

Água e desenvolvimento: mudanças nos dispositivos estatais de recursos hídricos no Brasil pós-golpe 2016

Natália Moraes Gaspar (PPGAS/MN/UFRJ)¹

Introdução

Alguns dos mais expressivos efeitos socioambientais de grandes projetos industriais, agroindustriais e de infraestrutura no Brasil são os conflitos pelo uso da água e, entre as populações mais vulneráveis a esses efeitos, estão populações tradicionais ou etnicamente diferenciadas.

Uma ampla literatura aponta para a particular incidência dos danos socioambientais decorrentes de grandes projetos de desenvolvimento sobre trabalhadores rurais, agricultores familiares, povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos e muitos outros povos tradicionais e comunidades rurais que compõem a enorme diversidade do campo brasileiro². O comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos, da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), vem produzindo reflexões sistemáticas sobre as questões do desenvolvimento e suas consequências para o meio ambiente e os grupos tradicionais³.

1. Bolsista de Pós-doutorado Sênior da da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – Faperj.

2. Há uma compilação na série de três volumes produzida pelo LACED/MN/UFRJ, sobre efeitos de grandes projetos nas áreas de infraestrutura, agronegócio e setor elétrico (Zucarelli *et al.*, 2022; RAUBE, *et al.*, 2022; ALARCON *et al.*, 2022; respectivamente).

3. Ver: <http://www.portal.abant.org.br/2013/05/17/comite-povos-tradicionais-meio-ambiente-e-grandes-projetos/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

Na antropologia brasileira, há uma tradição de estudos sobre as consequências sociais de políticas de desenvolvimento de recursos hídricos, engajadas em elucidar os efeitos dessas políticas sobre os povos atingidos e, por vezes, encontrar formas de defendê-los, cujos achados repercutem tanto na reformulação de políticas que orientam bancos multilaterais e fundações, quanto na organização de movimentos de atingidos por barragens e grupos sindicais, conforme explicitado por Scott (2012). Dentro dessa tradição, há também os estudos concentrados na região amazônica, que tratam da inserção de questões étnicas e ecológicas em políticas nacionais e internacionais, e aqueles sobre a importância hidropolítica histórica e atual da região Nordeste, destacando o papel estratégico do rio São Francisco (Scott, 2012).

Apesar das evidências que permitem relacionar grandes projetos de desenvolvimento, povos e comunidades tradicionais e conflitos pelo uso da água, tais questões não têm recebido a devida atenção nos planos e políticas governamentais relacionados aos recursos hídricos. No novo Plano Nacional de Recursos Hídricos (2022-2040), há uma única menção a esta temática, quando são planejadas ações para aprimoramento do instrumento “enquadramento dos corpos hídricos em classes de uso”⁴. O documento chama a atenção para a grande dificuldade de atendimento à obrigação legal de enquadramento de trechos de rios em Terras Indígenas (TI) na classe 1, de maior restrição aos usos das águas permitidos (Brasil, 2022, p. 20). No estudo de avaliação dos vinte anos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)⁵, contratado pela (então) Agência Nacional de Águas (ANA), não há qualquer menção à necessidade de considerar especificidades de povos e comunidades tradicionais, tampouco danos hídricos associados a grandes projetos de desenvolvimento, nos aprimoramentos propostos às políticas governamentais (Banco Mundial, 2018).

Ciente de que povos e comunidades tradicionais são reconhecidamente contribuintes para a proteção dos recursos naturais e da biodiversidade (Cunha, Magalhães Adams, 2021), ao mesmo tempo em que frequentemente mais vulneráveis a danos socioambientais decorrentes de grandes projetos de desenvolvimento,

4. Os instrumentos estabelecidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9433/97) são o Plano de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos d'água, a outorga pelo direito de uso dos recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água e o sistema de informação sobre recursos hídricos. O instrumento “enquadramento” estabelece uma meta de qualidade da água a ser alcançada ou mantida em um segmento de um corpo d'água. As diretrizes ambientais para o enquadramento foram estabelecidas pela Resolução CONAMA nº 357/2005, bem como as condições e padrões para o lançamento de efluentes. Para as águas doces, foram estabelecidas 5 categorias de enquadramento, a classe especial e as classes de 1 a 4, em ordem decrescente de qualidade.

5. Lei nº 9433/97, conhecida como “Lei das Águas”.

este trabalho surgiu de alguns estranhamentos suscitados pela minha atuação como bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁶ no estudo “Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil”, proposto pela (então) Agência Nacional de Águas (ANA) e pela Secretária de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), por ocasião dos vinte anos da instituição da “Lei das Águas”. Causou-me estranhamento a não abordagem de danos hídricos causados por grandes projetos e conflitos relacionados à água, envolvendo populações tradicionais na avaliação da PNRH. Em segundo lugar, provocaram-me estranheza a presença e a influência do Banco Mundial (BIRD)⁷ nesse estudo. Chamou a minha atenção a expressiva influência dos representantes do Banco Mundial na definição de questões tratadas como problemáticas, na escolha das bacias ou regiões hidrográficas alvo de estudos de caso, na definição da metodologia de pesquisa a ser utilizada e na elaboração de recomendações para aprimoramento da PNRH e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), entre outros aspectos.

A partir desses estranhamentos, que deram origem ao meu projeto de pesquisa de pós-doutorado, levantamentos preliminares permitiram delinear a expressiva influência do Banco Mundial na formação, formulação e operação de dispositivos estatais (especialistas, burocracias e burocratas, agências, regulamentações) para os recursos hídricos no Brasil. Além disso, foi possível constatar um aprofundamento do alinhamento do arcabouço legal e institucional brasileiro ao modelo de governo das águas preconizado pelo Banco Mundial no período pós-golpe, que corresponde aos governos Temer/Bolsonaro.

Nesse artigo, analiso dispositivos estatais que incidem sobre o governo das águas no Brasil, com destaque para a Lei das Águas e para o conjunto de órgãos que constituem o SINGREH no nível federal, observando suas oscilações relativas ao grau de adesão às diretrizes para gestão de recursos hídricos propagadas pelo Banco Mundial, instituição multilateral promotora do desenvolvimento. Além disso, busco contribuir para lançar luz sobre os mecanismos utilizados pelo Bird para exercer influência intelectual e política sobre agentes do campo dos recursos hídricos, a partir da investigação sobre a atuação do banco no estudo de avaliação dos vinte anos da PNRH, contratado pela ANA, do qual participei como assistente de pesquisa.

6. O Ipea é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia e tem por finalidade fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibilizar à sociedade estudos e pesquisas realizados por seus técnicos. Ver: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68. Acesso em: 5 jul. 2022.

7. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

O artigo está dividido em quatro partes. Primeiramente, delinheiro um panorama das políticas governamentais que incidem sobre as águas no Brasil. Em seguida, apresento uma breve trajetória da influência do Banco Mundial sobre os dispositivos estatais para os recursos hídricos, a partir da instituição da PNRH. Na terceira parte, exponho o aprofundamento da adesão às diretrizes do Banco Mundial em matéria de água no período pós-golpe. Na última seção, procuro investigar a forma pela qual o Bird exerce influência sobre agentes relacionados à gestão das águas, por meio da análise do processo de elaboração do estudo avaliativo da política e do sistema de recursos hídricos, além de identificar alguns aspectos atualmente priorizados por essa instituição para a promoção de modificações nos dispositivos estatais para o governo das águas.

1. Políticas governamentais brasileiras relacionadas às águas

A primeira legislação específica sobre recursos hídricos no Brasil é o Código das Águas, de 1934, coincidente com a onda de industrialização dos anos 1930, quando a principal preocupação do Estado, no que tange ao governo das águas, passou a estar associada à geração de energia hidrelétrica, em consonância com a Constituição de 1934, que separava a propriedade do solo da propriedade dos recursos do subsolo (Artigo 118). De acordo com o Código das Águas, que permaneceu vigente até a instituição da PNRH, em 1997, as águas podiam ser propriedades públicas comuns, de domínio da União, dos estados ou dos municípios, ou particulares. O governo das águas permaneceu sob a responsabilidade do Serviço de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), posteriormente transformado no Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) até o início do governo Fernando Henrique Cardoso, quando foi criada a Secretaria de Recursos Hídricos, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1995 (Pagnoccheschi, 2016).

Atualmente, a principal legislação brasileira sobre o tema é a PNRH, que define a água como um “bem de domínio público”⁸ e, ao mesmo tempo, como um “recurso natural limitado, dotado de valor econômico”. Foi regulamentada três anos depois, com o estabelecimento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

8. Bem de domínio público ou bem de uso comum do povo são aqueles que não pertencem ao Estado, mas a toda a coletividade, sem uma destinação específica, como, por exemplo, os mares, rios, estradas, ruas e praças (Brasil, 2019, p. 1).

