

Loureiro, Maria Rita; Teixeira, Marco Antonio C.; Ferreira, Alberto

**Working Paper**

## Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: Conflitos e articulação de interesses no projeto São Francisco

Texto para Discussão, No. 1883

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Loureiro, Maria Rita; Teixeira, Marco Antonio C.; Ferreira, Alberto (2013) :  
Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: Conflitos e articulação de interesses no  
projeto São Francisco, Texto para Discussão, No. 1883, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
(IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90936>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal  
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to  
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the  
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content  
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise  
further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1883

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO  
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:  
CONFLITOS E ARTICULAÇÃO DE  
INTERESSES NO PROJETO  
SÃO FRANCISCO**

**Maria Rita Loureiro  
Marco Antonio C. Teixeira  
Alberto Ferreira**

### **DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: CONFLITOS E ARTICULAÇÃO DE INTERESSES NO PROJETO SÃO FRANCISCO**

Maria Rita Loureiro\*

Marco Antonio C. Teixeira\*\*

Alberto Ferreira\*\*\*

---

\* Professora da Fundação Getulio Vargas, São Paulo (FGV-SP).

\*\* Professor da FGV-SP.

\*\*\* Mestre em Administração Pública e Governo na FGV-SP.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro interino** Marcelo Côrtes Neri

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azevedo

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 BREVE HISTÓRICO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO.....	13
3 AS COALIZÕES DE INTERESSE EM TORNO DO PISF.....	18
4 A INCORPORAÇÃO AO PAC: ALGUNS INDICADORES DE DESEMPENHO DO PISF.....	21
5 DESENVOLVENDO CAPACIDADES POLÍTICAS: BUROCRATAS, POLÍTICOS, ÓRGÃOS DE CONTROLE E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA.....	23
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS.....	32
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	34



## SINOPSE

O trabalho examina os arranjos institucionais que organizam as arenas de formulação e efetivação de políticas de desenvolvimento no Brasil, indagando se tais políticas estão configurando processos decisórios mais democráticos, com a inclusão de uma pluralidade maior de atores, e se, ao mesmo tempo, estão ampliando novas capacidades estatais, isto é, tornando as burocracias mais aptas a levar a cabo os objetivos propostos. Tendo como objeto empírico o projeto de transposição das águas do rio São Francisco, são enfocadas, em particular, nesta análise, as relações estabelecidas entre a burocracia governamental e os demais atores políticos.

Os dados selecionados para o estudo mostram que, apesar das dificuldades técnicas e políticas para a implantação desse projeto, ainda não totalmente superadas, duas ordens de inovações institucionais podem ser destacadas. A primeira refere-se aos novos instrumentos de monitoramento e gestão (comitês gestores, salas de situação etc.) que têm permitido reduzir os gargalos ou entraves administrativos. A segunda aponta um possível novo padrão de relação entre Estado e sociedade aí estabelecido, uma vez que elas não se caracterizam apenas pelas velhas gramáticas políticas do clientelismo ou insulamento burocrático (ainda que presentes) mas também se pautam por maior compartilhamento de decisões.

**Palavras-chave:** democracia; arranjos institucionais; políticas públicas; desenvolvimento.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

This paper examines the institutional arrangements that organize the arenas of formulation and implementation of development policies in Brazil, asking if such policies are setting up more democratic decision-making processes with the inclusion of a larger number of actors and at the same time if they are enhancing new State capabilities, that is, making the bureaucracy more able to undertake the purposes of the policies? The analysis of these arrangements is focused in particular on the relations established between bureaucracy and other political actors.

The selected data for the study refer to the project of transposition of the São Francisco River Waters and show that despite the technical and political difficulties for

---

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*  
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

its implementation, not yet fully overcome, two order of institutional innovations may be highlighted. The first refers to the new monitoring instruments and management (committees, “situation rooms” etc.) that have reduced administrative barriers or bottlenecks. The second points out a possible new pattern of relationship between State and society: they are not characterized only by old political patronage grammars or bureaucratic insulation (which are still present), but also uphold greater sharing of decisions.

**Keywords:** democracy; policymaking institutional framework; public policies; development.

## APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da Pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada com a colaboração de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.<sup>1</sup> A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o projeto de transposição e revitalização do rio São Francisco; o projeto da hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e efetivação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implantação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo, são doze textos para discussão publicados ao longo do ano de 2013.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho, examinam-se os arranjos institucionais que organizam as arenas de formulação e efetivação de políticas de desenvolvimento no Brasil, procurando responder à seguinte indagação: tais políticas estão configurando processos decisórios mais democráticos, incluindo uma pluralidade maior de atores e, ao mesmo tempo, ampliando novas capacidades estatais, isto é, tornando as burocracias mais aptas a levar a cabo os objetivos propostos? Na análise desses arranjos são enfocadas em particular as relações estabelecidas entre a burocracia governamental e os demais atores políticos.

---

1. A pesquisa é coordenada por Alexandre A. Gomide e Roberto R. C. Pires, Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Dois marcos teóricos servem de base para o estudo. O primeiro refere-se às discussões da teoria democrática contemporânea, relativas aos impactos dos arranjos institucionais de decisão (de tipo majoritário ou consociativo, em que há maior fragmentação do poder) sobre os resultados das políticas públicas.<sup>2</sup> O segundo retoma referências já consolidadas pela literatura a respeito das relações entre burocracia e demais atores políticos nas democracias contemporâneas.

Assim, de um lado, e contrapondo-se à visão wilsoniana que supõe separação clara entre as funções políticas e administrativas,<sup>3</sup> a pesquisa parte da constatação de que, no mundo contemporâneo, há um processo simultâneo de burocratização da política e de politização da burocracia, ou seja, os burocratas têm participado ativamente também dos processos de formulação das políticas públicas, ao mesmo tempo em que os políticos eleitos procuram enfronhar-se nos temas técnicos cada vez mais complexos que envolvem as decisões governamentais (Aberbach, Putnan e Rockman, 1981). De outro lado, considera que muitas decisões de política pública são tomadas além do momento da formulação, no processo de efetivação, não ocorrendo, na prática, uma separação estanque entre essas etapas (Lindblom e Woodhouse, 1993).

No Brasil, os estudos sobre as relações entre estes dois atores apontam que historicamente a burocracia tem desempenhado papel de destaque nas políticas públicas, como decorrência da preponderância do Estado e do Executivo frente aos partidos, processo esse que tem origem no Estado Novo, mas se prolonga até o presente. Em estudo seminal sobre o tema, Campello de Sousa (1976) indicou que, como os partidos no Brasil não consolidaram sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, é a burocracia que desempenha esse papel, o que acaba fragilizando as instituições democráticas.<sup>4</sup> Confrontando o Brasil com outros países, a autora indica ainda que, onde os partidos têm funções importantes na formulação dos objetivos nacionais e na articulação dos interesses básicos da população, mesmo que ocorram fenômenos políticos como a patronagem ou o clientelismo, estes não têm as mesmas proporções que assumem no caso brasileiro.

---

2. Ver, em especial, o importante trabalho de Lijphart (2003).

3. Segundo formulação clássica de Woodrow Wilson (1887), "A administração está fora da esfera política: as questões administrativas não são questões políticas".

