: 2006  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 19: Manifestação pela revitalização em Brejo Grande/AL, nos barcos  
Autor: João Zinclar  
Data: 2006  
Fonte: Documentário Fotográfico rio São Francisco



Fotografia 20: Acampamento da Articulação Popular em Defesa do São Francisco – Cabrobó/PE  
Autora: Clarice Maia  
Data: 2007  
Fonte: Arquivo CPT