(CNRH, regulamentado primeiramente pelo Decreto n.º 2.612, de 1998) e da ANA como os órgãos federais que encabeçam o SINGREH (Lei n.º 9.984/2000). Do ponto de vista do financiamento para a implementação da PNRH, existem fundos hídricos na maioria dos estados, a maioria deles alimentados por recursos da compensação financeira destinada aos estados pelo setor elétrico, acrescidos de recursos provenientes da cobrança pelo uso das águas (estabelecida como instrumento da PNRH) de rios de dominialidade desses estados, além de multas e emolumentos pertinentes ao setor de recursos hídricos. Segundo Pagnoccheschi (2016), a cobrança em rios de dominialidade da União é plenamente exercida nas bacias dos rios Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), Doce e São Francisco.

Além da PNRH, incidem diretamente sobre as águas doces no Brasil, em caráter nacional: a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei n.º 11.445, de 2007), que atribui aos municípios a competência para organizar e prestar serviços de saneamento básico e abastecimento de água potável, salvo casos de interesse regional, quando essa competência cabe aos estados da federação e Distrito Federal; a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei n.º 12.334/2010); a Política Nacional de Irrigação (Lei n.º 12.787/2013); bem como vários dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6938/1981). Entre eles, cabe destacar o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, que levam à criação de programas ambientais.

Com relação à qualidade da água, há resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) referentes a critérios de balneabilidade das águas brasileiras⁹; resoluções que classificam os corpos de água e estabelecem diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelecem padrões de lançamento de efluentes¹⁰; que dispõem sobre o descarte contínuo de água de processo ou produção em plataformas marítimas de petróleo e gás natural¹¹; sobre o enquadramento de águas subterrâneas¹² e sobre condições e padrões de lançamento de efluentes¹³. A esses padrões, estão associados programas de monitoramento da emissão de efluentes lançados nos corpos d'água e da qualidade das águas superficiais e subterrâneas (Moura, 2016, p. 119-120). O instrumento do zoneamento ambiental, previsto na PNMA, no Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001), e regulamentado como zoneamento ecológico econômico (ZEE), pelo Decreto

9. Resolução Conama n.º 274/2000.

10. Resolução Conama n.º 357/2005 e Resolução Conama n.º 397/2008.

11. Resolução Conama n.º 393/2007.

12. Resolução Conama n.º 396/2008.

13. Resolução Conama n.º 430/2011.

n.º 4.297/2002, foi elaborado para as bacias hidrográficas dos rios São Francisco, Parnaíba e Tocantins-Araguaia.

Um dos mais importantes instrumentos da PNMA, o licenciamento ambiental, que media ações de promoções do desenvolvimento e de proteção ambiental, e acaba sendo um dos aspectos mais visíveis dessa política, apresenta pouca interface com a gestão dos recursos hídricos devido, em parte, à pouca articulação entre a análise de diferentes empreendimentos (Pagnoccheschi, 2016, p. 184). Além da PNMA, que trata da responsabilidade civil objetiva do degradador do meio ambiente, obrigando-o à reparação de danos ou indenização dos afetados por sua atividade (independentemente da existência de culpa), pode incidir também sobre as águas, quando pertinente, a Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/1998), que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Com relação à conexão da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental na legislação brasileira, cabe notar que o fato de os recursos hídricos contarem com política e sistema próprios, ainda que devam também estar submetidos à legislação ambiental, na visão de Pagnoccheschi (2016), aponta para uma percepção, por parte do Legislativo, da água como insumo dos processos produtivos, não associada apenas a seus aspectos ecossistêmicos.

Além de figurar em diferentes políticas governamentais, é preciso ressaltar o papel dos recursos hídricos no planejamento governamental¹⁴, esfera na qual é possível analisar também a interface da PNRH com os planos e programas nacionais e regionais de caráter setorial. No Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, os recursos hídricos constituem um dos quatro programas temáticos ambientais definidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Nesse PPA, observa-se que “o programa Recursos Hídricos tem, além do MMA, a participação do Ministério de Minas e Energia (MME) em ações como realização de estudos sobre recursos hídricos e do Ministério da Integração (MI), responsável, principalmente, pelo desenvolvimento de obras de infraestrutura hídrica” (Moura; Bezerra, 2016, p. 32).

Entre os programas ambientais desenvolvidos pelo MMA, aqueles direcionados à gestão dos recursos hídricos referem-se à água doce (acesso à água em comunidades do semiárido), águas subterrâneas e revitalização de bacias

14. O instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento de prioridades e direcionamento de ações do governo é o Plano Plurianual (PPA), cuja elaboração a cada quatro anos é estabelecida pela CF/1988. Durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA.

hidrográficas. Já os planos setoriais que repercutem na área dos recursos hídricos, na visão de Moura e Bezerra (2016), não vêm sendo concebidos a partir de avaliações prévias de impacto ambiental ou análise de sustentabilidade. Entre eles, cabe destacar o Plano Decenal Energético, o Plano Nacional de Logística e Transportes (que inclui hidrovias) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), este último finalizado em 2019.

2. Influência do Banco Mundial nos dispositivos estatais para os recursos hídricos no Brasil

Em sua tese acerca da influência do Banco Mundial sobre as legislações dos quatro países onde se situa a Sistema Aquífero Guarani (SAG), Cíntia dos Santos (2020) identifica o que denomina de hidropolítica do Banco Mundial, definida como um conjunto coeso e amplo de ações com o objetivo de influenciar países em relação à criação de leis sobre os recursos hídricos, no sentido de promover o “progressivo distanciamento dos atores estatais do papel de prover os serviços de água, relegando-os à posição de regulador” (Santos, 2020, p. 55). Direcionada a países “emergentes e de baixa renda”¹⁵, a política de água do banco consiste em uma influência acadêmica e política baseada em uma visão específica sobre a água, e na compreensão subjacente e estratégica de que a água e seus múltiplos usos são um importante componente para a estabilidade política de um dado espaço¹⁶. Desse modo, o “Banco Mundial financia empresas que querem explorar recursos hídricos e, além disso, financia a produção científica e a criação de marcos regulatórios e outros instrumentos de gestão nos países” (Santos, 2020, p. 23).

Ao final dos anos 1990, o Banco Mundial passou a financiar ações sobre corpos d’água que ocorrem em mais de um estado nacional, as chamadas “águas transfronteiriças”, e hoje é uma das instituições que mais atuam nesse tema no mundo. Outro tema que se constitui hoje em uma espécie de especialidade do banco é o de “estratégias de adaptação à seca”. Em ambos os casos, o continente

15. A atuação do Banco Mundial na América Latina data dos anos 1950, principalmente com financiamentos ao setor elétrico, seguidos da predominância de financiamentos aos setores de transportes e de infraestrutura nos anos 1960/70. Com o aumento da importância da pauta ambiental nos países financiados e internacionalmente, o banco incorporou exigências ambientais para concessão de financiamentos, com a criação do fundo Global Environmental Facility (GEF) em 1991, que tem resultado na transferência de tecnologia “limpa” de empresas de países ricos aos países pobres (Santos, 2020).

16. No trabalho de Pedro Gondim (2019) sobre a “crise da água” no município paulista de Itu, é perceptível o papel do acesso regular à água para a estabilização política. Itu remunicipalizou o abastecimento de água em 2017, após crise geral de abastecimento no período em que esse serviço era prestado por concessionária privada.

africano constituiu um grande laboratório para os projetos do Banco Mundial e a construção de sua experiência e autoridade nessas temáticas (Santos, 2020). Na região da América Latina e do Caribe, há atualmente 29 projetos ativos que envolvem a área de recursos hídricos em 11 países¹⁷.

A análise de relatórios de projetos do Banco Mundial aponta para uma influência ainda maior e mais duradoura dessa instituição sobre o campo dos recursos hídricos no Brasil, e não somente no estudo do Ipea no qual trabalhei. No que se refere aos dispositivos estatais, a maior parte do aparato legal e institucional em matéria de água no país foi construída no âmbito dos projetos de caráter nacional do banco, que, em seus documentos, apresenta-se como um “parceiro” do Brasil na área de recursos hídricos, tendo ajudado na formulação da PNRH e na criação da ANA (Banco Mundial, 2019;2010).