4. Como a autora afirma, com lucidez, o desenvolvimento de uma democracia depende da institucionalização de um sistema partidário capaz de "assegurar tanto a estabilidade e efetividade da função de governar quanto o vigor e a autenticidade da função de representar interesses diversos (Campello de Sousa, 1976, p. 50).

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

Nessa mesma linha de reflexão e referindo-se especialmente às decisões sobre políticas macroeconômicas e a planos de estabilidade monetária, Diniz (1997) aponta para outro aspecto bastante relevante: o insulamento não gera apenas um déficit democrático (por alijar o Congresso e os partidos das principais decisões de governo, mas também um problema de eficácia governamental na medida em que à capacidade do governo de tomar decisões unilateralmente não corresponde uma capacidade de articulação e negociação sobre os custos e os ganhos das políticas adotadas. Em outras palavras, essa autora aponta para o problema das capacidades estatais na condução de políticas públicas, tema fundamental, especialmente em contextos históricos e nacionais em que os Estados são demandados a enfrentar os desafios de promover o desenvolvimento econômico sustentável e a melhoria das condições de vida da população, como já indicaram vários autores, referindo-se às experiências históricas no Leste Asiático e na América Latina (Evans, 1993; Sen, 2008).

É dentro desta perspectiva analítica que emerge a problemática tratada neste trabalho, relativa aos arranjos institucionais das políticas de desenvolvimento no Brasil, examinando-os estes tanto do ponto de vista democrático quanto de sua capacidade para alcançar os objetivos propostos. A noção de arranjo político-institucional é entendida como o “conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como

se coordenam atores e interesses em uma política pública específica” (Gomide e Pires, 2012) e tem como referenciais teóricos os tipos ideais de arranjos institucionais de decisão elaborados pelo Ipea, no contexto do projeto de pesquisa mais amplo, do qual se insere o presente trabalho.<sup>5</sup> Esses referenciais são adotados aqui com alguns ajustes e denominações específicas. Nos termos de referência do trabalho do Ipea, foram identificados quatro tipos de arranjos decisórios que combinam capacidades políticas e burocráticas, a saber: *i*) arranjos legitimadores politicamente, mas debilitadores burocraticamente; *ii*) arranjos legitimadores e capacitadores; *iii*) arranjos debilitadores e de baixa legitimação; e, finalmente, *iv*) arranjos capacitadores, mas de baixa legitimação (Gomide e Pires, 2012).

Essas denominações que envolvem as relações entre o Estado e a sociedade podem ser claramente associadas a outras já clássicas na literatura, tais como populismo, autonomia inserida, clientelismo e insulamento burocrático, respectivamente (Nunes, 1997; Evans, 1993). Opta-se por essas novas denominações por várias razões analíticas. Em primeiro lugar, para evitar termos como “populismo” e “clientelismo” que têm significados diversos, referidos a diferentes contextos nacionais e que não necessariamente contemplam questões que estão sendo tratadas neste estudo. Em segundo lugar, prefere-se substituir o conceito de autonomia inserida, cunhado por Peter Evans, pela denominação “arranjos decisórios legitimadores e capacitadores”, porque se considera ser essa mais adequada para enfatizar questões analíticas relevantes, não destacadas por aquele autor, tais como as relações da burocracia com o restante do sistema político e a natureza do regime político (autoritário ou democrático) no qual essas relações se processam. Cabe lembrar, por exemplo, que, no caso dos países asiáticos analisados por Evans, a dimensão autoritária do regime político não é destacada na análise.

Portanto, a nova nomenclatura permite explicitar melhor o que se pretende aqui enfatizar: os diferentes tipos de capacidades estatais necessárias à realização de políticas de desenvolvimento em contexto democrático. Assim, a noção que se está aqui utilizando, de capacidade da burocracia, envolve não só capacidade técnica e administrativa mas também *capacidade política* de negociar com uma pluralidade de atores, de articular diferentes interesses e construir consensos entre eles. Em suma, a noção de capacidade burocrática utilizada implica a existência de um quadro institucional democrático.

---

5. Trata-se de pesquisa coordenada e financiada pelo Ipea em 2012 sob o título *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas para o desenvolvimento* (Gomide e Pires, 2012).

O objeto empírico da pesquisa é o projeto de transposição das águas do rio São Francisco, política presente na agenda pública do país há mais de um século, mas só recentemente transformada em prioridade do governo, ao ser incorporado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – denominação que abriga um grande e diversificado leque de projetos e que foi lançado pelo governo federal em 2007, como seu carro-chefe, com o objetivo de ativar a demanda, gerar empregos e superar situação de baixo crescimento econômico do país, por meio do aumento de investimentos públicos em infraestrutura e estímulos para outros setores como a construção civil.<sup>6</sup>

Trata-se, portanto, de um programa que se configura como espaço privilegiado para a análise dos arranjos institucionais, tanto do ponto de vista de seu caráter mais ou menos participativo, envolvendo uma pluralidade de atores estatais e societários, quanto do ponto de vista de sua eficácia para atingir os objetivos propostos. Eficácia é tomada aqui não apenas em uma acepção técnica de mera adequação de meios afins mas igualmente como capacidade de gestão de conflitos entre vários atores políticos. Esse esclarecimento é particularmente importante uma vez que boa parte do atraso de obras do projeto São Francisco está relacionada a processos de licenciamento ambiental, a ações judiciais, à contestação de contratos por órgãos de controle, a processos de ocupação de canteiros de obras por grupos prejudicados, a greve de trabalhadores por melhores condições de trabalho etc. Ou seja, os atrasos decorrem de situações que exigem ampla negociação e que seriam impensáveis em um regime autoritário.

A integração de um determinado projeto ou política pública ao PAC significa a atribuição de características específicas. Como o próprio nome indica, o programa se define pela urgência e rapidez em apresentar taxas mais elevadas de crescimento. Supõe-se, assim, que esses traços possam vir a dificultar a formação de arranjos decisórios, com maior compartilhamento das decisões entre uma pluralidade de atores tanto estatais, quanto societários. Em outras palavras, em um programa como este, é provável que as decisões sejam tomadas em arenas mais insuladas, vistas como mais rápidas.<sup>7</sup> Assim,

---

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

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

se, ao contrário, forem constatadas a presença de espaços decisórios mais inclusivos, isso representaria um achado empírico relevante para a configuração de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade no Brasil atual e, em particular, um novo padrão de atuação da burocracia encarregada de políticas para o desenvolvimento e de seus vínculos com os demais atores políticos, estatais e societários.

Além disso, receber o *selo* PAC por parte de um programa traz outras implicações políticas: de um lado, significa que será incluído em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil e por vários outros colegiados de acompanhamento, como se indicará mais adiante. De outro lado, significa que estará isento de qualquer contingenciamento orçamentário e que se beneficiará do Regime Diferenciado de Contratações de Obras Públicas (RDC), que permite redução de exigências contidas na Lei de Licitação Pública (Lei nº 8.688).<sup>8</sup> Portanto, trata-se de um processo de certificação de uma política pública que envolve vantagens e desvantagens para os atores nela envolvidos.

