



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

RENATA ALVAREZ ROSSI

CONFLITO E REGULAÇÃO DAS ÁGUAS NO SALITRE –
BAHIA (1997-2013)

Salvador

2015

RENATA ALVAREZ ROSSI

**CONFLITO E REGULAÇÃO DAS ÁGUAS NO SALITRE –
BAHIA (1997-2013)**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientadora: Prof^ª Dra. Maria Elisabete P. dos Santos

Co-orientador: Prof. Dr. José Esteban Castro

Salvador

2015

Escola de Administração - UFBA

R831 Rossi, Renata Alvarez.
Conflito e regulação das águas no Salitre – Bahia (1997- 2013) /
Renata Alvarez Rossi. – 2015.
181 f : il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete P. dos Santos.

Co-orientador: Prof. Dr. José Esteban Castro.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de
Administração, Salvador, 2015.

1. Salitre, Rio, Bacia (BA) – Água - Uso. 2. Água – Uso – Política
governamental. 3. Água – Uso – Administração de conflitos. 4. Meio –
ambiente – Administração de conflitos. I. Universidade Federal da Bahia.
Escola de Administração. II. Título.

CDD – 346.046

RENATA ALVAREZ ROSSI

**CONFLITO E REGULAÇÃO DAS ÁGUAS NO SALITRE –
BAHIA (1997-2013)**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração,
Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia

Aprovado em 14 de setembro de 2015

Maria Elisabete Pereira dos Santos
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas
Universidade Federal da Bahia

José Esteban Castro
Doutor em Ciência Política pela Oxford University
University of Newcastle upon Tyne

Fabya Reis dos Santos
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande
Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS

Eduardo Costa Pinto
Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Elsa Sousa Kraychete
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Luiz Roberto Santos Moraes
Doutor em Saúde Ambiental pela University of London
Universidade Federal da Bahia

À Lua Mahim, Diogo, Giovanna, Iara, Luiza, Anna, Davi e quem mais chegar.

AGRADECIMENTOS

Elisabete Santos que me acolheu em sua vida e me orientou pelo caminho das águas de forma segura e confiante, apontando sempre para a leitura crítica da realidade. Esteban Castro por adotar este trabalho no âmbito da Rede Waterlat estimulando a compreensão globalizante do processo de avanço das relações de mercado sobre a natureza. Elsa Kraychete que acolheu a leitura crítica que este trabalho busca realizar, em particular, ao considerar o valor como parte indissociável do processo de produção do conhecimento. Luiz Roberto Santo Moraes, sua leitura cuidadosa do trabalho e permanente disposição em tornar público o esforço de reflexão sobre o direito à água. Fabya Reis pela criteriosa contribuição ao debate no campo das lutas sociais. Eduardo Costa Pinto, por inspirar a caminhada pelo marxismo. Agradeço a todos os que gentilmente cederam espaço para a realização das entrevistas, em especial, aos militantes e dirigentes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. À CAPES pelo auxílio concedido. Aos professores e funcionários do NPGA. Paulo Reis e Murilo Batista pelo companheirismo e demais colegas de curso. Aos integrantes do Grupo Águas, em especial, a Simone Lima. Às amigas Tatiana Lírio e Érica Elena Avdzejus. À João, Pedro e Cláudia. À família por compreender as ausências. À Ivan, por tudo.

Era o São Francisco, ouviam falar dele em suas terras de sol e seca. Nunca tinham visto tanta água e associavam a visão da água à ideia de fartura, imaginavam que aquelas terras próximas seriam de uma fertilidade assombrosa. E se admiravam que os camponeses chegados da beira do rio fossem andrajosos e fracos, os rostos amarelos de sezaõ, piolhentos e sujos. Com aquele farturão de água era de esperar que toda gente por ali estivesse nadando em dinheiro. Não tardaram, no entanto, em descobrir que todas aquelas terras ubérrimas pertenciam a uns poucos donos e que aqueles homens magros e paludados trabalhavam em terras dos outros, na enxada de sol a sol, nos campos de ouricuri, nos carnaubais e nas plantações de arroz e algodão, ganhando salários ainda inferiores àqueles que pagavam pelo sertão.

Jorge Amado em *Seara Vermelha*, 1946

ROSSI, Renata Alvarez. Conflito e Regulação das Águas no Salitre – Bahia (1997-2013). 187 f. il. 2015. Tese (Doutorado). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo o conflito e regulação das águas e como objetivo a análise das contradições entre interesses públicos e privados pelas águas, na bacia hidrográfica do rio Salitre (BA), envolvendo trabalhadores rurais (sem terra e pequenos proprietários) e o agronegócio, no contexto da regulação das águas instituída pela Lei das Águas (Lei nº 9.433/97). Trata-se de discutir a seguinte questão: *o que caracteriza os conflitos entre interesses públicos e privados pelas águas na bacia hidrográfica do Rio Salitre (BA) envolvendo trabalhadores rurais (sem terra e pequenos proprietários) e o agronegócio, no contexto do atual modelo de regulação das águas?* O trabalho discute a tese de que os conflitos no Salitre envolvem o dano provocado ao interesse público, aqui entendido como o interesse pelas condições de produção e reprodução da vida, e que se constituem por meio da organização e da luta política, com uso da água pelo interesse privado como meio para a produção de mercadorias. Nesse caso, a flexibilização da regulação das águas, marcada por pressupostos e instrumentos típicos do mercado, acirram e não equacionam as causas dos conflitos. Esta discussão se justifica pela necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o atual padrão de regulação das águas no Brasil e por contribuir para o estudo dos conflitos pelas águas. A experiência escolhida se justifica, pois, no Salitre, a concentração de água tem produzido a concentração de terras e a precarização do trabalho, provocando os conflitos. As principais fontes de pesquisa são documentos oficiais sobre a política e gestão das águas e entrevistas semiestruturadas, além da revisão bibliográfica dos trabalhos de autores como Joachim Hirsch, Alketa Peci, Esteban Castro, Henri Acserald, Andrea Zhouri, entre outros que discutem a complexa relação estado, natureza e sociedade, além de autores associados à vertente neoliberal na discussão sobre a operacionalização da regulação no campo ambiental, como Ronald Coase, Elinor Ostrom, Garrett Hardin e Mancur Olson.

Palavras-chave: Águas, Conflito, Regulação.

ROSSI, Renata Alvarez. Conflict and Regulation of Water in the Salitre - Bahia (1997-2013). 187 f. il. 2015. Doctoral Thesis. Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the contradictions between the public and the private interests concerning the waters, located in the basin of Salitre River (BA), involving rural workers (landless and smallholder) and agribusiness in the context of water regulation established by the Water Law (Law 9,433 / 97). The object of study is the water's conflict regulation. The main problem discussed is: *what characterizes the conflicts between public and private interests by the waters located in the basin of Salitre River (BA), that involves rural workers (landless and smallholder) and agribusiness, in the context of the current water model regulation?* The present study discusses the hypothesis that the conflicts in Salitre involve the clash between the public interest, here understood as the interest in the conditions of production and reproduction of life, that are constituted by the organization and the political struggle, and the private interest, the production of goods. In this case, the flexibility in the regulation of the waters, mainly characterized by assumptions and instruments typical of the market, not only exacerbate but also do not solve the causes of the conflict. This discussion is justified by the need in deepening the knowledge about the current water's regulation standards in Brazil, and also by contributing to the study in water's conflicts. The Analysis of the Salitre experience is justified by the fact of associating the mentioned conflict to particular ways of access and concentration of land and water, and for their precarious work. The main sources used in this research are official documents about politics and water management, and semi-structured interviews, in addition to literature reviews of some studies of authors like Joachim Hirsch, Alketa Peci, Esteban Castro, Acserald Henri, Andrea Zhouri, and others that also discuss the complex relationship between state, nature and society, as well as authors associated to the neo-liberal approach, which discuss the implementation of regulation in the environmental field, like Ronald Coase, Elinor Ostrom, Garrett Hardin and Mancur Olson.

Keywords: Water, Conflict, Regulation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Modelo para tipificação de bens e serviços, segundo Elinor Ostrom (1999)	36
Quadro 1	Comparação entre os modelos regulatórios: Estados Unidos e Brasil	51
Figura 2	Estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH)	58
Quadro 2	Atribuições dos entes integrantes do SINGREH	59
Figura 3	Evolução da instalação dos Comitês de Bacia no Brasil (1988-2012)	62
Figura 4	Situação da implementação dos Planos Estaduais de Recursos Hídricos (2012)	65
Figura 5	Pontos de Avaliação do Índice de Conformidade ao Enquadramento (ICE)	68
Figura 6	Pontos e captação referente a outorgas emitidas em rios de domínio da União (2012)	71
Figura 7	Situação atual de implantação da Cobrança pelo Uso das Águas	74
Figura 8	Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Salitre	104
Quadro 3	Conflitos atuais associados ao impedimento do acesso à água, devido à construção de barramentos na região do Salitre (Juazeiro, BA)	118
Figura 9	Áreas Irrigadas na Bahia – destaque para região de Juazeiro (BA)	130
Figura 10	Mapa do Perímetro Irrigado do Salitre	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Casos de conflitos pela água e quantidade de famílias envolvidas por ano	90
Tabela 2	Produção de Manga no município de Juazeiro (BA)	131
Tabela 3	Produção de Uva no município de Juazeiro (BA)	131
Tabela 4	Produção de Cana-de-Açúcar no município de Juazeiro (BA)	132
Tabela 5	População economicamente ativa por classe de rendimento (%)	133
Tabela 6-	Evolução do Índice de Gini – Juazeiro/BA (1920 - 2006)	136
Tabela 7	Unidades e área de estabelecimentos da agricultura familiar	137
Tabela 8	Estabelecimentos com área irrigada, por método utilizado	139
Tabela 9	Outorga e cobrança em perímetros irrigados administrados pela CODEVASF	140

LISTA DE SIGLAS

ANA	Agência Nacional das Águas
ACM	Antonio Carlos Magalhães
AGEVAP	Agência de Bacia Pioneira na Gestão das Águas
CAC/CC	Cooperativa Agrícola de Cotia Cooperativa Central
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CERB	Companhia de Infraestrutura Hídrica e de Saneamento do Estado da Bahia
CNARH	Cadastro Nacional dos Usuários de Recursos Hídricos
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
COPPETEC	Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DGP	Diretório de Grupo de Pesquisa
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSP	Folha de São Paulo
GRH	Grupo de Recursos Hídricos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICE	Índice de Conformidade ao Enquadramento
IEs	Instrumentos Econômicos
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
MAB	Movimento por Atingidos por Barragens
MARE	Ministério da Reforma do Estado
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NPGA	Núcleo de Pós-Graduação em Administração
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCJ	Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí
PERH	Planos Estaduais de Recursos Hídricos
PLANGIS	Plano de Gerenciamento Integrado da Bacia do Rio Salitre
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
RHs	Regiões Hidrográficas
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEI	Superintendência de Estudos e Informações
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos
SNIRH	Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos.
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UHE	Usinas Hidrelétricas de Energia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	CRISE AMBIENTAL NO CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO	19
2.1	MUDANÇAS NO MODO DE REGULAÇÃO	22
2.2	REGULAÇÃO ECONÔMICA DA NATUREZA	29
2.3	ÁGUAS COMO MERCADORIA	39
3	FLEXIBILIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL	49
3.1	FUNDAMENTOS DA LEI DAS ÁGUAS BRASILEIRA (Lei nº 9433/97)	54
3.2	DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO	59
3.3	INSTRUMENTOS DE GESTÃO DAS ÁGUAS	64
3.3.1	Plano de Recursos Hídricos	64
3.3.2	Enquadramento dos corpos de água	67
3.3.3	Sistema de Informações	69
3.3.4	A Outorga	70
3.3.5	A Cobrança	73
4	REGULAÇÃO DAS ÁGUAS E CONFLITO	79
4.1	A NATUREZA NO CENTRO DOS CONFLITOS SOCIAIS	81
4.2	ADMINISTRAÇÃO DOS CONFLITOS	86
4.3	CONFLITOS PELAS ÁGUAS NO BRASIL	89
5	METODOLOGIA	94
6	CONFLITOS ENTRE INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS PELAS ÁGUAS DO SALITRE	103
6.1	AVANÇO DAS RELAÇÕES DE MERCADO NO SALITRE	106
6.1.1	Interiorização às margens do São Francisco e o Latifúndio Agropastoril	108
6.1.2	Concentração de Água, de Terra e Assalariamento	116
6.1.3	Campo dos Cavalos: Explosão da Contradição sobre as Águas do Salitre	123
6.2	PRODUÇÃO DE VALOR NOS PERÍMETROS IRRIGADOS	128

6.2.1	Projeto Salitre: aprofundamento das desigualdades e dos conflitos	143
6.2.2	Ocupação do Projeto Salitre pelo MST	148
6.3	O PÚBLICO E PRIVADO NO SALITRE	155
7	SEM ÁGUA NÃO ADIANTA TER TERRA	165
	REFERÊNCIAS	169
	APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista – Trabalhadores Rurais do Salitre	183
	APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista – Dirigentes do MST	184
	APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista – Representantes do Agronegócio	185
	APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista – Representantes do Poder Público	186

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo o conflito e regulação das águas e como objetivo a análise das contradições entre interesses públicos e privados pelas águas, na bacia hidrográfica do rio Salitre (BA), envolvendo trabalhadores rurais (sem terra e pequenos proprietários) e o agronegócio, no contexto da regulação das águas instituída pela Lei das Águas (Lei nº 9.433/97). Os objetivos específicos podem ser assim apresentados: (i) caracterizar a flexibilização da regulação ambiental no contexto de crise da sociedade produtora de mercadorias; (ii) discutir o significado do processo de subordinação do valor de uso pelo valor de troca das águas, em particular, em contextos de escassez (iii) discutir os fundamentos do atual padrão de regulação das águas no Brasil, instituído pela Lei das Águas, e caracterizar a implementação dos instrumentos de gestão das águas, enfocando o significado da descentralização e democratização da gestão; (iv) discutir o processo de avanço das relações de mercado no Salitre e das contradições que envolvem os interesses públicos e privados pelas águas; e (v) caracterizar os conflitos e a regulação das águas no Salitre.

Trata-se de discutir a seguinte questão: *o que caracteriza os conflitos entre interesses públicos (coletivos/comuns) e privados pelas águas na bacia hidrográfica do Rio Salitre (BA) envolvendo trabalhadores rurais e o agronegócio, no contexto do atual modelo de regulação das águas?* O trabalho discute a tese de que os conflitos no Salitre envolvem o dano provocado ao interesse público, aqui entendido como o interesse pelas condições de produção e reprodução da vida, e que se constituem por meio da organização e da luta política, com uso da água pelo interesse privado como meio para a produção de mercadorias. Nesse caso, a flexibilização da regulação das águas, marcada por pressupostos e instrumentos típicos do mercado, acirram e não equacionam as causas dos conflitos.

Esta discussão se justifica pela necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o atual padrão de regulação das águas no Brasil no contexto de crise ambiental e globalização e, particularmente, pela necessidade de refletir sobre a gestão das águas, considerando as desigualdades regionais (que têm um caráter estrutural), em especial, no que diz respeito às formas de acesso à água. O Brasil, país que possui a maior reserva de água doce do mundo, convive com situações de escassez, em primeiro lugar, pela distribuição desigual das águas em seu território, a exemplo da falta de água na região semiárida nordestina e, em segundo lugar, pelo uso intensivo e degradação em regiões marcadas pelo adensamento populacional e

pelos impactos de atividades econômicas intensivas na utilização de água, como ocorre nas atividades de irrigação, setor que consome 70% do total de água utilizada no país. Os efeitos da escassez se agravam quando levamos em conta as desigualdades no acesso a terra, o que se reflete no desequilíbrio das relações de poder no processo de apropriação e acesso à água e no controle da sua gestão. A relevância deste trabalho se explicita, em primeiro lugar, pela atualidade da discussão sobre conflitos ambientais que recupera a necessidade de estabelecermos uma adequada interdependência entre questões sociais e ambientais, considerando a intrínseca relação entre sociedade e natureza. Em segundo lugar, pela necessidade de aprofundar a crítica aos fundamentos do modelo de gestão das águas instituído no Brasil, no atual contexto de regulação, que notadamente atribui um caráter circunstancial aos conflitos, sendo as discussões técnicas relativas ao combate ao desperdício, consideradas suficientes para equacioná-los. Por último, porém não menos relevante, justifica-se por preencher uma lacuna na produção de conhecimento sobre a regulação das águas, visto que parte significativa da literatura sobre este tema no Brasil situa-se no âmbito do paradigma e operacionalização da política e não exatamente no questionamento dos pressupostos que a fundamentam.

A experiência escolhida – localizada na bacia hidrográfica do rio Salitre, região semiárida – se justifica por encontrar nesse território elementos para a reflexão sobre a relação entre interesses públicos, aqui entendido como o interesse pelas condições de produção e reprodução da vida dos trabalhadores rurais da região, e que se constituem por meio da organização e da luta política e interesses privados no acesso às águas, objeto desta investigação. Nesta bacia, os desafios da produção e reprodução da vida dos trabalhadores rurais (sem terra e pequenos proprietários) estão intimamente relacionados ao processo de expansão da atividade do agronegócio, que conta com apoio e incentivo decisivo por parte do Estado. Nesta experiência, a concentração de água produz a concentração de terra e a precarização do trabalho, revelando ser cada vez mais atual o debate sobre as formas de acesso e controle dos bens ambientais, em particular, em regiões semiáridas.

Em termos metodológicos, este trabalho procura estabelecer uma relação dialógica entre sujeito e o objeto para a produção do conhecimento sobre as águas, considerando as dimensões práticas – relativas ao modo como as relações concretas se desenvolvem – e teóricas – que reflete conceitos e discursos – de uma reflexão histórica e culturalmente condicionada. Buscamos, neste diálogo, incorporar contribuições de autores que, sob perspectivas distintas, refletem sobre a questão ambiental e, particularmente, sobre as formas

atuais de regulação da natureza. Enfocamos os trabalhos de autores contemporâneos que discutem a regulação dos bens ambientais desde uma perspectiva que enfoca os instrumentos típicos de mercado e a diluição do papel do Estado como regulador das contraditórias relações entre o público e o privado, e confrontamos com autores de inspiração marxista, cuja abordagem questiona o significado da subordinação do valor de uso pelo valor de troca das águas e, em particular, seus efeitos no acirramento das desigualdades sociais. A abordagem das distintas vertentes, em nosso entendimento, pode contribuir para a problematização do tema.

Este trabalho está composto pelos seguintes capítulos, além desta introdução: o primeiro, dedicado à discussão da *crise ambiental* no contexto de crise da sociedade produtora de mercadorias, no qual emergem as teses que defendem a subordinação do *valor de uso* pelo *valor de troca* da natureza e o primado dos mecanismos de mercado na regulação dos bens ambientais; o segundo, dedicado a discussão do atual padrão de regulação das águas no Brasil, instituído pela Lei nº 9.433/1997, quando será focado na tensão entre a dimensão econômica das águas como fundamento da gestão (materializada nos instrumentos econômicos) e sua condição de bem universal, além da preponderância de certos usos – o setor de irrigação. O terceiro capítulo discutirá o conceito de conflitos socioambientais, enfocando na vertente da justiça ambiental, que considera que os danos provocados pela atividade de grandes empreendimentos econômicos geralmente recaem sobre parcelas da sociedade mais fragilizadas em termos políticos e econômicos. O quarto capítulo será dedicado a reflexões de natureza teórico-metodológica. O quinto capítulo deve, então, ser dedicado à análise dos conflitos pelas águas da bacia hidrográfica do rio Salitre (BA) envolvendo o agronegócio e os trabalhadores rurais (sem terra e pequenos proprietários) quando, então, buscaremos os elementos que consubstanciem a discussão da hipótese de que os conflitos entre interesse público e privado pelas águas do Salitre repousam sobre a concentração da água e da terra, além da precarização do trabalho. Em seguida, as conclusões da tese e desafios teóricos para o aprofundamento desta discussão, que não se encerra neste trabalho.

Em síntese, neste processo de pesquisa, será estabelecido diálogo com as contribuições teóricas de autores como: István Mészáros, Joachim Hirsch, Marilena Chauí, Hannah Arendt, Esteban Castro, Joan Martínez-Alier, Henri Acserald, Andrea Zhouiri, entre outros autores que discutem a complexa relação Estado, natureza e sociedade, além de autores associados à vertente neoliberal que discutem sobre regulação e sobre a temática ambiental, como George

Stigler, Richard Posner, Ronald Coase, Elinor Ostrom, Garrett Hardin e Mancur Olson. As fontes de pesquisa são documentos oficiais, de instituições locais, regionais, nacionais e internacionais relativas à política de gestão das águas (histórico da constituição de mecanismos e instrumentos de gestão, atas de reuniões dos Comitês de bacia, leis, decretos, deliberações e resoluções) e documentos produzidos por movimentos sociais e entidades vinculadas ao agronegócio. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com implementadores da política, com representantes dos segmentos estudados (agronegócio e trabalhadores rurais), com representantes de movimentos sociais e pesquisadores sobre o tema.

Com a realização deste trabalho, pretende-se contribuir para a produção do conhecimento sobre a regulação das águas como condição estrutural para reprodução e avanço das relações de mercado, apontando as consequências socioambientais que este modelo traz para a produção e reprodução da vida dos trabalhadores rurais do semiárido baiano. Nesse sentido, com o resultado desta investigação, espera-se contribuir teoricamente com a produção de conhecimento sobre aspectos estruturantes que conformam experiências particulares de gestão, produzindo subsídios para a constituição de novos modelos de gestão e de novas formas institucionais de cidadania capazes de viabilizar o acesso democrático às águas, a defesa e recuperação deste bem finito e essencial à vida.

2 CRISE AMBIENTAL NO CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

A intensificação da degradação ambiental e os limites para o acesso aos bens da natureza são temas que passam a ocupar a agenda internacional desde finais do século passado. Em 1972, a publicação do Relatório Meadows, resultado do estudo elaborado pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) sob encomenda do Clube de Roma, grupo então formado por intelectuais, empresários e lideranças políticas de vários continentes, ganhou notoriedade. O Relatório foi um alerta sobre os impactos da produção industrial no contexto do modo de acumulação do capitalismo fordista, baseado na produção em escala e na intensiva utilização de recursos naturais não renováveis. Como pano de fundo destas discussões, no entanto, está a profunda crítica à capacidade do Estado de garantir as condições políticas para a manutenção das robustas taxas de acumulação experimentadas durante todo o meado do século XX, através de um modelo de regulação fundado na cooperação intercapitalista entre frações do capital (OLIVEIRA, 1999b) e na harmonização de interesses de classes¹, como um meio para realização do planejamento econômico anticíclico e controle das crises (PINTO, 2005).

Desse modo, a identificação dos limites para o crescimento estava muito além das questões relacionadas estritamente ao tema da agenda ambiental e atacava as raízes de uma profunda crise de natureza estrutural do capital. Essa crise, que autores como Mézáros (2002) caracterizam como sendo uma crise de legitimidade de relações sociais hierarquizadas e desiguais, teve como elemento central o acirramento da luta de classes, instigado pela experiência soviética e estimulado, por outro lado, pelo próprio modo de organização da produção fordista, que resultou no fortalecimento da organização sindical. As teses e políticas visando à “harmonia” entre as classes por meio de concessões à classe trabalhadora, como experimentada nas experiências norte americanas do *New Deal* e europeias do Estado de Bem-Estar (ou como nos países periféricos, não exatamente pela concertação, mas pela coerção das ditaduras militares) e à “harmonia” intraclasse, via incremento da demanda agregada e investimentos no setor produtivo começavam a perder força e, em seu lugar, assumem as políticas de *reestruturação produtiva* com o foco no enfraquecimento da

¹ A noção de classes sociais aqui diz respeito ao lugar que o sujeito ocupa no sistema de produção capitalista, isto é, se como proprietário dos meios de produção (capitalistas e suas frações) ou aquele que somente dispõe de sua força de trabalho (classe trabalhadora), e que possuem, respectivamente, como fonte de receita, o lucro e o salário.

organização dos trabalhadores, por um lado, e, por outro, na redução das taxas de investimento, sobretudo, pelas incertezas do setor produtivo (PINTO, 2005). A saída conservadora para a crise recorre ao deslocamento de recursos para o setor financeiro – internacionalizado, no que se convencionou chamar de *globalização financeira* – de tal modo que se aprofunda o desequilíbrio entre a proporção de capital “real”, fruto do processo produtivo, e do capital “fictício” destinado à especulação. É quando também se destaca o direcionamento de dinheiro público para salvar bancos e instituições financeiras, sem que isso implique na transferência do controle de tais instituições, revelando uma intensa tendência à privatização do Estado (MESZÁROS, 2002). Nesse contexto, a formatação institucional constituída para capitanear a fase pretérita, marcada pela articulação entre estados nacionais, pela coordenação da economia e pelo planejamento de longo prazo, já não correspondia às demandas emanadas da financeirização e transnacionalização do capital em curso. Assim, como afirma Nelson Oliveira (1999),

As apostas num mercado desregulado crescem no mesmo grau da desmoralização das práticas concertadas. Põe-se como exigência uma ruptura com as limitações impostas pelos controles institucionais à valorização dos capitais, em vista de liberdades concorrenciais plenas e da apropriação de novos espaços, num vigor proporcional ao tamanho da própria crise. (OLIVEIRA, 1999, p.137)

Ainda segundo o autor, do ponto de vista ideológico, trabalha-se pela desqualificação das instituições como se tivessem sido estas a causa das turbulências experimentadas, sobretudo, pelas políticas de investimento e distribuição de renda, as quais teriam garantido um ambiente de equilíbrio social, o “ovo da serpente” da luta de classes e, portanto, nesse caso, da crise. Desse modo

Nas novas condições que são estabelecidas, continua-se a defender a harmonia, mas esta deixa de ser pressuposto para se transformar numa consequência do lucro. É a queda deste que passa a constituir numa ameaça àquela, não a ausência de sua regulação, como supunha ser a visão socialdemocrata dominante. (OLIVEIRA, 1999, p. 137)

O ataque às instituições e, em particular ao papel do Estado, revela os conflitos na sua relação com o capital (mesmo que, em todo caso, este seja sempre parte do processo de acumulação). Salvaguardando-se em premissas liberais, reanimadas pelas formulações de Friedrich Hayek (1898-1992), os representantes dos interesses privados passam a defender o retorno ao governo limitado, ao comércio livre, livre empreendimento e à redescoberta das chamadas “virtudes burguesas”, que tinham estado na base da Inglaterra liberal do século XIX: “a independência, a iniciativa individual, a responsabilidade, o respeito pelos costumes e

as tradições, a saudável desconfiança em relação ao poder e à autoridade” (HAYEK, 2009, p. 31)².

A ação do Estado (ou de uma instituição centralizada), ao regular a economia de mercado, constitui-se, nesses marcos, em uma ameaça letal às liberdades econômicas e políticas – trilhando o caminho para a servidão. Assim, nascem e se consolidam as experiências neoliberais que se espalham feito ondas nos países da Ásia, do Leste europeu e, por último, nos países latino-americanos em processo de redemocratização, hegemonizando um processo marcado pela desregulação da economia, pela redução do custo da força de trabalho, dos insumos produtivos, maior liberdade de circulação de mercadorias e menos regulação social (HIRSCH, 1998). É, também, nesse contexto em que se desarticulam os movimentos dos trabalhadores organizados, criando-se uma conjuntura de forte tensão social e de abertura de novas possibilidades de acumulação do capital, com destaque para a abertura de mercados relacionados aos bens ambientais, sejam como insumos produtivos ou eles mesmos, como novos tipos de mercadorias.

A complexidade deste contexto de crise sugere, portanto, que as reflexões repercutidas pelo Clube de Roma não tratavam apenas de criticar o modelo fordista de produção e consumo como gerador dos desequilíbrios ambientais, mas, sim, de apontá-lo como incapaz de sustentar os níveis de acumulação experimentados nas décadas anteriores. Sugere, por fim, a natureza política da regulação que se transforma, assim como se alteram as bases da construção de um programa de recuperação do *sociometabolismo do capital*³, mirando nas potencialidades oferecidas pela natureza como meio para a acumulação e para a regulação da sociedade. Segundo Carvalho (2011), o documento *Limites para o Crescimento*

serviu ao propósito de sustentar o nascente neoliberalismo no afã de superar o keynesianismo, causador de uma crise de superprodução. O relatório configura a crise de superprodução com uma crise ambiental, e passa a atacar seus efeitos, dentre os quais, crescimento populacional. Com o foco nas consequências, fica à míngua a análise da estrutura do sistema produtivo que causou a crise, não apenas ambiental, mas econômica e social. (CARVALHO, 2011, p. 07)

² *O Caminho da Servidão* foi publicado pela primeira vez em 1944 em Londres, no contexto de ascensão e consolidação do comunismo soviético e de emergência do Estado de Bem-Estar. Suas teses são, portanto, resgatadas, quase quarenta anos depois, nas primeiras experiências baseadas nos referidos princípios, notadamente nos Estados Unidos de Reagan e na Inglaterra de Margareth Thatcher.

³ Segundo Mészáros, o sistema de sociometabolismo do capital é um complexo composto pela “interação metabólica” (*Stoffwechsel*) entre o capital, o trabalho assalariado e o Estado sustentado pela divisão hierárquica da sociedade e subordinada à lógica vital de reprodução do capital” (MÉSZÁROS, 2002, p.108).

É nesse sentido que a constatação dos limites e incertezas quanto ao acesso e uso de recursos naturais, para a produção em massa, incita a instituição de novas formas de regulação capazes de restabelecer as condições de alocação de recursos e maximização dos resultados do sistema, e não exatamente a conservação da biodiversidade e a universalização do acesso aos bens ambientais. Ao contrário, é dessa combinação de ataque aos interesses públicos e de abertura de novos nichos de mercado em setores ainda inexplorados que resulta o avanço da espoliação do meio ambiente. Este passa a ser visto “como espaços subutilizados e passíveis, portanto, de apropriação por grandes empreendimentos agroexportadores ou complexos industriais” (ZHOURI, LASCHEFSKI, 2010, p.26), com destaque para as riquezas naturais dos países da periferia do capitalismo, dentre os quais, está o Brasil, por possuir a maior biodiversidade do mundo, como sua reserva de água doce, a maior do planeta. Nesse contexto, dissolve-se a condição da natureza como direito, acirra-se a desigualdade no acesso aos bens ambientais, ampliando-se os conflitos e as tensões envolvendo estado, mercado, natureza e sociedade.

2.1 MUDANÇAS NO MODO DE REGULAÇÃO

Acompanhando o debate sobre os limites alcançados pelo modo fordista de produção e consumo em massa, para a manutenção das taxas de acumulação experimentadas nos anos de ouro do capitalismo, ganha corpo na literatura econômica e política de inspiração neoliberal o ataque ao conjunto de instituições e normas que caracterizavam o exercício da regulação sobre os assuntos econômicos. Em particular, tratou-se da formulação de críticas à imposição de limites, pelo Estado, à conduta dos agentes econômicos, como meio para aliviar os efeitos da excessiva competição (PECI, 2007).