Em 1999, os debates sobre a criação da ANA foram abertos à “participação social” em um seminário promovido pela Presidência da República e pelo MMA, no qual foram discutidos um anteprojeto de lei e, também, possíveis aprimoramentos ao SINGREH. Participaram desse evento, principalmente, membros do poder público federal e dos estados, além de representantes e consultores técnicos do Banco Mundial. Não havia presença significativa de organizações ambientalistas ou movimentos sociais, apesar do destaque à gestão participativa por parte das “populações locais” nas decisões a respeito do setor de água conferido pelo presidente da república em seu pronunciamento na abertura do evento (Brasil, 2001, p. 19). Em seu discurso, o então presidente Fernando Henrique Cardoso apontou como dois principais problemas do setor de recursos hídricos no Brasil a poluição dos rios e a seca no Nordeste, destacando a parceria com o Banco Mundial, no projeto Pró-Águas, para a construção de açudes na região. Cardoso justificou a localização da ANA no MMA pela neutralidade desse ministério em relação a pressões de diferentes setores, esclarecendo que a “questão da irrigação em si” e a “questão das obras hídricas” ficariam a cargo do Ministério da Integração Nacional, enquanto a construção ou privatização de hidrelétricas seria de responsabilidade do Ministério das Minas e Energia (Brasil, p. 21). Do discurso do presidente, cabe ainda destacar a associação entre a poluição dos rios e o instrumento “cobrança pelo uso da água” instituído pela PNRH por meio do princípio poluidor-pagador (Brasil, p. 22).

17. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?mjsectorcode_exact=wx®ionname_exact=Latin%20America%20and%20Caribbean§or_exact=\(Historic\)Other%20water%20supply%20and%20sanitation^\(Historic\)Rural%20water%20supply%20and%20sanitation^\(Historic\)Urban%20water%20supply^\(Historic\)Water%20supply%20and%20sanitation%20adjustment^Ports%2Fwaterways^Sanitation^Water%20Supply&os=o&status_exact=Active](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?mjsectorcode_exact=wx®ionname_exact=Latin%20America%20and%20Caribbean§or_exact=(Historic)Other%20water%20supply%20and%20sanitation^(Historic)Rural%20water%20supply%20and%20sanitation^(Historic)Urban%20water%20supply^(Historic)Water%20supply%20and%20sanitation%20adjustment^Ports%2Fwaterways^Sanitation^Water%20Supply&os=o&status_exact=Active). Acesso em: 19 jan. 2022.

Pronunciou-se também, neste seminário, o representante do Banco Mundial, Sérgio Margulis, que elogiou a criação da agência e criticou a justificativa dada pelo governo para a aplicação do instrumento econômico da cobrança, devido à pouca atenção conferida ao aspecto da escassez dos recursos hídricos (Brasil, 2001, p. 115). Margulis também criticou a destinação em lei de recursos específicos para o setor, que deveriam advir somente da cobrança pelo uso da água, diante da “crise fiscal”. Posteriormente, o artigo do anteprojeto de lei, que fixava dotações orçamentárias da ANA na LOA, foi vetado com base na recém instituída Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸ (Scatimburgo, 2013).

O Banco Mundial já realizou 52 projetos na área de recursos hídricos no Brasil. Os dez primeiros, entre 1985 e 1987, incidiram sobre regiões do “semiárido rural” – todos os estados do Nordeste e Minas Gerais. O primeiro projeto de caráter mais geral e de abrangência nacional, o PROAGUAS, estendeu-se de 1992 a 2000, com estudos para reforma institucional e regulatória, além de investimentos piloto em seis empresas estatais de água e saneamento, visando à ampliação da participação privada no setor. A sua segunda fase, de 1998 a 2009, foi o período em que foram instituídos a PNRH, o CNRH, a ANA, vários conselhos estaduais de recursos hídricos, agências reguladoras estaduais e Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH). Paralelamente ao PROAGUAS, foi realizado o PROSANEAR, com projetos piloto em dois municípios paulistas, e que resultou na instituição da Política Nacional de Saneamento Básico, em 2007, que trata também de abastecimento de água, drenagem urbana e gestão de resíduos sólidos, tendo gerado a inclusão de uma linha de crédito específica no PAC (Santos, 2020).

Sucedeu-se o projeto INTERÁGUAS, de 2011 a 2018, que promoveu a continuação da reforma legal e institucional no setor de águas no Brasil: o treinamento de funcionários do SINGREH (a meta inicial era treinar 120 pessoas, mas foram capacitadas mais de 600); a identificação de bacias hidrográficas críticas ou de especial interesse (23 bacias); a melhoria do estudo para concessão de serviços de água; a criação de um plano nacional de irrigação (concluído em 2013); melhoria do Sistema Nacional de Informação em Saneamento (SNIS); a criação do Atlas Esgoto; e ainda a realização de congressos, encontros e seminários (19 eventos) com técnicos e formadores de opinião (Santos, 2020).

Os relatórios finais desses projetos, elaborados pelo Banco Mundial, contêm avaliações sobre o atingimento dos objetivos e sobre a performance dos tomadores de empréstimo e do próprio banco, além da identificação de experiências

18. Lei Complementar nº 101/ 2000.

replicáveis ou insucessos que não devem ser repetidos em seções denominadas “lições aprendidas”. Esses documentos trazem pistas sobre a capacidade do Banco Mundial de promover o alinhamento dos dispositivos estatais brasileiros do campo dos recursos hídricos às suas diretrizes e suas variações ao longo do tempo, em diferentes conjunturas políticas.

O relatório final do *PROSANEAR* (Banco Mundial, 2008) demonstra que esse foi o projeto de caráter nacional que mais sofreu interferências e exigências por parte do governo federal, apesar da clara influência do projeto sobre instituições brasileiras. A performance do tomador de empréstimo foi classificada pelo banco como “moderadamente satisfatória” e foram feitas várias reformulações em relação ao projeto inicial. Na análise de Cíntia dos Santos, é perceptível a dificuldade do banco em lidar com o recém-criado Ministério das Cidades, além da resistência em permitir que o governo brasileiro impusesse sua visão sobre o tema (Santos, 2020, p. 170).

3. Adesão irrestrita às diretrizes do Banco Mundial para o governo das águas no período pós-golpe

O relatório final do projeto *INTERÁGUAS* (Banco Mundial, 2019) reflete a mudança da conjuntura política do país, revelando o irrestrito alinhamento dos governos pós-golpe às diretrizes do Banco Mundial para o gerenciamento dos recursos hídricos. A avaliação do projeto, que teve início em 2011 (portanto, ainda no governo Dilma Rousseff), demonstra a dificuldade do banco, nos anos iniciais, em lidar com o conjunto de instituições então encarregadas de diferentes facetas do governo das águas, o que figura no documento como “inovação do modelo de atuação” do Banco Mundial devido à necessidade de mediação de diferentes atores estatais - MMA, ANA, Ministério das Cidades (encarregado da expansão do saneamento urbano), Ministério da Integração Nacional (responsável por sistemas de irrigação e gestão de desastres naturais). Ao final do texto, há um prognóstico positivo sobre o governo Bolsonaro, que estaria “alinhado com as transformações institucionais realizadas pelo Interáguas, e destaca o papel quase estatal que esse projeto do Banco Mundial assumiu no país” (Santosa, 2020, p. 172). O relatório traz anexada uma correspondência com comentários do diretor da ANA ao documento, que avalia que, “por meio da execução do *INTERÁGUAS*, foram trazidas contribuições significativas para o melhor planejamento e estruturação do setor água no Brasil. Essa constatação se materializa na junção dos setores envolvidos no

projeto em um ministério único, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)” (Banco Mundial, 2019, p. 60).

Em 2019, através de Medida Provisória¹⁹ convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Regional, com a PNRH em sua competência. Foram transferidos para o MDR todos os órgãos do sistema federal de recursos hídricos, inclusive a ANA e o CNRH. Na estrutura organizacional do MDR, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNRH), composta, entre outros, pelo Departamento de Recursos Hídricos e de Revitalização de Bacias Hidrográficas (DRHB). Outra mudança ocorreu com a Lei nº 14.026, de julho de 2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico e atribuiu à ANA a competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. A agência passou a ser denominada “Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico”. De acordo com Aguiar e Heller (2021), duas diretrizes sintetizam as principais mudanças na política de saneamento – a limitação de alternativas disponíveis aos municípios e o incentivo à participação do setor privado na prestação de serviços de água e esgoto.

Em setembro de 2019, foram alteradas a composição e as atribuições do CNRH, com redução do número de conselheiros e extinção da garantia de custeio de diárias e passagens dos membros representantes da sociedade civil. Na análise de Neves (2023), o desmonte de políticas públicas na área de recursos hídricos no período 2016–2022, marcado principalmente pela mudança de área das instituições responsáveis por sua implementação, “inviabilizou as iniciativas de governança que dependem da ação cooperativa com a área ambiental e piorou as condições de participação dos *stakeholders*” (Neves, 2023, p. 178).