Com relação ao projeto específico do São Francisco (lançado em 2003, mas iniciado apenas em 2007, depois de vários percalços políticos e jurídicos), cabe indicar que ele focalizava, em seu desenho inicial, apenas a transposição de águas para os estados mais ao norte de sua nascente. Em decorrência de inúmeros conflitos e negociações em torno de seu desenho, o projeto passou a ter seu objetivo ampliado, incluindo a revitalização das águas do rio. Hoje ele se denomina Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF). Na medida em que o projeto inicial implicava ameaça de perdas significativas para Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Alagoas não só em termos de vazão de água mas também de recursos orçamentários para outras obras nesses estados, o projeto mobilizou muitos opositores, o que explica o bloqueio sofrido e a necessidade de intensas negociações para transformar as perdas eventuais em ganhos compensatórios e mesmo os baixos índices de execução do cronograma de obras.

---

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

Assim, levando em conta a complexidade do processo, serão enfatizadas na análise as relações estabelecidas entre a burocracia governamental e os atores políticos na esfera federativa, no Congresso e na sociedade civil organizada, e também o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Ministério Público (MP), pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pela controladoria Geral da União (CGU) tendo em vista que, ao realizar a fiscalização, esses órgãos de controle afetam os resultados das políticas, especialmente quando há processos de licitação de obras, ações de defesa do meio ambiente e de garantia de direitos de populações atingidas pelo empreendimento.<sup>9</sup>

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

## **2 BREVE HISTÓRICO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO**

A transposição das águas da bacia do rio São Francisco é uma questão tão antiga quanto o problema da escassez de água no Nordeste Setentrional brasileiro. Desde o período remoto do Império, durante o século XIX, até os dias atuais, foram diversas as oportunidades nas quais se cogitou a transposição como a melhor alternativa hídrica para a redução dos efeitos gerados pelos fenômenos das longas estiagens sobre os milhares de residentes na região conhecida como Polígono das Secas.

Tomando como ponto da partida a concepção mais recente acerca do Projeto de Transposição do Rio São Francisco, pode-se afirmar: ela tem raízes no governo do

---

9. Para este estudo de caso, o material empírico constituiu-se de entrevistas com várias pessoas envolvidas na formulação e implementação do projeto, de documentos e atas de comissões ou debates do Congresso e de trabalhos acadêmicos sobre o tema.

presidente João Figueiredo (1979-1985), ainda durante o período do Regime Militar. De alguma forma, isso se deve ao fato de que, somente a partir dos anos 1980, a utilização da energia elétrica se tornou viável como solução tecnológica para permitir o bombeamento de água para as regiões afetadas pela seca (Rima, 2005).

De forma resumida, é possível distinguir dois momentos principais nos quais a transposição esteve presente na agenda governamental ao longo das últimas três décadas. O primeiro se estendeu de 1984 a 2002. O ano de 1984 é ponto de referência na medida em que, no decorrer de uma grande seca na região do Semiárido, o governo militar de Figueiredo ordenou aos técnicos do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) a elaboração de um projeto, a ser financiado pelo Banco Mundial, visando viabilizar a Transposição das Águas do São Francisco para a região afetada pela estiagem. Todavia, encerrado o período de seca, a iniciativa foi abandonada. Dez anos mais tarde, durante o governo Itamar Franco, grupos de políticos interessados no projeto e signatários da Carta de Fortaleza<sup>10</sup> – aproveitando uma janela de oportunidades, aberta com a ascensão do deputado Aluizio Alves, favorável à transposição, ao cargo de ministro da Integração Regional – pressionaram o governo para retomar o debate em torno da viabilização desse projeto, com base no documento que havia sido produzido em 1984. Assim, algum tempo depois, no final de 1994, foi concluído o Termo de Referência (TR) para a contratação dos estudos ambientais. Contudo, no governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso (FHC), apesar do anúncio da intenção de realizar a obra, o projeto foi novamente abandonado, uma vez que cresceu o poder de influência da uma coalizão contrária à sua materialização.

É importante mencionar que os grupos envolvidos no processo podiam ser diferenciados em duas coalizões. Uma, contrária ao projeto, reunia representantes de estados que se consideravam prejudicados com a perda de água decorrente da transposição: governadores e parlamentares de Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e uma parcela de políticos de Pernambuco. Também se juntavam a eles representantes de segmentos de organizações ambientalistas e parlamentares como Fernando Gabeira e Sarney Filho, organizações de direitos humanos preocupadas com o destino dos

---

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

que seriam atingidos pelas desapropriações, além do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco (CBHSF).<sup>11</sup> A outra, favorável ao projeto aglutinava governadores e políticos de estados que se beneficiariam com as águas oriundas da transposição e também técnicos do governo federal que, com base em estudos técnicos, defendiam o empreendimento como alternativa real para combater a seca e fornecer água para o consumo humano no Semiárido.

Desse modo, a composição ministerial do governo FHC definia como seriam ou não priorizados os debates em torno desse empreendimento. Duas iniciativas desse governo se destacavam: a concepção do projeto de revitalização do rio São Francisco, que beneficiaria todo o curso dessa bacia; e a própria criação do CBHSF, como órgão vinculado ao Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH). Assim, o Projeto de Transposição só teria novo andamento a partir da mudança de comando no Ministério do Interior, em 2000, com a nomeação do ministro Fernando Bezerra, do Rio Grande do Norte, oriundo de um estado favorável ao projeto. Durante seu mandato, foi possível estabelecer amplo consenso acerca da construção do eixo Leste da transposição.<sup>12</sup> Além disso, foi novamente encaminhado um estudo de impacto ambiental para ser avaliado pelo Ibama, que, entretanto, reteve o projeto por dois anos, devolvendo-o posteriormente ao Ministério do Interior para sua reelaboração.

---

11. Esse órgão foi criado em 2001 por decreto presidencial com base na Lei Nacional de Recursos Hídricos de 1997, com o objetivo de implementar a política de recursos hídricos em toda a bacia, estabelecer regras de conduta locais, gerenciar os conflitos e os interesses locais. Suas principais competências são promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia e acompanhar a sua execução; sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. Do ponto de vista político, o CBHSF exprime, em sua composição tripartite (com 62 membros titulares), os interesses dos principais atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos da bacia: os usuários representam 38,7%; o poder público (federal, estadual e municipal), 32,2%; a sociedade civil detém 25,8% e as comunidades tradicionais, 3,3%. Transcrito de: <[www.cbhsf.org.br](http://www.cbhsf.org.br)>. Acesso em: 12 jan. 2013).

12. Dois eixos compõem o Projeto de Transposição, o Norte e o Leste. O eixo Norte, previsto originalmente no projeto, destina-se ao abastecimento do Semiárido dos estados do Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte, enquanto o eixo Leste, que foi incorporado posteriormente, beneficiará os estados de Pernambuco e Paraíba (Mello, 2008).