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar o caráter político de toda e qualquer forma de regulação, uma vez que a mesma envolve sempre interesses. Desse modo, sendo resultado de compromissos entre Estado, mercado e segmentos sociais, classes ou segmentos de classe, o exercício da regulação é determinado, para além do seu caráter pragmático e do recurso a instrumentos que estimulam ou limitam a ação de agentes econômicos, pela correlação de forças constituídas entre os distintos segmentos da sociedade. A regulação é fruto, portanto, de tentativas de ajuste de interesses distintos, portanto, passíveis de tensão e conflitos. Desse

modo, como argumenta Fadul (2007), discutir a regulação implica em ir além de questões relacionadas ao conteúdo das regras e do papel das instituições na imposição de tarifas, de metas de desempenho, restrições de espaço de atuação do mercado, mas exige

entender como e por que, em determinado momento, o Estado assumiu certos serviços, o que levou, em seguida, a transferi-los para a iniciativa privada, que papel assume a partir de então e como se redefine a sua relação com a sociedade nesse novo modelo de provisão. (FADUL, 2007, p.10)

Além disso, para autores da vertente marxista, como Joachim Hirsch (2010), antes de estabelecer uma relação funcional ou causal entre um determinado regime de acumulação e um modo de regulação, é preciso lembrar que se trata, na verdade, de uma relação de articulação entre ambos de tal maneira que “eles devem ser considerados como nexo entre complexos contextos de ação e práticas relativamente independentes” (HIRSCH, 2010, p.108), cujo desfecho não pode ser pré-definido, sobretudo, porque resulta das ações e das lutas sociais que se desenrolam em diferentes planos da sociedade. Para esse autor, enquanto o modo de regulação é aquele conjunto de instituições e normas que sustentam determinadas relações econômicas, ao qual pertencem “empresas e suas federações, os sindicatos, as entidades científicas e educacionais, os meios de comunicação, todo o aparato do sistema político-administrativo e, não por último, a família como local da reprodução da força de trabalho”, o regime de acumulação caracteriza-se por um determinado modo de produção no qual se desenvolvem relações entre as condições materiais de produção e de consumo social (HIRSCH, 2010, p. 10).

Sob o domínio do capital, argumenta o autor, tanto o regime de acumulação como o modo de regulação encontram-se atravessados por um sistema regulador que confirma e consolida a individualização e a concorrência como critério de viabilidade ao qual os indivíduos devem se ajustar. Caso contrário, o acirramento dos antagonismos sociais e das contradições que são próprias ao sistema do capital poria em risco a (ilusória) estabilidade e harmonia entre os indivíduos e, por último, a sua própria existência. Segundo esta leitura, portanto, não se trata de buscar a manutenção da capacidade de regulação, pelo Estado, das condições para a manutenção de direitos sociais, a despeito do modo como se articulam o modo de produção, mas de compreendê-la no seio do desenvolvimento de um sistema que se baseia na concorrência entre interesses privados, reconhecendo que, ao atingir diretamente interesses públicos, situações de conflitos emergem, em seu conjunto, plenas de possibilidade de desestabilização e transformação deste mesmo sistema.

Ao falar de interesses públicos, parece-nos que o autor não está aqui se reportando apenas à garantia de alguma proteção em relação aos efeitos das atividades econômicas, que se convencionou denominar, na literatura de inspiração neoliberal, de falhas de mercado, mas aos interesses que se opõem à acumulação privada das riquezas socialmente produzidas em um determinado regime de acumulação. Do mesmo modo, tão pouco se trata de associarem interesses públicos à livre possibilidade de escolha, pelos sujeitos, da melhor maneira de alocar os recursos, o que exigiria uma ampla concorrência entre aqueles que os ofertam, sobretudo porque, no contexto do modo capitalista de produção, as possibilidades de escolha variam na mesma proporção das possibilidades de acesso aos recursos socialmente produzidos. Quando nos referimos aos interesses públicos, para além de sua condição de objeto de regulação, estamos tratando de interesses que se opõem aos interesses privados, isto é, àqueles voltados à manutenção da vida privada que, na sociedade capitalista, se expressam na produção de riquezas voltada para a acumulação, mesmo que isso implique em prejuízos para o conjunto da sociedade. Além disso, interesse público se constitui em oposição ao interesse privado, na superação de relações sociais primárias e pessoais gestadas no lar, cujo chefe de família exerce o domínio sobre o destino de todos os demais (CHAUÍ, 2013). Como afirma essa autora, a esfera ou espaço público (que não se confunde com o estatal), é o espaço do exercício da política, no qual se expressam conflitos, opiniões e interesses contraditórios, ou, como nos diz Francisco de Oliveira (1999), inspirado em Jaques Rancière, a esfera ou espaço público (aqui compreendidos como equivalentes) é o espaço da

da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas que, é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada. (OLIVEIRA, 1999, p.60-1)

Ademais, é preciso ressaltar que ao falarmos de interesses públicos, tão pouco estamos nos remetendo aos limites da atuação do Estado, como a literatura jurídica costuma apresentar, mas de um campo mais amplo que envolve o próprio Estado, sendo este resultado de um modo socialmente determinado de desenvolvimento funcional e das forças produtivas, quanto à estabilização e legitimação da ordem que garante o processo material de produção e acumulação (HIRSCH, 2010). Nesse sentido, o Estado atua como o centro da regulação, como *locus* de cristalização de relações sociais antagônicas, campo no qual as relações de classes se materializam institucionalmente, e não como representante dos interesses públicos, no sentido dos interesses que se opõem àqueles de natureza privada.

No contexto de crise do regime de acumulação fordista e do modo de regulação baseado na concertação entre classes sociais, a discussão sobre a regulação passa a pautar as academias norte-americana e francesa, no esforço de compreender, à luz das profundas mudanças no regime de acumulação, marcadas pelo acirramento da luta de classes, quais seriam (ou deveriam ser) as bases das mudanças no modo de regulação necessárias à recomposição das relações entre Estado e sociedade. Entre as duas linhagens teóricas, destaca-se a discussão sobre a possibilidade de manutenção da condição do Estado como protetor de direitos sociais, compatibilizando-a com as reformulações necessárias no campo da regulação econômica, posição sustentada por autores como Reich (2006) que defende a constituição de uma regulação social, isto é, aquela que “pressupõe um Estado de bem-estar social, tentando maximizar a alocação de recursos, prevenindo externalidades e com instrumentais de coalizões empreendedoras que articulam ‘interesses difusos’” (REICH, 2006, p. 25).

Apesar das diferenças históricas da relação entre Estado e mercado nos Estados Unidos e no continente europeu, Reich (2006) reconhece a influência do debate norte-americano sobre as reformas que se processariam em diversos países naqueles anos de constituição da hegemonia neoliberal. Nesse contexto, a crise de legitimidade econômica e de legitimidade social do Estado ensejou as propostas de desregulamentação tanto em relação ao funcionamento do mercado, como a proteção de interesses sociais. Na experiência norte-americana, a desqualificação da intervenção do Estado sobre a economia teria sido, portanto, acompanhada pela desqualificação de seu papel como regulador também dos direitos sociais. Como resultado, põe-se em prática as reformas das instituições reguladoras, de modo que, como afirma Peci (2007),

a desregulamentação apresentou-se como um dos principais objetivos da reforma, marcando a extinção de diferentes agências reguladoras (como ICC), a preferência para as regras do mercado e o desmantelamento dos marcos regulatórios existentes no país. (PECI, 2007, p. 75)

Desse modo, para Reich (2006), no debate norte-americano, “o foco político deixou de centrar-se nas falhas de mercado e passou a focar as falhas regulatórias” (REICH, 2006, p.18). O efeito dessa associação é o desprezo da possibilidade de conciliação entre a liberalização da economia e manutenção de algum padrão de intervenção sobre o mercado, com destaque para seus efeitos sobre a garantia de interesses difusos como, por exemplo, aqueles relacionados a questões ambientais. Assim, ainda para o autor,

Os remédios regulatórios designados a curar defeitos do mercado tornaram-se agora sujeitos à aprovação do mercado. Um observador crítico do desenvolvimento do capitalismo dos dois lados do Atlântico ficaria surpreso com o fato de a crise econômica ter aparentemente não enfraquecido, mas sim fortalecido a fé nos mecanismos de mercado. (REICH, 2006, p.18)

Na experiência norte-americana, o exercício da regulação se materializou na constituição de agências reguladoras que se caracterizavam por relativa independência em relação à dinâmica política-eleitoral e por exercer uma combinação de poderes entre eles, o poder de legislar através da emissão de regras, o de outorgar permissões para o funcionamento de empresas, além de exercer a fiscalização (PECI, 2007). Esta combinação de diversas funções que marcou o modelo de regulação inaugurado com Programa do New Deal (1933) nasce, segundo Sunstein (2004), da necessidade de promover o afastamento dos interesses públicos de interesses particularistas por meio da constituição de uma burocracia independente, politicamente neutra e dotada de conhecimento técnico (SUNSTEIN, 2004). Tais interesses particularistas expressavam-se, segundo o autor, tanto no âmbito do poder judiciário, através do “insulamento da distribuição existente de riqueza e de benefícios legais em relação ao controle coletivo”, que teria marcado o poder da *common law* (que havia sido a base do poder legislativo do país), quanto no plano do poder executivo. Este último espaço, sobretudo nas esferas locais, argumenta o autor, convertia-se, com frequência, em *arenas paroquialistas*, nas quais “o domínio de grupos privados bem organizados tornou difícil continuar alimentando a velha crença de que a autodeterminação local poderia ser verdadeiramente atingida pela autonomia do Estado” (SUNSTEIN, 2004, p. 134).

Desse modo, a figura pioneira das agências reguladoras no contexto norte-americano nasce combinando o reconhecimento de novos direitos, como direito a emprego, a moradia, saúde, educação, bem como a um ambiente livre dos efeitos da concorrência desleal, com a centralização por parte do poder executivo, em nível nacional, das tarefas administrativas de regulação tanto da economia, como das questões sociais (SUNSTEIN, 2004). No contexto de crise dos anos 70, segundo Reich (2006), o modo de lidar com o que o autor qualifica como sendo “condição de legitimidade dupla e precária do moderno Estado de bem-estar” (REICH, 2006, p. 27), isto é, a legitimidade como reguladora da atividade econômica e como reguladora dos interesses sociais afetados pelos efeitos destas atividades, resultou na desqualificação do papel das agências reguladoras apontadas como incapazes de exercer a função de estimular a ampla concorrência, mas, também, de contornar a perda de bem-estar que resulta da ação livre dos agentes econômicos.

Esse argumento ganha corpo com as formulações de autores como George Stigler (1911-1991) e Richard Posner (1939-), os quais se tornaram expoentes de formulações da academia norte-americana ao defenderem que, na experiência de regulação da economia pelo Estado norte-americano, as *falhas de mercado*, isto é, os problemas que não podem ser solucionados no âmbito do mercado, como a regulação de bens públicos e as externalidades produzidas pela atividade econômica, eram superadas pelas *falhas de governo*. Segundo Posner (2004), os agentes reguladores protegiam determinados setores em detrimento do pleno funcionamento da concorrência intercapitalista, de modo que as agências reguladoras teriam sofrido de um grave problema relacionado a questões comportamentais dos sujeitos que nelas atuam. Argumenta o autor que, visando maximizar seus interesses privados, como, por exemplo, manterem-se nos espaços de poder, os agentes públicos vinculados às políticas regulatórias ofereceriam proteção a certas indústrias em troca de apoio político. Essa prática configuraria a captura dos agentes reguladores pela indústria através daquilo que o autor qualifica como sendo um verdadeiro *comércio regulatório*⁴. Para Posner (2004), portanto, a regulação econômica ao mesmo tempo em que expressa o poder coercitivo do governo na esfera econômica é, também, “um produto cuja alocação é governada pelas leis de oferta e procura” (POSNER, 2004, p. 60).

Para os referidos autores, o modelo de regulação norte-americano, ao proteger determinados setores econômicos, teria inviabilizado a ampla concorrência e, portanto, o pleno exercício de escolha, por diversos setores econômicos, sobre os investimentos a serem realizados. São estas escolhas livres, no entanto, que podem provocar perda de bem-estar ao conjunto da sociedade, quando, então, caberia a atuação de um ente regulador visando minimizá-la. A regulação, portanto, ao mesmo tempo em que atua sobre as falhas de mercado, matéria-prima da existência das agências reguladoras, deve promover o ambiente para a ação desimpedida de interesses privados. Desse modo, Stigler (2004) proclama que “as tarefas centrais da teoria da regulação econômica são justificar quem receberá os benefícios ou quem arcará com os ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos” (STIGLER, 2004, p. 23). Neste caso, no entanto, ao criticar a capacidade da regulação de viabilizar a livre concorrência, o autor desqualifica o aparato regulatório e, junto com ele, a possibilidade de conciliação entre pleno desenvolvimento das forças de mercado e proteção de direitos por uma instituição centralizada, como o Estado.

⁴ Richard Posner (2004), outro autor de relevo neste campo, suaviza este argumento optando por tratar de processos de negociação entre os interessados.

A crítica ao papel do Estado e a exaltação do mercado perpassam, portanto, pelo ataque às agências reguladoras, símbolo de um período de forte centralização do poder de intervenção sobre a economia e sobre os direitos sociais. Mas, afinal, como compatibilizar a garantia de direitos, como aqueles relacionados às questões ambientais, com as demandas oriundas da economia pela ampliação da concorrência e poder das firmas? A regulação deve ser capaz de, por um lado, estimular a ampla concorrência e, por outro, atuar sobre seus efeitos? Afinal, seria a regulação o remédio ou o complemento que se desenvolve no campo institucional e da política de um determinado modo de acumulação e que, sob o domínio do capital, termina por aprofundar suas contradições?

Essas questões revelam que, diferentemente do que sugerem as leituras norte-americanas, não é possível encontrar soluções simples e lineares para problemas que envolvem relações sociais contraditórias no seio do desenvolvimento do sistema do capital. Além disso, duas variáveis importantes se escondem sob as leituras dos autores neoliberais: a primeira delas é a dimensão propriamente política pela qual perpassam as variadas possibilidades de combinação entre as dimensões econômicas e sociais, sendo a luta de classes o motor das mudanças, tanto do regime de acumulação como do modo de regulação da sociedade; a segunda é a relevância do papel do Estado na compatibilização dos diversos interesses em jogo, visando às condições para a reprodução do sistema do qual participa como elemento estruturante. Estas observações permitem um olhar crítico sobre as soluções pretensamente imunes à dinâmica de classes, baseadas, ademais, em uma narrativa que dispensa o papel do Estado como elemento chave do processo de acumulação.

Afinal, as duras críticas ao papel regulador do Estado, como vimos nas leituras de Stigler (2004), ensejaram as transformações do papel do Estado que passa a assumir a função de agir complementarmente aos agentes do mercado, financiando sua expansão na busca por novos espaços de acumulação e na consolidação de sua condição como eficiente alocador de recursos. Esta concepção se materializaria na onda de privatizações de ativos estatais que perdurou durante toda a década de oitenta e noventa, nos países centrais e periféricos do capitalismo, e no avanço de mecanismos privados de gestão dos bens até então considerados públicos e dos direitos universais, como saneamento, saúde, educação. Por outro lado, também se inaugura um conjunto de formulações que utilizam a lógica do próprio mercado para regular as suas falhas, dentre as quais, destaca-se o problema das externalidades produzidas pela atividade econômica ou o “problema dos custos sociais”, bases das formulações no campo da economia e do direito, as quais ganham relevo neste contexto de

desregulação ao propor a discussão sobre o uso de instrumentos econômicos nas políticas ambientais.

É destas formulações que emergem teses baseadas no princípio do usuário poluidor-pagador e em proposições como uma “clara” definição dos direitos de propriedade sobre bens ambientais, até então considerados livres e de acesso universal. Em comum, tais abordagens evitam o tema dos conflitos, como se estes se constituíssem uma anomia diante das promessas de desenvolvimento e como se fosse possível equacioná-los, tão somente, através de métodos e procedimentos técnicos nos marcos da análise de custos e benefícios, própria da lógica de mercado. Ao contrário, argumentaremos que os conflitos sociais que emergem da lógica da apropriação privada de bens comuns desafiam tanto o Estado como o mercado. Deve-se considerar que esse “corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional” (ANDERSON, 1995, p.22) está sujeito a diversas combinações que dependem do modo como se articulam as forças políticas em cada contexto de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais que as correspondem.

2.2 REGULIZAÇÃO ECONÔMICA DA NATUREZA

Fundamentando-se em uma concepção de racionalidade estritamente individualista, que reporta à capacidade subjetiva de efetuar escolhas visando à maximização de interesses privados, a economia do ambiente, de inspiração neoliberal, constitui argumentos para a gestão eficiente do que se convencionou chamar de recursos comuns. Esse debate tem como suas principais referências autores como Garrett Hardin que, com o trabalho *A Tragédia dos Comuns* (1968), discute os efeitos da pressão da superpopulação sobre os recursos naturais. Inspirado na tese malthusiana (sobre o colapso na produção de alimentos devido a um crescimento exponencial da população), o autor argumenta que, em não havendo mecanismos que regulem a liberdade de uso pelos indivíduos dos recursos naturais considerados como de livre acesso, a contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva seria inevitável, o que levaria à exaustão da natureza. Sob esta perspectiva, o tema da superexploração do meio ambiente aparece como resultado do crescimento “natural” da demanda por recursos, ao qual se adiciona a natureza “oportunista” dos indivíduos que visam,

a qualquer tempo, à maximização dos benefícios individuais mesmo que em prejuízo dos interesses coletivos. A busca pela maximização de tais benefícios está amparada na tese da *escolha racional*, que credita ao indivíduo a possibilidade de decidir sempre a melhor maneira de alocar os recursos. Leitura semelhante é feita por Mancur Olson (1995), em seu trabalho *The logic of collective action: public goods and the theory of group*. Este autor argumenta que não há razão para supor que os indivíduos irão cooperar na gestão de um bem comum, sobretudo se este indivíduo puder se beneficiar do que é comum sem necessariamente empreender esforços para obtê-lo (ou conservá-lo). Nestes casos, a maximização dos benefícios individuais poderá acarretar prejuízo para outros agentes, configurando a produção de *externalidades* que afastam a atividade econômica do ideal de “ótimos-paretianos”, isto é, da alocação eficiente de recursos através do mercado de modo que os custos marginais privados não excedam os custos marginais sociais. Estamos nos referindo, na verdade, às situações em que a apropriação privada dos benefícios da atividade econômica ocorre a partir da socialização dos prejuízos provocados pela mesma atividade. É o caso, por exemplo, de um empreendimento da agricultura irrigada que retira água de um rio produzindo, por um lado, lucros apropriados privadamente e, por outro, a diminuição da quantidade de água disponível para abastecimento da população do entorno.

Diante desse dilema – afinal, como frear o comportamento oportunista dos indivíduos e como atuar sobre as externalidades do processo produtivo, quando estamos tratando da exploração de recursos finitos e essenciais? – três vertentes teóricas ganham espaço na proposição de modos de regulação dos bens ambientais. Todas elas, no entanto, amparadas em uma concepção que retira do Estado o poder de “circunscrição aos indivíduos e grupos da gama de condutas permissíveis” (PECI, 2007, p.75), atribuindo tal tarefa a uma espécie de autorregulação baseada em uma racionalidade individual instrumentalizada por mecanismos típicos de mercado, a qual estabelece uma estreita relação entre valor econômico e preço e bens ambientais considerados tão somente como recursos passíveis de uma eficiente – e não necessariamente justa – alocação. Isso não significa que se trata de um modo de regulação livre de um sujeito dirigente – como afirma a tese da mão-invisível –, ainda que este sujeito, em relação ao tema ambiental, seja funcional quanto à compatibilização entre os interesses do mercado e as condições de acesso e apropriação da natureza.

A primeira das vertentes teóricas, baseando-se nas formulações de Pigou (1948), em seu trabalho *The Economics of Welfare*, defende a *internalização das externalidades*, isto é, a taxação daquele que se beneficia pelo uso de um bem em um valor igual ao custo social

provocado por sua atividade (LANNA; RIBEIRO, 2001). O princípio da internalização da externalidade é de que, ao ser penalizado – particularmente, ao ser cobrado em termos monetários – pelo ato consumo ou comprometimento de ativos ambientais, o usuário tenderia a atuar de forma mais eficiente (mais racional) no combate ao desperdício e à poluição, bem como seria estimulado a atitudes que visam à conservação. Segundo Peixoto (2013), com base nas formulações de Pigou (1948), considera-se necessário

a atribuição de um preço aos custos sociais marginais, pois, caso contrário, um grupo beneficia-se à custa da sociedade, que é obrigada a absorver as externalidades negativas consequentes do processo produtivo, enquanto um pequeno grupo enriquece, por meio da chamada “privatização de lucros e socialização de perdas”. (PEIXOTO, 2013, p.36)

Em outras palavras, a diminuição do consumo seria maior quanto maior fossem os custos implicados para adquiri-lo. São instrumentos típicos deste princípio, que ficou conhecido como *usuário-pagador/poluidor-pagador*, a aplicação de taxas por emissão de poluentes e cobrança pelo uso da água bruta, amplamente difundidos e implementados em diversos países, como França, Alemanha, Estados Unidos, Japão, México, Chile (JURAS, 2009).

Os então chamados instrumentos econômicos de gestão recebem críticas dirigidas tanto por autores que questionam a efetividade de sua aplicação na garantia da universalização do acesso aos bens ambientais, quanto de autores que visualizam que tais mecanismos são ineficientes para efetivamente impedir o livre acesso – razão da exaustão dos recursos naturais. Para autores como Martins (2003), está implícita na atribuição do valor econômico aos bens ambientais e na lógica do usuário-poluidor-pagador uma contradição: a estipulação do preço dos bens e sua elevação até o ponto de inibir a atividade poluidora ou estimular a readequação de métodos de uso (que implicaria em custos para a produção das firmas) dissolveriam o pressuposto da escolha livre e racional do agente. Tal medida seria típica dos Instrumentos de Comando e Controle, aos quais os Instrumentos Econômicos vieram a se somar ou substituir (MARTINS, 2003).

Ainda como crítica ao argumento de que o uso racional (associado à atribuição do valor econômico aos bens ambientais) viabilizaria a universalização do acesso, Esteban Castro (2007) reflete sobre os impactos da regulação sobre os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em experiências europeias e norte-americanas. O autor argumenta que a universalização destes serviços somente se tornou possível com o investimento do Estado, ao contrário do que se processou a partir da década de

oitenta com a privatização e cobrança pelo acesso a tais serviços, o que levou ao endividamento e exclusão de pessoas em relação aos serviços (CASTRO, 2007). Para o autor, portanto, com a implementação de instrumentos típicos do mercado, como a cobrança pelo uso e acesso a serviços, o que ocorreu foi o aprofundamento da exclusão e, conseqüentemente, a concentração por alguns usuários, particularmente aqueles aptos a pagar pelo acesso e uso dos bens regulados pelos instrumentos econômicos.

Já para autores como Ronald Coase (1937), a implementação de instrumentos econômicos na regulação dos bens ambientais não é capaz de promover a eficiente alocação dos recursos, sobretudo, porque os custos, para conter o comportamento oportunista, responsável, portanto, pela produção das externalidades, podem superar os benefícios obtidos pelo agente com destaque para os custos implicados na ação do Estado como agente regulador. Por essa razão, o autor defende a criação de condições para a livre negociação entre as partes envolvidas (aqueles que se beneficiam do uso do recurso e aqueles que sofrem o dano), prescindindo da ação de agentes, como o Estado, na regulação da atividade econômica. Segundo Coase (1960),

Se estamos discutindo o problema em termos de causalidade, ambas as partes causam o dano. Se quisermos alcançar uma melhor repartição dos recursos, é desejável, portanto, que ambas as partes tenham o efeito nocivo (incômodo) em consideração ao decidir sobre seu curso de ação. (COASE, 1960, p.13, livre tradução da autora)

São diversas as experiências analisadas pelos autores sobre a aplicação deste princípio, em particular, refletindo sobre as externalidades muitas vezes implicadas nas atividades econômicas, como, por exemplo, quando a implantação de um empreendimento ou uma atividade produtiva incorre em danos ao seu vizinho. Os chamados “custos sociais” da atividade econômica, com base nesta visão, devem ser olhados de “maneira global”, incluindo no processo de decisão tanto aqueles que causam o dano como aqueles que sofrem seu efeito, de modo que seja possível constituir mecanismos que permitam uma barganha *mutuamente satisfatória*, tendo em vista a busca pela maximização da relação geral entre custos e benefícios.

Para Coase (1937), há que se considerar que o funcionamento do sistema econômico incorre, necessariamente, em custos que estão além dos custos de produção⁵. Tais custos, denominados custos de transação, resultam das incertezas sobre o processo de alocação de

⁵ Para Coase, nos marcos da economia neoclássica “o que é estudado é o sistema que vive no pensamento dos economistas, mas não no planeta Terra” (COASE, 1992, p. 03, livre tradução da autora).

recursos, sobretudo, as incertezas relacionadas à aplicação de regras institucionais e às normas que orientam o comportamento dos agentes. Segundo Williamson (1993), custos de transação são “os custos ex-ante de preparar, negociar e salvaguardar um acordo, bem como os custos ex-post dos ajustamentos e adaptações que resultam, quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas” (WILLIAMSON, 1993, p.14). São, portanto, os custos que incidem sobre as operações dos sistemas econômicos, tais como os custos para obtenção de informações, para especificação e fiscalização do cumprimento de contratos e para contornar situações de conflitos que emergem da contrariedade da execução dos acordos firmados entre os agentes.

Visando minimizar os custos (condição para ampliar a capacidade de participar da concorrência), o autor sugere a importância de que sejam definidos claramente os direitos de propriedade, através dos quais o proprietário poderá decidir sobre como dispor dos seus ativos, evitando os custos contratuais de uma transação que envolve demasiados atores. A vantagem de poder decidir sobre como dispor de seus ativos está na possibilidade de minimizar os custos de transação, “sem a necessidade de barganhas entre os proprietários dos meios de produção” (COASE, 1960, p.16, livre tradução da autora)⁶. Além disso, como afirma Araújo Júnior (1996, p. 42), “toda autoridade do proprietário provém do poder de excluir os trabalhadores do uso dos ativos que possui”. Sob este enfoque, as relações contratuais dependem, fundamentalmente, de quem possuiu o direito de decidir sobre os usos alternativos de ativos.

Para o autor, portanto, não há motivos para supor de imediato que a regulação via Estado seja mais apropriada que a solução encontrada pela firma, porque tais medidas governamentais não estão isentas de custos, de maneira que nem sempre é possível afirmar que sua intervenção trará melhores resultados do ponto de vista da alocação de recursos. É por essa razão que, para o autor, “o governo é, em certo sentido, uma *super-firma* (mas de uma forma muito especial), desde que este está apto a influenciar o uso dos meios de produção através de decisões administrativas” (COASE, 1960, p. 16, livre tradução da autora). O Estado, portanto, deve ser tão somente capaz de acionar o aparato burocrático e coercitivo, além de sua capacidade de mobilização de recursos, visando minimizar os custos de transação

⁶ Outros aspectos abordados pelos autores da NEI dizem respeito às questões comportamentais, como as motivações do indivíduo e o *comportamento oportunista*, e às limitações da racionalidade humana, considerando que as informações disponíveis são incompletas e estão distribuídas de forma assimétrica entre os tomadores de decisão. Para todos estes aspectos, os autores destacam a implicação em custos de transação.

entre as firmas, em especial, viabilizando a delimitação de direitos de propriedade sobre os meios de produção.

As formulações de Coase (1937; 1960), portanto, ficaram conhecidas por aprofundar o processo de transferência para o mercado da decisão sobre a alocação dos recursos, minimizando a participação direta do Estado. Tais premissas se materializariam na constituição de mercados nos quais se transacionam direitos de uso dos recursos naturais. Um dos paradigmas desse modelo é a experiência de regulação das águas no Chile, na qual a venda dos títulos de direitos de uso das águas torna-se um bem patrimonial do concessionário, sendo esse direito registrado em cartório e podendo ser vendido, cedido, passado como herança ou objeto de qualquer tipo de transação, não havendo, inclusive, limite na sua validade (CARRERA, 2002). Na experiência chilena, as outorgas estão praticamente esgotadas, sobretudo para a área considerada mais desenvolvida. “Essa sistemática criou um mercado de águas, em que os títulos de direito sobre o uso são vendidos a preço que variam de acordo com a disponibilidade, a necessidade e a rentabilidade do uso que se pretenda dar a água” (CARRERA, 2002, p. 82).

Além desta experiência, há registro de práticas de constituição de mercado de águas, cujos direitos de uso da água são negociados em leilões ou através da constituição de bancos de água, em países como Austrália, Espanha e Estados Unidos (COSTA *et al.*, 2002). Em muitos casos, o exercício do direito sobre a água está associado à propriedade da terra, de modo que ambos os recursos são objeto de transação no mercado de compra e venda. No caso brasileiro, por exemplo, essa dupla condição de propriedade (da terra e da água) esteve presente no Código das Águas, de 1934, modificado posteriormente com a Lei das Águas (Lei nº 9.433/97) que passa a afirmar a dominialidade pública das águas. São diversas as condições necessárias para a criação de um mercado de águas, segundo Costa *et al.* (2002), entre elas: a possibilidade de troca como um bem comercial; a existência de demanda maior que a oferta; a possibilidade de mobilidade para que o bem possa ser transferido do local de excesso para o local de escassez; além de aceitação pela sociedade e a existência de mecanismos que assegurem justiça e equidade. Essas condições se reproduzem, principalmente, em situações em que há escassez de água, condição essencial para o pleno funcionamento das leis de mercado, com destaque para o estabelecimento de preços e regulação pela via da oferta e procura. Por outro lado, portanto, a constituição de mercados de água torna-se menos viável em situações em que há abundância do recurso.

Uma terceira via, proposta por Elinor Ostrom (1990), também parte do questionamento sobre o papel do Estado como ente mais adequado para exercer uma eficiente regulação dos bens ambientais, sobretudo, aqueles que a autora qualifica como sendo bens de acesso comum, isto é, recursos “cuja utilização não gera uma subtração perceptível do total e que podem ser usados conjuntamente, sendo difícil a exclusão, pois o uso por uma pessoa não limita o uso por outra” (SABBAGH, 2012, p. 1628). São exemplos utilizados pela autora, para ilustrar o significado dos bens de acesso comum, os recursos pesqueiros em um oceano ou a água que repousa no subsolo de uma bacia hidrográfica. Nestes casos, ações visando restringir o uso, dificilmente, seriam capazes de evitar o “efeito-carona”, isto é, a possibilidade do indivíduo de se beneficiar do acesso a um bem, mesmo sem dispender esforços para obtê-lo ou conservá-lo. Assim, medidas de restrição seriam ineficientes do ponto de vista da alocação de recursos, pois os custos para a regulação seriam superiores aos resultados obtidos.

Diferentemente das vertentes baseadas em Pigou (1948) e Coase (1937; 1960), Ostrom, em seu trabalho *Governing the commons* (1990), defende que, nesses casos, é possível que os indivíduos prescindam de agentes externos para a regulação dos recursos naturais, uma vez que os mesmos podem organizar formas mais adequadas (socialmente pactuadas e, portanto, menos custosas) de gestão. Tais formas de gestão, segundo Lauriola (1999, p. 3), teriam, entre outras vantagens, “a eficiência administrativa promovida por regras institucionais e estratégias de zoneamento compartilhadas diretamente pelos usuários, a internalização de externalidades e baixos custos de transação. Nesse sentido, a autora argumenta que nem Estado e tão pouco o mercado competitivo são, necessariamente, os espaços mais adequados para a definição da alocação desses recursos, sendo mais recomendáveis as soluções encontradas no âmbito das próprias comunidades de usuários.

Para além da definição de bens de acesso comum, Ostrom (1999) avança na tipificação de bens e serviços a partir das variáveis exclusão e consumo. O esquema proposto pela autora pode ser observado na Figura 1:

Figura 1 – Modelo para tipificação de bens e serviços, segundo Elinor Ostrom (1999)

		Possibilidade de Exclusão do Uso e Consumo	
		Exequível	Inexequível
Consumo	Individual	Bens privados: pão, sapatos, automóveis, livros etc.	Bens Partilhados: Teatro danceteria, serviço de telefonia, TV a cabo, energia elétrica
	Coletivo	Bens Pedagiados: água captada do subsolo de uma bacia, peixe capturado no oceano, óleo cru extraído de um campo de óleo	Bens públicos: paz e segurança, defesa nacional, previsão do tempo, TV “pública”

Fonte: elaboração própria com base em Ostrom e Ostrom (1999).