No Plano Plurianual 2020–2023²⁰, são escassos os recursos para a gestão das águas. O programa finalístico relacionado aos recursos hídricos contempla apenas o objetivo de “Aumentar a Segurança Hídrica”, com a meta modesta de reduzir o número de municípios com baixa segurança hídrica de 717 para 500. Para tanto, figuram como investimentos prioritários apenas a construção de uma adutora no Agreste de Pernambuco e a integração do rio São Francisco com os eixos Norte e Leste das Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. No âmbito do programa finalístico de gestão de riscos e desastres, consta também a realização de “estudos de alternativas para o aproveitamento de recursos hídricos de áreas

19. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

20. Lei nº 13.971/2019.

de alta vulnerabilidade a inundações”, na Bacia Hidrográfica do rio Acre²¹. Na análise de Neves (2023), a gestão de recursos hídricos também foi prejudicada pela redução de gastos nas políticas ambientais, no período 2019-2021, com efeitos, por exemplo, na redução de ações de fiscalização da poluição e do desmatamento.

Ao final de 2021, o governo federal encaminhou diretamente à câmara dos deputados um projeto de lei (PL)²² ainda mais drástico, em comparação às mudanças já efetuadas, no sentido de promover a comodificação da água, visando criar a “política nacional de infraestrutura hídrica” e organizar “serviços hídricos”, categorias inexistentes até então (Neves, 2023, p. 170). Esse PL retoma aspectos de proposta de mudança no regime de gestão de recursos hídricos, encaminhada pelo Senado em 2017²³, abrindo caminho para que permissionários de outorga de uso de recursos hídricos possam negociar livremente seu direito de uso com usuários da mesma bacia hidrográfica, criando um “mercado de água”. O PL encaminhado pelo governo ainda retira dos CBH a atribuição de aprovar os planos de bacia e permite a associação de prestadores de serviço para estabelecer normas de referências para o uso da água. Ambos os projetos de lei estão em sintonia com algumas recomendações do Projeto Legado, elaborado pela ANA no período 2016-17 e lançado no Fórum Mundial da Água em Brasília, em 2018 (ANA, 2017).

Ao tratar da construção, articulada pelo Banco Mundial, de um acordo internacional para a gestão do Sistema Aquífero Guarani, envolvendo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, Cínthia dos Santos afirma que essa instituição multilateral atuou de modo a promover um convencimento cada vez mais profundo em cada país em matéria de água, interferindo nas leis por meio de influência intelectual e institucional e criando a impressão de que foi o próprio país quem formulou seu entendimento legal sobre a matéria. No Brasil, a ratificação desse acordo ocorreu em 2017, no governo Temer (Santos, 2020).

Também, em 2017, foi realizada a avaliação dos vinte anos da PNRH, contratada pela ANA, da qual tive a oportunidade de participar. A análise de alguns aspectos da elaboração dessa avaliação permite examinar mais de perto o modo de atuação do Banco Mundial no sentido de promover aquilo que Santos (2020) chamou de “convencimento” em matéria de água, que pode também ser compreendido como uma espécie de pedagogia, apoiada em ferramentas metodológicas padronizadas, que conduzem a consensos intelectuais em torno das diretrizes da

21. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/Anexos/Anl13971.pdf. Acesso em: 18 maio 2023.

22. PL nº 4.546/2021.

23. Projeto de Lei do Senado nº 495/2017.

política do banco para o governo das águas. Cabe notar que essa pedagogia não é a única forma de atuação do Banco Mundial, que conta também com medidas de caráter mais impositivo relacionadas às exigências e critérios para concessão de empréstimos e cobrança das dívidas por eles geradas. É possível afirmar que esses dois conjuntos de ações operam de forma simultânea e complementar, com as ações de caráter mais pedagógico, contribuindo para legitimar medidas de caráter mais impositivo.

4. Uma pequena amostra da influência intelectual do Banco Mundial sobre o campo dos recursos hídricos no Brasil: o projeto “Diálogos”

Durante minha atuação como bolsista do Ipea no estudo “Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil”, proposto pela ANA e pela SRHU, chamou a minha atenção a qualidade da equipe de bolsistas contratados, bem como a competência e experiência dos servidores do Ipea envolvidos no projeto. Contudo, os resultados da pesquisa pareceram no mínimo superficiais ou incompletos, principalmente por não contemplarem danos hídricos e desastres ambientais associados aos grandes “usuários” de água, tampouco a participação de populações afetadas. Uma análise atenta da forma pela qual essa pesquisa foi realizada permitiu detectar a importância da influência do Banco Mundial e da própria ANA no seu direcionamento, apesar da aparência de neutralidade técnica de sua apresentação²⁴. Ao mesmo tempo, os resultados parecem refletir a visão e o posicionamento desses atores a respeito do governo das águas, tornando necessário explicitá-los, especialmente devido à sua grande capacidade de intervenção no campo dos recursos hídricos no Brasil.

Ao Ipea, coube a execução da segunda (parcialmente) e da terceira fases de um estudo estruturado em quatro fases, que consistiram em planejamento, execução e análise de oito estudos de caso distribuídos nas diferentes regiões brasileiras. A primeira fase, denominada de preparatória, foi implementada pelo Bird e efetuou um “diagnóstico” para a definição, por meio de análise bibliográfica e entrevistas com especialistas e atores do SINGREH, dos temas e dos estudos de

24. O trabalho de James Ferguson (2017) sobre a implantação de um projeto de “desenvolvimento rural”, pelo Banco Mundial no país africano de Lesotho, constitui exemplo que corrobora essa interpretação. Ferguson demonstrou como questões políticas são tratadas como problemas “técnicos”, responsivos à intervenção técnica do desenvolvimento.

caso que, em seguida, foram pesquisados na fase 2 – os estudos de caso, realizados pelo Ipea, e os temas, estudados pelo banco²⁵. A fase 3 consistiu na consolidação e apresentação dos dados obtidos nos estudos de caso pelo Ipea, em seminários que reuniram representantes da ANA e do Banco Mundial. Nas fases 2 e 3, como bolsista do Ipea, atuei como “facilitadora” de grupos focais formados por diferentes atores do SINGREH de três bacias hidrográficas – a do rio dos Sinos (RS), a do Piancó-Piranhas-Açu (PB e RN) e a do rio São Marcos (MG, GO e DF), bem como no planejamento e na análise de resultados²⁶.

O Ipea contratou 12 bolsistas temporários para a execução de sua parte do projeto “Diálogos”, sendo 8 pesquisadores, encarregados, entre outras coisas, da elaboração dos relatórios finais dos estudos de caso, e mais 4 assistentes (o meu caso), três deles encarregados de mediar grupos focais. Dessa equipe de bolsistas, seis possuíam um perfil predominantemente acadêmico – pesquisadores e professores universitários de diferentes formações, de algum modo relacionados ao tema da água; seis haviam atuado de forma temporária em órgãos governamentais estaduais ou federais dos campos do meio ambiente e dos recursos hídricos; e três haviam sido ou eram ativistas em recursos hídricos, em comitês de bacias hidrográficas ou organizações não governamentais (ONG).

Essa equipe foi reunida pela primeira vez em março de 2017, em uma oficina na sede do Ipea, em Brasília, da qual participaram também servidores do Ipea, da ANA, e das secretarias de recursos hídricos dos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, e funcionários e consultores do Banco Mundial. Nesse primeiro encontro, entre outras atividades, houve apresentações de *slides* da ANA, do Banco Mundial e do Ipea. Por meio dessas apresentações, foi revelado aos bolsistas que os temas a serem analisados já haviam sido definidos em uma etapa anterior do estudo, realizada pelo Banco Mundial. Nessa fase anterior, havia sido decidido

25. O estudo sobre esses quatro temas selecionados foi publicado sob a forma de relatório pelo Bird: modelo de gestão de recursos hídricos; arranjo institucional; instrumentos e mecanismos de gestão de recursos hídricos; e sustentabilidade financeira (Banco Mundial, 2018, p. 20).