Nos governos de Lula e Dilma, configurou-se um novo momento para o projeto do rio São Francisco. Logo depois da posse, o presidente Lula destacou, pela primeira vez, seu interesse em viabilizar o Projeto de Transposição do Rio São Francisco. Para tal, criou um grupo de trabalho interministerial, coordenado pelo vice-presidente da República, José de Alencar, responsável pela concepção de propostas para a execução do projeto. Desencadeou-se a partir desse momento um conjunto de debates cujo objetivo era reduzir o grau de dissenso e viabilizar a implantação do empreendimento. Ou seja, a transposição entraria na agenda governamental, mas o formato do programa seria objeto de uma longa negociação entre atores com interesses diversos e poder de veto significativo sobre a questão. Na prática, esse conjunto de encontros seria para aumentar o grau de consenso do projeto, com a incorporação de demandas apresentadas pelos setores que se colocavam contrários a ele.

Em 2004, o Ministério da Integração Nacional (MIN), órgão definido como gestor do projeto, encaminhou ao Ibama o pedido de licenciamento ambiental – Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) – concernente à transposição. Sob a responsabilidade do Ibama, a primeira etapa do licenciamento ambiental, que consiste na aprovação da Licença Prévia (LP) para a obra, exigiu a realização de análises técnicas de sustentabilidade do projeto, assim como de audiências públicas, nas quais a proposta é discutida com a sociedade civil. No entanto, o que se verificou, na prática, foi o início de um longo processo de embate em torno do licenciamento da obra, promovido especialmente pelos atores contrários a ela (Viana, 2011). Cabe destacar o papel desempenhado pelo CBHSF. Além de deter atribuições importantes na gestão dos recursos hídricos, como já se mencionou anteriormente, esse órgão acabou se convertendo na arena de articulação dos interesses contrários ao Projeto de Transposição, de forma que a maior parte de seus membros defendia a revitalização do rio São Francisco em detrimento da transposição (Viana, 2011, p. 162). Ainda em 2004, o CBHSF emitiu deliberação declarando a prioridade da utilização da água para usos internos à bacia e, apenas em segundo lugar, para usos externos, desde que a destinação da água ocorresse somente para o consumo humano e animal. Esta decisão tornaria inviável qualquer emprego da vazão da transposição em atividades econômicas, o que levou os representantes do governo federal no CBHSF a entrarem com pedido de vista contra a decisão e remetendo a deliberação sobre o uso das águas para instância superior, no caso, o CNRH. O presidente do CBHSF, Anivaldo de Miranda Pinto, viu como muito positiva a participação do órgão no processo de discussão do projeto de transposição afirmando em entrevista que,

O CBHSF exerceu o papel de linha de frente na luta contra a Transposição nos moldes megalômanos concebidos desde os governos militares e acatados pelas administrações Fernando Henrique e Lula da Silva. Resistiu ao projeto tanto no plano técnico e intelectual, promovendo os debates mais importantes sobre o assunto, como no plano da mobilização política, institucional e popular. Infelizmente tudo isso foi omitido pela grande mídia e neutralizado em parte pelas pressões exercidas sobre o próprio Comitê.

Observa-se nesse depoimento que a atuação do órgão, ao emitir deliberação priorizando a utilização da água para consumo humano e animal, foi decisiva para evitar que a água fosse utilizada em escala comercial para a irrigação em empreendimentos agrícolas de grande porte como ocorreu com a construção da hidrelétrica e formação do lago de Sobradinho, também no rio São Francisco, durante o regime militar.

Entretanto, em 2005, o CNRH decidiu aprovar nota técnica da Agência Nacional de Águas (ANA) que tratava da sustentabilidade hídrica da utilização de águas para o Projeto de Transposição. Nela se definia que as águas deveriam ser utilizadas prioritariamente para o consumo humano, mas podendo ser empregadas para outros usos nas ocasiões em que a represa de Sobradinho verter (Brasil, 2005a). Mesmo que, na prática, a medida do CNRH não fosse muito distante do conteúdo da deliberação do CBHSF, a decisão foi altamente criticada pelos representantes dos grupos participantes do Comitê de Bacia, especialmente pelo fato de o CNRH emitir uma deliberação relevante sem ao menos tê-la discutido no âmbito das câmaras técnicas do conselho (Mascarenhas, 2008, p. 151).

Assim, foram emitidas onze liminares contra a obra, com destaque para aquelas impetradas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelos MPs dos estados da Bahia e de Minas Gerais e pelo Ministério Público Federal (MPF). Contudo, em dezembro de 2006, o STF derrubou todas as liminares contrárias à obra de transposição, viabilizando sua continuidade. Em março do ano seguinte, o Ibama emitiu a Licença de Instalação (LI) nº 438/2007, a qual aprovou os projetos básicos das 38 medidas ambientais referentes à obra, permitindo finalmente o início das obras civis de construção dos canais dos eixos Norte e Leste.

### 3 AS COALIZÕES DE INTERESSE EM TORNO DO PISF

Como ficou claro, o projeto do rio São Francisco, desde seu início, foi objeto de muito conflito, seguindo um caminho bastante *tortuoso*, entrando e saindo da agenda política em diversas ocasiões (Nunes, 1997; Viana, 2011). Conforme apontou Viana (2011), a retomada do projeto foi fruto da atuação orquestrada de uma coalizão de atores políticos favoráveis à transposição. A estratégia usada consistiu em deixar esta alternativa incubada à espera dos momentos mais adequados para buscar apoio político, geralmente em ocasiões de crises geradas pela ocorrência de intempéries climáticas. Assim, historicamente, houve coalizões favoráveis à transposição, compostas essencialmente por técnicos governamentais envolvidos em sua concepção, ministros de Estado e lideranças políticas dos estados potencialmente beneficiários do projeto (Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba). Em diferentes contextos, estas coalizões foram capazes de contar com o apoio de empreendedores políticos, em alguns casos, presidentes da República, a ponto de viabilizar sua retomada à agenda do governo federal.

No entanto, houve também um movimento, com a mesma intensidade, engendrado por coalizões políticas contrárias ao projeto, dotadas de amplo poder de veto com o governo federal. Estas coalizões eram compostas por lideranças políticas dos estados potencialmente prejudicados com a transposição (Bahia, Minas Gerais, Sergipe e Alagoas), além de grupos econômicos ligados a irrigação e geração de energia elétrica, movimentos organizados da sociedade civil, acadêmicos, instituições religiosas, juízes etc. Suas estratégias principais envolveram a tentativa de postergação do projeto, mediante processos apresentados à Justiça e ainda a participação junto ao CBHSE, que acabou se constituindo, como já mencionado, em importante fórum contrário ao projeto de transposição.

Na verdade, a atuação do CBHSE permitiu o aperfeiçoamento do nível de coordenação dos atores contrários ao Projeto de Transposição, assim como o desenvolvimento de capacidade de pressão com o governo federal para viabilizar suas demandas, exercendo papel determinante na aprovação de medidas ambientais para a revitalização do rio São Francisco. As indicações trazidas pelas entrevistas apontaram para ganhos importantes por parte dos membros do CBHSE, em particular, recursos para

investimentos, principalmente para o estado de Minas Gerais. Tal fato é confirmado pelo presidente do Comitê de Bacia em entrevista:

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

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

Os quadros 1 e 2 apresentam os grupos que compõem essas duas coalizões, os principais argumentos mobilizados nos embates e os ganhos obtidos no processo de negociação do PISF.