Excetuando-se, portanto, o caso dos bens de acesso comum, a autora propõe a tipificação daqueles bens cujo uso por um indivíduo implica na inviabilidade de serem consumidos por outro, como sendo bens privados sobre os quais, ademais, podem ser criados mecanismos de regulação que tornem possíveis (ou não) a exclusão. Esta característica tornaria o bem apto a ser regulado pelas leis de oferta e demanda, conforme rezam os princípios da microeconomia que têm no problema da formação de preços no mercado seu principal objeto de análise. Segundo Alvim e Carraro (2006, p.5), “sendo a água um bem privado, ela é consumida por um indivíduo em caráter de exclusividade, sendo apropriada por um único consumidor. Assim, os mecanismos correntes de mercado são adequados para fixar os preços da água a níveis corretos”. Portanto, a “visão romântica” atribuída a Ostrom (1999), por considerar a possibilidade de auto-organização da sociedade, se limita à gestão dos bens comuns, de modo que, para os demais – como, por exemplo, os bens ambientais em profundo processo de degradação e escassez –, seguem valendo os princípios do mercado. Além disso, mesmo revisando experiências exitosas de auto-organização na gestão de bens ambientais, trata-se de questionar as reais possibilidades e o real significado do pretense rompimento com a lógica da regulação pelo Estado e pelo mercado, como sugere a autora, sobretudo, em contextos de acirramento das desigualdades políticas e econômicas, e de flexibilização de direitos e de conflitos.

Embora enfoquem diferentes aspectos da regulação dos bens comuns e, em certos casos, contrapondo-se entre si, as teses associadas a Pigou (1948), os trabalhos de Ronald Coase e Ostrom têm em comum alguns aspectos que interessam à nossa discussão: o primeiro deles é o enfoque na capacidade do indivíduo de efetuar escolhas visando à maximização dos interesses *individuais* – mesmo que em prejuízo de interesses *coletivos*. Nestes termos, o

sujeito *oportunist*a pode ser tanto uma grande firma, como um agricultor familiar, desde que pratique o ato de utilizar um bem à sua maneira, não importando se para a sua subsistência e manutenção das condições de vida ou se para a irrigação de grandes latifúndios agroexportadores ou para o funcionamento de uma mineradora. A noção de interesse perde, aqui, para esses autores contemporâneos, toda a sua dimensão estrutural relativa às condições de produção e reprodução individual e social, sendo todos, em tese, guiados, indistintamente, por um mesmo tipo de comportamento utilitário e egoísta.

O primado do interesse privado sobre o interesse público se justifica, assim, pela indistinta associação deste primeiro a todos os sujeitos, independente do lugar que ocupa nas relações sociais de produção. Segundo Norberto Bobbio (2007), o primado da esfera privada se sustentaria, sobretudo para os pensadores da economia liberal, pelo “fato” de que esta esfera se refere às relações “naturais” entre os homens, anterior, portanto, às relações politicamente constituídas pela imposição de leis, no Estado. Desse modo, a condição “natural” da esfera privada conferiria a solidez (a validade absoluta, a condição jurídica “pura”) desta esfera em relação à esfera pública – suscetível às influências e transformações da relação de poder. Esta é, pois, a dimensão propriamente ideológica da ação humana sobre a natureza que, no contexto do capitalismo, passa a ser considerada como um *fato*, sendo o uso intensivo ou descontrole das formas de apropriação – que levam à exaustão dos bens ambientais – um resultado inexorável do avanço da humanidade no curso do seu desenvolvimento, cabendo, então, ao homem tão somente, o desafio de administrá-lo.

Um segundo aspecto, portanto, se refere ao fato de que, em todos os casos, a questão central repousa sobre as formas de limitar o acesso aos recursos naturais, visando assegurar a viabilidade econômica no longo prazo, o que, nesse caso, termina por afirmar a perenidade do capitalismo – e suas desigualdades estruturais – como modo de produção hegemônico. É por essa razão que a abordagem dos autores da economia ambiental, mesmo apontando a degradação ambiental como uma assombrosa mazela, não tem sido suficiente para propor a superação das reais implicações contidas na dinâmica de reprodução da sociedade produtora de mercadorias. Tais autores terminam, então, por realizar uma crítica “romântica” ao capitalismo, sendo o avanço deste sistema quase que um “destino de nossa época, um destino do qual ninguém pode escapar” (LUKÁCS, 2010, p.64).

Intimamente relacionado a essa questão, um terceiro aspecto sugere que as referidas teses estão em busca dos modelos técnicos, administrativos e matematicamente mais adequados para viabilizar a gestão da natureza (vejamos, por exemplo, a definição de bem

comum a partir de modelos que articulam e, por que não dizer, calculam a possibilidade de exclusão do consumo). A natureza operacional das formulações aqui apresentadas, antes de revelar a fragilidade teórica dos autores, transparece o caráter complementar à acumulação reservado ao Estado (não deixando este, no entanto, de ser peça essencial desta engrenagem) e, além disso, a determinação de imunizar a economia em relação à presença das lutas sociais por direitos – que marcou a crise do modo de acumulação sob o Welfare State ou Estado de Bem-Estar –, visando equacionar conflitos entre interesses divergentes através de mecanismos de decisão pautados em racionais escolhas (individuais) sobre melhores maneiras de alocação dos recursos, tendo o direito à propriedade como princípio fundamental. No entanto, o que se observa, é que as saídas associadas a estes princípios, em particular aquelas que destacam a dimensão econômica dos bens ambientais, adotam como remédio ou solução para o processo de degradação ambiental a reafirmação do sistema de mercado, *locus* de produção e alocação de recursos – o que, na verdade, é o fundamento dos conflitos em torno dos usos e apropriação das águas. Como argumenta Esteban Castro (2004), para essas leituras,

a principal consideração continua sendo a estabilidade e continuidade dos sistemas sócio-econômicos e políticos existentes, mesmo quando evidentemente os mesmos constituem uma das causas fundamentais da exclusão e desigualdade social. Por essa razão, talvez, se possa argumentar que a principal contribuição desta literatura tenha sido a de aplicar um marco teórico – e por que não, também, ideológico – à expansão sem precedentes de mecanismos de mercado a praticamente todas as esferas de interação humana, incluindo a gestão dos recursos naturais e da água, em particular. (CASTRO, 2002, p.8)

Embora navegando em um mar de incertezas – por exemplo, como assinala Adam Przerworski (1993), como ampliar a propriedade privada em contextos democráticos nos quais os consumidores também são cidadãos? –, os autores vinculados à economia neoclássica abandonam as determinações políticas de suas estruturas de análise e enfocam soluções prescritivas e pretensamente técnicas, visando operacionalizar a premissa de que é preciso recuperar o poder das firmas ou mesmo, como sugere Ostrom (1999), de estruturas das governanças coletivas, em substituição à pesada e incômoda burocracia estatal. Como resultado, tem-se o abandono de um conjunto de conquistas experimentadas no campo dos direitos sociais, sobrepujados pela supremacia do direito de propriedade que os autores vão defender como princípio de regulação da sociedade.

A influência destas formulações se materializaria, no campo da regulação ambiental, nas proposições de organismos internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional que, em troca de empréstimos financeiros, determinam o modo como as

economias nacionais (em processo de crise) – em particular, aqueles da periferia do capitalismo – devem atuar sobre a regulação ambiental. Além disso, subjaz a este modelo a transferência de obrigações do Estado no exercício de controle sobre as formas de acesso e uso dos bens ambientais para o mercado, com a substituição de instrumentos de comando e controle por instrumentos econômicos de gestão ambiental. Finalmente, como nunca antes, vê-se a ampliação do espaço do mercado no acesso e gestão de bens da natureza, cuja máxima expressão está na disputa pelo acesso aos mercados, como o de petróleo e, mais recentemente, ao mercado das águas, com a compra do direito de uso, e do ar, através da compra do direito de poluir.

2.3 ÁGUAS COMO MERCADORIA

No contexto de elaboração de propostas de regulação dos bens ambientais pela via da economia de inspiração neoliberal, emerge uma forte discussão – principalmente, no âmbito dos movimentos sociais – sobre se, afinal, podemos falar dos bens da natureza como sendo uma mercadoria. Afinal, além das formulações de Coase (1937;1960) que defende mais enfaticamente a privatização das negociações envolvendo a produção de externalidades (através da negociação entre terceiros), prescindindo de um ente regulador, tanto as teses associadas ao princípio do usuário-pagador, quanto à terceira via de Ostrom (1990) recorrem a princípios que estão na base da economia de mercado, com destaque para o controle pelos agentes privados da tomada de decisões sobre a alocação dos recursos naturais.

Em experiências mais consolidadas de implementação de modelos de gestão ambiental, baseados nos referidos princípios, definem-se preços a serem cobrados pelo uso das águas, estabelecem-se critérios de pagamento pelo direito de poluir o ar, e recompensam-se, monetariamente, por iniciativas de conservação e preservação da natureza. Portanto, é através do dinheiro que se regulam as relações entre os sujeitos e o seu meio, apelando, em definitivo, para uma racionalidade do tipo capitalista como a *única maneira* através da qual a sociedade deve produzir a vida. Na esteira desse processo, o tipo de propriedade dos bens ambientais vem sendo transformado, adequando-os à necessidade de reprodução do sistema de sociometabolismo do capital.

Com a consolidação destes marcos teóricos e práticos, a discussão sobre os fundamentos do significado do primado dos interesses privados sobre os interesses públicos vem perdendo espaço para formulações sobre a melhor maneira de operacionalizar a aplicação de instrumentos que viabilizam o sistema de valoração econômica dos bens ambientais. Tais discussões terminam por não questionar o real significado da atribuição do valor econômico à natureza, contribuindo, por um lado, para afirmar o modo de produção capitalista como modelo único a ser seguido e, por outro, inviabilizando a constituição de alternativas concretas à apropriação privada de bens considerados, há até pouco tempo, como sendo direitos universais. Essa discussão é ainda mais atual quando nos referimos às águas, que passa a ser objeto de precificação, reeditando, neste início de século, o processo de “alienabilidade da terra”, que marcou a superação da sociedade feudal às portas da entrada do capitalismo.

As propostas de regulação econômica da natureza, portanto, parecem não corresponder tão somente à capacidade de formulações tecnicamente válidas de ganhadores de Prêmios Nobel, mas a ideias voltadas à necessidade de recuperação das taxas de acumulação, *raison d'être* do sistema de sociometabolismo do capital. Como sugere Mészáros (2002), esta necessidade tem se refletido na *tendência à taxa decrescente de valor de uso* das mercadorias, que se materializa, dentre outros modos, na atribuição de valores de troca a bens até então considerados como livres e de acesso universal, como as águas e outros bens ambientais (MÉSZÁROS, 2002). Mas, afinal, quais são as implicações práticas da atribuição de valor econômico às águas, um elemento de livre acesso, disponível na natureza?

Em primeiro lugar, trata-se de afirmar o valor de troca como o meio através do qual se expressa o *valor* da natureza, em substituição ao valor-de-uso, aquele que se refere à satisfação de necessidades humanas devido às suas propriedades inerentes de matar a sede, de ajudar no cozimento de alimentos, de servir de insumo para o desenvolvimento das plantas etc.). A princípio, os elementos da natureza possuem valor somente a partir do momento que se relacionam com a satisfação de necessidades humanas, adquirindo, nesse caso, valor de uso. Esse valor é determinado por propriedades inerentes ao objeto e não pelo trabalho encerrado nela, a exemplo da água bruta e a sua necessidade para a sobrevivência. Assim, um rio tem, potencialmente, um valor de uso, entretanto, a sua realização depende da efetivação de prováveis usos. Já o valor de troca, situa-se na esfera de valorização monetária de um elemento ou recurso e, segundo Marx (1987, p.72), "revela-se, de início, na relação quantitativa de valores de uso de espécies diferentes, na proporção em que se trocam", sendo

determinado pela quantidade de trabalho que se encerra em uma mercadoria, realizado no seu processo de produção e no ato da troca por um equivalente. A equivalência, no capitalismo, se dá através da definição de certa quantidade de dinheiro.

O fundamental é que, na relação de troca, aliena-se a dimensão qualitativa da água, subordinando-a à quantidade que pode ser intercambiada. Não estamos, agora, nos referindo apenas à necessidade de água para a vida, mas à quantidade de água para a manutenção de certos usos. Além disso, estamos tratando de um tipo de valoração que se expressa através da equivalência que o bem possui com certa quantidade de dinheiro, que, como vimos, torna-se o parâmetro para o exercício da escolha racional pelos sujeitos entre usá-lo ou não usá-lo.

Portanto, o valor econômico da água bruta, segundo a economia de mercado, já não pode ser mais definido pelo seu valor de uso, isto é, aquele que “se realiza com a utilização ou o consumo” (MARX, 2006, p.58). Afinal, estamos nos referindo a um bem que ainda não passou por um processo de transformação por meio do trabalho e cuja utilidade é apenas latente. Tampouco, podemos definir o valor de troca da água segundo definição dos economistas que o associam ao tempo de trabalho necessário para a produção de uma mercadoria, sobretudo porque se trata, neste caso, de água bruta disponível no ambiente e não aquela água que é objeto do serviço de tratamento e distribuição. Estamos, então, falando do preço que é atribuído pelo direito de acessá-la e, potencialmente, de consumi-la. Sem que passe, portanto, pelo processo de transformação por meio do trabalho, o valor da água se confunde com o preço a ser cobrado por esta “mercadoria”, abrindo espaço para definições com alto grau de subjetividade, pois “esse cálculo baseia-se no estabelecimento de um mercado hipotético, utilizando variáveis acessórias (por exemplo, a predisposição a pagar pelo benefício, a despesa realizada para poder usufruir do benefício, entre outros elementos)” (PEREIRA; PEDROSA, 2005, p. 47).

Uma vez dissociado do seu valor de uso e do conceito de valor de troca amparado no critério fundamental do tempo de trabalho necessário para produzir uma mercadoria, a valoração da água pode, então, vir a ser aquilo que o sujeito quiser, independente das relações concretas que nela se encerram. A variedade de possibilidades de estabelecimento do preço das águas, portanto, reflete a delicada relação entre gestão do meio ambiente e economia e, sobretudo, põe em questão a natureza ideológica da aplicação dos princípios do mercado para a regulação da natureza. Assim, do pretensamente infalível princípio do estímulo ao uso racional, a aplicação de um preço pelo uso pode se transformar, tão somente, em uma fonte de renda, como ocorre nos casos em que o Estado, através do exercício do monopólio da água,

obtém recursos para financiamento de suas atividades. Como exemplo, a experiência francesa (referência mundial na regulação das águas) mostra como o objetivo de estimular a internalização de externalidades, conforme previa a aplicação do princípio do usuário-poluidor-pagador, pode ser transformado em fonte de receitas fiscais. Nessa experiência, segundo Martins (2008) “o planejamento orçamentário foi o componente mais relevante para a decisão em favor das *redevances*⁷ por parte dos formuladores do novo sistema de gestão de águas” (MARTINS, 2008, p. 93).

Nesse caso, a cobrança representa – para além do exercício do poder coercitivo – o meio através do qual o Estado realiza economicamente o monopólio da propriedade sobre as águas, obtendo uma renda – a renda da água – mediante a concessão do direito de uso em troca de contrapartida financeira⁸. Esta renda torna-se maior quanto mais o acesso à água garantir um diferencial para aqueles que a utilizam, como ocorre, por exemplo, em situações de escassez, em que o benefício de acessar a água compensa o investimento para sua aquisição. Esta relação entre escassez e disposição a pagar pela água ensejou, inclusive, um método para a definição dos preços a serem cobrados: o método de avaliação da demanda contingente. Segundo Carrera-Fernandez e Menezes (1999) este método:

apresenta um conjunto de questões objetivando extrair as preferências dos usuários e consumidores de bens públicos e, assim, determinar o valor que eles estariam dispostos a pagar para usufruírem de uma determinada melhoria na oferta dos mesmos. Ao valorar um bem público, a avaliação contingente elege o consumidor como o centro das atenções (princípio da soberania do consumidor), dispensando a necessidade de recorrer a juízos de valor, implícitos em uma função de utilidade igualitária. Ademais, a avaliação contingente de valor toma por base um conjunto de pressupostos, tais como dotação de recursos (renda ou riqueza), características e atributos pessoais, entre outros. (CARRERA-FERNANDEZ; MENEZES, 1999, p.812)

O recurso que o Estado obtém implementando a cobrança pelo uso da água tem origem, portanto, no acréscimo da renda que aquele que obtém o direito de utilizá-la adquire,

⁷ A denominação da cobrança na lei das águas francesa.

⁸ Muito embora não seja corrente na literatura que discute o papel do Estado na regulação das águas a questão da *renda* obtida através da cobrança pela outorga do direito de uso, algumas características sugerem uma aproximação com as teses sobre a renda capitalista da terra, em particular aquelas desenvolvidas por Karl Marx que ressalta, em primeiro lugar, que “todas as formas de renda consistem no monopólio de classe social sobre frações do globo terrestre” (NABARRO; SUZUKI, 2010, p.08) e, em segundo lugar, que ocorre um lucro suplementar, acima do lucro médio, quando o capitalista acessa terras mais férteis que permitem produzir resultados diferenciados, sendo que esta renda adicional metamorfoseia a mais-valia adicional apropriada pelo capitalista e transferida para o monopolista da terra. Esta associação não pode ser considerada definitiva, mas o indicativo de uma possibilidade explicativa do papel do Estado na implementação de instrumentos econômicos de gestão.

compensando seu investimento, o que se reflete em sua disposição a pagar pelo bem. Para que seja plenamente convertido em meio de produção, e assumir uma das “figuras corpóreas do capital constante”, como afirma Marx (2006, p.253), os bens ambientais devem ser postos “em quantidade suficiente para absorver a quantidade de trabalho a ser despendida no processo de produção”, esta sim, força operante, criadora de valor. Segundo Marx (2006, p. 252), para a viabilidade da reprodução do capital, é indiferente “a natureza da matéria, se algodão ou ferro” e mesmo o “valor da matéria”, uma vez que “dada quantidade de matéria pode seu valor subir ou baixar ou mesmo não existir”, pois “o processo de criação e de ampliação do valor não se altera por isso”.

Segundo esta argumentação, subordinação do valor de uso pelo valor de troca dos bens ambientais que, em tese, estimularia o uso racional na medida em que acrescentaria custos operacionais ao processo de produção, é irrelevante em relação à possibilidade de ampliação da extração de valor que se dá, não em relação ao capital constante, mas em relação ao capital variável, isto é, em relação ao custo do trabalho e à produção de seu excedente, este sim, convertido em mais-valor, apropriado pelos proprietários dos meios de produção. Mesmo considerando que o capital constante se reflete no preço final da mercadoria, de modo que o valor atribuído aos insumos produtivos (onde se inclui os bens ambientais) poderá ser repassado ao produto final, o fato é que a centralidade do processo de acumulação do capital está na capacidade de produção de trabalho excedente ao qual todo o resto deve se subordinar. Desse modo, a imposição de taxas sobre a utilização dos insumos para a produção, como a cobrança pelo uso da água, não significa, necessariamente, a diminuição da quantidade de recursos ambientais utilizados, se isto impactar na capacidade de produção e extração de mais-valia.

É preciso considerar, nesta análise, uma variável fundamental: a escassez de águas em quantidade e qualidade. Afinal, em situações de escassez, a água pode se constituir em forte diferencial para aqueles que obtêm o direito de acessá-la em relação àqueles que operam sob as condições gerais de produção. Essa lógica pode ser observada, por exemplo, em situações em que diversos produtores (sejam eles do ramo da indústria ou da agricultura comercial ou, ainda, na produção de energia) concorrem por melhores condições de produção, o que implicará em maiores chances de aumentar as taxas de lucro e de produtividade. A predisposição a pagar pela água, portanto, leva em conta a relação entre os custos e os benefícios suplementares adquiridos, sobretudo, quando nos referimos aos custos de operação do processo produtivo. O recurso financeiro obtido pelo Estado como detentor do monopólio

da água tende a crescer, portanto, na proporção em que se amplia a vantagem de quem adquire o direito de uso.

Assim, seja como insumo para a atividade econômica ou como fonte de renda, a água torna-se objeto através do qual se viabiliza a produção e acumulação de riquezas. Além disso, a escassez torna-se elemento chave na valorização da água, produzindo uma série de implicações práticas na sua regulação. Afinal, quem estaria disposto a pagar por um bem livre, de acesso universal? Quais vantagens competitivas seriam adicionadas em iguais condições de acesso à água? Poderia o Estado exercer a sua condição de monopolista, exigindo uma contrapartida em troca da concessão do direito de uso?

Nesse contexto, ganham projeção as teses que apostam no circuito da oferta e da demanda como espaço ideal de alocação das águas, ao mesmo tempo em que criticam a versão de custo zero dos recursos naturais de que falava Marshall de modo que o resultado são formulações que defendem as formas de regulação que diminuam os custos para obtê-los e transacioná-los. Entre estas formulações, como vimos – sobretudo, com as teses de Ronald Coase (1960) –, está a necessidade de uma clara definição dos direitos sobre o bem, o que viabilizaria transações espontâneas e livres entre os proprietários ou, no limite, a segurança em relação ao poder de usufruir dos benefícios que tal propriedade lhe proporciona. A precificação da água permitiria, assim, que não apenas quem estiver disposto, mas quem estiver apto a pagar usufrua das vantagens que proporciona. Também nestas formulações, o Estado – sobretudo, quando exerce sua condição de monopolista – participa, em sua condição complementar à acumulação, regulando preços e a concessão do direito de uso, beneficiando aqueles segmentos que estejam aptos a concorrer pelo seu acesso conforme as regras do jogo, quais sejam, as contrapartidas a serem oferecidas.

A discussão sobre as águas como mercadoria, neste início de século, instiga a associação com a experiência de transformação da terra em mercadoria, amplamente discutida nas sociedades europeias na virada do feudalismo para o modo de produção capitalista. Maria Heloisa Lenz (1992, p.44), ao discutir sobre o tema da renda da terra, com base nos trabalhos de Karl Marx, lembra do processo de “transformação pelo capital de formas anteriores de propriedade”, de modo a tornar possível, ao sistema, a constituição de formas econômicas adequadas à sua reprodução. A autora reproduz uma passagem de *O Capital*, em que Marx afirma que

a forma de propriedade fundiária que o sistema capitalista no início encontra não lhe corresponde. Só ele mesmo cria essa forma, subordinando a

agricultura ao capital, e assim a propriedade fundiária feudal, a propriedade de clãs ou a pequena propriedade camponesa combinada com as terras do uso comum se convertem na forma econômica adequada a esse modo de produção, não importando quão diversas sejam suas formas jurídicas. (MARX, 1974, p.708 *apud* LENZ, 1992, p.44)

Ainda segundo Marx (s.d), citado por Lenz (1992), para o proprietário de terras que assumia, no mundo antigo e na Idade Média, o papel de troca do direito de uso da terra por uma renda entregue pelo capitalista, o mais importante não era a propriedade em si, mas

que o solo não seja objeto de livre disposição, que se enfrente com a classe trabalhadora como um meio de produção que não lhe pertence e esta finalidade se alcança perfeitamente declarando o solo, propriedade do Estado e fazendo, portanto, que o Estado perceba a renda do solo. O proprietário de terras que era um funcionário importante da produção no mundo antigo e na Idade Média é, hoje, dentro do mundo industrial, um aborto parasitário. Por isto, o burguês radical, olhando com atenção a supressão de todos os demais impostos, dá um passo para frente e nega teoricamente a propriedade privada do solo, que deseja ver convertida em propriedade comum da classe burguesa do capital, sob a forma da propriedade do Estado. (MARX, s.d, p.344 *apud* LENZ, 1992, p.76-77)

Outra experiência interessante que revela a determinação da concentração do direito de uso e a propriedade dos meios de produção ocorre no Brasil com a regulamentação da Lei de Terras, no ano de 1850. Esta Lei, visando disciplinar o uso, ocupação e relações fundiárias no país, estabelece a compra como meio de acesso a terra, abdicando do regime de doação de sesmaria que havia vigorado desde a conquista portuguesa. Para Stédile (2012), a principal característica da Lei de Terras de 1850

é, pela primeira vez, implantar no Brasil a propriedade privada das terras. Ou seja, a lei proporciona fundamento jurídico à transformação da terra – que é um bem da natureza e, portanto, não tem valor, do ponto de vista da economia política – em mercadoria, em objeto de negócio, passando, portanto, a partir de então, a ter preço. A lei normatizou, então, a propriedade privada da terra. Uma segunda característica estabelecia que qualquer cidadão brasileiro poderia se transformar em proprietário privado de terras. Poderia transformar sua concessão de uso em propriedade privada, com direito à venda e compra. Mas, para isso, deveria comprar, portanto, pagar determinado valor à Coroa. Ora, essa característica visava, sobretudo, impedir que os futuros ex-trabalhadores escravizados, ao serem libertos, pudessem se transformar em camponeses, em pequenos proprietários de terras, pois, não possuindo nenhum bem, não teriam, portanto, recursos para “comprar”, pagar pelas terras à Coroa. E assim continuariam à mercê dos fazendeiros, como assalariados. (STÉDILE, 2012, p.24)

A separação dos trabalhadores do seu meio de produção, portanto, torna-se o principal argumento da transformação das formas de regular o acesso aos bens ambientais, em particular a terra e a água, selando o significado da oposição entre interesses públicos e

privados no contexto de crise ambiental. Os questionamentos que giram em torno da condição da água como mercadoria, portanto, refletem sobre o significado da inserção deste bem essencial à vida no circuito do comércio sob as leis do mercado, em que impera a lei do mais forte e não do mais justo. Além disso, estamos nos referindo aos efeitos da mediação de um bem essencial por meio de relações de natureza monetária que, concretamente excluem, separam aqueles menos aptos a concorrer sob estes marcos. Por fim, estamos falando da separação do sujeito de seu meio de vida; separação esta que, além de determinar o modo de inserção (ou de exclusão) no sistema de produção (se como proprietário ou não da água, esta como meio de produção), põe em risco a própria manutenção da vida.

A experiência mais recente demonstra que o acirramento da degradação ambiental e das condições de vida da sociedade, já neste século, põe em questão se a esfera do mercado é mesmo *locus* mais adequado para regular e garantir o acesso (universal) à natureza e às águas, posto que, nessa esfera, as relações sociais – que se constituem com base na propriedade privada – refletem as desigualdades relativas à apropriação dos meios de produção e de reprodução da vida.

Nos dias atuais, a situação de escassez de água – não apenas em quantidade, mas, sobretudo, em qualidade – tem atingido níveis alarmantes. Em todo o mundo, uma em cada seis pessoas – o equivalente a cerca de 894 milhões de pessoas – não tem acesso a fontes de água em quantidade e qualidade, e 2,5 bilhões de pessoas (sendo quase 1 milhão de crianças) vivem sem acesso ao serviço de esgotamento sanitário. A diarreia é a principal causa de doença e morte no mundo, e 88% das mortes por diarreia devem-se à “falta de acesso a instalações sanitárias, juntamente com a pouca disponibilidade de água para higiene e água potável”. O resultado é que “a cada 20 segundos, uma criança morre como resultado da falta de saneamento”, o que significa “1,5 milhões de mortes evitáveis a cada ano” (ONUAGUAS, 2012). As perspectivas para o futuro também são dramáticas, como aponta a previsão da FAO: “em 2025, 1.800 milhões de pessoas estarão vivendo em países ou regiões com escassez absoluta de água, e dois terços da população mundial poderá estar sob condições de estresse” (ONUAGUAS, 2012).

Por outro lado, as projeções mundiais para o crescimento da produção agrícola irrigada, da produção industrial e de energia, segundo Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos indicam o ritmo acelerado do crescimento do consumo de água. No setor de irrigação, estima-se que, até 2050, ocorra o aumento de 11% no consumo de água para irrigação, que atualmente corresponde a 2.740 km³ de água retirada.

Em termos relativos, a agricultura irrigada representa 44% do total da água extraída nos países da OCDE (sendo 60% nos casos de oito países que mais dependem da agricultura irrigada), 74% do total da água explorada nos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e representa mais de 90% nos países menos desenvolvidos (ONU, 2012). Por outro lado, o montante de investimentos em sistemas de irrigação é seis vezes menor que o total investido no mercado global da água engarrafada (ONU, 2012). Segundo o Relatório,

Em 2010, estimou-se que apenas US\$10 bilhões eram investidos globalmente em sistemas de irrigação, uma cifra surpreendentemente baixa, dada a importância da água para o setor agrícola. Em comparação, o volume do mercado global da água engarrafada, no mesmo ano, foi de US\$59 bilhões. (ONU, 2012, p.3)

No setor de energia, a expectativa é de aumento do consumo de água para arrefecimento das usinas termoelétricas (de carvão, gás, petróleo, biomassa, geotérmicas ou de urânio) sendo que, atualmente, estas são responsáveis por 78% da produção de eletricidade no mundo. A energia hidrelétrica, potencialmente mais limpa (embora também provoque impactos como deslocamento de populações, alterações de cursos d'água), responde apenas por 15% do total da energia consumida no mundo, correspondendo a um quinto do total a ser explorado. A produção de biocombustíveis – dominada pelo Brasil, EUA e, em menor medida, pela EU – responde por 10% da demanda mundial de energia, sendo um setor intensivo na utilização de terras e de água. Em síntese, no campo da produção de energia, segundo o Relatório, os requisitos hídricos sofrerão incremento de 11,2% até 2050, “se forem mantidas as atuais formas de consumo” (ONU, 2012, p.3). Ainda segundo o Relatório,

Em um cenário que pressupõe o aumento da eficiência energética das formas de consumo, o estudo do WEC (2010) estima que os requerimentos hídricos para a produção de energia poderiam diminuir em 2,9% até 2050. Infelizmente, a disponibilidade de água necessária para a produção de energia frequentemente não é considerada, quando novas instalações de produção de energia são planejadas. De maneira semelhante, as necessidades energéticas para os sistemas hídricos são frequentemente negligenciadas. (ONU, 2012, p.3)

Além da produção dos setores de irrigação e produção de energia, o consumo de água para a atividade industrial responde por 20% da água doce explorada no mundo, sendo este percentual menor (5%) em países de baixa renda, e de mais de 40% em países de alta renda (ONU, 2012, p.4). Confrontados, os dados mostram, por um lado, carência de água para abastecimento humano e para a manutenção de condições de vida saudáveis e, por outro, o alto e crescente consumo de água para a produção agrícola e industrial (além da produção e

geração de energia) que sustenta a atividade de empresas como Bunge, Monsanto, Cargill, Continental Grain, Adm (Archer Daniels Midland), Dreyfus, Quaker Oats, Unilever, Nestlé, Sygenta, Bayer, Basf, Coca-cola, Pepsi-cola, Banisco, Kellog, Ralston Purina, Philip Morris, British American Tobacco, Protec & Gamble, Parmalat, Danone, Conagra, Noble Group, Marubeni, Dupont, somente para citar as maiores em termos globais de produção e comércio agrícola (FBES, 2012). No Brasil, Bunge, Cargill, Souza Cruz, JBS, BRF, Sadia, UNILEVER, ADM, Copersuca e Nestlé figuravam, em 2011, entre as maiores do setor do agronegócio (EXAME, 2012). Somente no ano de 2011, a Cargill obteve o equivalente a R\$ 18,5 bilhões em receita líquida, figurando entre as maiores no ramo no país (JBE, 2012).

Estes dados sinalizam as profundas desigualdades no acesso a água, bem como os principais beneficiários que concorrem pelo acesso aos recursos naturais em escala global. Argumentamos que, nesse sentido, a conversão dos bens ambientais e, particularmente, das águas em mercadoria atende ao princípio capitalista da concorrência entre agentes econômicos. No caso das águas, são representados pelos interesses da produção industrial, agrícola (baseado no modelo agroexportador) e da produção de energia, por um lado, e por interesses difusos de sobrevivência do conjunto da sociedade, por outro. O que está em questão, portanto, para além da operacionalização dos instrumentos de gestão dos bens ambientais, é a compreensão das reais conexões da vida social sobre as quais emerge um modelo de regulação particular que, em nosso caso, implica na precificação da natureza como determinante da decisão racional dos indivíduos quanto às melhores formas de utilizá-la.