26. A última fase do estudo, de responsabilidade da ANA e da SRHU, seria a organização e publicação dos resultados sob a forma de “relatório final” e “sumário executivo”, a serem lançados no 8º Fórum Mundial da Água, evento que reuniu especialistas, gestores e organizações na cidade de Brasília (DF), em 2018. Diante da não publicação desse relatório final, a equipe de bolsistas do Ipea, liderada pelo coordenador do projeto, realizou, de modo informal e sem vínculo com a instituição, encontros virtuais (já durante a pandemia) e atividades para a revisão e publicação da parte do estudo que lhes coube – ou seja, os estudos de caso e sua análise – ao longo do ano de 2021, estendendo-se até o presente momento. Foi nesse contexto que retomei contato mais frequente com a equipe e realizei uma entrevista com um servidor do Ipea, já com vistas à elaboração de projeto de pós-doutorado. Decidiu-se, pelo menos em um primeiro momento, publicar cada estudo de caso separadamente, sob a forma de “Texto para Discussão” (TD) do Ipea. O primeiro estudo de caso a ser publicado trata da gestão da água na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e foi apresentado e discutido em seminário virtual do Ipea, aberto ao público, em 23/05/2023.

também que caberia ao Ipea a realização da avaliação da PNRH através daqueles estudos de caso pré-selecionados, cada um deles com um foco e objetivos já definidos, e que estes seriam executados por meio de grupos focais, eventualmente complementados com entrevistas e pesquisa bibliográfica. As informações produzidas por essas pesquisas seriam analisadas por meio de uma “Matriz de Avaliação” fornecida pelo Banco Mundial, que colocava 6 “questões-chave” a serem respondidas²⁷. Na tabela a seguir, constam os oito estudos de caso, seus focos e localização geográfica, conforme apresentados pelo Banco Mundial na primeira oficina da “Fase 2” de avaliação da PNRH.

Tabela 1: Estudos de caso do projeto “Diálogos para o Aperfeiçoamento da Política e do Sistema Nacional de Recursos Hídricos no Brasil”

Estudo de caso	Foco principal
Bacia do Rio São Francisco	Gestão adaptativa dos recursos hídricos: operação dos sistemas hídricos e compatibilização dos usos múltiplos.
Região Metropolitana de São Paulo	Gestão de recursos hídricos em um contexto de estresse hídrico pela alta pressão urbana e poluição em regiões metropolitanas.
Bacia PCJ	Alto nível de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos versus problema de quantidade e qualidade de água na bacia.
Bacia do Rio São Marcos	Pactuação de vazões de entrega no contexto da dupla dominialidade: alocação de água e estabelecimento de marcos regulatórios entre diferentes entes da federação.

27. As seis “questões-chave” apresentadas pelo Banco Mundial como norteadoras do estudo foram: 1 – “A formulação da Lei 9433 (quadro jurídico) é abrangente e bem definida e foi a mais adequada para responder às necessidades identificadas e o contexto do país? Esta Lei ainda é válida no contexto atual?”; 2 – “Os quadros legais e regulamentares, as Diretrizes Gerais de Ação, os Instrumentos e o arcabouço institucional (SINGREH) formulados e definidos na Lei 9433 são adequados e suficientes para a aplicação da Lei?”; 3 – “Até que ponto os objetivos da Lei 9433 foram atingidos?”; 4 – “De forma geral, que fatores influenciam na implementação da Lei e dos seus mecanismos de regulação para que os objetivos da Lei sejam ou não atingidos?”; 5 – “Em relação ao SINGREH e aos Instrumentos previstos pela Lei, que fatores influenciam na sua implementação operacional para que os resultados atingidos sejam positivos ou negativos?”; e 6 – “A eficácia da Lei está mais relacionada com o desenho (idoneidade) ou com fatores e/ou desafios da implementação?”.

Bacia do Rio Sinos	Preparação para eventos críticos: elaboração de estudos de enchentes na bacia através de uma coordenação/articulação do comitê da bacia do rio Sinos, Ministério Público e municípios.
Hidrovia Tietê-Paraná	Gestão de recursos hídricos considerando a operação de reservatórios para geração de energia elétrica e o transporte aquaviário.
Bacia do Rio Piranhas-Açu	Conflito de usos em bacias compartilhadas no semiárido: dupla dominialidade, diversos arcabouços institucionais e condições de entrega.
Bacia do Rio Acre	Bacias transfronteiriças e/ou bacias da região amazônica: necessidade de adaptação/flexibilização do modelo brasileiro de gestão de recursos hídricos.

Fonte: Banco Mundial - “Diálogos para o Aperfeiçoamento da Política e do Sistema Nacional de Recursos Hídricos no Brasil”, Resultados da Fase 1 (2017).

4.1. A escolha dos casos a serem estudados para avaliar a PNRH e o SINGREH

Na primeira oficina do projeto “Diálogos”, a funcionária do Banco Mundial apresentou uma breve justificativa para a seleção dos oito estudos de caso, corroborada pelo relatório da fase 1, disponibilizado aos pesquisadores (Banco Mundial, 2017). Os casos a serem estudados teriam sido selecionados a partir de pesquisa bibliográfica, entrevistas com “atores-chave” do SINGREH e a partir da combinação de alguns critérios: “(i) o principal foco de cada estudo de caso; (ii) a frequência de indicação nas entrevistas; (iii) a distribuição geográfica; (iv) o potencial de ser replicado; (v) os elementos de sucesso ou insucesso relevantes a serem estudados; (vi) a relevância para o atingimento dos objetivos da lei; (vii) o caráter estratégico ou singular de cada um; e (viii) as limitações de escopo e tempo deste estudo” (Banco Mundial, 2017, p. 55). Um dos pesquisadores bolsistas questionou os critérios de seleção, indagando de forma muito pertinente: “Porque não a bacia do rio Doce?”. Afinal, um caso emblemático de um desastre da mineração que comprometeu toda uma bacia hidrográfica de forma arrasadora deveria contribuir para a avaliação da PNRH. A não-escolha dessa bacia foi brevemente justificada pela representante do Banco Mundial pela pouca frequência de citações nas entrevistas realizadas na fase preparatória e pouca disponibilidade de dados recentes sobre a região.

Com relação à “ampla” pesquisa bibliográfica que embasou a seleção dos casos, observa-se forte predominância de documentos da ANA, do próprio Bird e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). Além desses documentos, há artigos publicados em periódicos científicos e documentos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Os temas predominantemente tratados pelo conjunto da bibliografia são a cobrança pelo uso da água, governança, transparência, alocação de água e segurança hídrica. Os autores são, em sua maioria, profissionais das áreas de Engenharia, Direito, Economia e Recursos Hídricos. Há um único artigo que trata especificamente de um conflito pelo uso da água na região do sertão do Seridó (banhada pela bacia do Piancó-Piranhas-Açu), abordando esse conflito com fins de analisar a aplicação do mecanismo Marco Regulatório para equacionamento do desacordo entre diferentes instituições em conjuntura de seca (Amorim, Ribeiro; Braga, 2016).

Quanto ao conjunto de atores do SINGREH entrevistados pelo banco para embasar a escolha dos casos²⁸, cabe notar que havia 31% de funcionários da ANA, outros 24% dos entrevistados eram servidores federais, a maior parte deles ocupantes de cargos elevados na hierarquia dos ministérios das Minas Energia, do Meio Ambiente e da Integração Nacional, com predominância numérica do primeiro. Somando-se aos entrevistados de órgãos públicos estaduais (empregados em secretarias de meio ambiente e recursos hídricos), os atores governamentais constituem 63% do total de entrevistados.

Os “usuários”²⁹, incluindo companhias estaduais de saneamento, correspondem a 18% do total de entrevistados. Os atores entrevistados como representantes de usuários setoriais são vinculados às confederações nacionais dos setores

28. Essa composição não está explícita nos relatórios do banco, mas pode ser extraída de um escrutínio atento das informações fornecidas. O que os relatórios publicados pelo Banco Mundial (2018) apresentam é uma grande tabela com os “atores” consultados em todas as fases do estudo, incluindo as 150 pessoas que responderam a um questionário *online*, já na fase de análise dos temas, e aqueles que participaram das diferentes oficinas realizadas ao longo do projeto (Banco Mundial, 2018a p. 146-157).

29. Cardoso (2003) esclarece que, na PNRH, a categoria “usuários” se refere a todos os que utilizam a água como bem produtivo e estão sujeitos à outorga (autorização dada pelo órgão competente estadual ou federal) para captação de água, “reduzindo-se, em geral, a empresas de abastecimento de água e saneamento, em presas de geração de energia, proprietários rurais que utilizam irrigação e indústrias”. Na visão da autora, a representatividade idealizada na proposta democrática da “Lei das Águas” e vigente nos dois tipos de órgãos estabelecidos pela lei (os conselhos de recursos hídricos, nacional e estaduais, e os comitês de bacia hidrográfica), e que determina a participação de representantes do poder público, dos usuários e da comunidade (entendida como organizações da sociedade civil), pressupõe que “é através desses três setores que se agrupam os interesses em relação à gestão de recursos hídricos no país, o que significa que esses três ‘setores’ são considerados como possuidores de interesses diferenciados, possivelmente conflitantes entre si e, por sua vez, cada um deles reúne atores com interesses comuns. Segundo, também se pressupõe que é evidente quais os atores e agentes sociais que pertencem a cada um dos setores. A prática, no entanto, tem demonstrado que nenhum desses pressupostos são absolutos” (Cardoso, 2003, p. 26-27).

da agropecuária e da indústria, além de um representante do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e outro da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF).