QUADRO 1

**Coalizão favorável: políticos dos estados beneficiados e técnicos governamentais**

Argumentos em defesa da transposição	Resultado na versão final do PISF
Projetos de irrigação na bacia não serão prejudicados, visto que a obra utilizará apenas vazão após a identificação de projetos existentes e expansão de grandes projetos como Jaíba, Salitre e Baixo de Irecê.	Esse argumento prevaleceu no projeto e fez grupos ligados à coalizão contrária a mudarem de posição.
Há déficit hídrico no Semiárido. Obra em conjunto com outras soluções permite superar este problema.	Também prevaleceu e ajudou o governo a enfrentar o argumento do déficit muito forte na coalizão contrária.
O rio está degradado, mas ainda há possibilidade de vazão. É possível realizar a obra da transposição junto com a revitalização do São Francisco.	A revitalização ganhou força e diminuiu o ímpeto da coalizão contrária.

Elaboração dos autores.

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

## QUADRO 2

**Coalizão contrária: políticos dos estados doadores de água e bancada ambientalista no Congresso Nacional, movimentos ambientalistas, acadêmicos e sociedade civil organizada**

Principais críticas à transposição	Respostas governamentais na versão final do PISF
A opção deve ser o desenvolvimento da bacia. A obra tornará indisponível água para os projetos de integração na bacia.	Destinação de recursos para projetos de desenvolvimento e a priorização da água para consumo humano e animal. Fez uma parcela da corrente contrária mudar de lado.
Não há déficit hídrico no Semiárido. Necessário priorizar ações para uso mais eficiente e melhor distribuição.	O debate com técnicos do governo fez prevalecer a necessidade da transposição. Ações judiciais com esse argumento, pedindo a suspensão do PISF, não prosperaram.
O rio já se encontra muito degradado, sem condições de fornecer água para novos projetos.	A revitalização e a destinação de recursos para investimentos em políticas de desenvolvimento nas áreas da bacia em que se localizam os estados doadores fragilizaram esse argumento.

Elaboração dos autores.

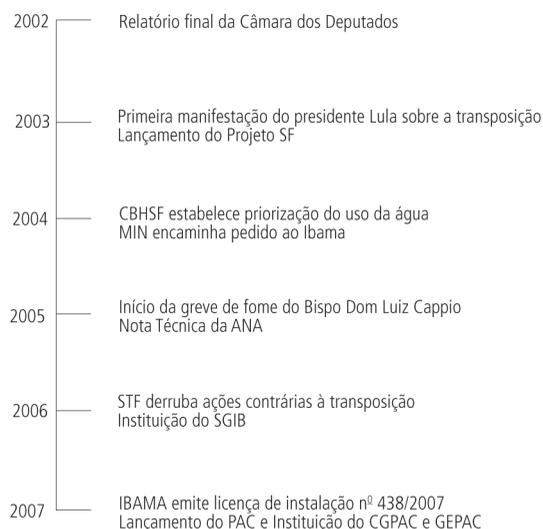
A despeito de todas as controvérsias e dos numerosos conflitos que acabaram gerando ações na Justiça, deve-se destacar que o PISF se beneficiou de processos importantes de aprendizagem democrática. Como o próprio presidente do Comitê de Bacia afirmou em entrevista, hoje, no Brasil, não há mais espaço para empreendimentos que desprezam o impacto ambiental e os direitos das populações afetadas com desapropriações, como ocorrera em obras de Itaipu e Sobradinho. Para ele:

De todo esse processo, de toda essa polêmica, o saldo serviu para suscitar a consciência sobre a complexidade dos conflitos de água que tenderão a crescer, sobretudo na bacia do São Francisco. Além disso, [foi] importante para forçar o reconhecimento dos comitês não como instâncias apenas de fachada e homologatórias de uma falsa democracia das águas mas sim como uma nova forma de praticar a democracia no Brasil em sua dimensão participativa, conforme pensado no último processo constituinte (...).

Assim, os acordos pactuados foram capazes de incorporar muitas demandas não contempladas no projeto inicial. Estas se expressam na própria mudança na denominação do projeto, que passou de Projeto de Transposição para Projeto de Integração que inclui a Transposição e a *Revitalização* do rio São Francisco.<sup>14</sup> Como se pode ver, a incorporação do projeto ao PAC representou também uma inflexão política importante em favor de sua realização. A figura 1 e o quadro 3 sistematizam os principais marcos ou referências políticas do projeto, evidenciando seus principais momentos críticos.

14. A proposta de revitalização ganhou força no início dos anos 2000, no bojo de outras iniciativas voltadas para a proteção do rio São Francisco, quando foram estabelecidos o Projeto de Revitalização e o CBHSF, por meio do decreto de 5 de junho de 2001.

**FIGURA 1**  
**Principais momentos críticos do Projeto São Francisco**



**QUADRO 3**  
**Principais referências do PISF nos governos Lula e Dilma**

Nós críticos 2004-2006: licenciamento ambiental e uso das águas da transposição		
2003-2004	2005	2006
Lula declara intenção de realizar a transposição.	Diversas liminares judiciais são interpostas por membros da coalizão contrária à realização da obra.	STF avoca para si o julgamento das liminares contra a licença ambiental, derrubando-as no final de 2006.
MIN encaminha pedido de licenciamento ambiental para Ibama.	CBHSF limita uso da água da transposição apenas para consumo humano e animal.	CNRH, composto por maioria governista, inverte decisão do CBHSF, permitindo uso da água da transposição para outras finalidades.
Nós críticos 2007-2012: intervenção do TCU		
2007	2009	2012
Expedida a LI da obra, a transposição, assim como a revitalização do rio São Francisco, são incluídos no PAC, do governo federal.	TCU encontra irregularidades nos editais de licitação para construção dos canais da transposição.	TCU e CGU passam a acompanhar o MIN na publicação de novos editais de licitação para os lotes da obra.

Elaboração dos autores.

## **4 A INCORPORAÇÃO AO PAC: ALGUNS INDICADORES DE DESEMPENHO DO PISF**

No início de 2007, o conjunto das obras do projeto São Francisco foi assumido como prioritário pelo governo federal, passando a fazer parte do PAC. Como já se indicou, o recebimento do selo *PAC* representou tanto a inclusão das obras em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, quanto a eliminação de quaisquer contingenciamentos orçamentários concernentes às

obras. No caso do PISF, a inclusão acabou reduzindo de forma drástica o grau de oposição dos atores contrários à transposição, uma vez que a resistência se colocava especialmente em torno da disputa por recursos orçamentários para obras na região.