Finalmente, a recorrência a discussões técnicas e operacionais na literatura sobre a economia do ambiente e, em particular, sobre a regulação das águas, além de não reconhecer a dimensão histórica dos processos de construção (e desconstrução) da relação entre os sujeitos e natureza, revela o caráter ideológico da atribuição da condição de mercadoria à natureza. Ademais, é preciso ressaltar o caráter de classe desse embate, já que apenas alguns segmentos sociais se beneficiam desse modelo de regulação. Além disso, reconhecer a dimensão histórica desse processo implica em admitir a possibilidade de alternativas concretas e objetivas às relações de mercado ou àquilo que, nos marcos aqui apresentado, caberia ao uso racional: a conservação, o combate ao desperdício e à poluição e universalização. No entanto, o que se observa, através da atribuição da condição econômica aos bens ambientais e, particularmente, da sua condição de mercadoria, é que o remédio ou a solução para o processo de degradação ambiental é a reafirmação do sistema de mercado, o que, na verdade, é o fundamento dos conflitos em torno dos usos e apropriação das águas.

3 FLEXIBILIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

A flexibilização da regulação das águas no Brasil se situa no contexto de um amplo programa de renovação dos paradigmas da gestão pública, implementado a partir dos anos 90, como forma de reorganizar as instituições e inseri-las no contexto de recuperação da crise econômica que atingiu o país, efeito da crise que assolou o centro do capitalismo ainda por volta dos anos 70. Em linhas gerais, inicia-se neste contexto um processo de reestruturação dos marcos políticos e institucionais com vistas, não somente a suplantando o modelo autoritário marcado pela violência explícita do Estado durante a vigência do regime militar (1964-1985), mas, fundamentalmente, a criar novas bases de acumulação para o capital em crise. Este processo caracterizou-se, principalmente, pela abertura comercial do mercado interno para produtos importados, pelo corte nos gastos do governo e pela desregulamentação estatal através da chamada Reforma do Estado, operacionalizada pelo Ministério da Reforma do Estado (MARE), especialmente criado com esta finalidade.

A implantação da Reforma do Estado no Brasil se justificou pela necessidade de quebrar os paradigmas de gestão pública instituídos pelo Estado burocrático, segundo determinadas abordagens teóricas e políticas, considerado como o responsável por uma crise no atendimento das demandas a ele direcionadas, principalmente devido ao ônus que lhe foi deixado pela forte presença na economia e investimentos em áreas sociais (BRESSER PEREIRA, 1998). Como resultado, como bem assinala Pinho (1998), com a Reforma do Estado “renega-se a administração direta marcada pela pecha da ineficiência e dos vícios do processo histórico brasileiro e alarga-se amplamente a administração indireta” (PINHO, 1998, p. 75) com a instituição de princípios gerenciais, isto é, típicos da gestão do mercado.

A flexibilização do papel do Estado como regulador tanto de questões relacionadas à dinâmica da economia (em particular, a regulação sobre a concorrência e seus efeitos para a sociedade) como àquelas relacionadas à oferta de serviços públicos e garantia de direitos sociais se materializou, entre outras formas, na constituição das agências reguladoras. O modelo das agências adotado no Brasil teve como fonte de inspiração a experiência norte-americana, sobretudo pela sua determinação de dotar as instituições decisórias sobre temas estruturantes da economia de independência política, elemento considerado como fundamental na alocação dos recursos. No entanto, na experiência brasileira, como afirma Peci (2007)

A criação das agências reguladoras independentes não resultou de uma discussão quanto ao modelo de regulação. O primeiro passo foi o encaminhamento das leis e, depois, a discussão sobre os conceitos básicos do modelo. A criação das agências reguladoras brasileiras foi impulsionada pelas diretrizes do Banco Mundial e a concepção dessas agências foi inspirada nas experiências internacionais, especialmente dos Estados Unidos. As reformas não foram baseadas num amplo consenso na sociedade civil, conforme indicavam as experiências de outros países. (PECI, 2007, p. 80)

Embora semelhante na forma – sobretudo nos mecanismos que visavam garantir o perfil técnico e politicamente independente das agências – havia profundas diferenças entre os contextos políticos nos quais cada uma das experiências se constituiu. Em particular, no Brasil, estamos falando de um contexto de ampliação do espaço do mercado em substituição à incômoda e pesada burocracia estatal, inclusive com a privatização da oferta de serviços públicos – com destaque para os serviços de saúde, educação, telecomunicações – e de indústrias de base com vistas à promoção da chamada eficiência econômica, acompanhada de um amplo programa de flexibilização de direitos sociais, com destaque para a precarização do trabalho e altas taxas de desemprego. Tal contexto em muito se diferenciava da experiência norte-americana do *New Deal*, conhecida pela intervenção do Estado sobre a economia e pela prática de concertação nas relações com a sociedade, com destaque para a ampliação e proteção de direitos sociais. Além disso, como afirma Peci (2007)

Um dos principais pontos de estrangulamento do modelo regulatório brasileiro está relacionado com a ausência de uma política regulatória. Esse problema pode ser visto como consequência do processo de criação das agências (caracterizado pela incoerência e falta de consenso político) e do mimetismo das estratégias formais (ou seja, relativas apenas à discussão da forma organizacional ‘agência independente’) adotadas a nível internacional, sem que tenha havido uma discussão sobre as premissas, a relevância e as funções do modelo. (PECI, 2007, p. 84)

Mas, afinal, o que significou dotar de poderes de elaborar e implementar atividades, outrora exclusivamente atribuídas ao núcleo central do Estado (como ficou definido no Plano de Reforma do Estado), instituições marcadas por uma suposta independência política e administrativa, em um contexto de ausência de política regulatória? Quais os efeitos da adoção acrítica de um marco institucional, contrariando as diferenças em termos políticos e, por que não dizer, históricos e culturais de um país em pleno processo de crise econômica e, no plano político, em processo de redemocratização?

Em primeiro lugar, houve uma instrumentalização na adoção do modelo das agências reguladoras constituídas a partir da experiência norte-americana (inclusive, como vimos, sem que houvesse uma ampla discussão com a sociedade sobre sua adequação), apresentando à

referida adesão finalidades distintas daquelas concebidas no contexto do *New Deal*, o que reforça a natureza política da regulação para além de possíveis desenhos técnicos e operacionais. Em segundo lugar, a incongruência entre forma institucional e o conteúdo político sugere a constituição de um modelo institucional anódino, cujo resultado é a impossibilidade de realização dos seus objetivos originais, em particular, aqueles que reforçavam o papel do Estado (e não do mercado) como agente da regulação (PECI, 2007). O Quadro 1, elaborado por Peci (2007), apresenta um comparativo entre as características formais das agências reguladoras norte-americanas e brasileiras, indicando os efeitos do ponto de vista político e operacional.

Quadro 1 – Comparação entre os modelos regulatórios: Estados Unidos e Brasil

Componentes de Análise	Estados Unidos	Brasil
Origem das Reformas	Pressão da sociedade civil Crises do capitalismo Teorias econômicas e ideológicas favoráveis	Impostas pelas diretrizes internacionais Reflexo das reformas de privatização e liberalização Concepção unilateral pelo MARE
Lógica da Regulação	Regulação como defesa dos efeitos excessivos da concorrência	Regulação como resposta às falhas de mercado
Significado da Regulação	Regulação como intervenção do Estado	Regulação como intervenção indireta do Estado no contexto de maior participação do setor privado
Reforma Regulatória	Materializa-se na redução de comissões e entidades institucionalizadas para este fim	Materializa-se na proliferação de agências de natureza independente
Modelo Organizacional	Entidades com maior ou menor grau de independência com relação ao controle do Executivo	Agências independentes
A lógica da delegação para agências independentes	A distinção política-administração; criação de entes que contam com especialistas capazes de desempenhar funções administrativas	A delegação é justificada pelas características inerentes a indústrias de serviços públicos, especificamente com relação à vulnerabilidade de apropriação política e descontinuidade de serviços ao longo prazo
Mecanismos que asseguram a independência	Os mesmos mecanismos Reconhecimento da impossibilidade do insulamento político e econômico	Os mesmos mecanismos baseiam-se no pressuposto do insulamento político e econômico

Fonte: Peci (2007, p.88).

O fato é que, no contexto da Reforma do Estado, a autonomia, independência e flexibilidade dos órgãos reguladores, aproximou a gestão pública dos princípios da gestão privada sem que tivesse sido capaz de promover a ampliação de direitos e o exercício de controle sobre a economia em um período de forte crise econômica, desemprego e tensão social. Para Evelina Dagnino (2002), o que houve no Brasil no contexto da Reforma do Estado foi uma “confluência perversa” entre um projeto participatório, construído ao redor da

extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos. Como resultado, a participação da sociedade, abertamente combatida pelo regime da ditadura, passa a ser incorporada sob a tutela do Estado, criando um clima de concertação e de consenso, porém, tendo como princípio, a transferência de responsabilidades e criação das condições necessárias à implementação da política neoliberal do Estado mínimo. Assim, mesmo que prevendo instrumentos participativos como colegiados de tomada de decisões, as agências reguladoras não se constituíram em espaços efetivamente públicos e democráticos, mas, ao contrário, catalisaram o processo de enfraquecimento das atribuições do Estado enquanto agente de regulação. Além disso, a implantação de novas instituições combinada com a ausência de uma política regulatória resultou em modelos de gestão marcados pela indefinição entre instrumentos típicos da administração direta e instrumentos baseados nos princípios gerenciais.

Nesse contexto, a Agência Nacional das Águas (ANA) é constituída no Brasil (tendo sido aprovada a sua criação no Congresso Nacional no ano de 2000) e com o propósito de regular a implementação dos instrumentos de gestão das águas previstos na Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997), criada anos antes, visando alterar o padrão de regulação até então regido pelo Código das Águas de 1934. A ANA é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, porém, com autonomia administrativa e financeira, e composta por uma diretoria colegiada cujos integrantes são nomeados pelo Presidente da República (ANA, 2014b). A Agência assume a função de regular e de implementar os instrumentos de gestão das águas previstos na Lei das Águas, sendo, portanto, responsável pelo planejamento dos usos das águas, pelo monitoramento da disponibilidade de águas, além de ser responsável por outorgar o direito de uso, de regulamentar a cobrança pelo uso da água bruta. Também é atribuição da ANA o estímulo à constituição de Comitês de Bacia, espaços colegiados de decisão e gestão das águas, previstos no novo modelo de regulação.

A associação entre elementos políticos e institucionais originários de modelos de gestão e projetos políticos distintos gerou uma situação de indefinição em relação à regulação das águas o que terminou por gerar arranjos políticos institucionais híbridos, sendo a implementação da Lei das Águas (Lei 9.433/97) um típico exemplo de como demandas de cunho democratizante podem associar-se em meio a pressupostos e formulações tipicamente neoliberais. Como resultado desta indefinição, após quase duas décadas desde a sua instituição, a Lei das Águas vive uma situação de incompletude e sua implementação oscila

entre a resiliência da aplicação de instrumentos de Comando e Controle herdados do Estado burocrático e a implementação incompleta dos Instrumentos Econômicos de gestão (IEs) típicos do modelo gerencialista. Convive-se, assim, em um contexto político-institucional que, ao mesmo tempo em que desconstrói a estrutura regulatória vigente também se mostra incapaz de realizar plenamente o princípio da universalização do direito à água e combater a escassez.

Uma análise mais abrangente da regulação das águas no Brasil aponta que a implementação da política e seus instrumentos persegue o caminho traçado pela escassez, pois nota-se que, enquanto na região Amazônica, que ainda possui relevante disponibilidade hídrica, a estrutura de gestão é menos complexa (isto é, não conta satisfatoriamente com a implementação do conjunto dos instrumentos de gestão), na região Sudeste e Nordeste (neste caso, onde a histórica situação de falta de água aprofunda-se com o aumento da presença de indústrias e da produção agrícola do chamado agronegócio), esta estrutura de gestão já é mais complexa e encontra-se mais consolidada. A condição de escassez na qual as águas se encontram de maneira cada vez mais profunda, cumpre ressaltar, é aqui entendida não apenas como uma condição natural, mas também como condição para o pleno funcionamento das leis concorrenciais do mercado. Assim, a gestão das águas tem avançado e se mostrado eficiente na garantia da operacionalização de instrumentos de gestão gerenciais e na adoção de princípios do mercado, ainda que este, talvez, não seja o *locus* mais adequado para a regulação deste bem finito e vulnerável.

Por último, os desafios de implementação da Lei das Águas tornam-se ainda mais complexos se considerarmos que o país possui a maior reserva de água doce do mundo, com 5.670 km³, o que corresponde a 53% do potencial total da América do Sul e 12% do total mundial. No entanto, todo esse potencial está distribuído de forma desigual entre as 12 regiões hidrográficas definidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)⁹, pois, enquanto a Região Hidrográfica Amazônica concentra 80% das águas disponíveis (região onde vivem menos de 10% da população do país) as demais regiões dependem de 20% do restante. O resultado é que abundância e escassez de águas convivem juntas, exigindo uma ampla e profunda discussão sobre o significado da condição da água como direito e como bem econômico, fundamentos da nova Lei.

⁹ Regiões Hidrográficas: Amazônica, Atlântico Leste, Atlântico Nordeste Ocidental, Atlântico Nordeste Oriental, Atlântico Sudeste, Atlântico Sul, Paraguai, Paraná, Parnaíba, São Francisco, Tocantins-Araguaia, Uruguai.

3.1 FUNDAMENTOS DA LEI DAS ÁGUAS BRASILEIRA (LEI Nº 9.433/1997)

Tendo em vista a discussão anterior, que ressalta as indefinições políticas e institucionais que permeiam o processo de implementação do atual padrão de regulação das águas, ao apresentarmos, nesta seção, os fundamentos da Lei das Águas, o faremos problematizando as suas contradições e apontando questões e desafios colocados na perspectiva da garantia do direito à água, particularmente em regiões semiáridas como a do Salitre. No contexto de ampliação da participação de representações do setor privado, de usuários e da sociedade civil na gestão pública, a incorporação de Instrumentos Econômicos (IEs) em substituição (ou segundo algumas leituras de forma complementar) aos instrumentos de Comando e Controle passa a ser a marca mais característica do que qualificamos de flexibilização do padrão de regulação das águas, que caminha para completar duas décadas de vigência. Vários foram os desafios enfrentados pelo Estado e pela sociedade no processo de implementação da Lei das Águas, em termos da compreensão do significado dos seus objetivos e fundamentos. O destaque fica por conta do questionamento por parte de segmentos da academia e de movimentos sociais sobre a condição da água como bem econômico que, conforme o artigo primeiro da Lei, figura entre os fundamentos da Política Nacional das Águas, sobretudo considerando que, ao mesmo tempo, a Lei estabelece como objetivo a garantia da disponibilidade de água em qualidade para os diversos usos.

Do ponto de vista operacional, os principais desafios postos estavam relacionados à determinação de estimular os usos múltiplos das águas, como forma de quebrar a preponderância do setor elétrico, em torno do qual foi constituído o Código das Águas, instrumento regulatório vigente até a instituição da Lei das Águas (SILVA; PRUSKI, 2000) – sobretudo nos períodos do aumento da demanda energética provocada pelo incremento da urbanização e da industrialização do país. Além dos instrumentos econômicos como fundamento e dos usos múltiplos como objetivo, a Lei das Águas traz inovações relativas ao modelo de governança, com destaque para a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas pensados para funcionar como uma espécie de “parlamento das águas”, no qual participariam representantes dos governos, dos usuários (dos diversos setores econômicos) e sociedade civil na decisão sobre os usos, sobre a implementação da cobrança pelo uso da água bruta e preços a serem cobrados, ações para conservação, dentre outros temas de relevância para a bacia. A Lei das Águas também inova na definição do espaço a ser objeto de intervenção da Política

com a constituição das bacias hidrográficas como unidade de planejamento e gestão, sobretudo porque o caminho das águas não respeita os tradicionais limites administrativos e políticos de municípios, estados e mesmo do país. Em síntese, a Lei das Águas define entre seus fundamentos:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. (BRASIL, 1997)

A afirmação da dominialidade pública da água é um avanço em relação ao Código das Águas, que associava a propriedade da terra à propriedade das águas. Segundo o Código das Águas, o álveo (superfícies que as águas cobrem) “será público de uso comum, ou dominical, conforme a propriedade das respectivas águas; e será particular no caso das águas comuns ou das águas particulares” (Código das Águas, 1934). A instituição da condição pública do domínio da água implica, por um lado, o exercício do poder do Estado, aproximando da possibilidade de ampliação do acesso, mas por outro, coloca em relevo a seguinte questão: como garantir os usos múltiplos, considerando a propriedade privada da terra e as múltiplas possibilidades de, na prática, ocorrer o uso privativo da água? Afinal, são várias as experiências de impedimento do acesso à água por proprietários de terras, por exemplo, através do barramento e construção de açudes particulares – como tradicionalmente ocorre na região Nordeste – que reflete as múltiplas possibilidades de violação do princípio público da dominialidade da água, a despeito do que reza a Lei (CPT, 2014). O sistemático descumprimento da dominialidade pública das águas – dados da CPT mostram que, somente no ano de 2014, houve 23 conflitos em decorrência de apropriação privada da água e 49 devido a impedimento de acesso devido a construção de barragens e açudes; em 2005 e 2014 foram registrados, em cada caso, 86 e 325 situações de conflitos (CPT, 2014) – sugere que este princípio, que aproximaria a política das águas do exercício de comando e controle pelo Estado (na efetivação da proibição de impedimento do uso das águas) encontra-se extremamente fragilizado.

Já o segundo princípio anunciado pela Lei, aquele que afirma a condição da água como bem econômico associado à sua condição finita (remetendo, portanto, a situações de escassez) é marca da flexibilização da regulação ambiental, no sentido do direcionamento para uma gestão baseada nos princípios do mercado. À luz da discussão anteriormente apresentada sobre o significado da água como mercadoria, a questão central que este princípio inspira é: como compatibilizar a condição pública, universal e a condição de bem econômico, uma vez que aqui, a lógica econômica nos reporta ao embate entre oferta e demanda como elemento regulador da alocação do recurso? Por outro lado, também à luz da discussão anterior, a afirmação da condição econômica fundamenta a precificação da água, que permitiria o financiamento do Estado no exercício de suas atribuições como ente regulador desse bem, tornando-o, ao mesmo tempo, dependente das contribuições dos beneficiários das vantagens do acesso, em particular em situações de escassez.

Segundo dados da Agência Nacional de Águas, entre 2009 e 2012 a cobrança pelo uso das águas nas bacias dos rios federais São Francisco, Doce, Capivari-Jundiá e Paraíba do Sul arrecadou em torno de 170 milhões de reais que foram utilizados para financiar a realização de reuniões dos Comitês, investimento em ações de recuperação dos rios, dentre outros projetos definidos no Plano das respectivas Bacias (ANA, 2013). Além disso, a afinidade entre o Estado e os usuários (e pagantes) de água se revela em situações nas quais são concedidos descontos sobre o preço a ser pago. Na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, por exemplo, o setor agropecuário, maior usuário em quantidade de água, se beneficia de “desconto de 97,5% em relação aos valores cobrados dos demais setores (aplicação do multiplicador Kt, ou seja, são 40 vezes menores que dos demais setores) e, assim, sua contribuição é de apenas 11% do valor total cobrado” (ANA, 2013, p.248). Segundo entrevista realizada com representante da referida Agência esse desconto é resultado da deliberação de um processo de “negociação social” envolvendo os setores participantes do Comitê da Bacia do São Francisco. Como resultado, segundo o entrevistado

tanto os agricultores com mais de 1.000 hectares irrigados (grandes propriedades) quanto os agricultores com menos de 5 hectares irrigados (pequenas propriedades) pagam menos de R\$ 10/hectare/ano pelo uso da água, independentemente da sua eficiência na utilização dos recursos hídricos e independentemente do valor agregado pela água à sua produção.(G.B. representante da ANA).

Estaria o Estado, aqui, aproveitando-se de sua condição de gestor das águas e atuando no sentido de minimizar os custos de operação das firmas? Estaria o Estado, na linguagem da

Nova Economia Institucional, atuando como uma *super firma* em relação aos custos de transação? Finalmente, o princípio que afirma condição da água como bem econômico materializado pelos instrumentos econômicos de gestão tem sido capaz de garantir os usos múltiplos ou, ao contrário, estaria viabilizando a concentração do uso por segmentos mais aptos – seja de arcar com os custos ou de obter vantagens em relação à regulação pelo Estado?

O princípio que afirma os usos múltiplos das águas visa, em tese, a quebra à preponderância do setor elétrico, estimulando a diversificação dos usos entre irrigação, indústria, navegação, piscicultura, lazer, dentre outros. Na prática, trata-se, portanto, da ampliação da concorrência entre setores econômicos demandantes por água, não se observando, adicionalmente, a ampliação do acesso, inclusive com fins econômicos, de segmentos sociais situados em situações econômicas menos favoráveis, a exemplo do que acontece na bacia do Rio Salitre. Afinal, segundo o Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos, em sua mais recente versão (2014), 72% da vazão de água consumida no país (836m³/segundo) foram destinadas à irrigação. Uso animal, abastecimento urbano, uso industrial e abastecimento rural aparecem com 11%, 9%, 7% e 1%, respectivamente. Na prática estes dados revelam a contraditória convivência de situações de farta disponibilidade de água para usos privados (neste caso, em particular, pelo setor de irrigação e de projetos de grande porte), com a falta de água para consumo humano. Como exemplo, na Região Hidrográfica do São Francisco, ao mesmo tempo em que possui a segunda maior demanda de água para irrigação no país, com mais de 250m³/segundo (ultrapassando apenas a RH Paraná) (ANA, 2014a), a questão do abastecimento humano, sobretudo considerando a condição semiárida de grande parte de seus limites, continua sendo um grande desafio.

Ainda no sentido das mudanças em relação aos instrumentos de regulação das águas que vigoravam até a instituição da Lei nº 9.433/1997, a afirmação dos usos múltiplos parece flexibilizar a condição estipulada pelo Código das Águas, que autoriza exclusivamente às empresas brasileiras ou organizadas no Brasil, as autorizações ou concessões de uso das águas. Segundo Gastaldo (2009),

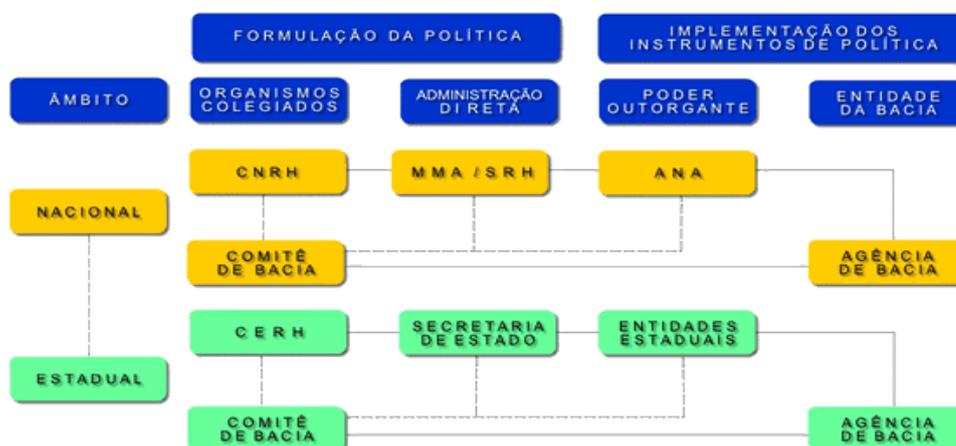
o Código de Águas, ao mudar a relação do Estado com as empresas de geração, estabelecendo princípios reguladores mais rígidos, gerou resistências entre as principais empresas do setor. É oportuno salientar o critério condicionante do artigo 195 do Código, o qual estabeleceu que as 'autorizações ou concessões seriam conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil'. (GASTALDO, 2009, p.38)

No contexto de globalização, a flexibilização da regulação das águas permitiria também a diversificação dos usos em termos setoriais, atendendo ao imperativo da ampliação da concorrência em termos globais que marcou o período de hegemonia neoliberal no país.

A prioridade do uso para abastecimento humano e dessedentação animal em situações de escassez é um princípio da Lei que sugere o exercício do poder regulatório pelo Estado. A grave seca que assolou o semiárido nordestino a partir de 2012 ensejou a definição pela Agência Nacional de Águas (ANA) de atos normativos e a realização de campanhas de fiscalização visando a redução do uso das águas para usos como geração de energia e irrigação, de modo a manter níveis de vazão que garantissem o acesso à água pela população (ANA, 2014a). Por outro lado, este poder regulatório pelo Estado é minimizado quando se percebe ou a ineficiência na fiscalização ou na reparação em situações nas quais danos já foram causados. É o que afirmam relatórios produzidos por organizações internacionais, que alertam para a iminência de falta de água em decorrência de efeitos climáticos e de usos descontrolados do recurso (IPCC, 2014). Outra face dessa flexibilização da regulação se mostra através da ausência de planejamento e de medidas efetivas de prevenção de situações de profunda escassez, reforçada pelos efeitos resultantes do princípio do usuário poluidor pagador, que transfere para o usuário a compensação pelos impactos – e não pela prevenção – dos efeitos de sua atividade produtiva.

O quinto fundamento da Lei das Águas afirma que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O SINGREH é composto pelos elementos apresentados na Figura 2 e no Quadro 2:

Figura 2 – Estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH)



Fonte: MMA (2013).

Quadro 2 – Atribuições dos entes integrantes do SINGREH

Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos	Subsidiar a formulação da Política de Recursos Hídricos e dirimir conflitos.
Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Secretaria de Recursos Hídricos (SRH)	Formular a Política Nacional de Recursos Hídricos e subsidiar a formulação do Orçamento da União.
Agência Nacional de Águas (ANA)	Implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio da União
Órgãos Estaduais	Outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio do Estado.
Comitês de Bacias Hidrográficas	Decidir sobre o Plano de Recursos Hídricos (quando, quanto e para que cobrar pelo uso de recursos hídricos).
Agências de Bacia	Escritório técnico do Comitê de Bacia.

Fonte: elaboração própria, com base em informações da Agência Nacional de Águas (ANA, 2014).

Com essa estrutura organizacional, a Lei das Águas pretende instituir a *gestão integrada* das águas baseando-se na descentralização entre os diversos níveis da Administração Pública e na incorporação da participação da sociedade civil organizada, além dos usuários de águas, como fundamento da elaboração da Lei. O destaque fica por conta da constituição do Comitê de Bacia, previsto para funcionar como o “parlamento das águas”, onde deveriam ser discutidos os processos de implementação – mas não, necessariamente, de formulação – da regulação das águas. Entretanto, no contexto de hegemonia neoliberal, qual o significado da democratização da gestão das águas, em particular, qual o significado e os efeitos da descentralização da gestão para os Comitês de Bacia?

3.2 DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO

É farta a literatura que discute o significado da descentralização no contexto de flexibilização da gestão pública, questionando o significado da gestão local, ou de governo local, como espaço próximo dos cidadãos e, portanto, mais democrático. Refletindo sobre este processo, Francisco de Oliveira (2001) ressalta que, embora a ideia de governo e de desenvolvimento local pudesse criar um “*lôcus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum” ela pode também “inserir-se numa estratégia de descentralização que agrave as desigualdades” (OLIVEIRA, 2001, p.18), sem que, ademais, signifique a ampliação da democracia. Aqui, cabe retomar o argumento utilizado pelos formuladores do modelo das primeiras agências reguladoras norte-americanas

no contexto do *New Deal*, ao reconhecer a incidência de interesses particularistas sobre organismos descentralizados de gestão.

Na experiência de gestão das águas, como considera Martins (2003), “a democracia formal, presente na estrutura dos comitês não resiste às relações de poder estabelecidas nos territórios” (MARTINS, 2003, 37) de modo que, em diversas experiências é possível observar por um lado, inúmeras dificuldades – de ordem estrutural e política – para o exercício da manifestação de interesses divergentes por parte da sociedade civil e, por outro, a captura dos fóruns pelos interesses economicamente dominantes. Como resultado de uma pesquisa realizada pelo Grupo Marca D’Água tem-se, por exemplo, que

Esse tipo de “captura”, já visível na bacia do rio Paraíba do Sul, viria a contradizer a visão de governança por *stakeholders*, a qual pressupõe que interesses variados devem ter a mesma oportunidade de influenciar a política. A chance de captura por grupos economicamente mais influentes é especialmente forte no caso da bacia do Paraíba do Sul, pois trata-se de uma das regiões mais dinâmicas e industrializadas do Brasil, onde os interesses econômicos são poderosos e organizados. (ABERS R.; KECK M., 2004, p.60)

Além disso, a descentralização da gestão não implica necessariamente no compartilhamento do poder de decisão, mas, em muitos casos, apenas a transferência da responsabilidade pela implementação da política, como ficou marcado, por exemplo, na experiência de discussão sobre a transposição das Águas do Rio São Francisco, na qual a decisão do governo federal em realizá-la desconsiderou as opiniões contraditórias expressadas por representantes do Comitê e lideranças sociais. Esta situação revelou o impasse entre a condição de espaço de participação do Comitê e a manutenção do poder de decisão concentrado na instância federal, através do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, revelando uma situação no qual o processo de descentralização do poder sucumbe diante do conflito de interesses, predominando a posição dos grupos econômicos devidamente representados.

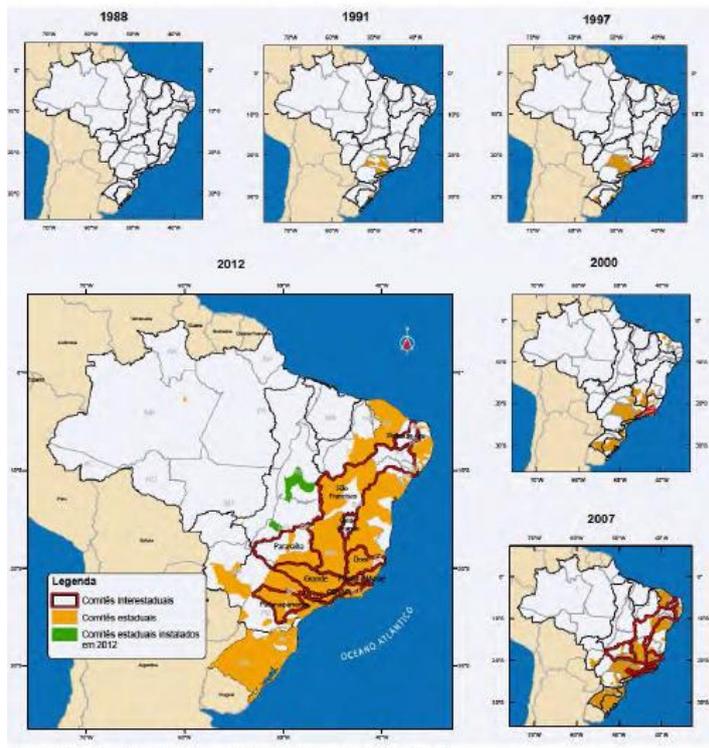
É nesse contexto que organismos multilaterais de financiamento, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, passam a recomendar e a condicionar empréstimos a países periféricos, como o Brasil, à constituição de mecanismos de regulação de conflitos, dentre os quais figuram organismos como os Comitês de Bacia Hidrográfica, previstos na Política Nacional das Águas e implantados com apoio das referidas instituições. Segundo Silva e Pruski (2000), na impossibilidade de solucionar situações de conflitos envolvendo o acesso à água por meio de processos de negociação econômica (conduzidos

pelo mercado envolvendo o dinheiro como instrumento de negociação), mais simples e menos custosos, deve-se recorrer a negociações do tipo político direto envolvendo instâncias colegiadas, como os Comitês de Bacia. Ainda segundo os autores, na falha de tais esferas político-institucionais, deve-se, então, recorrer a instâncias do tipo político-administrativas (envolvendo os governos em suas esferas) e, por último, o ambiente jurídico, para a negociação de situações de conflitos (SILVA; PRUSKI, 2000).