Os representantes de comitês de bacia hidrográfica, que atuam na unidade territorial de aplicação da PNRH, portanto, “na ponta”, constituíram apenas 8% do conjunto de atores consultados. Restam ainda as agências de bacia e consórcios intermunicipais³⁰, somando 6% do conjunto. De entidades classificadas como “sociedade civil”, segundo a lógica tripartite dos comitês de bacia, os atores entrevistados são professores vinculados a universidades públicas, correspondendo a 5% do total, sendo metade deles consultores do Banco Mundial e autores do relatório do projeto “Diálogos” (Banco Mundial, 2018).

Portanto, foram privilegiados como atores-chave pessoas vinculadas às esferas de maior poder e altos postos na hierarquia das diferentes instituições envolvidas com a gestão dos recursos hídricos. Esse aspecto chama a atenção especialmente nas categorias de “usuários de água” e “sociedade civil”, já sub-representadas numericamente diante da preponderância de atores do poder público. Não há entre os entrevistados nenhum representante das populações tradicionais ou de qualquer grupo populacional afetado por danos hídricos causados por grandes projetos. Tampouco a bibliografia pesquisada fornece subsídios para esse tipo de análise, a despeito da existência de farta produção bibliográfica sobre conflitos pelo uso da água, associados a grandes projetos de desenvolvimento nas áreas de Antropologia, Ciências Sociais, Geografia, Planejamento Urbano e afins (brevemente mencionada na introdução do presente artigo).

Embora a “distribuição geográfica” figure entre os critérios elencados pelo banco para seleção dos casos a serem estudados, e de fato tenha sido realizado pelo

30. Os Consórcios são entidades civis, de direito privado, sem fins lucrativos, e funcionam com recursos da contribuição dos consorciados. Geralmente o consórcio é criado por um grupo de prefeituras, mas participam dele entidades ligadas diretamente ao tema tratado, como órgãos governamentais, empresas privadas, indústrias e organizações da sociedade civil. Cardoso (2003) mostra que os consórcios intermunicipais de bacia hidrográfica surgiram na busca de formas conjuntas de melhorar a qualidade e quantidade da água dos municípios envolvidos em uma mesma bacia hidrográfica (Cardoso, 2003, p. 54). A autora observa que o município foi totalmente desconsiderado na concepção do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que estabelece dois âmbitos de atuação dos órgãos – nacional e estadual, e que essa é a principal ruptura do SINGREH em relação a outros sistemas setoriais como meio ambiente, saúde e educação, que contemplam instâncias colegiadas no âmbito municipal, como os conselhos (Cardoso, 2003, p. 33). E observa também a existência de uma tensão permanente entre consórcios intermunicipais e comitês de bacia hidrográfica, tendo os primeiros a vantagem de contarem com recursos próprios, através da contribuição regulamentar dos consorciados, e menor burocracia para a execução de ações práticas e solucionar problemas concretos. “A Lei das Águas, de 1997, reconheceu essas organizações [consórcios] como parte do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos e são apontadas como podendo desempenhar o papel de entidades executoras, enquanto não é institucionalizada a cobrança e não são criadas as Agências de Bacia. Entretanto, uma vez consolidado todo o sistema de gestão proposto na política nacional de recursos hídricos, os consórcios desempenhariam um papel meramente tangencial” (Cardoso, 2003, p. 55).

menos um estudo de caso em cada uma das cinco regiões brasileiras, é possível identificar uma concentração de três casos no estado de São Paulo, onde ainda havia bastante repercussão da “crise hídrica” de 2014. Um desses casos é o das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (conhecidas como bacias PCJ), cujas águas também servem como principal manancial para a região metropolitana de São Paulo (RMSP), pois compõem a maior parte do chamado Sistema Cantareira. Os outros dois casos são o da própria RMSP e o da Hidrovia Tietê Paraná, sendo que a bacia do rio Tietê também é contribuinte para o abastecimento da RMSP. Ainda com relação ao critério de distribuição geográfica, considerando-se que a região Norte concentra 81% das águas superficiais do país (Brasil, 2019), cabe indagar se essa região ficou sub-representada, com apenas um estudo sobre a bacia do rio Acre.

Diante do exposto, é possível depreender que as bases e parâmetros apresentados pelo Banco Mundial para justificar a escolha de casos a serem estudados conferem uma aparência de neutralidade técnica e metodológica à pesquisa que foi realizada, sem que tenham necessariamente contribuído para a seleção de situações representativas dos aspectos mais críticos relacionados à aplicabilidade da PNRH e ao funcionamento do SINGREH. Contudo, os oito casos selecionados certamente são representativos de aspectos da política e do sistema sobre os quais o Banco Mundial e a ANA têm interesse em intervir.

Cabe notar que dois dos casos selecionados estão associados a temáticas que historicamente vêm sendo alvo de projetos do banco sobre recursos hídricos no Brasil e em outros países e que constituem uma espécie de especialidade do Bird: corpos d’água transfronteiriços e “estratégias de adaptação à seca”, que correspondem aos casos das bacias do rio Acre e Piancó-Piranhas-Açu, respectivamente. É possível notar, portanto e de antemão, que pelo menos dois casos escolhidos estão referidos a temas que constituem a *expertise* do Banco Mundial em matéria de água.

A seguir, a análise dos “focos” e “objetivos complementares” associados a cada estudo de caso, bem como dos aprimoramentos à PNRH e ao SINGREH, propostos a partir dos resultados da pesquisa, fornece mais pistas que permitem delinear a visão e o posicionamento desses atores de grande peso no campo dos recursos hídricos no Brasil.

4.2. A escolha dos aspectos da PNRH e do SINGREH considerados problemáticos e algumas das soluções propostas

Os estudos de caso selecionados para avaliar a PNRH e o SINGREH foram apresentados aos pesquisadores encarregados de realizá-los associados a objetivos pré-estabelecidos, fixados no conjunto de tabelas que compõem a Matriz de Avaliação³¹ do Banco Mundial.

Ainda que selecionados sem o objetivo de analisar a aplicabilidade da PNRH e o funcionamento do SINGREH em situações de danos hídricos à população e conflitos pelo uso da água associados a grandes projetos de desenvolvimento, alguns dos casos selecionados apresentam conflitos desse tipo. É o caso dos aproveitamentos hidrelétricos nas bacias dos rios São Francisco³² e São Marcos e da poluição das águas por uso industrial e por agroquímicos em quase todos os casos estudados.

Alguns desses conflitos até aparecem nos textos dos pesquisadores, que encontraram espaço para enunciá-los na parte inicial de seus relatórios de pesquisa, no trecho que trata da “caracterização da bacia hidrográfica [ou da região em estudo]”. No entanto, tais questões não foram priorizadas na avaliação da PNRH e do SINGREH nem na proposição de soluções. Cabe indagar sobre a contribuição da utilização da ferramenta metodológica Matriz de Avaliação no apagamento de tais questões. Em que medida esse modo de organizar informações, sob o formato de tabelas a serem preenchidas com os resultados da pesquisa, contendo a associação dos estudos de caso a objetivos padronizados e pré-determinados,

31. A matriz completa, conforme foi apresentada à equipe de bolsistas do Ipea, conta com quatro planilhas. Na primeira delas, são colocadas seis questões-chave que deveriam ser respondidas pelo conjunto da pesquisa. Para cada uma delas, são desdobrados indicadores “intermediários” e “de resultados”, a fonte das informações a serem coletadas (se dados primários ou secundários), a ferramenta de coleta de dados (se aquelas informações serão colhidas nos estudos de caso, na pesquisa sobre os temas ou de outra forma, podendo o mesmo tipo de informação ser colhida por mais de uma dessas ferramentas) e a instituição responsável pelo levantamento das informações (Banco Mundial, Ipea ou ambos). A segunda planilha revela o caminho lógico pelo qual se chegou à lista de objetivos específicos e à situação dos estudos de caso e temas em relação a esses objetivos (se aquele objetivo é “foco” ou “complementar” em cada estudo de caso), identificando as áreas e subáreas identificadas para “mudança potencial”, as hipóteses a serem testadas e “gargalos”. A terceira planilha relaciona a lista de objetivos específicos com os estudos de caso. A quarta e última planilha faz o mesmo em relação aos temas, estudados pelo Banco Mundial. A mesma lista de objetivos se repete nas planilhas dos estudos de caso (pesquisados pelo Ipea) e dos temas (pesquisados pelo Bird). Portanto, os objetivos foram padronizados para todas as fases da avaliação da PNRH.