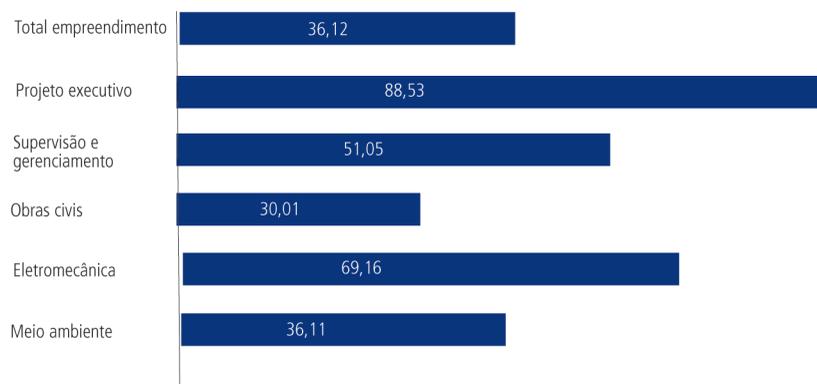
Além disso, ela permitiu que, nesse mesmo ano, pudessem ser iniciados os primeiros procedimentos licitatórios pelo MIN, voltados para a contratação de empresas para a execução das obras civis de quatorze lotes do Projeto de Transposição, cujo prazo de conclusão foi estipulado para o ano de 2012. No entanto, até abril de 2012, apenas 36% da obra estavam concluídos. Entre os fatores que podem ser elencados como responsáveis por esse atraso, os mais expressivos ocorreram no período em que o MIN procedeu à renegociação do valor dos contratos com as empresas responsáveis pela execução das obras de construção dos canais, uma vez que, na impossibilidade de se chegar a um acordo entre aquele ministério e as empresas, era necessário iniciar novos procedimentos licitatórios.

Como balanço, e com base em dados oficiais, pode-se indicar que os maiores atrasos referem-se à construção das obras civis (com apenas 30% concluídas) nos dois eixos do projeto, assim como as obras de compensação ambiental (36%) exigidas pelo Ibama para a aprovação da transposição. Por sua vez, as ações mais adiantadas são as de elaboração dos projetos executivos (88%) para a construção dos canais, assim como as instalações de eletromecânica (69%). Diante desse quadro, novos prazos foram estabelecidos para a conclusão dos lotes, acompanhados da revisão dos custos totais da obra, que recebeu um incremento de aproximadamente 70% em relação ao valor inicialmente previsto no projeto, no caso, R\$ 4,8 bilhões. Do ponto de vista dos desembolsos, até o momento foram empenhados e pagos aproximadamente R\$ 3 bilhões do Projeto de Integração, o equivalente a 36% do total previsto para a obra. Em suma, conforme dados apresentados no gráfico 1, o PISF não pode ser considerado como bem-sucedido nos termos definidos nessa pesquisa, ou seja, o nível de sua execução está abaixo dos 70%. Todavia, é preciso lembrar que uma parte significativa desse atraso deve ser debitada à complexidade da obra, que foi objeto de contestações judiciais impetradas pelo MP e organizações da sociedade civil e em auditorias e fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle. Isso obrigou à revisão de projetos e contratos considerados irregulares ou inadequados e fatalmente provocou atraso de cronograma. Ou seja, diferentemente do que a imprensa propaga, o atraso na execução de grandes empreendimentos nem sempre está associado apenas a uma suposta ineficiência governamental, mas, ao contrário, ao funcionamento das instituições democráticas de controle.

GRÁFICO 1

**Percentual de conclusão do projeto de transposição**

(Em %)



Fonte: Brasil (2012).

## 5 DESENVOLVENDO CAPACIDADES POLÍTICAS: BUROCRATAS, POLÍTICOS, ÓRGÃOS DE CONTROLE E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

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

A Casa Civil conduziu ainda as negociações no Congresso. Como já se mencionou, nessa arena, os parlamentares se dividiram em blocos favoráveis e contrários. No grupo

favorável ao projeto, destacou-se a liderança do deputado Marcondes Gadelha, da Paraíba, que dirigiu um grupo de trabalho sobre o tema na Câmara, mas não conseguiu levá-lo adiante pela forte pressão dos grupos contrários.

Estes foram liderados, principalmente, pela Bahia, estado em que existia muito investimento relacionado ao combate à seca dependente de aprovação de recursos orçamentários. O temor dos parlamentares baianos, liderados pelo então senador Antonio Carlos Magalhães, era a possível concorrência entre os projetos de combate à seca e o da transposição. Também parlamentares da região de Petrolina, em Pernambuco, área irrigada de produção de frutas cítricas, eram contrários ao PISF. Usuários da água do rio para irrigação, os produtores temiam prejuízos e mobilizavam parte dos parlamentares pernambucanos na oposição ao projeto. Com o mesmo temor pela concorrência de recursos do Tesouro federal, estavam também em oposição ao projeto os parlamentares dos estados de Sergipe e Alagoas. Com relação aos parlamentares de Minas Gerais, estes se tornaram favoráveis ao projeto quando foram garantidos investimentos na região da bacia do rio. Entre os opositores que apelavam para o argumento ambiental havia também divergências. Segundo entrevistados, muitos parlamentares que utilizavam o discurso da degradação ambiental o faziam como estratégia política: esse argumento era mais aceitável e permitia uma aliança com grupos ambientalistas e com o MP. No entanto, a verdadeira motivação para se opor ao projeto era igualmente a disputa em torno da alocação dos recursos da União para investimentos.

Diante dessa situação em que os grupos opositores poderiam ameaçar a obra pela não aprovação dos recursos orçamentários, a atuação da Casa Civil foi decisiva. Segundo depoimentos, a estratégia inicial da Presidência era passar a liderança das discussões para esse órgão somente na “reta final” do projeto, depois das análises de viabilidade econômica feitas pelo Ministério da Fazenda. Todavia, a configuração de um quadro de forças muito desequilibrado e de muitas dificuldades para a aprovação dos recursos exigiu a participação mais ativa da Casa Civil já nessa etapa de negociação: esta decidiu não só incluir o PISF ao PAC mas também incorporar ao PISF obras demandadas por representantes dos estados opositores, processo esse que funcionou como moeda de troca para reduzir de forma drástica a oposição, já que a disputa por verbas orçamentárias era o móvel real de luta. Além disso, foram atribuídos cargos a líderes da oposição ao projeto, como o caso do deputado Clementino Coelho, do Partido Socialista Brasileiro de Pernambuco (PSB-PE), na presidência da Companhia

de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), órgão responsável pelas obras de revitalização e por grandes projetos de irrigação. Em outras palavras, sendo uma política pública configurada inicialmente com claros perdedores, o PISF só poderia se realizar quando outras políticas compensatórias, no caso, aquelas vinculadas à revitalização (e ainda se adotaram estratégias de tipo tradicional de cessão de cargos em troca de apoio nas votações congressuais) fossem definidas.