Visto desse modo, os Comitês de Bacia se revelam, tão somente, como espaços funcionais onde devem ser atenuados os conflitos, além de legitimadas as decisões tomadas sobre os diversos interesses que se enfrentam em torno dos usos das águas, e não exatamente como um espaço coletivo de formulação e efetivamente de tomada de decisões. Aqui, portanto, descentralização, participação e democracia não convergem necessariamente, sobretudo se considerarmos, como argumenta Carlos Nelson Coutinho, (2002) que “não há igualdade política se não há igualdade substantiva, igualdade que passa pela esfera econômica” (COUTINHO, 2002, p.26). Isto significa que o exercício democrático se dá através da liberdade, mas também da igualdade de condições para exercê-la, de modo que as assimetrias em termos políticos e econômicos, que permeiam a existência e o funcionamento dos Comitês podem comprometer a possibilidade de constituí-los como espaços efetivamente participativos.

Segundo avaliação do Ministério do Meio Ambiente, desde a instituição da Lei das Águas, houve franco processo de avanço do número de Comitês de Bacias instalados no âmbito dos estados que passou de 29 no ano de 1997 para 194 no ano de 2013 (CONJUNTURA, 2014). No entanto, o relatório reconhece que este número se concentra em quase 30% do território nacional, em particular, nas bacias hidrográficas localizadas no Sul, Sudeste e Nordeste do país, regiões marcadas pela escassez em decorrência do alto consumo, poluição e fatores climáticos, associados à dinâmica dos centros urbanos, além do alto uso de águas em atividades agropecuárias e industriais. Quase a totalidade da região Norte e parte da região Centro-Oeste do país, onde se encontram aproximadamente 80% da água disponível, não possuem, todavia, Comitês de Bacia e respectivas agências (Figura 3).

Figura 3 – Evolução da instalação dos Comitês de Bacia no Brasil (1988-2012)



Fonte: ANA (2013)

A referida ausência é, nesse caso, reveladora da relação entre gestão (e descentralização da gestão) e escassez de águas como elemento propulsor de ações mais efetivas do poder público e usuários de água. Segundo informações do Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, elaborado periodicamente pela Agência Nacional de Águas, os Comitês “vêm se consolidando como o espaço onde as decisões sobre os usos da água são tomadas, sobretudo nas regiões com problemas de escassez hídrica ou de qualidade de água” (CONJUNTURA, 2014, p.230). Por outro lado, a questão que se coloca é: é preciso chegar à situação de escassez para que a gestão possa ser plenamente consolidada?

As contradições do processo de descentralização da gestão das águas sugerem, segundo autores como Dourojeanni e Jouravlev (2002), que estaríamos diante de uma *crise de governabilidade sobre a água* (DOUROJEANNI; JOURAVLEV, 2002). Afinal, diante do poder de incidência de grandes interesses econômicos sobre a gestão, da tentativa de minimização do papel do Estado, sobretudo no equacionamento de situações de conflitos, e no caráter funcional atribuído aos espaços colegiados de decisão “Quem governa a quem na gestão da água”? (DOUROJEANNI; JOURAVLEV, 2002, p.11)

O responsável pela empresa contratada para construir as obras hidráulicas para satisfazer a demanda de água? A entidade da bacia, se existe alguma, a autoridade de águas do governo nacional ou central ou os governos locais? A direção de uma empresa que decide investir em certo lugar em uma atividade de alto consumo de água em quantidade, qualidade ou alteração de fluxos? É responsabilidade do governo que estimula este tipo de investimento nesses lugares e que não consultou se havia água? O prefeito que decide ampliar os limites urbanos de sua cidade ou de construir uma via para automóveis sobre ou debaixo do curso de um rio? A empresa fornecedora de água potável que decide ampliar sua rede de distribuição ou de coleta e tratamento de águas servidas? O mercado de água puro e simples, sem maior regulação de tal forma que o usuário de maior rentabilidade compre água que requer suas finalidades sem se importar com os efeitos em terceiros ou no ambiente?. (DOUROJEANNI; JOURAVLEV, 2002, p.11, livre tradução da autora)

Questões dessa natureza impõem a necessidade de refletir sobre o discurso entusiasta e legitimador da participação na descentralização da gestão das águas, sobretudo se recordarmos o conteúdo ideológico que inspirou a elaboração da Lei das Águas no contexto de reforma do Estado, cuja tônica era a necessidade de reestruturação do Estado burocrático e implementação de um modelo gerencialista de gestão dos recursos ambientais no país. A instrumentalização da participação da sociedade através da delegação de implementação da política (e não necessariamente em seu processo de formulação), associada à fragilidade do poder local em relação à incidência do poder econômico, contribuem para a despolitização das relações que se processam no âmbito dos espaços de gestão das águas sob o domínio dos princípios e das regras do mercado.

Associado a isso, a inserção de instrumentos econômicos na regulação das águas como sendo tecnicamente eficientes e pretensamente neutros termina por obscurecer a dimensão propriamente política dos conflitos que envolvem o direito à água e à expressão de “prováveis” dissensos, por exemplo, entre os interesses de corporações transacionais para as quais a água constitui-se como objeto de acumulação e interesses de pequenos produtores ou do cidadão comum. Afinal, o que os unifica e o que os separa no que diz respeito ao acesso à água? Como os instrumentos de gestão previstos na Lei contribuem ou dificultam a afirmação da dimensão propriamente política e democratizante da regulação das águas? A resposta a essas questões pressupõe, inclusive, uma reflexão mais consistente às diferenças regionais no que diz respeito à capacidade organizativa e propositiva dos distintos segmentos e classes sociais. O fato é que as assimetrias no processo de implementação da Lei e dos seus instrumentos têm também um caráter regional, expressão, como considera Francisco de Oliveira (2001), nas diferenças estruturais nos processos de constituição da sociedade brasileira, nas diferentes lógicas de acumulação em um país continental como o Brasil.

3.3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO DAS ÁGUAS

Os instrumentos de gestão dos recursos hídricos definidos pela Lei das Águas são os Planos de Recursos Hídricos ou Planos de Bacia Hidrográfica, o Enquadramento de Corpos de Água, a Outorga dos direitos de uso, a Cobrança e o Sistema de Informações. Os Planos de Recursos Hídricos definem as prioridades de uso da água na bacia, e sua elaboração deve ser fruto de um pacto sobre o uso das águas. Segundo a Lei das Águas, a elaboração dos planos de bacia deve ser, necessariamente, um processo participativo, sendo o Comitê de Bacia um elemento estratégico. Cabe ao Comitê aprovar o Plano de Bacia e acompanhar sua execução, definir metas de qualidade de água dos corpos d'água, bem como os limites, critérios e prioridades de outorga, além de definir os mecanismos (e sugerir preços) da cobrança pelo uso da água. O Enquadramento define a qualidade da água desejável, a outorga administra a demanda, a cobrança tem como objetivo viabilizar financeiramente a gestão. O sistema de informação, fundamentar a gestão. Em síntese, conforme artigo 5º da Lei, são instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I) os Planos de Recursos Hídricos; II) o enquadramento dos corpos de água; III) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; IV) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; V) o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (BRASIL, 1997).

3.3.1 Plano de Recursos Hídricos

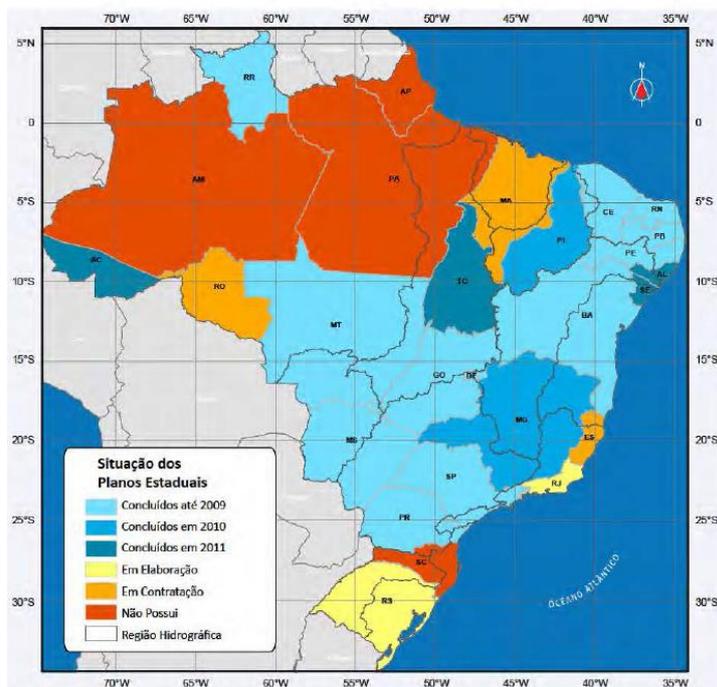
Segundo a Política Nacional de Águas, o Plano de Bacia é o instrumento que tem como objetivo “definir uma agenda de recursos hídricos nacional, estadual ou de determinada bacia hidrográfica, buscando-se estabelecer um grande pacto pelo uso da água no país” (ANA, 2009, p.190). O planejamento da gestão das águas é uma herança do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), ainda no início dos anos 80, que destacava “a definição e a implementação de uma sistemática permanente de planejamento, avaliação e controle do uso múltiplo integrado dos recursos hídricos” (ANA, 2013, p.279). A atividade de planejamento pode ser considerada como própria de atividades típicas de comando e controle que, nesse caso, persiste no contexto do novo padrão de regulação das águas. A elaboração do

Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) teve início ainda o ano de 1996, tendo sido retomado em 2005, concluído e aprovado em 2006 (ANA, 2013). Em sua primeira versão, o PNRH elaborou ações emergenciais de curto, médio e longo prazo visando atender aos seguintes objetivos:

- (i) melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e em quantidade; à (ii) redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos críticos hidrológicos e à (iii) percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante. (ANA, 2013, p. 279)

O PNRH deve ser revisado a cada quatro anos, acompanhando a vigência do plano plurianual e diretrizes orçamentárias. Assim, o primeiro Plano foi revisado e lançado contendo os desafios para a implementação da Política Nacional das Águas para os anos 2012-2015, tendo contado com diversas atividades de discussão com a sociedade em todos os estados. No âmbito dos estados, segundo o documento *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil*, 16 das 27 Unidades da Federação já elaboraram seus Planos, e outros 4 estão em fase de elaboração (Figura 4).

Figura 4 - Situação da implementação dos Planos Estaduais de Recursos Hídricos (2012)



Fonte: ANA (2013).

Segundo o referido Relatório, os Planos Estaduais de Recursos Hídricos (PERH) possuem complexas atribuições. Tais Planos

harmonizam entre si os planos de recursos hídricos das bacias, quando esses existem, e suprem momentaneamente a ausência dos que ainda faltam, mas não os substituem. Caracterizam e avaliam as bacias estaduais; examinam os investimentos previstos nas esferas federal, estadual e municipal; adaptam iniciativas estaduais a programas federais; reconhecem conflitos entre usuários e propõem encaminhamentos para superá-los; realinham prioridades, criando uma escala estadual que leve em conta as proposições dos planos das bacias e as hierarquizações ali contidas; consolidam fontes de recursos e integram as várias ações em um programa estadual de investimentos em recursos hídricos. (ANA, 2013, p.285)

Já no âmbito das bacias hidrográficas, até o ano de 2012, foram identificados 100 estudos de planejamento de recursos hídricos, sendo que os mesmos estão concentrados em poucos estados: enquanto a cobertura dos planos de bacia nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco envolvem todo o território, 15 estados não possuem nenhum plano de bacia nos rios que correm dentro dos seus limites, como Bahia, Piauí, Maranhão, Sergipe e Rio Grande do Norte na região Nordeste e Paraná, na região Sul. Na região Centro-Oeste e na região Norte não há registro de planos de bacias em rios de domínio dos estados (ANA, 2013). No caso da bacia do rio Salitre, no ano de 2002, a Universidade Federal da Bahia, através do Grupo de Recursos Hídricos (GRH), elaborou um amplo diagnóstico sobre a bacia, considerando questões relacionadas ao balanço hídrico, acesso da população à saneamento básico, além de questões envolvendo a dinâmica sociopolítica da região (PLANGIS, 2002). Este Plano deveria ser utilizado como embrião do Plano de Bacia, estimulando a constituição e funcionamento do seu Comitê. No entanto, atualmente, embora formalmente constituído, o Comitê do Salitre não tem tido regularidade em seu funcionamento, bem como não tem sido apontado como espaço de encontro e decisão, sobretudo nas situações de conflito.

Além do Plano Nacional, dos Planos Estaduais e dos Planos de Bacias, a Política Nacional das Águas também prevê a elaboração dos planos de bacias interestaduais, isto é, aquelas bacias cujos limites ultrapassam mais de um estado, como a bacia Tocantins-Araguaia, do São Francisco, Paraíba do Sul, Rio Doce, dos Rios Piracicaba, Jundiá e Capivari e do Rio Verde Grande, que já tiveram seus Planos elaborados. Somados, estes Planos correspondiam a uma cobertura de 51% do território nacional. Suas projeções variam entre 10 e 30 anos de alcance (ANA, 2013).

Segundo a Agência Nacional de Águas, é importante observar que alguns planos (em especial Planos Estaduais), por terem sido elaborados anteriormente à consolidação da Lei Federal nº 9.433/1997, não estão conectados com os princípios e diretrizes do novo marco regulatório do setor, sendo pouco avançados em termos de identificação e elaboração de proposições para os principais problemas da bacia. Além disso, em avaliações anteriores, a Agência constatou como desafios nos processos de elaboração dos Planos, a necessidade de recursos financeiros para implementá-los, a necessidade de adequação de modelos de gestão considerando a diversidade e complexidade das bacias e seus principais problemas e a efetiva incorporação da participação das partes interessadas (ANA, 2009).

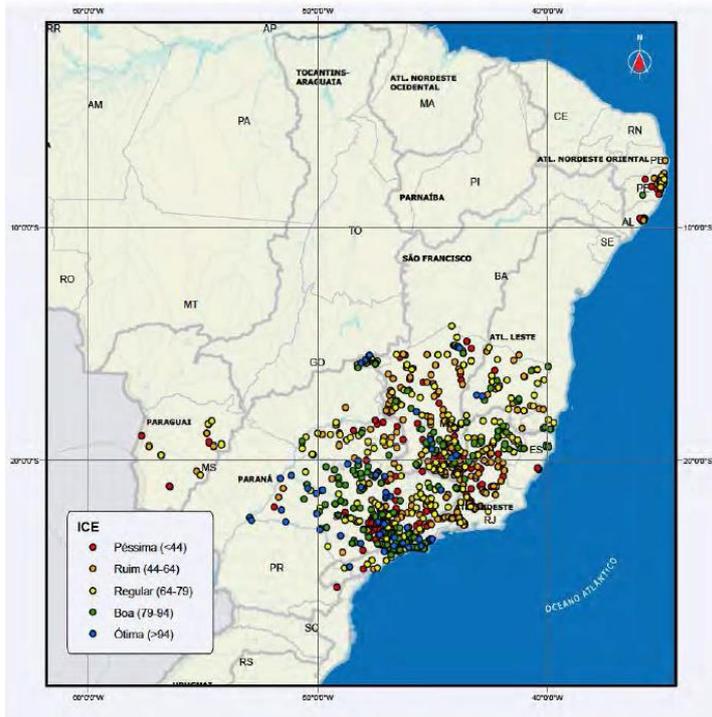
3.3.2 Enquadramento dos corpos de água

O enquadramento é a definição de metas de qualidade da água, considerando, segundo o texto da Lei, “a compatibilidade com os usos mais exigentes a que forem destinadas” (BRASIL, 1997). O enquadramento implica na seleção de parâmetros, com o objetivo de monitorar e estimular a redução da carga poluente e a melhoria da qualidade da água. O enquadramento tem como seus pressupostos a capacitação técnica dos comitês de bacia, órgãos gestores e representantes da sociedade civil, além da implantação de redes de monitoramento da qualidade das águas. Além disso, segundo a ANA (2014), de acordo com o Art. 3º da Resolução CNRH nº 91/2008, “a proposta de enquadramento deverá ser desenvolvida em conformidade com o Plano de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica, preferencialmente durante a sua elaboração” (ANA, 2014a). A distância entre a meta de qualidade estabelecida pelo enquadramento e a condição dos corpos d’água é medida pelo Índice de Conformidade ao Enquadramento (ICE). Segundo a ANA (2013), nestes estados que contam com ações de enquadramento os pontos analisados apontam que

44% se encontram em condições ótimas, boas ou regulares do ICE, nas quais se considera que a qualidade da água ainda está protegida. Por outro lado, 56% dos pontos de monitoramento apresentam condições ruins ou péssimas do ICE, indicando que com frequência os padrões de qualidade estabelecidos pelo enquadramento não são atendidos. (ANA, 2013, p.304)

Os pontos de captação de água para avaliação do ICE podem ser visualizados na Figura 5, com destaque para a grande concentração na região Sudeste do país.

Figura 5 – Pontos de Avaliação do Índice de Conformidade ao Enquadramento (ICE)



Fonte: ANA (2013)

As razões para os indicadores desfavoráveis estão, no caso das áreas urbanas, pelo lançamento de efluentes líquidos, tratados e sem tratamento e, no caso de áreas com menos densidade populacional devido ao desmatamento e inadequado manejo do solo. Estes dados, embora relevantes, refletem apenas a situação da utilização deste instrumento nos estados da região Sudeste e em alguns pontos do estado de Pernambuco, Alagoas e Mato Grosso do Sul (Figura 5) (ANA, 2013). Isso significa que, mesmo revelando o estado dramático de conservação da qualidade das águas, o que demandaria uma ação mais assertiva em relação à definição de parâmetros de qualidade das águas, a implementação do enquadramento ainda é bastante incipiente no país, desde a sua instituição como instrumento de gestão. Essa ausência do enquadramento dos corpos de água também ocorre na Bacia do rio Salitre, apesar dos estudos iniciais elaborados pelo GRH/UFBA, que apontaram a necessidade de avançar na implementação do instrumento devido ao desajuste observado entre a qualidade das águas e seus múltiplos usos (PLANGIS, 2002).

Em documento anterior, a ANA reconhece ainda que no país, “na maior parte dos casos, o processo de enquadramento contou com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil e dos usuários” (ANA, 2009, p.190). Esse é um elemento indicativo da não prioridade

dos instrumentos de comando e controle diante da premência da implementação da cobrança, por exemplo, muito mais avançada, como será visto a seguir.

3.3.3 Sistema de Informação

O Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e tem como objetivo reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil. Como instrumento de apoio ao planejamento e gestão das águas, o SNIRH contém dados e informações sobre a situação das águas no Brasil e do nível de implementação do SINGREH. O Sistema de Informações é subdividido em três subsistemas: os de inteligência (integradores), os finalísticos e o de apoio. Em conjunto, estes subsistemas fornecem informações para “o planejamento e outorga, além de centralizar o processo de planejamento da operação hidráulica dos reservatórios, a fim de possibilitar o uso adequado dos recursos hídricos em suas múltiplas finalidades” (ANA, 2014a, p.272). Os subsistemas são alimentados por dados da rede hidrográfica do país, dados referentes à disponibilidade hídrica, além de informações referentes à gestão, produzidas de forma descentralizada por órgãos gestores estaduais e comitês de bacias.

É através do SNIRH, por exemplo, que se produz e disponibiliza informações do Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH) além de dados relativos à outorga e cobrança pelo uso da água. Ainda assim, persistem o desafio de contar com séries históricas e dados consistentes nas esferas estaduais. Segundo o documento Conjuntura (2009), o Sistema padecia de limitações como “sistemas de apoio à decisão e outros elementos o que dificulta a integração da política nacional e aquisição de elementos para análises e diagnósticos” (ANA, 2009, p.193). Como resultado, tem-se que a maior parte das informações disponíveis pelo Sistema de Informações concentra-se nos estados onde a implementação da Lei encontra-se mais avançada, como nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, reafirmando a necessidade de chamar a atenção para as condições sob as quais as decisões relativas aos usos das águas estão sendo tomadas, em particular nas regiões com maior disponibilidade de água, que, no entanto, ainda carecem de maior aprimoramento dos instrumentos de gestão.

3.3.4 A Outorga

A outorga é o instrumento através do qual o poder público autoriza o direito de uso da água. O modelo de outorga adotado pela Lei das Águas é do tipo controlada (ou administrativa) através do qual o poder público outorgante transfere o direito de uso e não de propriedade, definindo o prazo de concessão, vazão máxima permitida e prioridades para o uso (LANNA; RIBEIRO, 2001). Segundo a Lei, em seu artigo 18, “A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso” (BRASIL, 1997). Diferentemente de outras modalidades de outorga utilizadas em experiências de gestão das águas, como a outorga do tipo ripária (através da qual o proprietário da terra exerce o domínio da água) e a outorga comercializável (cujo direito de uso pode ser livremente comercializável, a outorga administrativa, tal como concebida pela Lei das Águas, determina que qualquer alteração quanto aos usos deve ser submetida à aprovação do poder outorgante (LANNA; RIBEIRO, 2001). Além disso, segundo a Lei, o poder público poderá suspender a outorga nas seguintes circunstâncias:

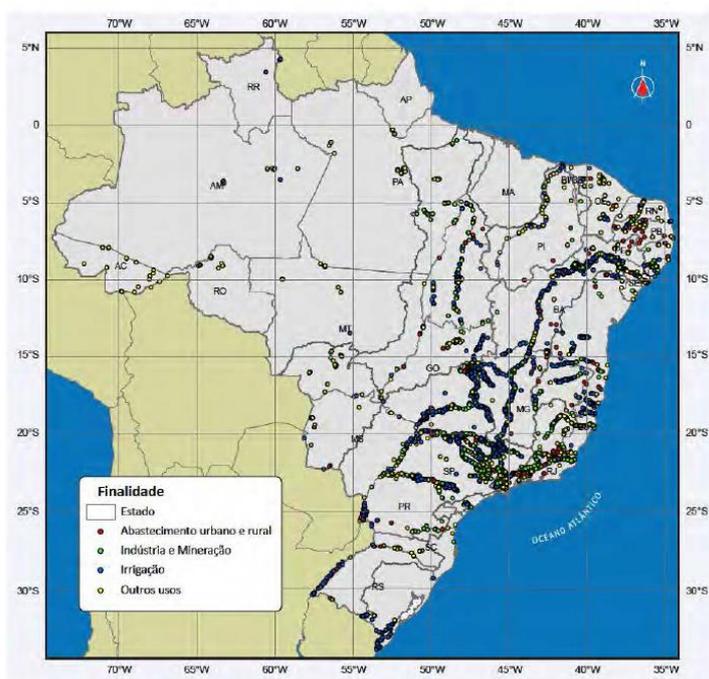
- I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;
- II - ausência de uso por três anos consecutivos;
- III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
- V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água. (BRASIL, 1997)

A concessão de uso incide sobre os usos consuntivos tanto em termos quantitativos, através do consumo de água, como qualitativos, quando corpos hídricos são utilizados para diluição de esgoto sanitário e efluentes líquidos originados de atividades industriais. Segundo a Lei das Águas, em seu artigo 13º, “Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso” (BRASIL, 1997). No entanto, é preciso lembrar o caráter incipiente destes instrumentos como visto anteriormente. Portanto, como definir a outorga em regiões e bacias hidrográficas que não possuem seus Planos elaborados? Como garantir o cumprimento das

condições para a concessão de uso, se a maior parte dos cursos de água do país ainda carecem do enquadramento?

Segundo o Relatório da Conjuntura de Recursos Hídricos (2013), até julho de 2012 havia sido emitidas 204.607 outorgas no país (Figura 6), totalizando a concessão de direito de uso de 7.439,14 m³/s sendo que, deste total, 44% foi destinado para uso na irrigação, com destaque para os estados de Mato Grosso, São Paulo e Tocantins (ANA, 2013).

Figura 6 – Pontos e captação referente a outorgas emitidas em rios de domínio da União (2012)



Fonte: ANA (2013).

Em termos de Região Hidrográfica, em documento anterior registrava-se as RHs Atlântico Sul, São Francisco, Tocantins-Araguaia e Uruguai como maiores demandantes de vazão para a irrigação (ANA, 2009). Ainda segundo o Relatório no campo das concessões para o setor da irrigação

merece destaque a Resolução nº 461/2001, que outorgou, no Rio São Francisco, 17 empreendimentos públicos de irrigação da Codevasf: Itiúba, Nilo Coelho, Curuçá, Maniçoba, Tourão, Mandacaru, Betume, Bebedouro, Cotinguiba-Pindoba, Jaíba, Boacica, Pirapora, Propriá, Marituba, Jacaré-Curituba, Gorotuba e Estreito. O volume anual outorgado para esses projetos é de 1,9 bilhão de metros cúbicos, sendo o maior projeto o Jaíba, com volume anual de 410 milhões, e o menor, o de Pirapora com 11,1 milhões. (ANA, 2013, p.325)

O elevado consumo de águas por empreendimentos onde se pratica a agricultura irrigada tem sido objeto de conflitos envolvendo comunidades e municípios que utilizam as águas (geralmente de reservatórios) para abastecimento, com destaque para regiões no entorno do rio São Francisco, que combinam a intensa atividade de irrigação com condições climáticas propensas a severas estiagens. Visando solucioná-los, a ANA tem estimulado ações que visam combinar as orientações da Agência sobre as condições para concessão dos usos com a descentralização das decisões sobre os usos das águas através da implantação de marcos regulatórios e de processos de alocação negociada das águas. Como marco regulatório, a Agência compreende “um conjunto de regras gerais sobre o uso da água em um curso d'água, definidas pelas autoridades outorgantes com a participação dos usuários de recursos hídricos, que passa a valer como um marco referencial de regularização dos usos da água do curso d'água” (ANA, 2013, p. 328) Já a alocação negociada de água “pode ser vista como um processo no qual os usuários de determinada fonte hídrica se reúnem para decidir, com base nas previsões da disponibilidade hídrica nos meses subsequentes às chuvas, quanto de água poderá ser utilizada por cada usuário ou setores usuários ao longo de determinado tempo, geralmente o período seco”. Esta metodologia foi utilizada para solucionar conflitos envolvendo usuários das águas das represas de Mirorós e Truvisco (município de Rio do Antônio, Bahia), na Bacia do Rio São Marcos (que perpassa os estados de Goiás e Minas Gerais) e na Bacia do Rio Paranã (Goiás) e em outras regiões do país.

Recentemente a Agência Nacional de Águas realizou campanhas de regularização de volumes outorgados visando a emissão dos boletos da cobrança naquelas bacias, onde este instrumento já se encontra implementado. De maneira geral, o Relatório produzido pela Agência sobre esta ação aponta a prática de constituição de reserva hídrica por parte de usuários de água interessados em garantir a segurança da disponibilidade de águas para os seus empreendimentos (ANA, 2011). Essa prática se dá através da solicitação de outorgas de vazões acima da necessidade real, prática que impede o bom planejamento da gestão das águas e distribuição dos usos ao longo da bacia, inclusive para outros usuários na instalação de novos empreendimentos. Desse modo, segundo a Agência Nacional de Águas, é a implantação da cobrança pelo uso da água bruta que efetivamente contribui com a definição mais precisa do total consumido, pois com a cobrança, “os usos declarados tendem a um patamar mais real e aceitável” (ANA, 2011, p.22).

Entretanto, ressalta-se que não se pode atribuir a esta alteração a redução real dos volumes captados, e sim a uma adequação das outorgas aos usos reais (ANA, 2011). Isso

significa que a cobrança não levou à redução da captação de águas, mas tão somente o redimensionamento do total outorgado. Esse redimensionamento se deu através de um processo de regularização dos usos das águas com validação das informações provenientes do banco de dados do CNARH – Cadastro Nacional dos Usuários de Recursos Hídricos (parte do Subsistema de Regulação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos – SNIRH), que contou somente com a adesão de 24% dos usuários, mas que, por sua vez, correspondem a 85% do montante originalmente calculado para os valores de cobrança.

A outorga é mais um instrumento que pode ser associado ao exercício de comando e controle, sobretudo pela relação do instrumento com a dominialidade da água pelo Estado, o que define a sua modalidade administrativa, não sendo passível, portanto, de transferência de propriedade do uso da água, além de condicionar os usos à aprovação do poder público outorgante. No entanto, o que se percebe é que, diante da fragilidade na implementação do conjunto dos instrumentos de gestão, a outorga torna-se tão somente funcional à implementação da cobrança, sobretudo pela sua condição complementar em relação à definição do total a ser pago (e arrecadado) com este instrumento tipicamente econômico.

3.3.5 A Cobrança

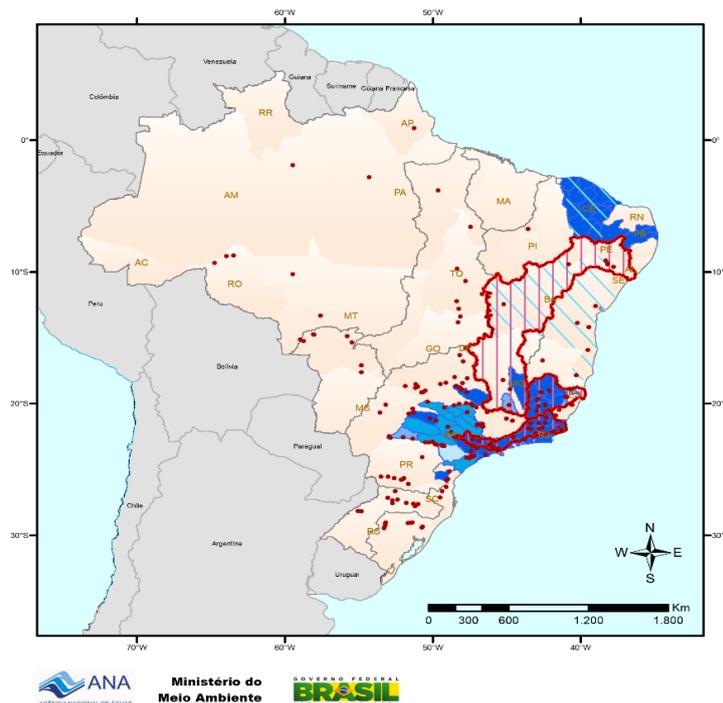
A cobrança pelo uso da água bruta é o instrumento que materializa o princípio que atribui à água valor econômico, além de pôr em prática o princípio da internalização das externalidades ao atribuir preços a serem pagos pelo consumo e pela utilização das águas como veículo de diluição de cargas poluentes resultantes, sobretudo de atividades industriais e esgotamento sanitário. Segundo a Lei das Águas, em seu artigo 19, são objetivos da cobrança:

- I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
 - II - incentivar a racionalização do uso da água;
 - III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.
- Art. 20. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei (BRASIL, 1997)

A implementação da cobrança é desigualmente distribuída entre as diversas regiões do país. Entre as 12 regiões hidrográficas onde correm rios de domínio da União foi implementada a cobrança pelo uso da água bruta nas bacias do rio Paraíba do Sul (2003), dos

rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (2006), do rio São Francisco (2010) e do rio Doce (2011). No âmbito dos estados, a cobrança já está implementada em todas as bacias hidrográficas do estado do Rio de Janeiro, em grande parte das bacias dos estados de São Paulo e de Minas Gerais. Ainda estão pendentes de regulamentação ou de implementação, a cobrança em bacias dos estados do Espírito Santo e na Paraíba. No estado do Ceará, a cobrança pelo uso da água bruta está instituída desde 1996, tendo sido uma das experiências que inspiraram a elaboração da Lei federal. Na Bahia, a cobrança pelo fornecimento de água bruta ocorre somente em reservatórios administrados e operados pela Companhia de Infraestrutura Hídrica e de Saneamento da Bahia – CERB e possui característica de tarifas, sendo os recursos arrecadados utilizados na operação e manutenção destes mesmos reservatórios (CONJUNTURA, 2013). No âmbito das bacias estaduais, na Bahia, a cobrança ainda não foi implementada. A Figura 7 ilustra a atual situação da implementação da cobrança nos estados e nas bacias de rios de domínio da União.