32. Um exemplo analisado por Parry Scott (2012) é a construção da barragem de Itaparica no rio São Francisco, que acarretou o deslocamento compulsório de 40 mil agricultores. Scott denomina como descaso planejado as mais de duas décadas de prática de negociações, de resistência, de adaptação e de superação enfrentadas pelas famílias atingidas.

constitui um dos fatores que contribuiu para o apagamento de informações relativas a conflitos pelo uso da água levantados pelos pesquisadores?³⁵.

A avaliação do instrumento “enquadramento”, que permite lidar com a poluição dos corpos hídricos por meio da definição dos usos autorizados em determinada bacia, constitui um exemplo de apagamento de danos socioambientais causados por “grandes usuários” e suas consequências para a população. A poluição das águas por grandes projetos ocorre em boa parte dos estudos de caso (nas bacias dos rios São Francisco e São Marcos, há forte presença de grandes fazendas agropecuárias, que resultam em contaminação das águas por agroquímicos; na RMSP e nas bacias dos rios Sinos e São Francisco, ocorre contaminação por uso industrial), mas o enquadramento dos corpos hídricos foi tomado como foco apenas no caso das bacias PCJ. Entre as soluções propostas, figura o fortalecimento da relação entre o CBH e o Ministério Público para fiscalização e penalização de infrações, a priorização de tratamento de esgoto e a sugestão de tratamento “terciário”, para dar conta da poluição por certos tipos de fertilizantes. Ou seja, na visão dos atores que planejaram essa avaliação da PNRH, o modo de lidar com a poluição dos corpos hídricos é a punição de alguns excessos, permitindo a continuidade das atividades poluidoras e procurando diminuir parte dos danos aos corpos hídricos por meio de tecnologias de tratamento de dejetos.

O instrumento “outorga pelo uso da água” foi avaliado em boa parte dos estudos de caso, tendo sido foco dos estudos sobre as bacias do rio São Francisco, das bacias PCJ e do rio São Marcos. Objetiva-se complementar nos casos da RMSP, da bacia dos rios Piranhas-Açu e da Hidrovia Tietê-Paraná. Os conflitos abordados pelos estudos giraram em torno das grandes disputas setoriais, principalmente envolvendo o setor elétrico e sua confrontação com o agronegócio, seja pela alocação de água nos casos do rio São Marcos e São Francisco, seja pela infraestrutura de transporte de *commodities* agrícolas, caso da hidrovia.

De um modo geral, tais conflitos foram interpretados como problemas de gestão e de planejamento, apontando para soluções como a construção de pactos

35. Cabe notar que a Matriz de Avaliação do Banco Mundial utilizada para avaliar a PNRH e o SINGREH apresenta significativas semelhanças com tabelas utilizadas nas avaliações de impacto ambiental para licenciamento de empreendimentos potencialmente poluidores. Em trabalho anterior, procurei demonstrar como essas ferramentas contribuem para o subdimensionamento de efeitos socioambientais negativos desses grandes projetos, além de produzirem a impressão de que todos esses efeitos são previsíveis e calculáveis (Gaspar, 2018). A instituição do licenciamento ambiental no Brasil e a exigência de estudos do formato EIA foram influenciadas por instituições multilaterais como o Banco Mundial, assim como parece ter sido influenciada a formulação da legislação sobre recursos hídricos.

a respeito das vazões de entrega de água entre os entes federativos³⁴, a possibilidade de modificar o instrumento (“outorga sazonal”, “outorga coletiva” para associações de grandes produtores rurais – o que abre caminho para a negociação de outorga entre usuários de uma mesma bacia hidrográfica), a necessidade de melhorias tecnológicas e dos sistemas de informação para fornecer subsídios mais precisos à fiscalização e à definição das vazões outorgadas, e a relação desse instrumento com a cobrança pelo uso da água. Desse modo, conflitos causados pela expansão do agronegócio na bacia do rio São Francisco, prejudicando agricultores familiares e comunidades quilombolas devido à redução da disponibilidade hídrica não foram sequer considerados.

Ao mesmo tempo, a quantidade de casos que envolvem disputas do setor elétrico com outros grandes usuários da água, como a agropecuária, a indústria e a infraestrutura de transportes, é reveladora do interesse dos idealizadores dessa avaliação da PNRH em definir mais precisamente a regulamentação para esse tipo de conflito. Nesse sentido, vale ressaltar que, até a criação da PNRH, o setor de recursos hídricos esteve institucionalmente atrelado ao setor elétrico e, após o estabelecimento da Lei das Águas, as compensações financeiras advindas do setor elétrico constituem parte significativa da composição dos fundos hídricos dos estados.

Um dos objetivos proclamados da pesquisa era o de apontar casos de sucesso na implementação da PNRH. Cabe, então, analisar situações que foram interpretadas positivamente como “avanços”. O mais emblemático é o caso da bacia Piracicaba-Capivari-Jundiá (PCJ), no qual a plena implementação do instrumento “cobrança pelo uso da água”, cuja avaliação foi considerada como foco do estudo de caso, é tomada como exemplo de sucesso a ser replicado, apesar da ocorrência de diversos problemas relacionados à poluição dos rios por indústrias, agroindústrias e concentração urbana. Nesse caso, e no estudo sobre a RMSF, onde o instrumento “cobrança” foi considerado objetivo complementar, houve recomendações no sentido de aumentar o valor cobrado. Assim, é possível depreender a forte inclinação dos idealizadores dessa pesquisa a incentivar a expansão do uso desse instrumento.

34. Acsehrad e Bezerra (2007) analisam o processo de difusão de técnicas de resolução negociada de conflitos ambientais na América Latina a partir dos anos 1990, que teve como principal vetor de esforço institucional as Nações Unidas. Para os autores, a disseminação de tais práticas leva à dissolução da discussão sobre direitos e à reintrodução da variável força – o encaminhamento do conflito não se dá pela discussão sobre o que é justo ou injusto, mas pela capacidade de barganha dos agentes por seus interesses, tomados como de foro particular. Quando os conflitos envolvem atores sociais com acentuada desigualdade de poder, a resolução negociada opera como uma tecnologia da desmobilização social.

Conclusão

Os dispositivos estatais para o governo das águas no Brasil vêm sendo mais fortemente influenciados pelo discurso do desenvolvimento (Escobar, 1995) desde a instituição da Lei das Águas, em 1997, com a criação de arcabouços institucionais, legais e infralegais que abrem caminho para a privatização desse bem comum. Trata-se de um discurso que tem como premissa a aceitação da escassez dos recursos naturais, que leva seus proponentes à busca por formas mais eficientes de usar esses recursos, promovendo o seu gerenciamento racional. Na medida em que aceitam essa pressuposição, aceitam também o imperativo da acumulação de capital, do crescimento material e do disciplinamento do trabalho e da natureza (Escobar, 1995, p. 195-196).

A principal instituição multilateral promotora do discurso do desenvolvimento no campo dos recursos hídricos no país tem sido o Banco Mundial, em parte, por meio da difusão de uma espécie de pedagogia, apoiada em ferramentas metodológicas padronizadas que conduzem a consensos intelectuais em torno das diretrizes da política do banco para o governo das águas. Essas diretrizes convergem para o afastamento das instituições estatais do papel de provedoras dos serviços de água, restando-lhes a função de regulação, baseando-se na compreensão da água como recurso estratégico para a manutenção da estabilidade política em um território, ao mesmo tempo em que promovem a perda do controle sobre as águas por populações locais, em benefício de grandes projetos que beneficiam elites nacionais e corporações multinacionais. Cabe notar que essa pedagogia, que se materializa em influência acadêmica e política, não é a única forma de atuação do Banco Mundial, que conta também com medidas de caráter mais impositivo relacionadas aos critérios para concessão de empréstimos e cobrança das dívidas por eles geradas. Esses dois conjuntos de ações operam de forma simultânea e complementar, com as ações de caráter mais pedagógico, contribuindo para legitimar medidas de caráter mais impositivo.

A capacidade do Banco Mundial de influenciar dispositivos estatais do campo dos recursos hídricos no Brasil apresentou variações ao longo do tempo, com períodos de maior ou menor adesão às suas diretrizes por parte dos agentes governamentais. É possível identificar dois momentos em que a adesão do governo brasileiro às diretrizes do banco em matéria de água foi total e irrestrita.