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

O locus institucional da efetivação foi atribuído ao MIN, que ficou responsável pela implantação da infraestrutura hídrica, com a coordenação do SGIB,<sup>15</sup> por intermédio do Conselho Gestor do Projeto de Integração e a participação da ANA, entidade reguladora. Esse modelo de gerenciamento criado pelo governo federal – para acompanhar as obras de construção dos eixos Leste e Norte dos canais de transposição e elaborar proposta de cobrança pela distribuição da vazão empregada pelo projeto entre os estados beneficiados – gerou descontentamento por parte dos estados contrários ao Projeto de Integração e dos representantes no Comitê de Bacia que foram excluídos desse espaço de gerenciamento.<sup>16</sup>

---

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

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

Na verdade, é importante indicar que a implantação do PISF tornou-se um processo bastante politizado, uma vez que nele se procura neutralizar ou recuperar perdas políticas ocorridas no momento da formulação, transformando frequentemente as agências burocráticas (como o CBHSF, CNRH, SGIB etc.) em *loci* de representação de interesses. Se esse processo foi característico dos períodos autoritários, no Brasil, como já apontaram Martins (1985), Werneck Vianna (1987) e Codato (1997), é importante salientá-lo como traço que se reproduz em contextos democráticos e de muita negociação política. Ele certamente tem a ver com a fragilidade institucional dos partidos políticos na construção e articulação de projetos para a Nação, como já mencionado anteriormente.

Além disso, a politização do processo de implantação do PISF ocorre também por efeito das atividades de fiscalização realizadas pelos diferentes órgãos de controle, que, ao exigirem ajustes no projeto, criaram a necessidade de negociação para superar os entraves operacionais. Toda vez que algum órgão de controle questiona publicamente os processos de execução da obra, seja por falta de projetos, seja por supostas irregularidades contratuais, essa situação ganha visibilidade na mídia tornando-se objeto de luta entre grupos políticos.

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

Para realizar o acompanhamento de todos esses processos, a CGU estabeleceu interação com vários órgãos do governo, ampliando o próprio alcance do PISF. Além

de contatos com os órgãos de controle nos estados, foram estabelecidas ações conjuntas com o MMA (revitalização e licença), Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e Fundação Nacional do Índio (Funai) (áreas indígenas), Ministério dos Transportes (rodovias federais), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (assentamentos agrários), assim como a articulação dentro do próprio MIN, por meio da CODEVASF (revitalização) e do DNOCS (desapropriação de áreas). Tendo também evidenciado que esse ministério não tinha corpo técnico suficiente para acompanhar o projeto de forma adequada, a CGU fez a sugestão, que foi acatada, de buscar a terceirização dos serviços.<sup>17</sup> Mais uma vez, vale lembrar, para reforçar o contraste, que, nos projetos relacionados à construção da usina de Sobradinho e de Itaipu, os interesses de grupos societários, especialmente de segmentos de trabalhadores não foram sequer consultados. Por fim, cabe mencionar que a ação da CGU teve impactos na própria gestão do PISF. Não se restringindo unicamente à fiscalização, os auditores da CGU têm procurado não apenas apontar erros, mas também buscar soluções junto com os gestores. Reagindo à fiscalização da CGU, o MIN tem se aparelhado melhor para solucionar os problemas que surgem no andamento das obras.<sup>18</sup>

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

Com relação à atuação do TCU frente ao PISF, duas formas principais de ação ocorreram: a partir do convite do MIN, para a realização de auditorias dos editais de

---

17. A terceirização das obras está sendo realizada nas seguintes fases: *i)* gerenciamento de todo o projeto; *ii)* acompanhamento dos serviços realizados e cumprimento do cronograma antes de se efetuar pagamento; e *iii)* execução da obra.

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

licitação; e por meio de iniciativa do próprio TCU, que selecionou esse projeto para fiscalizar, em razão do grande vulto de recursos aí previstos (Brasil, 2005, 2012b). De fato, o TCU é responsável pela identificação de diversas irregularidades constatadas nas obras dos lotes da transposição, especialmente aquelas relativas a preços exorbitantes e à precariedade dos projetos básicos. Sua atuação, ao apontar problemas nos editais de licitação, fez com que o MIN reelaborasse os procedimentos de concorrência para alguns dos lotes das obras, o que contribuiu para a prorrogação dos prazos de conclusão do projeto.

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

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

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

A burocracia gestora do PISF estabeleceu relações com a sociedade civil também por meio das audiências públicas. Conforme Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 9/1987, elas têm como objetivos levar informações para a população e recolher subsídios para o projeto, de forma a trazer questões ou fatos não previstos inicialmente. No caso do PISF, dois aspectos merecem destaque. De um lado, as audiências públicas responderam mais a dúvidas do que a questionamentos; e de outro, assumiram um papel altamente politizado, na medida em que foram usadas por certos opositores como arma para tentar inviabilizar a efetivação do projeto. Uma vez que a realização da audiência pública era condição para a aprovação da LP do PISF, esses opositores boicotaram a realização de muitas delas para, em seguida, ingressar com ação no STF, solicitando a cassação da LP do projeto, com base no argumento de que as audiências não tinham sido realizadas. Essa estratégia, entretanto, fracassou, pois os recursos ao STF foram negados.

A atuação compartilhada da burocracia gestora do PISF ocorreu também nos novos espaços institucionais criados para a gestão do PAC, tais como os grupos executivos e salas de situação. Em decreto de 2007, foram instituídos o CGPAC, composto pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e

o Grupo Executivo (GEPAC), composto por secretarias daqueles ministérios, com o objetivo de “consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de sua implantação e execução. Também foram criadas as chamadas “salas de situação”, responsáveis pela gestão e pelo tratamento das informações que subsidiam as decisões tomadas no âmbito do GEPAC e CGPAC. Coordenadas pelo MPOG e compostas por grupo de servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor e por representantes dos três ministérios do CGPAC, além do ministério setorial, as chamadas salas de situação são organizadas por tema (rodovias, aeroportos, saneamento, habitação etc.) e realizam o acompanhamento dos cronogramas físico e financeiro para assegurar prazos e resultados, gerenciar restrições que possam afetar o desempenho do programa e induzir melhorias nas políticas públicas.<sup>19</sup>

Mesmo que o PISF apresente atrasos na execução da obra, como já indicado anteriormente, por razões ligadas à complexidade técnica e ao caráter amplamente conflituoso do projeto, esse sistema de monitoramento certamente tem contribuído para a redução dos entraves ao programa. Assim, a coordenação do GEPAC no MIN apontou que, na sala de situação de recursos hídricos, surgiram soluções de grande alcance, como, por exemplo, a articulação política para a edição da Medida Provisória (MP) nº 387 (convertida na Lei nº 11.578/2007), que alterou as regras das transferências voluntárias, criando os Termos de Compromisso que permitiram aos municípios com restrições no Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo (CAUC) acessar os recursos do PAC (Castro, 2011a).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso do PISF permite que se façam algumas inferências relativas ao desenvolvimento de capacidades estatais na gestão de políticas públicas no Brasil contemporâneo, as quais poderão servir de subsídios a futuras pesquisas.

Diferentemente do que ocorreu na construção de grandes obras nos governos militares, o PISF, da forma como vem se desenvolvendo, a partir de seu lançamento, em 2003, e do início das obras, em 2007, caracteriza-se por arenas decisórias, de

---

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

formulação e efetivação bastante inclusivas, de uma pluralidade de atores estatais e societários. Presidente e vice-presidente da República, ministros de Estado, governadores, parlamentares de vários estados da federação, favoráveis ou contrários ao projeto, membros da burocracia gestora nos ministérios e nos órgãos de controle e ainda grupos mais ou menos organizados da sociedade civil têm sido participantes do empreendimento. Embora envolvendo grande número de atores, o encaminhamento do projeto exigiu um órgão de coordenação central: este se encontra na Casa Civil da Presidência da República, com o papel de conduzi-lo, tanto do ponto de vista administrativo, de coordenação das ações, quanto, e sobretudo, político, de negociação e construção de consensos entre grupos e interesses divergentes.