Figura 7 – Situação atual de implantação da Cobrança pelo Uso das Águas



Fonte: ANA (2013).

Os pontos em vermelho referem-se ao pagamento via compensação financeira pelas Usinas Hidrelétricas de Energia (UHE), onde a cobrança foi iniciada com a Lei nº 9.984/00. Em azul escuro, as experiências estaduais de implantação da cobrança, e delimitado em vermelho, as experiências em rios de domínio da União. Os outros tons de azul referem-se à

cobrança aprovada, porém aguardando regulamentação ou implementação. A visualização deste mapa nos permite identificar de imediato a concentração regional da implantação da cobrança com destaque para aquelas áreas onde a escassez se faz mais presente seja pela condição semiárida (como no estado do Ceará) ou pela degradação dos cursos d'água, em particular nas regiões Sul e Sudeste, onde há maior adensamento populacional além da forte presença de atividades industriais.

A cobrança se justifica, em primeiro lugar, por permitir o financiamento do sistema de gestão das águas através da “remuneração pelo uso de um bem público, cuja receita é uma renda patrimonial, ou da União ou do Estado sob qual está o domínio da água” (ANA, 2013, p.240). Segundo o relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos (ANA, 2013), somente no ano 2012, “foram cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União R\$ 60,4 milhões de 1.563 usuários, sendo que 5% destes usuários são responsáveis por 90% do valor cobrado” (ANA, 2013, p.248). Somente na Bacia do Rio São Francisco, onde predomina o uso da água pelo setor agropecuário, foram arrecadados com a cobrança no ano de 2012 o equivalente a R\$ 21,8 milhões. Este setor, juntamente com o Programa de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, empreendimento do Ministério da Integração Nacional, representam 5% dos usuários e, no entanto, respondem por 93,5% da receita obtida pela cobrança na bacia, revelando a dependência dos recursos oriundos de grandes empreendimentos (ANA, 2011).

A cobrança nas Bacias PCJ gerou R\$ 18,2 milhões (sendo 93% sobre os usos quantitativos – captação, consumo e transposição e 7% pelo lançamento de carga orgânica) e na Bacia do Rio Doce, em 2012 foram arrecadados R\$ 10,3 milhões, dos quais, 74% correspondem ao setor industrial. A maior parte da cobrança na bacia incide sobre a captação e transposição (com destaque para a transposição para o Rio Riacho, no município de Aracruz, norte do Espírito Santo, realizada pela Fíbria – empresa de Papel e Celulose – que responde por 59% do que é arrecadado), enquanto o uso para lançamento de carga poluente corresponde a 13% (CONJUNTURA, 2013). Na Bacia do Rio Paraíba do Sul, que abrange os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, foram arrecadados R\$ 10,1 milhões com a cobrança principalmente dos setores de saneamento, indústria e mineração de areia (CONJUNTURA, 2013).

No total, a arrecadação com cobrança pela ANA e por órgãos gestores estaduais propiciou, desde o início da implementação do instrumento, a arrecadação de R\$ 1.115.038.499,00 (ANA, 2014a) que, somados à contrapartida do setor elétrico, alcança uma

cifra próxima a 2 bilhões de reais. No entanto, continua havendo uma importante restrição ao cumprimento amplo das obras, medidas e ações planejadas para o setor de recursos hídricos por conta do contingenciamento de recursos financeiros que tem ocorrido anualmente (ANA, 2009). Somente no ano de 2013, 47% dos recursos arrecadados com a cobrança pelos estados e pelas agências de bacias de domínio da União foram contingenciados (ANA, 2014a). O contingenciamento dos recursos arrecadados pela União passou a se constituir em um entrave à descentralização e autonomia do organismo de bacia propostas pelo próprio SINGREH e à aplicação dos recursos arrecadados nas ações definidas nos Planos de Bacia, em geral relacionadas à preservação e à recuperação das bacias hidrográficas. Além disso, o contingenciamento revela a dependência do governo federal dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso das águas, sobretudo a dependência de grandes empreendimentos, posto que, como vimos, poucos usuários são responsáveis pela maior parte da receita das bacias.

Em segundo lugar, a cobrança costuma ser justificada como meio de estimular o que se convencionou chamar de uso racional (o pagamento pelo bem promoveria a tomada de consciência de seu “real valor”), o combate ao desperdício e o desenvolvimento de novas tecnologias menos intensivas no uso da água e menos poluidoras. No entanto, o primeiro estudo sobre o impacto da implementação da cobrança, realizado na bacia do rio Paraíba do Sul, contraria tais pressupostos. Segundo o relatório produzido, considerando o universo de 149 empreendimentos que foram cobrados desde 2003 (e que correspondem a aproximadamente 85% do volume captado e 85% do valor da cobrança), não houve alterações significativas no volume captado. Em relação ao volume de água consumido entre os anos de 2003 e 2011, o relatório aponta que “com relação ao setor industrial, houve um crescimento de 90%. Quanto ao setor de saneamento, pode-se observar uma tendência de pequena redução no consumo” (AGEVAP, 2014, p. 44). Cumpre ressaltar que, nesta análise, os usos pesquisados dividem-se de forma aproximadamente paritária entre o setor industrial e o setor de abastecimento de água. Já em relação ao lançamento de carga orgânica, o setor de saneamento contribuiu com 91%, e o setor industrial foi responsável por 9% do total lançado. Segundo o relatório, neste caso, com a implementação da cobrança, obteve-se uma redução de 36% no lançamento pelo primeiro setor e uma redução de 23% no mesmo período pelo segundo (AGEVAP, 2014).

A diferença na tendência de evolução dos usos, em particular, no setor industrial de aumento do consumo e redução do lançamento, pode ser explicado pelo peso adicional da cobrança pelo lançamento de efluentes que, na bacia, está estipulada em R\$ 0,0763/kg de

DBO enquanto o custo do volume consumido é de 0,0218/m³. Por outro lado, é importante ressaltar que tanto a redução do lançamento de carga orgânica pelo setor de saneamento como o aumento do consumo pelo setor industrial sugerem que o estímulo ao uso racional se faz mais presente nos usuários comuns e em menor proporção nos usos pelos empreendimentos privados, em geral, de grande porte, como Votorantim, Instituto Aço do Brasil, Companhia Siderúrgica Nacional, Usina Santa Cruz, Cervejaria Brahma, Sud Chemie do Brasil, Basf, Crylor Ind.Com.de Fibras Têxteis, Nobrecel Celulose e Papel, Petrobrás, somente para citar as maiores entre as centenas de firmas do setor industrial que captam e consomem água da bacia (COPPETEC, 2014). Como conclusão, o estudo aponta que “embora haja crença de que a cobrança induzirá os usuários a adotarem medidas para racionalizar o uso da água, ela ainda não é fator indutor ao uso racional” (AGEVAP, 2014, p. 66).

Ironicamente, o estado de São Paulo, que depende das águas da bacia do Paraíba do Sul tem passado por uma severa crise de abastecimento hídrico, sendo que, sobre este tema, a ANA divulgou um encarte especial (ANA, 2014c). Em entrevista recente pelo contexto de acirramento da escassez de águas no abastecimento de cidades paulistas, o presidente da ANA, Vicente Andreu, afirma que “não há vilões na utilização da água, não podemos chegar no discurso de que o vilão é a indústria ou a agricultura (...) “Cortar a indústria e a irrigação aparenta solucionar o problema da água, mas tem os impactos que isso vai causar na população. A lei diz para priorizar o consumo humano, mas não lavando o carro, enchendo piscina” (EBC, 2015, p. 01). Mesmo não se tratando de eleger vilões, é fundamental considerar que há profundas discrepâncias entre os usos das águas e que a redução do consumo doméstico pode não ser suficiente para solucionar situações de escassez. No mesmo período da referida declaração, oito empresas possuíam autorização para captar uma quantidade de água duas vezes maior que a quantidade utilizada para abastecer o município de Campinas, que possui 1,1 milhão de habitantes nas bacias do sistema Cantareira, pivô da crise de águas vivida pelo estado de São Paulo desde o ano de 2014 (FSP, 2015). Ainda na recente experiência paulista, constatou-se que a Companhia de Saneamento Básico de São Paulo (Sabesp) autorizou a redução de 75% da tarifa de água paga por 537 empresas. Entre estas, 42 consumiam 1,8 bilhão de litros, o equivalente ao consumo de mais 115.000 famílias (El País, 2015). Os conflitos pela água que emergem na experiência paulista, portanto, sugerem mais do que uma situação conjuntural, resultado de um longo período de estiagem, mas os efeitos de um modo de distribuição e de gestão das águas que beneficia interesses privados vinculados a setores empresariais e da indústria em detrimento da universalização do acesso.

Este estudo é revelador da contraditória afirmação da eficiência da cobrança no estímulo ao que se convencionou chamar de uso racional, e põe em questão a validade do velho ditado de que quando pesa no bolso, pesa na consciência, além de pôr em questão a atribuição a mecanismos típicos do mercado, à eficiência na alocação dos recursos. Ao indicar que a maior diminuição do consumo ocorreu no setor de abastecimento de água, os resultados do estudo sugerem que, diante de uma crise, a população tende a ser compelida a assumir os custos sociais dos efeitos que, na verdade, são produzidos em larga escala pelos empreendimentos econômicos de grande porte, sobre os quais o peso da cobrança foi insignificante em termos do estímulo à diminuição do consumo.

A implementação da Política das Águas está em curso e a discussão sobre a regulação das águas no país, com seus distintos desdobramentos regionais, permite identificar múltiplos interesses, além dos limites e desafios da gestão das águas. Embora afirme como um de seus fundamentos que a água é um bem de domínio público, o fundamento que, por outro lado, afirma ser a água dotada de valor econômico – que se materializa, entre outras formas, na implementação dos instrumentos econômicos – se impõe ao mesmo tempo em que se acirram as desigualdades no acesso à água e à sua gestão, além da escassez. Desse modo, é preciso enfrentar o desafio de construir modelos de gestão capazes de garantir o planejamento dos diversos usos, considerando a garantia da universalização deste bem finito, vulnerável e essencial à vida. Nesse desafio reside a necessidade da produção de um tipo de conhecimento que tenha como pressuposto a dimensão política da regulação e que permita reconhecer as desigualdades no acesso às águas e os conflitos pelas águas, não apenas como produto da relação entre disponibilidade, custos, oferta e demanda, mas sobre a perspectiva do direito universal e da superação das desigualdades sociais.

4 REGULAÇÃO DAS ÁGUAS E CONFLITO

No atual contexto de avanço de um modelo de regulação das águas baseado em princípios e instrumentos tipicamente privados que se sobrepõem aos tradicionais instrumentos de comando e controle, o esforço de implementação da gestão das águas não tem sido suficiente para equacionar o quadro de degradação e escassez. Além disso, a fragilidade das instâncias participativas nos processos de tomada de decisão somada à flexibilização dos instrumentos de planejamento e à subordinação destes aos instrumentos econômicos tem acirrado as condições para o efetivo direito à água e à sua gestão. O fato é que o atual modelo de regulação das águas, que incorpora interesses privados em detrimento de interesses coletivos, após quase duas décadas de instituição, não tem se mostrado capaz de reverter o acesso desigual e a escassez das águas no país que concentra a maior reserva de água doce do mundo. Ao contrário, o avanço do interesse privado sobre as águas, com destaque, por exemplo, para o crescimento do consumo por grandes empreendimentos do agronegócio irrigante, tem aprofundado o quadro de escassez e degradação. Assim, no Brasil, as injustiças na distribuição dos danos causados pela atividade econômica desafiam a regulação das águas como meio efetivamente capaz de promover a concertação social em torno dos diversos usos e dos significados do seu acesso para a manutenção de modos diversos de vida.

As divergências em torno dos princípios que consideram a água como um bem público e como um bem dotado de valor econômico acirram-se de tal modo que o enfrentamento à tensão entre o público e o privado no campo da regulação das águas somente poderá ser equacionado no âmbito da luta política, e não pela via da deliberação meramente jurídica. Nesse contexto, conflitos pelas águas emergem, envolvendo

ações de resistência, em geral coletivas, para garantir o uso e a preservação das águas e de luta contra a construção de barragens e açudes, contra a apropriação particular dos recursos hídricos e contra a cobrança do uso da água no campo, quando envolvem ribeirinhos, atingidos por barragens, pescadores etc. (CANUTO; SILVA; LAZZARIN, 2013)

Nas situações de conflitos, a dimensão política das decisões sobre o uso das águas se revela, desafiando os procedimentos técnicos adotados pelos órgãos gestores, por um lado por não serem capazes de efetivamente equacionar a problemática da escassez, ou por obscurecerem as causas concretas das contradições entre os distintos interesses pelo uso das águas. Em sendo assim, a gestão passa a se constituir na esteira de circunstâncias nas quais o

esgarçamento da degradação e, em particular, da escassez, já se fazem presente (em muitos casos, de maneira irreversível). Ou quando, ironicamente, os efeitos da degradação impactam fortes interesses econômicos, como tem sido no referido caso da crise das águas no estado que é o centro econômico do país, situação que se reproduz em outros polos de desenvolvimento econômico, como na região Nordeste, que tem se constituído como zona de fronteira no avanço de empreendimentos do agronegócio e onde a condição semiárida associada ao elevado consumo de água para a irrigação tem provocado fortes tensões envolvendo interesses públicos e privados.

Por outro lado, os conflitos envolvendo as desigualdades no acesso às águas têm despertado a atenção da sociedade para a problemática das águas no Brasil. Seja através de discursos mais genéricos associados ao direito dos consumidores (em particular nas áreas urbanas), como pauta de movimentos sociais já consolidados como o Movimento por Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), movimentos ambientalistas, sindicais e partidos políticos ou como objeto de estudo na academia, as contradições que envolvem o acesso e a gestão das águas passam a compor a pauta das discussões cotidianas (interessante perceber, por exemplo, como o tema das águas ocupou espaço relevante na disputa eleitoral em 2014, particularmente nas eleições para o governo do estado de São Paulo, sendo objeto de demarcações no campo dos projetos políticos adversários).

Em todos estes casos, deve-se notar que tais discussões extrapolam os espaços institucionais previstos no atual modelo de regulação, o que talvez seja explicado, por um lado, pela fragilidade dos mecanismos de participação da Política Nacional das Águas e, por outro, pela natureza e limites dos princípios e instrumentos, tipicamente privados, que orientam o atual modelo como meio para o equacionamento das desigualdades no acesso e gestão das águas. Assim, ao mesmo tempo em que as questões em torno das águas se complexificam, a regulação se revela insuficiente. Nesse cenário, os conflitos pelas águas reacendem a discussão sobre a complexa relação entre sociedade e natureza, exigindo a compreensão do significado político, que envolve a disputa entre interesses públicos e privados, das injustiças ambientais.

4.1 A NATUREZA NO CENTRO DOS CONFLITOS SOCIAIS

Em um primeiro olhar, não é difícil identificar diversas expressões da preocupação com as questões ambientais, sobretudo no atual contexto de acirramento da degradação da natureza e de aumento da precarização da qualidade de vida e dos riscos que atingem a maior parte da população mundial, especialmente nas sociedades situadas na periferia do capitalismo. No âmbito da academia, dos governos, de movimentos sociais, são variadas as formas de interpretar o que se convencionou chamar de *crise ambiental* e suas consequências, do mesmo modo como são variadas as propostas de equacionamento da referida questão. Os *variados ambientalismo*s que Martinez-Alier (2007) classifica em três vertentes – o *culto ao selvagem*, o *culto à ecoeficiência* e o *ecologismo dos pobres* ou *movimento de justiça ambiental* – se diferenciam principalmente pelo tratamento dado à relação entre natureza e sociedade e, nessa relação, pelo tratamento dispensado ao tema dos conflitos. Por exemplo, nas formulações dessa primeira vertente, o autor identifica a remissão a uma “natureza natural” cuja relação com a presença humana é necessariamente conflituosa, sendo necessária a manutenção de espaços de preservação da integridade da biosfera (MARTINEZ-ALIER, 2007).

Por outro lado, o tema dos conflitos no seio da vertente (hegemônica) identificado com a chamada vertente do *culto à ecoeficiência* tende a ser esmaecido ao se reportar ao ambiente através das lentes da técnica e da ciência (CASTRO, 2010), insensíveis à dinâmica política e histórica das transformações dos modos como se produzem as relações sociais, além de ideologicamente comprometidas com um aparente estado de harmonia – necessário ao processo de acumulação do capital – no qual o conflito ocorre como um mal a ser combatido ou disciplinado. Segundo esta lógica, os conflitos ambientais ocorrem pela “falta de instituições” capazes de disciplinar os usos e as formas de apropriação. Além disso, esta abordagem sugere a promoção de “táticas de negociação capazes de prover ‘ganhos mútuos’” (ACSERLALD, 2004, p.10). Nestes casos, a crítica (romântica) à degradação ambiental, ao desperdício, ao consumismo, resvala para alternativas dentro da dinâmica de reprodução do próprio sistema, sendo necessário tão somente adequá-lo ou torná-lo mais eficiente e “sustentável”.

Aqui, parece haver uma crença (e, em certa medida, uma busca) na convergência entre os interesses privados pela natureza e a realização dos interesses públicos. Nestes casos, os

conflitos parecem resultar do “fato” de que há limites para a utilização dos recursos naturais (sobretudo pela desigual distribuição do recurso no planeta) diante dos atuais padrões de produção e consumo (resultado do crescimento populacional ou do consumo supérfluo), tornando-se, portanto, necessário criar alternativas para reequilibrar a relação entre oferta e demanda por recursos naturais. Nesses casos, o enfrentamento aos conflitos se dará pela administração das mazelas provocadas pelo sistema – pelo lado da demanda, através da regulação do consumo (via diminuição do desperdício, técnicas de reutilização e, do ponto de vista institucional-legal, pela distribuição de direitos de uso etc.) e pelo lado da oferta, pela crença na substituição da natureza como insumo (o mito de Prometheus) ou pela identificação de novas fontes de recursos capazes de alargar o limite para o crescimento da atividade econômica. Em todo caso, as soluções aos conflitos parecem estar na capacidade humana de aprimorar o uso da ciência e da tecnologia, além das instituições, visando tornar o capitalismo mais igualitário e menos “selvagem”.

Esse modo de caracterização do conflito expressa o que Francis Wolff (2014) chama de cientificização da economia e fetichização da técnica que apela aos números e equações matematicamente incontestáveis, porém, nem sempre, politicamente (no sentido das vontades coletivas e do bem comum) mais adequados. Em sendo assim, as decisões políticas subordinam-se ao que é economicamente viável, evidentemente que, nos termos de uma economia burguesa, liberal, amparada no individualismo metodológico e em uma suposta separação entre economia e política. Subordinam-se ainda aos imperativos da técnica, segundo o autor, geralmente mais simples e conseqüentemente mais burocráticas, dispensando o ponto de vista humano das vontades coletivas e das opiniões. É através da cientificização da economia e fetichização da técnica que se justifica, por exemplo, que certos direitos não podem ser realizados quando não são rentáveis – o acesso a serviços públicos de saneamento básico em zonas rurais afastadas, a disponibilização de transporte público em horários e locais de pouca circulação etc. É daqui, finalmente, que emerge o poder dos peritos em detrimento do poder dos cidadãos.

No entanto, como lembra Wolff (2014), na democracia, tal como formulada pelos gregos, existem dois momentos em qualquer ação pública, sendo um deles o momento de análise objetiva da situação e de elaboração de propostas racionais, onde caberia a atividade dos peritos, e o outro, o momento das escolhas e das decisões que são sempre políticas porque são determinadas por valores [justiça, igualdade] e não por determinações técnicas (WOLFF, 2014). Estas escolhas, portanto, dependem de interesses que são contraditórios, da discussão

argumentada, e é aqui que cabe aos cidadãos e aos políticos – e não mais aos peritos – a decisão sobre os interesses da comunidade. É aqui, portanto, que o conflito se apresenta como o motor do exercício da política, sobretudo em um contexto do avanço da cientificização da economia e fetichização da técnica sobre um conjunto de temas até então considerados inalienáveis no campo dos direitos sociais e ambientais. Sobre este último, em particular, o resultado tem sido, por um lado, a exclusão de segmentos sociais do acesso aos bens ambientais e, por outro, a proposição de instrumentos técnicos e “racionais” para a gestão de conflitos, o que, em última análise, sela o afastamento dos sujeitos da vida política, fato que, ainda para Wolff (2014), constitui-se na maior ameaça à democracia, aqui entendida como o regime político que tem, entre outros aspectos, a marca distintiva da possibilidade dos sujeitos expressarem publicamente suas opiniões¹⁰.

A partir do resgate da dimensão política do tema ambiental, os formuladores e militantes que se associam à vertente crítica do chamado movimento de justiça ambiental consideram não ser possível a problemática ambiental dos processos de produção e reprodução, processos que envolvem questões de natureza social, histórica e cultural e que implicam no reconhecimento da existência de “diferentes projetos de uso e significação” dos recursos naturais (ACSERALD, 2004, p. 8). Em sendo assim, a problemática ambiental assume uma dimensão política que implica no reconhecimento de dissensos, divergências de opiniões, de projetos e de perspectivas e a necessária constituição de espaços públicos de discussão (ZHOURI, OLIVEIRA, 2005). Tais projetos e perspectivas se materializam nos recentes embates que envolvem, por um lado, interesses privados de grandes corporações nacionais e internacionais sobre os recursos humanos e naturais e, por outro, a defesa dos interesses públicos que, nesse caso, perpassa pela defesa do direito aos bens comuns. São, por exemplo, conforme anuncia Esteban Castro (2009)

As lutas sociais conectadas com a proteção dos ecossistemas aquáticos (por exemplo, as lutas contra a contaminação e degradação produzidas por grandes obras de infraestrutura tanto sobre o ciclo da água como sobre a biodiversidade) e aquelas lutas orientadas à defesa dos direitos dos seres humanos a um ambiente aquático limpo, ou ao acesso a serviços de água que

¹⁰ Esse afastamento dos indivíduos em relação ao exercício da política, esse voltar-se para suas intimidades abdicando do exercício do poder se expressam, para Wolff (2014), de maneiras particulares nas sociedades democráticas: pela negação do poder e dos representantes do poder cuja maior expressão é a alta taxa de abstenção nas eleições europeias, onde o voto não é obrigatório, e pela negação do conflito – embora seja próprio da democracia e da política – que se expressa em realidades como a brasileira – onde o voto é obrigatório – pela busca do consenso entre partidos políticos e de uma pretensa harmonia de interesses como base fundamental dos governos (WOLFF, 2014).

são essenciais para a sobrevivência e para a manutenção de condições de vida digna. (CASTRO, 2009, p.16, livre tradução da autora)

Estas lutas expressam as desigualdades no acesso e uso dos recursos naturais e na distribuição do dano produzido pela expansão de atividades econômicas, revelando que os maiores prejuízos recaem, geralmente, sobre populações marginalizadas (sobretudo em termos étnico-raciais), vulneráveis economicamente (em termos de acesso ao mundo do trabalho) e politicamente (em termos de organização social) (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2005). São, por exemplo, os conflitos que envolvem os efeitos da contaminação das águas e do ar em decorrência da atividade de fábricas, da mineração ou da agricultura e que atingem a saúde e o bem-estar das pessoas de maneira mais ou menos difusa (FREITAS; BARCELLOS; PORTO, 2004). São também conflitos que resultam da inviabilidade de manutenção de tradicionais práticas produtivas pelo esgotamento ou contaminação de recursos (MEIRELES; QUEIROZ, 2010), do deslocamento de comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas e agricultores familiares para a construção de uma grande hidrelétrica (PEREIRA; PENIDO, 2010), para a exploração de minério e petróleo (SEVÁ FILHO, 2010) ou para a implantação de áreas irrigadas voltadas a culturas que servem à produção de biocombustíveis (LASCHEFSKI, 2010).

Tais conflitos têm em comum o fato de envolver o que Zhouri e Laschefski (2005) qualificam como sendo “grupos hegemônicos da sociedade urbano-industrial-capitalista e os grupos chamados tradicionais, que não são ou apenas, parcialmente, encontram-se inseridos nesse modelo de sociedade” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2005, p.23) e que, portanto, desenvolvem modos distintos de relação com o território em suas dimensões econômica, social e cultural. Para os autores, enquanto que, para os grupos (chamados) tradicionais

a comunidade e o território, com suas características físicas, representam uma unidade que garante a produção e reprodução dos seus modos de vida (...) a sociedade urbano-industrial-capitalista, por outro lado, é caracterizada por uma forte divisão do trabalho e pela individualização dos sujeitos sociais que se relacionam em grande parte através da mediação do mercado. (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2005, p.25)

O choque entre o avanço dos grupos econômicos sobre o que Acserald (2014) caracteriza como sendo espaços não mercantis e de uso comum e os grupos sociais cujo modo de vida difere (e, em certa medida, se opõe) ao modo de desenvolvimento capitalista, estaria, portanto, na raiz das experiências dos conflitos ambientais envolvendo interesses públicos e privados. Em outros termos, Martinez-Alier (2007) identifica, no embate entre distintos interesses sobre o meio ambiente, a necessidade para a sobrevivência que anima a

conscientização dos pobres quanto à necessidade de preservar a natureza por um lado e, por outro, como meio para ganhar dinheiro atrelando-se de forma inexorável à sua destruição (MARTINEZ-ALIER, 2007; 1992). Desse modo, para a referida vertente, conflitos ambientais resultam “desta rede intrincada de processos sócio-ecológicos e políticos que põem, inelutavelmente, a natureza no interior do campo dos conflitos sociais” (ACSERALD, 2004, p. 9). Tais conflitos põem em questão o processo de avanço das forças produtivas sobre o trabalho e a natureza, e questionam a ideia do capitalismo – e de suas instituições – como forma absoluta e necessária para a promoção do “desenvolvimento” econômico e social.

Portanto, parece-nos que o que está em jogo, na discussão sobre os conflitos ambientais, é a possibilidade ou impossibilidade de compatibilizar o interesse público associado ao princípio do direito às condições de produção e reprodução da vida, e os interesses privados que têm a natureza como insumo que alimenta a acumulação e o pleno desenvolvimento da economia capitalista. Entretanto, a questão central que se coloca é que em não havendo complementaridade entre os referidos princípios, o enfrentamento à tensão entre o público e o privado no campo ambiental somente se dará no âmbito da luta política, e não pela via da deliberação meramente jurídica. Desse modo, também está sob questão o modelo de regulação ambiental amplamente difundido por instituições internacionais, como Banco Mundial, ONU, FMI, e amplamente adotado pelos países – sobretudo aqueles situados na periferia do capitalismo – que apelam para a instituição de instrumentos econômicos de gestão e a tecnologias de resolução de conflitos, buscando esmaecer a expressão das contradições no uso e apropriação da natureza, substituindo-a por um ideal de harmonia que sustenta o pleno funcionamento do sistema. Desse modo, a noção de conflito a qual nos reportamos neste trabalho diz respeito ao embate, aberto, direto, velado ou contido entre os distintos interesses que giram em torno da apropriação das águas. Esse conceito nos reporta às dimensões concretas e objetivas como também subjetivas do acesso às águas no atual contexto de crise e escassez das águas.

4.2 ADMINISTRAÇÃO DOS CONFLITOS

Autores como Castro (2005, 2008), Zhouiri e Laschefski (2005), além de Acserald (2004), compartilham da crítica ao modo como as recentes políticas públicas ambientais se estruturam a partir da busca por soluções técnicas como se fosse possível converter em instrumentos e medidas precisas os embates que estão situados na esfera da política. Esse tratamento se expressa tanto no diagnóstico como na proposição de saídas para os embates, como nos mostra Esteban Castro (2010), ao refletir sobre as experiências de conflitos pela água. Para o autor, na trilha do apelo à técnica para o tratamento de questões de natureza essencialmente política, percorre-se dois caminhos que se complementam: um primeiro, que busca explicar os conflitos pela água remetendo-se a fatores físico-naturais, como desequilíbrios na relação entre demanda e oferta de água (baseada na disponibilidade natural); e outro caminho, no qual se discute quais seriam, portanto, os processos econômicos e técnicos necessários para suprir as demandas por água, o que (fatalmente) levaria ao equacionamento dos conflitos (CASTRO, 2010).

Como exemplo, documentos oficiais elaborados pela Agência Nacional de Águas abordam o tema dos conflitos como um fato decorrente de balanços desfavoráveis entre oferta e demanda por água, sem que sejam referidas as razões para este desequilíbrio. Segundo a Resolução nº 707/2004 da Agência Nacional de Águas, que trata dos procedimentos de natureza técnica e administrativa que orientam a análise de pedidos de outorga, conflito de natureza quantitativa “será caracterizado pela relação entre demandas, estimadas por cadastros ou por dados secundários, relativas a consumos, captações ou vazões necessárias à manutenção de níveis d’água adequados ao uso e à disponibilidade hídrica” (ANA, 2014a, p.5). Já o conflito de natureza qualitativa será caracterizado, segundo a mesma Resolução, “pela relação entre vazões necessárias à diluição de poluentes ou cargas de poluentes, estimadas por cadastros ou por dados secundários, e a disponibilidade hídrica” (ANA, 2014a, p.5). O controle do balanço hídrico, segundo a ANA (2013), por sua vez, visa

sistematizar o procedimento de balanço hídrico em um ambiente computacional de forma a calcular os indicadores nas situações menos críticas (em que o potencial de conflito é baixo) de forma automática, e com isso possibilitar que os especialistas antes alocados nesta tarefa pudessem focar em soluções para bacias mais críticas. (ANA, 2013, p.44)

Em documentos como o Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil (2009, 2011, 2013, 2014), referência oficial na discussão dos desafios da gestão das águas, os diversos usos das águas são mencionados como fonte potencial de conflitos sem que, no entanto, sejam qualificados os usuários, em termos políticos e econômicos, e seus interesses. Esta ausência torna-se ainda mais problemática quando a Política Nacional das Águas delega a arbitragem de situações de conflitos – além do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, instância máxima do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) – aos Comitês de Bacia cujas fragilidades, tanto de natureza institucional como política, podem inviabilizar uma efetiva atuação no sentido do equacionamento dos conflitos. Desse modo, as medidas adotadas em situações de conflitos como a *alocação negociada de águas* – processo no qual os usuários decidem “com base nas previsões da disponibilidade hídrica nos meses subsequentes às chuvas, quanto de água poderá ser utilizada por cada usuário ou setores usuários ao longo de determinado tempo” (ANA, 2013, p. 328) – e as campanhas de fiscalização visando garantir a prioridade do abastecimento humano em situações de profundo estresse hídrico, correm o risco de atuar tão somente nos efeitos e não exatamente nas causas dos embates, tendo as águas como objeto de disputa.

A validade da abordagem dos conflitos como fruto tão somente dos desequilíbrios na relação entre demanda e oferta de água, no entanto, é contestada por Castro (2010) ao observar experiências de conflitos no México, onde a condição naturalmente árida de certas regiões nem sempre foi a causa para conflitos e, por outro lado, regiões em condição confortável em termos de quantidade de água enfrentavam fortes embates pelo acesso e uso das águas (CASTRO, 2010). Por essa razão, para o autor (2010)

Explicar os conflitos pela água exige incorporar a dimensão social na análise e avançar no desenvolvimento de arranjos interdisciplinares que permitam identificar a interação entre os processos físico-naturais e sociais posto que não é possível dar por explicados estes conflitos remetendo-se meramente a fatores como a escassa disponibilidade de água, aridez ou a pressão do crescimento urbano (CASTRO, 2010, p.192).