O primeiro deles ocorreu no período de instituição da PNRH e criação dos principais órgãos federais encarregados de sua implementação – a ANA e o CNRH. É emblemático que, no seminário governamental destinado a discutir o

anteprojeto de lei para a criação desses órgãos, as críticas do representante do Banco Mundial ao discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, que pretendia destinar recursos orçamentários às novas instituições em vias de criação, foram rapidamente aceitas e incorporadas à legislação instituída.

O segundo momento de adesão total às diretrizes do Bird se deu no período pós-golpe, com destaque para o traslado dos órgãos federais de recursos hídricos do MMA para o MDR, reforçando a abordagem da água como insumo para atividades e serviços públicos em detrimento da abordagem da água como bem ambiental e como objeto de direitos individuais e coletivos. Ao mesmo tempo, também foram criadas dificuldades para a participação da sociedade civil no CNRH. Cabe destacar, ainda, o traslado da responsabilidade pela implementação da política de saneamento do Ministério das Cidades para a ANA, com mudanças que dificultam a atuação dos municípios na prestação de serviços de água e esgoto e abrem caminho para sua transferência ao setor privado.

Nesse contexto, a investigação sobre o processo de elaboração e os resultados de um estudo de avaliação dos vinte anos da PNRH, contratado pela ANA e executado pelo Banco Mundial e pelo Ipea, visou contribuir para lançar luz sobre forma de atuação do Bird no sentido de promover, em meio a agentes do campo dos recursos hídricos, consensos intelectuais e políticos em torno de suas diretrizes para o governo das águas. Ao mesmo tempo, essa análise é reveladora de aspectos que, neste momento, estão sendo priorizados por alguns agentes dotados de grande poder de decisão sobre a gestão dos recursos hídricos. São eles, principalmente, a generalização da aplicação do instrumento “cobrança pelo uso da água”, bem como elevação do valor cobrado pelo uso; a modificação do instrumento “outorga pelo uso da água” no sentido de possibilitar a negociação do direito de uso entre usuários de uma mesma bacia hidrográfica, abrindo caminho para a criação de um “mercado de água”; o fortalecimento de mecanismos de acordo entre grandes usuários, tais como os marcos regulatórios e pactos sobre a vazão de entrega de água entre entes da federação, promovendo a formação de consensos que beneficiam agentes com maior capacidade de barganha.

Paralelamente, essa investigação também buscou contribuir para o dimensionamento do papel das ferramentas metodológicas utilizadas pelo Banco Mundial para difundir suas ideias por meio de estudos e pesquisas. Artefatos como a Matriz de Avaliação utilizada nesse estudo sobre a PNRH e o SINGREH, ao mesmo tempo em que atuam no direcionamento dos resultados da pesquisa, obtiveram viesamentos metodológicos - como a seleção de entrevistados, participantes de grupos focais e referências bibliográficas que corroboram as diretrizes

do Bird sobre o governo das águas. Além disso, a padronização de conteúdos e procedimentos, aliada aos artifícios já mencionados, constroem uma aparência de neutralidade técnica ao estudo e seus resultados, conferindo legitimidade e autoridade a posicionamentos e diretrizes que têm um caráter político, pois constituem um determinado ponto de vista sobre o governo das águas, entre muitos possíveis, que deveriam ser objeto de amplo debate entre todos os segmentos da sociedade brasileira, uma vez que a água é um bem indispensável a todos.

Referências

- ACSELRAD, H.; BEZERRA, G. N. “Inserção Econômica Internacional e “Resolução Negociada” de Conflitos Ambientais na América Latina”. In: REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO ECOLOGÍA POLÍTICA DEL CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES. Quito, 29 e 30 de outubro de 2007. *Territorios, Recursos Naturales y Ecologismo Popular*.
- AGUIAR, A. M.; HELLER, L. *Saneamento básico no Brasil: perspectivas e a saúde das cidades*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. (Textos para Discussão, nº 76).
- ALARCON, D. F. *et al. Setor elétrico e terras indígenas: danos socioambientais da infraestrutura de produção*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.
- AMORIM, A. L.; RIBEIRO, M. M. R.; BRAGA, C. F. C. Conflitos em bacias hidrográficas compartilhadas: o caso da bacia do rio Piranhas-Açu/PB-RN. In: *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, v. 21, n. 1, Porto Alegre, jan-mar 2016, p. 36-45.
- BANCO MUNDIAL. *Diálogos para o Aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil*. Volume I – Relatório Consolidado. Brasília, Banco Mundial, 2018, 279p.
- BANCO MUNDIAL. *Diálogos para o Aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil*. Volume I – Relatório Consolidado (Anexos). Brasília, Banco Mundial, 2018, 167p.
- BANCO MUNDIAL. *Diálogos para o Aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil*. Relatório Preparatório. Brasília – DF, 10 fev. 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Plano Nacional de Recursos Hídricos – Anexo Normativo*. Volume II do PNRH 2022-2040. Março, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-recursos-hidricos-1/anexo_pnrh.pdf. Acesso em: 5 ago. 2022.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Agência Nacional de Águas. Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos. *Manual de Usos Consuntivos da Água no Brasil*. Brasília: [s. n.], 2019.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. *Projeto Legado – 20 propostas para o aperfeiçoamento dos marcos constitucional, legal e infralegal da gestão de águas no Brasil*. Preparação para o 8º Fórum Mundial da Água. Documento Base – Versão 1.0. Brasília, dez. 2017.
- CARDOSO, M. L. M. *A Democracia das Águas na sua Prática: o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais*. 2003. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- CUNHA, M. C.; MAGALHÃES, S. B.; ADAMS, C. (org.). *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC, 2021.
- ESCOBAR, A. *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton University Press, 1995, 290p.
- FERGUSON, J. *The anti-politics machine: “development”, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. 11. ed. [S. l.]: University of Minnesota Press, 2017; First published by Cambridge University Press, 1990.
- GASPAR, N. M. Os antropólogos e a socioeconomia no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no Brasil. In: HIDALGO, C. *Encrucijadas interdisciplinares*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS, CLACSO, 2018.
- GONDIM, P. A contraparte da “crise”: apontamentos acerca do “acesso regular à água” e processos de formação do Estado em Itu, SP. In: TEIXEIRA, C. C.; LOBO, A.; ABREU, L. E. (org.). *Etnografia das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Brasília: ABA Publicações, 2019.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. *Água: Desafio para o Próximo Milênio – Transcrição do conteúdo das preleções do “Seminário para discussão dos anteprojetos de lei sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGRHH)”, realizado em Brasília, em 27 de julho de 1999, no Auditório Petrônio Portela, do Senado Federal*. 2001.
- MOURA, A. M. M. Aplicação dos instrumentos da política ambiental no Brasil: avanços e desafios. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016.
- MOURA, A. S.; BEZERRA, M. C. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016.

- NEVES, E. M. S. C. Águas doces e políticas públicas federais. *In: GOMIDE, A. Á.; SILVA, M. M. S.; LEOPOLDI, M. A. (org.). Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.
- PAGNOCCHESCHI, B. Governabilidade e governança das águas no Brasil. *In: MOURA, A. M. M. (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016.
- RAUBER, M. A. *et al. Agronegócio e desconstrução de direitos territoriais de povos etnicamente diferenciados: ação política e efeitos sociais das formas contemporâneas de exploração agrária*. 1. ed. – Rio de Janeiro: Mórula, 2022.
- SANTOS, C. L. S. 2020. *O Sistema Aquífero Guarani e o Banco Mundial: Neoliberalismo, Soberania e Hidropolítica*. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, 2020.
- SCATIMBURGO, A. L. *O Banco Mundial e a política nacional de recursos hídricos*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.
- SCOTT, P. 2012. Descaso planejado: uma interpretação de projetos de barragem a partir da experiência da UHE Itaparica no rio São Francisco. *In: ZHOURI, A. (org.). Desenvolvimento, Reconhecimento de Direitos e Conflitos Territoriais*. Brasília – DF: ABA, 2012.
- UN-WATER. *O valor da água*. Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2021 – Resumo executivo.
- WORLD BANK. *Federal Integrated Water Sector Project – INTERAGUAS*. Implementation Completion and Results Report, April 29, 2019.
- WORLD BANK. *Federal Water Resources Management Project – PROAGUAS*. Implementation Completion and Results Report, December 22, 2010.
- WORLD BANK. *Low Income Sanitation Technical Assistance Project – PROSANEAR*. Implementation Completion and Result Report, June 9, 2008.
- ZUCARELLI, M. *et al. Infraestrutura para produção de commodities e povos etnicamente diferenciados: efeitos e danos da implantação de “grandes projetos de desenvolvimento” em territórios sociais*. 1 ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.