Dessa forma, os dados empíricos aqui apresentados reafirmam as constatações trazidas pela literatura, nacional e estrangeira, relativa ao papel de destaque desempenhado pelas burocracias estatais, hoje, nas políticas públicas. Eles mostram igualmente que grande parte do desenho dessas políticas se faz na implantação, que não é apenas um processo de execução meramente gerencial ou administrativo. Ao contrário, descrevem a implantação como um espaço politizado de luta e negociação política em que grupos estatais e societários procuram recuperar perdas eventualmente ocorridas na formulação ou ainda afirmar demandas não contempladas anteriormente,

A participação de numerosos atores políticos com poder de bloquear o encaminhamento do projeto tem sido responsável por parcela significativa do atraso das obras. Há indicações claras de que o nível relativamente baixo de execução do cronograma tem a ver não só com problemas técnicos (formatação inadequada dos projetos, por exemplo) mas também com uma grande quantidade de ações impetradas na Justiça ou em órgãos ambientais, sobretudo nas fases iniciais do projeto, visando corrigir eventuais irregularidades ou mesmo práticas de corrupção ou evitar possíveis danos ambientais e sociais.

Todavia, tais ações constituíram também arma de luta política dos grupos contrários ao empreendimento, agindo para impedir sua viabilização. Nesse sentido, elas expressam a burocratização da política, ou seja, o protagonismo da burocracia nas políticas públicas (no caso, tanto a de gestão como a de controle), traço já apontado pela literatura, que discute a fragilidade institucional dos partidos frente ao Estado e seus impactos negativos para a construção de uma ordem democrática, conforme os trabalhos já citados de Campello de Sousa e Diniz.

Em suma, apesar das dificuldades técnicas e políticas para a implantação do PISF, ainda não totalmente superadas, duas ordens de inovações institucionais trazidas pelo projeto podem ser destacadas. A primeira refere-se aos novos instrumentos de monitoramento e gestão (comitês gestores, salas de situação etc.), que têm permitido reduzir os gargalos ou entraves administrativos. A segunda se caracteriza pelo estabelecimento de um possível novo padrão de relação entre Estado e sociedade. As relações entre atores estatais e societários nesse projeto não se caracterizam apenas pelas velhas gramáticas políticas do clientelismo ou insulamento burocrático (que ainda estão presentes) mas também se pautam por maior compartilhamento de decisões. Constataram-se, na pesquisa, arranjos institucionais de formulação e implantação mais inclusivos ou participativos, o que pode denotar maior comprometimento com a legitimidade democrática, tanto em termos de maior representatividade de interesses, quanto em termos da qualidade das decisões: a interlocução e o debate com grande número de atores políticos certamente possibilitaram melhorar essa política pública. O Projeto de Transposição se transformou em Projeto de Integração, visando não só à transferência de água para o Semiárido mas também a revitalização da bacia do rio São Francisco e de outros programas destinados a viabilizar novas condições econômicas para grupos sociais que seriam prejudicados caso a política contemplasse apenas a transposição.

Portanto, pode-se afirmar que o caso do PISF é ilustrativo do aperfeiçoamento de uma política pública por meio do debate democrático. A demora na execução das obras tem sido em parte compensada pela melhoria da qualidade do projeto, por efeito do processo político de debate, articulação de interesses e negociação de consensos.

## REFERÊNCIAS

ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. **Bureaucrats and politicians in Western democracy**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University press, 1981.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *In*: REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 15., 2005c. Brasília, DF. **Ata...** Brasília: CNRH, 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. **Audiência pública da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle**. Brasília, 2012a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatórios de auditorias** – 2005-2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012b.

CAMPELLO de SOUSA, M. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

CASTRO, C. N. **Impactos do Projeto de Transposição do Rio São Francisco na agricultura irrigada do Nordeste Setentrional**. Brasília, 2011a (Texto para Discussão, n. 1.573).

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

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

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

EVANS, P. O Estado como problema e como solução. **Lua nova**, n. 28-29, 1993.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XX. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 2, 2012.

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

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

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

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

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

NOGUEIRA JÚNIOR, P. B.; COELHO, M. A. O São Francisco, a razão e a loucura: entrevista de dom Luiz Flávio Cappio. **Revista de estudos avançados**, n. 20, 2006.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

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

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

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

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

WERNECK VIANNA, M. L. **A administração do milagre**. O conselho Monetário Nacional (1964-74). Petrópolis: Vozes, 1987.

WILSON, W. The study of administration. **Political science quartely**, v. 2, n. 2, 1887.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASFORA, M. C. **Disponibilidades e demandas para usos internos e externos a Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**. Palestra proferida no CNRH, Brasília, 2005.

AZEVEDO, M. R. S. **A Representação popular na Câmara dos Deputados e o pacto federativo no Brasil**: estudo de caso da transposição do Rio São Francisco. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

BONFIM, J. D. Movimentos sociais de trabalhadores no Rio São Francisco. **Scripta nova revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] v. 45, n. 30, 1º ago. 1999.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Projeto de Integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional**: consolidação dos estudos ambientais. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Projeto de integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Palestra proferida no CNRH, Brasília, 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. **Análise da disponibilidade hídrica para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Palestra proferida no CNRH, Brasília, 2005b.

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

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Atas das reuniões do Plenário – 2010-2011**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012a.

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

\_\_\_\_\_. **Relatório final**: Comissão Especial para acompanhar e avaliar o projeto de conservação e revitalização da bacia hidrográfica do rio São Francisco e a instalação do respectivo comitê de bacia. Brasília, 2002.

EVANS, P. Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. *In*: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Org.). **Sates and development**: historical antecedents of stagnation and advance. London: Palgrave, 2005. p. 26-47.

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

\_\_\_\_\_. **The capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories. Cede, Mar. 2011 (Texto para Discussão, n. 63).

FERREIRA, A. M. **Projeto de Transposição das águas do Rio São Francisco**: uma análise à luz do processo de agenda-*setting*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Recomendações para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Palestra proferida no CNRH, Brasília, 2005.

PEREIRA JUNIOR, J. S. **Projeto de transposição de água do Rio São Francisco**. Brasília: Câmara dos Deputados, Brasília, 2005 (Série Estudos).

\_\_\_\_\_. **Limitações de uso do solo na bacia hidrográfica do rio São Francisco**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. **Decreto nº 5.316, de 21 de dezembro de 2004**. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

SENADO FEDERAL. **Comissão temporária para tratar do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Comissões temporárias do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF>>.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Cristina Celia Alcantara Possidente  
Edylene Daniel Severiano (estagiária)  
Elaine Oliveira Couto  
Elisabete de Carvalho Soares  
Lucia Duarte Moreira  
Luciana Bastos Dias  
Luciana Nogueira Duarte  
Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos  
Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---





### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