Acserald (2014) argumenta que a fixação pela ocultação (ou “equacionamento”) de conflitos via processos econômicos também se configura como meio para tornar atrativos os territórios nacionais e subnacionais para investimentos de grandes empreendimentos privados ensejando a reformulação da regulação ambiental e, particularmente, do papel exercido pelos estados nacionais e pelas agências reguladoras, marcando um tempo de diluição (na verdade, transferência para a sociedade) dos impactos provocados pelas iniciativas de retomada dos níveis de acumulação severamente afetados pelas recorrentes crises econômicas no contexto

de globalização. Um dos mecanismos utilizados é o que o autor chama de *chantagem locacional dos investimentos*, isto é, “mecanismo através do qual os capitais móveis pressionam os poderes locais e os atores sociais menos móveis pela obtenção das condições sociais e ambientais as mais vantajosas para sua rentabilização” (ACSERALD, 2014, p.94, grifo nosso) sob pena de transferirem-se para outro local que ofereça melhores condições em termos de legislações ambientais mais flexíveis, subsídios e financiamentos estatais e, sobretudo, mais “consentimento”. A principal vantagem a ser oferecida por um país ou por uma de suas unidades federativas, ainda segundo o autor, é a menor probabilidade de existência de conflitos ou a existência de instituições capazes de contorná-los. É nesse sentido que para Acserald e Bezerra (2009)

Ao mesmo tempo, ao escolherem o espaço mais rentável onde se realocar (ou seja, aqueles locais onde conseguem obter vantagens físicas e ambientais), acabam premiando com seus recursos os estados e municípios onde é menor o nível de organização da sociedade e mais débil o esforço em assegurar o respeito às conquistas legais. Ou seja, neste quadro político-institucional, os capitais conseguem, em níveis antes desconhecidos, *internalizar a capacidade de desorganizar a sociedade*, punindo com a falta de investimento os espaços mais organizados, e premiando, por outro lado, com seus recursos, os espaços menos organizados. (ACSERALD; BEZERRA, 2009, p.4-5)¹¹

Nesse mesmo sentido, o autor chama a atenção para o significado da utilização de *tecnologias de resolução de conflitos ambientais* como instrumentos que formalizam, sob regras e normas, a despolitização dos dissensos e subordina, pela força de lei, interesses em conflito. É precisamente esse o significado que assume a flexibilização das leis ambientais que estabelece (*ex-ante*) as condições ideais para a expansão do capital sobre territórios e recursos naturais. É por essa razão que Acserald e Bezerra (2005) consideram que, na realidade, é o “choque entre o avanço da fronteira de exploração de recursos [propiciado pelo aumento da mobilidade do capital] com a disposição de sujeitos sociais localizados a dar outros sentidos a seus territórios” que está na origem dos conflitos ambientais (ACSERALD; BEZERRA, 2005, p. 34).

Entretanto, é nesse contexto que, a despeito das tentativas de desqualificação da política, a resistência à privatização dos bens comuns dirigida pelos movimentos sociais e de confrontação tanto em direção à ação de atores privados como à gestão pública estatal tem

¹¹ Um dos mecanismos de “*chantagem locacional*” voltado à obtenção do apoio governamental e do consentimento das populações sujeitas aos riscos dos empreendimentos, segundo o autor, é a oferta de empregos nas áreas onde o capital pretende investir, aumentando com isso o seu poder de imputar normas e de regular, segundo seus interesses, o trabalho e os trabalhadores.

criado formas “potencialmente emancipatórias, de gestión y gobernabilidad” dos recursos naturais (CASTRO, 2009, p. 9). É, portanto, também aqui que conflitos ambientais acendem a luta política em busca da construção do interesse público e da democratização do acesso aos bens ambientais.

4.3 CONFLITOS PELAS ÁGUAS NO BRASIL

O Brasil vive um conflito por água a cada três dias, aproximadamente, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade que, desde 2002, cataloga ocorrências de conflitos pela água no Brasil para elaboração do Documento Conflitos no Campo no Brasil (CPT 2002; 2014). Segundo a entidade, apesar de possuir condição confortável em termos de quantidade de água, no Brasil, o principal problema que agrava as tensões é a desigualdade na distribuição do acesso que compromete a qualidade de vida, provoca problemas de insegurança alimentar e nutricional, além de comprometer a manutenção de práticas sociais que envolvem a relação com a natureza.

Segundo a entidade, as principais causas de conflitos por água envolvem situações de destruição ou poluição de corpos d’água, impedimento de acesso e ameaças de expropriação. Somente no ano de 2014 houve 127 ocorrências de conflitos pela água envolvendo o maior número de famílias de todos os tempos, 42.815 no total (CPT, 2014). Nos últimos dez anos, o estado do Pará registrou o maior número de famílias atingidas, sobretudo em decorrência da Construção da Hidrelétrica de Belo Monte. Em segundo lugar está o Rio de Janeiro, onde 66.687 famílias se envolveram em conflitos em decorrência da implantação do complexo industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico. Em terceiro lugar, Minas Gerais registrou o envolvimento de 26.179 famílias em decorrência de conflitos em torno da construção de barragens e açude. Bahia e Minas Gerais registraram o maior número de ocorrências de situações de conflitos: 104 e 108 casos, respectivamente seguidos pelo Pará com 69 ocorrências (MALVEZZI, 2014).

Na Bahia, os conflitos pelas águas envolvem comunidades remanescentes de quilombo, indígenas, comunidades de fundo e fecho de pasto, ribeirinhos, pescadores, posseiros, pequenos proprietários de terra e assentados de reforma agrária, neste caso envolvendo movimentos de luta pela terra, como o MST (CPT, 2014). Parte dos registros

mais recentes de conflitos pela água ocorreu no estado em função da prolongada estiagem que teve início em 2012, quando 220 dos 417 municípios do estado decretaram situação de emergência (BAHIA, 2014). Nestas situações registra-se perdas totais de lavouras e animais e aumenta-se a migração. Além disso, os efeitos da atividade industrial têm provocado situações de conflito envolvendo a contaminação das águas, como conflitos envolvendo a atividade de mineração. Segundo Padilla e Bossi (2014)

O rio São Francisco, já ameaçado por sua transposição e em grave processo de assoreamento, também está sendo afetado pela contaminação decorrente dos rejeitos de chumbo, cádmio e cobre resultantes da exploração minerária no sudoeste da Bahia e de Minas Gerais. A extração de ouro realizada pela empresa Yamana Gold, de capital canadense, tem provocado a expulsão de famílias e a contaminação do rio que abastece a cidade de Jacobina. (PADILLA; BOSSI, 2014, p. 82)

Ainda na região do Rio São Francisco, em particular na bacia do rio Salitre, um de seus afluentes, conflitos pelas águas ocorrem como resultado das históricas desigualdades no acesso acirradas com o incremento da atividade agrícola nos Perímetros de Irrigação implementados pelo governo federal através da CODEVASF, envolvendo empresas privadas do agronegócio nos setores de frutas e cana-de-açúcar. O uso intensivo das águas do Salitre para irrigação provocou a completa exaustão do Rio Salitre, exemplo raro de rio perene no semiárido, comprometendo as condições de permanência na terra das comunidades que tradicionalmente viviam em seu entorno. Esta situação

Tem levado à organização política das comunidades atingidas em torno de associações que lutam por melhorias na distribuição dos recursos hídricos e por políticas públicas que permitam o desenvolvimento das regiões afetadas pelo desperdício de água realizado pelas empresas situadas no alto Salitre. Em épocas de seca extrema, muitas famílias dessas comunidades têm recorrido à destruição da rede elétrica como forma de parar o bombeamento realizado rio acima, e permitir que parte da água chegue às suas terras ou plantações, o que gera um contínuo clima de discórdia e violência na região. (FIOCRUZ; FASE, 2013)

A quantidade de casos de conflitos e a quantidade de famílias envolvidas em situações de conflitos nos últimos dez anos no Brasil, ainda segundo relato produzido pela CPT (2013), estão sintetizadas na Tabela 1

Tabela 1 – Casos de conflitos pela água e quantidade de famílias envolvidas por ano

Conflitos pela água no Brasil (em números absolutos por ano)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Casos	20	60	71	45	87	46	45	87	68	79	93
Famílias	9.601	21.449	32.463	13.072	32.747	27.156	40.335	39.442	27.571	31.784	26.967

Fonte: CPT (2013)

O impacto sobre as famílias em processos de construção de barragens e açudes ocorre pelo deslocamento e desapropriação das terras, muitas vezes feita a despeito de procedimentos legais que envolveriam indenizações e diálogos prévios, no sentido de atender a demandas pela manutenção das condições de vida de populações tradicionalmente assentadas nas regiões impactadas. Nestes casos, segundo documento da CPT “os conflitos pela água estão relacionados às disputas pelo território, onde o capital sempre quer tornar privados os espaços comuns do povo e, principalmente, os das comunidades tradicionais que vivem em torno da natureza e das águas” (CPT, 2013, p.97). A destruição de fontes d’água pela destruição de matas ciliares, a contaminação por agrotóxicos ou por atividades como mineração caracterizam os conflitos relacionados ao uso e preservação da água. Conflitos relacionados à apropriação particular da água ocorrem geralmente associados a proprietários de terras que barram as águas que correm em seus domínios ou desviam os cursos d’água, diminuindo ou impedindo o acesso à água em outros pontos ao longo dos rios (MALVEZZI, 2015). Além disso, em muitos casos, os conflitos pelas águas envolvem o próprio Estado através de suas intervenções na construção de grandes obras hídricas de geração de energia e de captação de água para o uso por empreendimentos privados, como ocorre nos perímetros de irrigação, muitos deles localizados em regiões semiáridas como aquelas no entorno do Rio São Francisco.

Nesta região, a baixa oferta de água limita os projetos do agronegócio, mas o atual governo garante a infraestrutura para que as empresas do ramo possam ter acesso às águas do maior rio da região. Por isso, os custos dessa obra são públicos, mas a água que as sustenta e o lucro são privatizados, ou seja, voltados para empreendimentos agrícolas e aquícolas que sequer garantem a segurança alimentar da população nordestina, quanto mais da brasileira. Isso porque produzem as chamadas commodities agrícolas para o mercado internacional (GONÇALVES, 2013, p.93)

Dito deste modo, a condição da água como bem público aparece ameaçada pelas possibilidades de apropriação e pela escassez que resulta do acirramento da degradação e do uso intensivo. Como afirma Pacheco (2013),

O aprisionamento da água para uso privado, para a sua mercantilização direta ou na forma de minérios, energia, insumo na produção agrícola e industrial, é o que a torna escassa e motivo de disputa. A água pode ser tratada como um mero recurso natural, na visão de empresas e, muitas vezes, de governos, ou como um bem essencial à própria vida. A disputa se dá por interesses e formas radicalmente diferentes de se relacionar, e os conflitos se intensificam entre a visão diversa do capital viabilizado pelos governos e a visão cosmológica dos povos e comunidades tradicionais. (PACHECO, 2013, p. 98)

Além da CPT, outras iniciativas no âmbito da academia e de entidades sociais têm buscado identificar e caracterizar situações de conflitos ambientais e pela água. Uma destas experiências, o Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (2013), elaborado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), com o apoio do Departamento de Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde (MS) vem, desde 2006, catalogando e publicizando informações sobre conflitos pela perspectiva das populações atingidas por injustiças ambientais. As experiências de conflitos ambientais registradas no referido trabalho são identificadas a partir da localidade, da população atingida, dos impactos e riscos ambientais, além dos danos e riscos à saúde. Como resultado, tem-se que 80% dos conflitos decorrentes de situações de injustiça ambiental resultam da piora na qualidade de vida, sendo que 30% destes resultam de situações de insegurança alimentar e mais de 50% estão relacionados a situações de violência (ameaças, coação física, lesão corporal e assassinatos) (FIOCRUZ; FASE, 2013).

Além do consumo de água para uso industrial, mineração e irrigação, o Mapa também registra situações de comprometimento da qualidade das águas em função da sua utilização como meio para diluir rejeitos, além do barramento para a produção de energia elétrica. O Mapa descreve situações de conflitos envolvendo o assoreamento de rios e extinção de nascentes pelo desmatamento e ocupação das margens do leito de rios, revelando a intensidade na utilização dos bens ambientais e na geração de danos ao ambiente pela atuação de grandes empreendimentos econômicos dos setores de irrigação, mineração e indústrias. Os principais atingidos pelas injustiças ambientais, segundo o Mapa, são comunidades que vivem no entorno de tais empreendimentos, com destaque para pequenos produtores rurais baseados em agricultura familiar e de subsistência, comunidades tradicionais, entre as quais se destacam comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, gerazeiros. São comunidades que sofrem pela desigualdade no acesso a terra, às águas e no acesso a serviços públicos, como distribuição de energia elétrica, habitação, saúde, educação, o que tem provocado êxodo dos mais jovens e exposição à exploração do trabalho em situações precárias, muitas vezes em condições análogas à escravidão (FIOCRUZ; FASE, 2013).

Segundo as experiências catalogadas pelo Mapa, a mobilização destas comunidades ocorre através de ações diretas e de articulações com movimentos sociais, sindicatos, organizações nacionais e internacionais. Destaca-se, ainda, a violência praticada pelas empresas em relação às comunidades com uso da força privada para coerção, ameaças e

desalojamentos. Em experiências relatadas no Mapa, é marcante a presença do Estado no financiamento de grandes empreendimentos causadores de danos às comunidades ou como sendo o próprio pivô dos conflitos, ao empreender a construção de obras de infraestrutura para abastecimento de água e geração de energia, provocando deslocamentos e aprofundando a concentração do acesso às águas. Em alguns casos, o Mapa registra também a utilização do aparato policial e uso da força contra os movimentos e comunidades. Nota-se, de uma maneira geral nas experiências relatadas de conflito pelas águas, que é incidental a referência aos órgãos envolvidos na regulação e na gestão das águas, assim como referências aos instrumentos de regulação previstos na Política Nacional das Águas.

Em suma, os conflitos pelas águas envolvem disputa entre diversos usos e expressam desigualdades do ponto de vista da correlação de forças entre governos, proprietários de terras e de empreendimentos privados, como aqueles dos ramos do agronegócio, da indústria e mineração e, por outro lado, comunidades tradicionais, como indígenas, ribeirinhos, além de pescadores e trabalhadores rurais. A identificação dos sujeitos à disputa entre diversos usos revela a dimensão política dos conflitos, ressaltando o embate entre distintos interesses que envolvem, por um lado, a necessidade do acesso às águas para a sobrevivência e manutenção de modos de vida e, por outro, o interesse pela água como insumo para a atividade industrial privada, que se apropria de bens comuns para a produção de riquezas apropriadas individualmente.

Finalmente, a política, como sendo a arte do possível – e não do que é economicamente viável – parece ter sido esquecida ou diluída em mecanismos técnicos e administrativos de regulação das águas. Nesse contexto, a emergência de conflitos pela água cumpre uma tarefa de extrema relevância: a de publicizar diferenças entre usos privados das águas, como mais um recurso ou ativo da produção, e o interesse público pelo atendimento às necessidades de produção e reprodução da vida em um tempo de esquecimento da política, quando aparentemente há concertação mesmo em sociedades profundamente desiguais. Os conflitos pelas águas, portanto, trazem a tona questões políticas, históricas e culturais que dizem respeito a desigualdades sociais e injustiças e que não se encerram em instrumentos econômicos e não se limitam à lógica de funcionamento do mercado.

5 METODOLOGIA

A construção metodológica desse trabalho tem como um de seus pressupostos a recusa à tradicional compartimentação entre métodos quantitativos e qualitativos, ao tempo em que busca estabelecer uma relação desimpedida entre sujeito e o objeto visando dar conta das complexas relações entre os distintos segmentos e classes no processo de apropriação das águas. Nesse sentido, utiliza-se a dimensão descritiva em relação a abordagens teóricas e a processos, mas, também, tem-se a dimensão axiológica que incorpora o valor como parte indissociável do processo de produção do conhecimento e que permite buscar as referências teóricas mais adequadas para responder ao desafio de compreender os conflitos relacionados à água, os quais envolvem interesses privados e públicos no atual contexto de crise ambiental.

Particularmente em relação às distinções metodológicas e epistemológicas entre as dimensões quantitativa e qualitativa no processo de produção do conhecimento, gostaria de ressaltar a discordância quanto à ingênua formulação de que o *número* permite maior precisão e impede o erro, bem como a distorção do real e, desse modo, mais distante da ideologia e próximo da ciência. Ademais, frequentemente, se qualifica a pesquisa qualitativa como sendo aquela voltada para a interpretação que o sujeito tem do fenômeno pesquisado (como se fosse um “desvio” do próprio objeto) e não para a quantificação e análise do objeto “em si”, ou seja, a ênfase do estudo é a representação acerca do objeto. Defende-se, ainda, que há certa incerteza e indeterminação em relação ao processo de produção do conhecimento nos estudos quantitativos e na sua tentativa de inserção do objeto no contexto, o que dificulta o controle das variáveis em estudo.

Mas, afinal, ao estabelecer correlações estatísticas não estamos, de forma deliberada ou não, a partir de determinados critérios, selecionando, no real, aspectos que consideramos relevantes e instituindo relações de causalidade e de determinação? O que nos guia nesse processo é a teoria e, qualquer que seja esta, se encontra completamente impregnada de valor, conseqüentemente de subjetividade. Desse modo, compreendemos que as dimensões quantitativas e qualitativas no processo de conhecimento, as quais resultam da natureza do objeto ou da forma como o circunscrevemos, devem, em muitas circunstâncias, ser considerados como facetas distintas, porém, em muitas circunstâncias complementares. Sobretudo, carece de sentido a tentativa, de inspiração positivista, de atribuir aos distintos métodos um caráter mais ou menos científico. Defendemos a posição de que, independente da

natureza do objeto e do método e técnica utilizada no processo de conhecimento, os valores perpassam todo processo de produção de conhecimento qualificado como científico. O conceito de verdade, então, não está associado a um conjunto de métodos ou técnicas pretensamente neutros, mas resulta da construção de consensos referenciados em determinados paradigmas e que são social e historicamente referenciados.

Consideramos que a discussão sobre a crise ambiental e, em particular, sobre a crise das águas deve perpassar pela discussão sobre o processo real – histórico e social – de desenvolvimento de um determinado modo de produção e seus impactos sobre a relação entre sociedade e natureza. Imaginar, representar, dizer algo sobre a crise ambiental sem que se esteja referindo a tal processo, seria como uma visão invertida, especulativa porque carente de fundamentos (a não ser a remissão a um suposto processo inevitável de degradação de uma natureza “natural” que já não existe concretamente) e, ademais, desobrigada em relação à história e, portanto, às suas possibilidades de transformações.

Buscando desvendar esse processo de inversão do modo de leitura da realidade e de produção do conhecimento, Lukács (2010) é enfático ao afirmar que se trata de um processo de exaltação das virtudes do progresso na sociedade industrial cujo princípio básico está no “afastamento da vida da sociedade” e seu objetivo, o de apresentar a forma burguesa de produção como forma absoluta. Para o autor, as contradições *reais* da sociedade burguesa, desprezadas como “termos de segunda ordem” (emprestando o termo da física) tomam forma de aparência em virtude do desenvolvimento de técnicas, as mais avançadas em termos instrumentais, agora, com status de essência do saber (LUKÁCS, 2010, p.64).

Ainda para Lukács (2010), para levar à cabo a exaltação da sociedade industrial, nada mais adequado que uma ciência que atribui como critério de validade da sociedade números “neutros”, uma lógica formal e linear que tem por objeto sujeitos separados da natureza. Para este projeto de sociedade, nada mais apropriado que obscurecer as reais conexões da vida eivada de conflitos ante a divisão da sociedade em classes sociais e historicamente antagônicas. É nesse sentido que a burguesia está “obrigada, apenas para realizar o seu propósito, a apresentar o seu interesse como o interesse comunitário de todos os membros da sociedade, ou seja, na expressão ideal: a dar às suas ideias a forma da universalidade, a apresentá-las como as únicas racionais e universalmente válidas” (MARX; ENGELS, 2007, 56). Afinal de contas, de que outro modo (além do uso da violência explícita) seria possível submeter a sociedade (e particularmente os trabalhadores) à escassez de águas, à apropriação privada e degradação da natureza?

Assim, o reconhecimento das dissonâncias reais da sociedade e a tentativa de revelá-las através de técnicas e procedimentos de investigação não significa necessariamente sua compreensão, mas se converte tão somente na afirmação de um resultado quase que inexorável do avanço da humanidade em direção ao domínio da natureza e de seus mistérios na conformação de uma sociedade industrial e burguesa. A crise das águas torna-se, portanto, um mito, sem que sejam reveladas as suas verdadeiras conexões causais de modo que ao tão somente esconjurá-la, estamos afastando a possibilidade de discuti-la concretamente (LUKÁCS, 2010).

Nesse sentido, o progresso do pensamento científico antes vencer a superstição e compreender as reais relações entre seres humanos e natureza, reconfigura o mito sob a forma de instrumentos e técnicas às quais se atribui a finalidade de dominar e administrar a natureza desencantada e também aos sujeitos sociais. Nesse sentido, o pensamento destrói os mitos destruindo a si mesmo, destruindo os conceitos, o prazer do discernimento e imaginação. Em seu lugar, adota a técnica como essência, o saber como meio e a utilidade para o exercício do controle total (de uma classe sobre a outra e sobre todas as coisas) como fim último (ADORNO; HORKHEIMER, 2013). Assim, parece-nos que sobre a crise das águas, no contexto de hegemonia da ciência burguesa, “não deve haver nenhum mistério, mas tampouco o desejo de sua revelação” (ADORNO, T.W.; HORKHEIMER, 2013, p. 67)

No contexto da ciência burguesa, a crise das águas abandona a prática e passa a habitar a razão. Mas nesse caso, a própria razão já se encontra subjetivada tendo abdicado da sua relação dialética com a natureza (na qual o sujeito transforma a natureza transformando a si mesmo) ao torná-la objeto tão somente de dominação. A razão que outrora foi capaz de determinar os objetivos supremos da vida contenta-se, agora, em “reduzir tudo o que encontra em mero instrumento” (ADORNO; HORKHEIMER, 2013, p.7). À própria razão como instrumento cabe o exercício de cálculo de probabilidades que, por sua vez, circunscrevem a própria realidade. O que escapa aos limites do que pode ser reduzido a números, passa a ser mera ilusão e como tal, deve ser subjugado, combatido em nome da cruzada da ciência burguesa pela universalidade do seu “império do quantificável” que se aplica, em última análise à lógica da troca mercantil (ADORNO; HORKHEIMER, 2013, p.7).

Sob esta lógica, o que determina, o critério de validade da ciência (e do funcionamento da sociedade) são os critérios de viabilidade da reprodução do sistema de mercado ao qual os indivíduos devem se ajustar. Caso contrário, o acirramento dos antagonismos sociais e as contradições que são próprias ao sistema, poriam em risco a (ilusória) estabilidade e harmonia

entre os indivíduos e, por último, a sua própria existência. É nesse sentido de auto-preservação que, para Horkheimer (2010), o sujeito renuncia a si mesmo ante a sociedade absoluta e esmagadora; uma passividade que sela o processo de subjetivação da razão que, ao passo em que “exalta o sujeito – como aquele que confere sentido – também o condena” (HORKHEIMER, 2002, p.98).

O que dizer, então, sobre os conflitos pelas águas que emergem em realidades de profundo esgarçamento das relações entre os sujeitos e entre estes e a natureza? Seriam reações automáticas “de acordo com padrões gerais de adaptação” (HORKHEIMER, 2002, p.98) ou seria parte do processo de questionamento do sentido de liberdade conferido pela razão formalizada ou, ainda, o questionamento da estrutura da sociedade industrial e sua prática devastadora sobre o sujeito e a natureza? Preliminarmente, parece-nos que tais conflitos evidenciam a fragilidade do pressuposto da harmonia como condição para o processo de emancipação do sujeito, mediado pelo saber instrumental e pela técnica. Além disso, tais conflitos iluminam a discussão sobre o quanto o saber instrumental e a técnica ao serem eles mesmos apropriados privadamente, aprofundam as desigualdades entre as classes tornando-se, inclusive, incapaz de reverter o quadro de crise.

Ao considerar, portanto, que o processo de produção do conhecimento está eivado de controvérsias buscamos neste trabalho incorporar contribuições de autores de vertentes variadas que refletem, direta ou indiretamente, sobre a questão ambiental e, especialmente, sobre as formas atuais de regulação das águas. Abordamos autores contemporâneos vinculados à vertente neoliberal, muito em voga nos estudos das questões ambientais e cujas proposições encontram-se refletidas na concepção do atual padrão de regulação das águas no Brasil, confrontando-os com formulações de autores de inspiração marxista, cuja abordagem sobre a regulação da natureza ampara-se em pressupostos distintos. Consideraremos, sobretudo, a dimensão política como determinante no processo de quebra da unidade entre os sujeitos sociais e natureza que tem marcado a crise ambiental. É também com referência no método marxista que buscamos desenvolver os argumentos deste trabalho. Isso implica em levar em conta que o modo de regulação das águas somente poderá ser explicado tendo em vista as relações materiais que se desenvolvem na relação entre sociedade e natureza. Desse modo, apesar de adotar um ponto de vista teórico para abordar o nosso objeto, procuramos estabelecer um debate que traz abordagens e perspectivas distintas.

Para desenvolver a questão central deste estudo, recorreremos aos conceitos de regulação, conflitos socioambientais, público e privado, e valor de uso e valor de troca, a

partir dos trabalhos de autores como Joachim Hirsch, Alketa Peci, Esteban Castro, Henri Acserald, Andrea Zhouri, entre outros, os quais tratam da complexa relação Estado, natureza e sociedade, além de autores associados à vertente neoliberal, para a discussão sobre a operacionalização da regulação no campo ambiental, como Ronald Coase, Elinor Ostrom, Garrett Hardin, Mancur Olson. Nessa construção, procuramos associar conceito e teoria de modo a evitar uma apropriação ‘dicionaresca’ dos referidos conceitos.

Ao tratar do tema da Regulação e, em particular, da Regulação das Águas no Brasil, utilizamos como variáveis a descentralização e participação, além dos instrumentos de gestão, buscando relacionar as dimensões técnicas e políticas que se materializam na gestão das águas. Os indicadores que nos permitiram observar tais conexões foram o perfil da população, os mecanismos de participação dos usuários de águas e da sociedade organizada, como os Comitês de Bacia, analisando sua estrutura e funcionamento, além dos instrumentos de gestão das águas previstos na Lei das Águas (Lei Federal 9.433/97).

Quanto ao conceito de público e privado, utilizamos como variáveis os interesses particulares e os interesses públicos que a estes se contrapõem, tendo como indicador o processo de construção de tais interesses em torno das formas de usos das águas. Já para o conceito de valor de uso e valor de troca, essencial na discussão sobre os princípios que consideram as águas como bem público ou bem dotado de valor econômico, foi levada em conta a condição da água como direito e como mercadoria que se materializam nas desigualdades quanto ao acesso às águas – em particular, águas para abastecimento humano como insumo para a produção agrícola, quando estas tornam-se objeto de concessão de direito de uso (outorga) pelo poder público. Por último, a discussão do conceito de conflito socioambiental considera as variáveis políticas e econômicas que se enfrentam ao indicar, de forma contraditória, os conflitos como expressão da disputa entre projetos políticos divergentes ou tão somente como desequilíbrio entre oferta e demanda por água. O campo de discussão sobre os conflitos ambientais está permeado pelas divergências no modo de compreender a complexa relação entre sociedade e natureza no contexto de avanço dos interesses privados sobre as águas.

Para o tratamento desses conceitos e processos, foram utilizadas como fontes de pesquisa documentos oficiais nacionais e internacionais sobre a política de gestão das águas (histórico da constituição de mecanismos e instrumentos de gestão, atas de reuniões dos Comitês de bacia, leis, decretos, deliberações, resoluções e relatórios técnicos), documentos relacionados aos conflitos socioambientais, além de materiais produzidos por movimentos

sociais, instituições de ensino e pesquisa e por entidades empresariais vinculadas ao agronegócio. A abordagem metodológica da investigação se deu pela triangulação intermétodos, através da utilização de fontes de dados qualitativos e quantitativos de modo complementar, visando integrar perspectivas diversas sobre o objeto de estudo (DUARTE, 2009). Utilizaram-se dados obtidos de fontes secundárias, e foram produzidos dados primários por meio da realização de entrevistas semiestruturadas.

A análise de dados secundários permitiu traçar o perfil socioeconômico dos segmentos investigados, bem como a situação do acesso à água (considerando aspectos relativos à quantidade e qualidade das águas), a partir das seguintes variáveis: renda, acesso a serviços de distribuição de água, coleta e disposição de esgotos, concessão de outorga de direito de uso e vazão outorgada, dados referentes à implementação da cobrança pelo uso da água bruta, bem como total arrecadado e investimentos realizados com os recursos da cobrança e, ainda, dados relativos à qualidade das águas e ao investimento do governo federal e governos estaduais em infraestrutura hídrica. Estas variáveis foram articuladas com variáveis associadas à estrutura fundiária e à posse e uso das terras. Os dados obedeceram ao recorte temporal deste trabalho, compreendendo informações relativas ao período entre 1997 e 2013, e ao recorte geográfico compreendido pela abrangência da bacia hidrográfica do Salitre que inclui municípios ou frações de municípios. Nesse sentido, alguns dados foram trabalhados tendo em vista a necessidade de retratar o recorte da bacia hidrográfica como unidade de gestão. Particularmente em relação aos documentos, foram as seguintes as fontes de pesquisa:

- Documentos produzidos por organismos internacionais, principalmente *The United Nations World Water Report*, volumes 1 a 4, elaborado pela UNESCO, que traz um panorama mundial dos dados e tendências sobre os usos e regulação das águas.
- Documentos e trabalhos produzidos pela *Rede Waterlat*, que congrega pesquisadores latino-americanos sobre o tema das águas e, particularmente, artigos apresentados nos Encontros Internacionais da Rede.
- Lei das Águas – Lei federal nº. 9.433/1997 – que institui a Política Nacional de Águas.
- Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 – o Código de Águas.
- Relatórios e Informes ‘Conjuntura das Águas no Brasil’, produzidos pela Agência Nacional de Águas (ANA), quais sejam: GEO Brasil: Recursos Hídricos (2007), o

Plano Nacional de Recursos Hídricos (2006), o Relatório de Conjuntura de 2009 – “Marco Zero”, o Relatório de Conjuntura de 2013 e Informes (de 2010, 2011, 2012 e 2014), o Pacto Nacional pela Gestão das Águas I e II (2013) e o Plano Nacional de Recursos Hídricos: Prioridades 2012-2015 (2011).

- Decretos e resoluções governamentais que instituem a implementação dos instrumentos de gestão das águas nas referidas bacias, quais sejam: Resolução ANA nº 308, de 06 de agosto de 2007, que dispõe sobre os procedimentos para arrecadação das receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União; Resolução CNRH nº 048, de 21 de março de 2005, que estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos; Resolução nº 461, de 27 de junho de 2011, que outorga à CODEVASF o direito de uso de recursos hídricos para captação de água em corpos hídricos da União da Bacia do Rio São Francisco; e Resolução nº 746, de 17 de junho de 2013, que aprova a outorga preventiva de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União para as Etapas II, III, IV e V do Projeto Salitre.
- Plano de Gerenciamento Integrado da Bacia do Rio Salitre (PLANGIS), de 2002;
- Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental no Brasil, elaborado pela FIOCRUZ/FASE, de 2006.
- Relatórios ‘Conflitos no Campo Brasil’, produzidos pela Comissão Pastoral da Terra, edições 2009 a 2013.

Esta investigação contou com a produção de dados primários, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, visando apreender aspectos suscitados pela hipótese do trabalho, como as dimensões sociais e políticas das águas, que se refletem nos processos de participação na formulação e implementação da política das águas, bem como nos processos de construção das representações de interesses públicos e privados. Esta dinâmica, que reflete distintas formas de compreensão da realidade, em nosso entendimento, dificilmente, seria apreendida pela aplicação de questionários ou por entrevistas de estrutura rígida, menos permeável pela manifestação de aspectos subjetivos, políticos e ideológicos que circunscrevem tais processos.

As entrevistas semiestruturadas caracterizam-se por viabilizar um ambiente mais flexível, no qual as percepções sobre acontecimentos, as interpretações e experiências podem ser reveladas pelo interlocutor de maneira mais autêntica e profunda. Além disso, esse tipo de

entrevista caracteriza-se por estimular o entrevistado a refletir sobre certos aspectos suscitados na interação com o pesquisador que, por si só, não seria capaz de prever e de produzir (QUIVY, 1998). Assim, a realização das entrevistas permitiu, em primeiro lugar, auscultar os distintos sujeitos sociais envolvidos no conflito em torno das águas na Bacia do Salitre e, em segundo lugar, produzir informações e sínteses não disponíveis nas demais fontes de pesquisa, sobre a realidade investigada.

As entrevistas foram realizadas com representantes dos órgãos e instituições responsáveis pela formulação e implementação da política das águas, com representantes dos segmentos estudados (trabalhadores rurais sem terra e empresários do agronegócio) e com pesquisadores sobre o tema (Apêndices A, B, C e D). Foram considerados interlocutores relevantes em cada um destes segmentos, aqueles que estão mais diretamente envolvidos com as questões suscitadas pela hipótese do trabalho e com os conceitos por ela implicados, isto é, representantes que, na prática, discutem e se relacionam com os conflitos referentes à regulação das águas, e aqueles que participam de sua gestão. Foram entrevistados:

- Um representante da Agência Nacional de Águas (ANA).
- Quatro representantes da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF).
- Três representantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).
- Seis representantes de comunidades tradicionais da região do Salitre.
- Dois representantes das empresas do setor agroindustrial.

O uso de dados estatísticos de fonte secundária e de entrevistas semiestruturadas traz a possibilidade de articulações de elementos de caráter objetivo e subjetivo, o que em muito enriquece o trabalho, além de, como anteriormente colocado, articular as várias dimensões e aspectos do objeto em estudo. Neste caso em particular, a complexidade do objeto demanda vários recortes e olhares, o que justifica a diversidade de fontes, dados e indicadores analisados.

Por último, cumpre registrar que a constituição da problemática da investigação é resultado de uma caminhada de reflexões sobre a regulação das águas no Brasil, iniciada com os estudos para a elaboração da dissertação de mestrado intitulada *A Política das Águas na Bahia*, realizada no âmbito do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais/UFBA (2006), e que teve continuidade com a participação no Grupo de Pesquisa Águas, Ambiente e

Sociedade (DGP/CNPq/NPGA/UFBA), no qual foram elaborados os seguintes projetos de pesquisa: Análise Comparativa do Processo de Implementação da Lei das Águas no Brasil (2010-2013); Qualidade Ambiental das Águas e da Vida Urbana em Salvador (2006-2009), Análise Comparativa do Significado da Participação nos Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Paraguaçu e São Francisco (2004-2006), Indicadores Urbano-Ambientais e Modelo de Gestão Condominial (2003-2004) e Projeto Marca D'Água (2003-2006).

6 CONFLITOS ENTRE INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS PELAS ÁGUAS DO SALITRE

A bacia hidrográfica do Rio Salitre está localizada ao Norte do estado da Bahia, região de clima semiárido que integra o chamado Polígono das Secas no Nordeste brasileiro. Lugar de pouca chuva, uma média que varia de 400 a 800 mm por ano, concentrada nos meses de janeiro a abril, tempo de plantar milho, mandioca e feijão. Estima-se que, no total, 460 mil pessoas vivam nos municípios que integram a bacia¹², preservando uma condição essencialmente rural, apesar do incremento da urbanização capitaneado pelo município de Juazeiro – cidade que comporta cerca de 40% dos habitantes da bacia. Em municípios como Campo Formoso, Ourolândia, Mirangaba e Umburanas, por exemplo, mais da metade da população encontra-se na zona rural¹³.

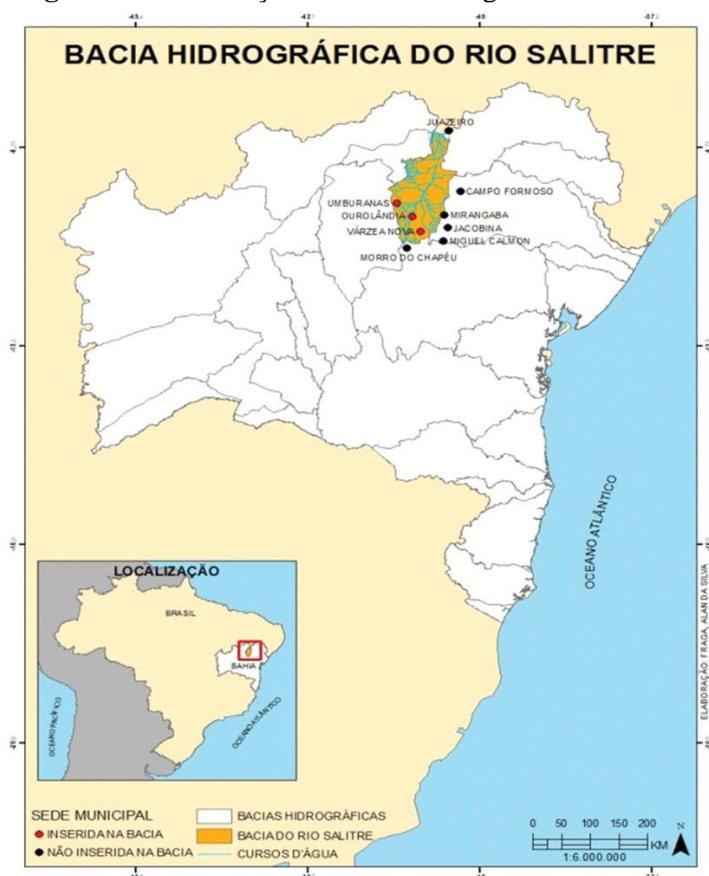
A bacia possui 13.467,93 km² de área de drenagem, isto é, de área para onde as águas das chuvas convergem formando seu rio principal e afluentes, e 640 km de perímetro cujos limites integram parte de oito municípios – Jacobina, Juazeiro, Miguel Calmon, Morro do Chapéu, Ourolândia, Campo Formoso, Mirangaba e Umburanas – e, integralmente, o município Várzea Nova¹⁴ (Figura 8). O leito do principal rio da bacia, o Rio Salitre, possui 333,24 km de extensão, situado entre os municípios de Morro do Chapéu, onde está sua nascente, e Juazeiro, onde deságua no Rio São Francisco. Além do Salitre, compõem a bacia o Rio Vereda da Caatinga da Moura, o Rio Pacuí e o Rio Escurial.

¹² Nem todos os municípios integram totalmente a bacia. Segundo informações do INEMA (2014), 96.951 habitantes vivem em seu limite. Em relação aos demais dados, optamos por traçar o perfil da região na qual a bacia se insere utilizando dados do conjunto dos municípios que a integram (total e parcialmente), devido à inexistência de dados relativos à bacia.

¹³ São os seguintes os percentuais da população rural nos municípios da bacia: Campo Formoso, 62,7%; Ourolândia, 61,4%; Umburanas, 55,8%; Mirangaba, 51,6; Morro do Chapéu, 42,4; Miguel Calmon, 39,3; Várzea Nova, 34,6; Jacobina, 29,5; e Juazeiro, 18,8 (IBGE, 2010).

¹⁴ Não há dados precisos que informem o percentual da área de cada município dentro dos limites da bacia. Segundo o estudo realizado pelo GRH/UFBA (2002), aproximadamente 40% do município de Campo Formoso integra a bacia, e Mirangaba, Ourolândia e Várzea Nova possuem a sede dentro dos seus limites. A ausência desta informação impacta no recorte mais preciso de dados demográficos e de acesso aos serviços públicos. Como alternativa para este trabalho, optamos por traçar o perfil da bacia a partir dos dados do conjunto dos municípios, o que nos permite ter um panorama geral da região. Entretanto, é fundamental o aprofundamento de estudos que levem em consideração o recorte da bacia, tendo em vista a consolidação de sua condição de unidade de gestão, conforme define a Lei das Águas (Lei n.º. 9.433/1997).

Figura 8 – Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Salitre



Fonte: ÁGUAS BRASIL (2014).

A história da região do Rio Salitre é perpassada por conflitos envolvendo distintas formas de relação com a terra e com a água. A chegada dos colonizadores portugueses modificou, não sem resistência, as condições de acesso a esses dois bens por parte dos povos indígenas originários do lugar. A busca pelo salitre e pelo minério e a produção de gado, apoiadas pela Coroa Portuguesa, remodelam o cenário do local introduzindo os interesses do latifúndio agropastoril e dos comerciantes de produtos naturais e agrícolas. É também, nesse contexto, que se forma o “salitreiro”, uma mistura de remanescentes de índios, de africanos escravizados e aquilombados e portugueses.

Já no século XX, o Salitre seria palco de novo conflito, mais uma vez tendo como objeto a apropriação e uso da água e da terra. O conflito de Campo dos Cavalos reedita a história de resistência do povo do lugar diante do processo de avanço de interesses privados do capital agrário, marcado pela exclusão, pelo acirramento das desigualdades e pela afirmação da preponderância do interesse por acumulação, em prejuízo do modo de vida camponês. Estamos nos referindo a um tempo de estímulo ao crescimento econômico baseado

na produção e exportação de bens primários, durante o período militar, cujo governo priorizou a conciliação de interesses econômicos de frações do capital (nacional e internacional) com a oligarquia agrária. O resultado é a concentração da terra e da água e a separação dos trabalhadores do campo dos seus meios de vida, tornando-os aptos à livre contratação pelo regime assalariado. De camponeses, os salitreiros tornam-se, finalmente, operários da terra.

Estas foram as condições que abriram caminho para o desenvolvimento das forças produtivas na região do Salitre, materializadas na implementação dos Projetos de Irrigação, nos quais se consolidam a divisão social do trabalho e a crescente especialização da produção agrícola, a partir da concentração por parte da iniciativa privada dos meios de produção, isto é, da terra e da água, processo que viabilizará a expansão sem precedentes da produção de mercadorias. É nesse contexto que se situa a experiência mais recente de conflito pela água e pela terra no Salitre, envolvendo trabalhadores rurais, organizados no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e o agronegócio.

A incorporação de modernas tecnologias de produção no cenário do semiárido tem aprofundado a exclusão do camponês, afastando-o da promessa de desenvolvimento econômico. O capital agrário, representado pelo agronegócio, como em nenhum outro tempo, ultrapassa fronteiras regionais e avança sobre o semiárido. Modernos instrumentos de gestão governamentais modificam – sem, necessariamente, transformar – o papel do Estado na regulação de relações sociais historicamente contraditórias e, por isso mesmo, conflituosas. O discurso oficial, tendo o Estado como promotor do desenvolvimento, enfoca a geração de emprego e renda para o camponês, uma narrativa aparentemente mais justa e inclusiva em tempos de democracia. Entretanto, esse modelo de produção de *commodities* se concretiza no mesmo território pela concentração de água e terra.

Nesse contexto, a ação do MST no Salitre catalisa a formação do interesse público do trabalhador rural na região, isto é, a capacidade de organização coletiva voltada para a vida em comum, aqui representada pela unidade dos trabalhadores rurais em torno da água e da terra como meio de produção e reprodução da vida, em contraposição ao interesse privado que visa à água e a terra como meios de acumulação de lucros. É na organização coletiva do MST que deságuam as esperanças do povo salitreiro, ao contestar a apropriação daquelas terras e daquelas águas com as quais possui uma relação de identidade e de pertencimento e de resistência à submissão ao trabalho assalariado.

A história do Salitre, portanto, é reflexo da empreitada rumo ao desenvolvimento capitalista no campo, que não mede esforços para todo tipo de avanço sobre modos de vida de

um povo que diverge e resiste. Mas, afinal de contas, quem ganha e quem perde quando as terras e as águas do Salitre tornam-se objeto de múltiplos interesses? Como esses interesses em conflito podem ser caracterizados? Uma primeira aproximação a estas questões sugere que, apesar de separados pelo tempo, os conflitos no Salitre se aproximam, como já mencionado, pelo objeto da disputa, mas também porque, nestas experiências, enfrentam-se interesses públicos e privados, tendo o Estado atuado no apoio aos empreendimentos marcados pelo ideal outrora colonizador – como as *bandeiras* de antes – sempre apontados como “agentes de desenvolvimento”.

6.1 O AVANÇO DAS RELAÇÕES DE MERCADO NO SALITRE

Os passos para a consolidação das relações de mercado, na agricultura da região do Salitre, se originam, ainda no período escravista colonial, na acumulação pela extração e comércio de bens, como ouro e outros metais preciosos, além do salitre, matéria-prima necessária para a produção de pólvora, por parte da Coroa Portuguesa. A busca por estes recursos naturais abre os caminhos rumo à interiorização dos domínios das sesmarias (no Brasil, sob a forma das capitânicas hereditárias), deixando um rastro por onde passa. Trata-se da introdução, na região, da criação de gado e da força de trabalho escrava, as quais constituíram a base de sustentação dos primeiros latifúndios agropastoris. Os primeiros núcleos de habitantes da região, por sua vez, marcam a mistura entre africanos, indígenas e portugueses, que formaria o sertanejo, camponês da região do Nordeste do país.

Dando um grande passo no tempo, chegamos aos finais dos anos de 1960, aproximadamente cem anos após a primeira incursão pelo Salitre. Aqui, vê-se a chegada de empresas privadas fomentadas pelo Estado, com a criação dos primeiros Perímetros de Irrigação e do Distrito Industrial de Juazeiro. Embora pujante para a época, e como parte de um modelo de desenvolvimento econômico patrocinado pelas formulações desenvolvimentistas que resultaram na constituição de órgãos de fomento, como a SUDENE, ainda se podia verificar, no Salitre, a resiliência, se não de um modo de produção escravagista colonial, mas de seus resquícios, em termos das formas de propriedade da terra, e de um latifúndio agropastoril, em termos da força de trabalho, sob regimes não capitalistas, como a parceria e, em síntese, a existência, em certo grau, de uma economia natural, isto é, uma

economia de simples trocas de produtos da agricultura com pequena capacidade de comercialização.

Esta etapa, digamos intermediária, caracteriza bem aquilo que José de Souza Martins (2013) identifica como um lapso de tempo que decorre entre a abolição da escravidão e o pleno desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Nessa marcha, aos poucos, o salitreiro vai perdendo a sua capacidade de manter-se autônomo na própria terra, e isto se deve ao processo de esgotamento dos meios de produção, em particular, da água. Sem água, mesmo aqueles que possuíam um pedaço de terra, veem-se obrigados a abandoná-las, tentando a sorte nas fazendas que se instalaram na região ou migrando para os centros urbanos. A condição camponesa vai cedendo espaço ao trabalhador assalariado, e o salitreiro torna-se um operário da terra. A acumulação, seguida pelo cercamento das águas, por meio da apropriação privada da terra, e pelas mudanças nas relações de trabalho criam as condições para o desenvolvimento das forças produtivas na região.

Estamos, portanto, nos referindo a uma região na qual o processo de formação das relações de mercado pode ser visto a olho nu. O comércio de *commodities*, a apropriação privada e concentração de terra e água, a generalização do trabalho assalariado e, inclusive, a formação de um *exército de reserva* seriam, então, o ponto de chegada do capital no Salitre, posto que juntos, estes fatores tornam viável o pleno desenvolvimento da economia voltada para o mercado. Entretanto, no Salitre, esse processo perpassa pela escassez de água, questão central que, muitas vezes, escapa às análises sobre o desenvolvimento do capitalismo na agricultura e que, tradicionalmente, se configurou como um empecilho ao desenvolvimento das forças produtivas na região. Desse modo, o crescimento da demanda por água, que resulta da chegada da agricultura de grande porte, acirra as contradições e os conflitos por esse bem natural, envolvendo os camponeses daquele lugar.

As saídas encontradas para a escassez, como veremos, passam pela intervenção do Estado, por um lado, através de investimento em infraestrutura hídrica, com obras de transposição das águas do Rio São Francisco, para preencher o vazio deixado no leito do Rio Salitre, que secou devido ao uso predatório por parte das primeiras empresas que se instalaram na região; e, por outro lado, através da regulação, a partir da implementação de instrumentos econômicos previstos na Lei das Águas (Lei Federal nº 9.433/1997), como a outorga de direito de uso, acompanhada pela cobrança. Com estes instrumentos econômicos de gestão, o Estado, que detém o monopólio sobre a dominialidade da água, define preços a serem pagos, o que, além de inviabilizar o acesso para uns e privilegiar outros (aqueles que

podem pagar mais), consolida uma relação de dependência em relação aos grandes empreendimentos, uma vez que são os recursos obtidos com a cobrança que devem, segundo a Lei, financiar as ações governamentais na bacia.

Estamos, portanto, assistindo a mais um passo para a consolidação do capitalismo na agricultura da região do Salitre, com a conversão da água em capital, isto é, não em mero patrimônio, mas em “propriedade privada destinada à reprodução ampliada sob a forma de valor, não de valor de uso, mas de valor que se destina ao mercado” (GORENDER, 2013, p.21). Neste caso em particular, trata-se da água como meio de produção de *commodities* agrícolas, como a cana-de-açúcar, produzida em larga escala e destinada à exportação. Esse processo converge com a concentração do uso da água e da terra e a conversão do camponês em trabalhador assalariado, formando um complexo que acirra as contradições entre os interesses públicos e privados na região, produzindo, assim, o conflito.

No Salitre, é a concentração de água o elemento chave que tem inviabilizado, ao longo da história, a permanência do camponês na terra. Sem água, estes sujeitos desistem da vida na terra, abrindo espaço para a ocupação pelas grandes empresas. Sem água e sem-terra, migram para as cidades ou passam a se sujeitar ao trabalho assalariado (que pode ser fixo ou mesmo temporário) nas grandes fazendas. Além disso, no Salitre, a concentração de água é meio através do qual se acirra a escassez, condição fundamental para justificar a regulação do seu acesso através das leis do mercado. Nessa região, tal processo tem demonstrado todo seu vigor. A água, portanto, tem sido a fronteira para a acumulação. Se, por um lado, encontra-se em candente processo de escassez (devido ao uso intensivo e controle precário), tornando-se “o ouro do século XXI”, por outro, a água ainda não se encontra plenamente inserida no mercado (como ocorre com o livre mercado da terra e do trabalho), tornando-se, potencialmente, um novo nicho de exploração comercial. Assim, no Salitre, a concentração da água aprofunda a concentração de terra e acelera a formação de um exército de reserva, modificando, substancialmente, tanto o modo de vida do camponês como as feições do lugar.

6.1.1 Interiorização às margens do São Francisco e o Latifúndio Agropastoril

Desta vez, voltemos um pouco no tempo. A interiorização da Coroa Portuguesa tem o Rio São Francisco, já no século XVI, como um caminho a ser percorrido, inicialmente, na

busca por metais preciosos. João Fernandes da Cunha, intelectual baiano nascido no Vale do Salitre, escreve em sua obra *Memória Histórica de Juazeiro*, editada em 1978¹⁵, com base no trabalho *História da Casa da Torre*, de Pedro Calmon, o seguinte:

A primeira bandeira a percorrer o interior da Bahia e a atravessar os sertões do São Francisco foi a de Belchior Dias Moréa, o sonhador das minas de prata. Partiu do Rio Real em 1593, para as montanhas de Jacobina, através de Queimadas, e seguindo dali para Morro do Chapéu, até a Barra do Rio Grande, à margem do São Francisco, descendo por este, alcançando o Vale do Rio Salitre (hoje município de Juazeiro). (FERNANDES DA CUNHA, 1978, p.15)

Dias Moréa era neto de Diogo Álvares e Catarina Paraguaçu. Seu irmão casou-se com Maria Isabel de Ávila, filha de Garcia D'Ávila que aportara na Bahia com Tomé de Souza, em 1549. Garcia D'Ávila já havia interiorizado suas terras, tendo o litoral como margem, até a altura do Rio Pojuca. Onde, hoje, encontra-se o município de Mata de São João, ainda é possível se deparar com as ruínas de seu castelo, sua Casa da Torre. Dessa união nascia Francisco Dias D'Ávila que

Não se fez esperar, e contornando o curso do Itapicurú, através dos gerais do Cumbe, Angico e Jurema, atingiu a Barra do Rio Salitre, antigo acampamento do seu avô Francisco Dias de Ávila, de quem também herdara o nome. (FERNANDES DA CUNHA, 1978, p.20)

Dias D'Ávila planejou e executou a interiorização de seus domínios seguindo o rastro deixado por seu tio, Dias Moréa, na direção do médio São Francisco, levando gente e boi. Segundo Fernandes da Cunha (1978), Dias D'Ávila

fez do boi o seu soldado. Os outros sertanistas se apossavam do País com tropas de guerrilheiros; ele o empalmou, com as suas boiadas. O rebanho arrastava o homem; atrás deste, a civilização. A terra ficava à mercê da colonização: ele a inundou de gados, em marcha incessante para o interior: Aqueles animais levavam nas aspas os limites da capitania. Dilatavam-na (FERNANDES DA CUNHA, 1978, p.16)

Durante todo o século XVII, particularmente entre os anos de 1658 e 1659, Dias D'Ávila segue na expansão de suas sesmarias pelo sertão do São Francisco. Nesta época, o avanço sobre a região esteve ligado “tanto a atividades meramente exploratórias quanto às expedições de captura do índio, utilizado como escravo nos canaviais do litoral – e, mais tarde (fins do século XVI e início do XVII), favoreceu a fixação dos que levaram o gado para a região” (SEI, 2003a, p.76). A criação de gado serviu, ao longo de todo o início do processo de

¹⁵ Memória Histórica de Juazeiro, obra de João Fernandes da Cunha, foi digitalizada para fins de preservação por Albano Souza Oliveira, em maio de 2012.

colonização das terras interioranas, como forma de avançar e assentar comunidades, acentuando a formação de latifúndios baseados na atividade pecuária e na força de trabalho escrava de origem africana. Segundo Fernandes da Cunha (1978), a família D'Ávila consolida seu domínio sobre a região espalhando

os seus currais, às margens do grande rio e nas dos seus afluentes, deixando em cada um deles um casal de escravos, dez novilhas, um touro, e um casal de equinos, de sorte que, na fase em que o Brasil abastecia de açúcar ao mundo civilizado, era o gado, que se multiplicara com impressionante rapidez naquelas plagas, quem transportava as canas para as proximidades das moendas, quem acionava os engenhos e supria de carne as populações do litoral. (FERNANDES DA CUNHA, 1978, p.17)

Além da expansão territorial, do minério e do gado, o salitre, material com o qual se compunha a fórmula da pólvora negra utilizada nas armas utilizadas pela Coroa (NOGUEIRA, 2011) e com o qual se abastecia os matadouros da capital do Estado e outras cidades do Nordeste, teria sido também objeto de cobiça e razão para a invasão das margens do São Francisco. Relatos do século XVII e XVIII afirmavam a disponibilidade do salitre “explorado em várias fazendas às margens do Salitre, tributário do São Francisco. Em um local, era extraído em uma área de mais de 600.000 pés quadrados” (PIERSON, 1972, p.414). Utilizado para consumo dos moradores da região, o sal era também transportado para todo o interior do país, sendo Juazeiro a cidade da região onde se comercializava o produto. Devido à sua relevância como mercadoria que sustentava a economia da região, já no início do século XIX, o sal chegou a ser, inclusive, utilizado como moeda “equivalendo, na época, de 20 a 40 réis por prato e de 300 a 400 réis por saco” (PIERSON, 1972, p.415).

Entre finais do ano de 1879 e início do ano seguinte, Teodoro Sampaio, engenheiro baiano que integrara a Comissão Hidráulica, formada para realizar estudos sobre a navegação no interior do país, inicia expedição pelo Rio São Francisco, quando elabora trabalho de identificação dos aspectos naturais, econômicos e sociais da região. Neste percurso, anotou que

O sal é um dos produtos mais interessantes do vale do S. Francisco, no trecho entre Cabrobó e Xique-Xique (...) são estas manchas inflorescências salinas, superficiais e pouco extensas, que o povo costuma raspar, reunindo a terra para lançá-la em cochos de madeira ou fazem a decoada, que é evaporada depois ao sol no côncavo de grandes lajedos, ou fervida ao fogo. Não se emprega nesse serviço instrumento algum metálico. Todos os utensílios são de madeira ou de procedência vegetal, porque é crença arraigada do sertanejo que o ferro extingue a salina. (TEODORO SAMPAIO, 2002, p.62)

Mais adiante, reconhece o pesquisador:

O emprego de instrumentos de ferro leva decerto o explorador a cavar o solo mais profundamente do que o permitiriam os toscos aparelhos de madeira em uso e, portanto, porá a descoberto camadas mais profundas, não amadurecidas e que só mui lentamente viriam a decompor-se, gerando ou desprendendo o sal latente. Daí o dizer-se que o emprego do ferro mata a salina. (TEODORO SAMPAIO, 2002, p.73)

Para avançar sobre aquelas terras, no entanto, foi necessário fazer frente à reação e resistência da população indígena das tribos Coripó, Galache e Ocren que vivia no local e que ataca e dizima o rebanho de gado, feitores e vaqueiros. A presença sublevada do povo indígena, ainda segundo Fernandes da Cunha (1978), teria impossibilitado a Francisco Dias D'Ávila

continuar a marcha, porque chegando ao Rio Salitre teve conhecimento da agitação que lavrava entre os gentios guaisquais e galaches, amotinados e às correrias, como levas de salteadores que pilhavam as fazendas e trucidavam os rebanhos. Não era, todavia, uma inquietação de bárbaros; era a sua insurreição geral. Entre o Sento Sé e o Rio Verde, os caboclos ribeirinhos tinham assassinado vaqueiros, queimado as casas, dispersado os gados. (FERNANDES DA CUNHA, 1978, p.20)

É, então, sob o comando do Governador-geral do Estado do Brasil, Afonso Furtado de Mendonça (1610-1675), que bandeirantes – como o paulista Fernão Dias (1608-1681) que ficara conhecido como o *governador das esmeraldas e da conquista dos índios* – recebem incentivos para a descoberta de minas e pedras preciosas no sertão, mas também para debelar e escravizar a população indígena local¹⁶. A reação do governo à resistência indígena ensejaria, segundo Azevedo (2004), “um dos episódios mais sangrentos da nossa história. Mesmo cruzando o São Francisco em direção a Pernambuco e Piauí, os índios foram sitiados, sendo os homens executados e as mulheres e crianças escravizadas” (AZEVEDO, 2004). A Igreja também era chamada a auxiliar na missão de debelar os índios revoltados. Em seu relato, Frei Martin de Nantes, missionário da ordem dos Capuchinhos, que atuava na catequização dos índios e no apoio espiritual para que estes participassem de guerras, e que participara da expedição, conta que os inimigos

se tinham apossado de todos os currais dos dois lados do rio, num espaço de trinta léguas, depois de terem massacrado os vaqueiros e os negros em número de 85, fazendo grande estrago no gado. Nossa munção de boca consistia em carne seca e farinha de mandioca, isso para o coronel Francisco

¹⁶ Segundo Silva (2003) já na metade do século XIX o grupo dos *ocrens* localizava-se na confluência do Salitre e São Francisco. Há também registros da presença de índios Tamaquiú, Sacragrinha, Tupinambá nas proximidades do rio (SILVA, 2003).

Dias de Ávila e os principais. Os outros nada levavam: iam matando gado em todos os currais, segundo as nossas necessidades. Após alguns dias de viagem, descobrimos os inimigos quatro léguas distantes do Rio Salitre, e perseguindo-os, em sangrentos combates, até as margens desse rio, conseguimos desbaratá-los, aprisionando cerca de 500, entre homens, mulheres e crianças. (PEDRO CALMON, 1958 *apud* FERNANDES DA CUNHA, 1978, p.21)

Logo em seguida a este episódio, Frei Martins de Nantes se desentenderia com Francisco Dias D'Ávila, devido ao modo como este tratava os 310 índios mantidos prisioneiros em isolamento nas Ilhas de Pambú e Aracapá. Importa o registro desta cisma posto que as suas razões revelam um pouco sobre as condições naturais de vida na região e a contradição com a produção de animais implantada pelos brancos conquistadores. Segunda uma carta escrita pelo Frei, “uma grande seca assolou os campos; e os cavalos, já de si bastante incômodos aos índios, principiaram a devastar as roças cultivadas por estes, devorando tudo” (PEDRO CALMON, 1958 *apud* FERNANDES DA CUNHA, 1978, p.23).

Além dos Garcia D'Ávila, a família Guedes de Brito também avançava sobre o sertão do São Francisco, tendo deslocado o percurso dos primeiros para mais ao norte do país, estendendo-se acima das terras do São Francisco até o Maranhão (FERNANDES DA CUNHA, 1979). Enquanto isso, Antônio Guedes de Brito ocuparia “desde as nascentes dos rios Salitre, Jacuípe e Itapicuru, no centro-norte da Bahia, até a cabeceira do rio das Velhas ou do Paraopeba, no centro-sul do atual território de Minas Gerais” (NEVES, 2005, p.117 *apud* NOGUEIRA, 2011, p.35). As porções de terra sob domínio de ambos formariam “propriedades de aproximadamente uma centena de milhares de quilômetros quadrados, provavelmente, o maior latifúndio já possuído no Brasil” (MORENO PINHO, 2001, p.28 *apud* NOGUEIRA, 2011, p.34), incluindo-se aí as terras devolutas, o que configura, portanto, a primeiro registro de grilagem de terras na região. A família Guedes Brito dominava a Casa da Ponte, localizada no atual município de Morro do Chapéu. Frei Martins de Nantes, em carta, atesta tal prática, porém se referindo aos D'Ávila:

O coronel Francisco Dias de Ávila sob pretexto de que o rei de Portugal lhe havia doado todas as terras devolutas do São Francisco, a fim de as cultivar e criar gados para o abastecimento da Bahia e Pernambuco, apossou-se indevidamente até das terras que o rei excetuara em favor dos índios. Assim foi que distribuiu gado e animais não só em ambas as margens do rio, como também nas ilhas, nas quais os índios haviam se refugiado, concedendo-lhe tudo para viverem em paz. (FERNANDES DA CUNHA, 1979, p.22)

Foi a criação de gado que levou Garcia D'Ávila e Guedes de Brito a lançar mão da força de trabalho escrava, tanto dos indígenas capturados como dos africanos trazidos desde a

primeira metade do século XVI, para as lavouras de cana-de açúcar no país. Os “vaqueiros”, segundo Nogueira (2011), figuravam, “entre africanos cativos e seus descendentes, os primeiros moradores das fazendas setecentistas do alto sertão baiano” (NOGUEIRA, 2011, p. 35). Ainda segundo a autora, já na primeira metade do século XVIII, outras famílias de origem portuguesa que se instalaram como arrendatárias nas terras de propriedade da família Guedes de Brito também empregaram força de trabalho escrava de origem africana. Para as pioneiras expedições, a força de trabalho africana era pouco útil já que, assim como os portugueses, pouco conheciam da geografia local, à exceção daqueles “fugitivos das senzalas que se embrenhavam na mata, refugiando-se em quilombos nos rincões mais distantes do sertão” (SILVA, 2013, p.114)¹⁷. Daí, então, lançar mão da força de trabalho indígena, também escravizada.

Euclides da Cunha em *Os Sertões* identifica a miscigenação entre “os três elementos essenciais” da raça humana – indígenas, africanos e celtas – e a relação destes com seu meio com o processo de formação do sertanejo, raça forte (CUNHA, 2007). Síntese de etnias, o Vale do São Francisco seria mais tarde notado por Teodoro Sampaio (2012) como “um vasto cadinho em que todas as raças representadas na América se fundem ou se amalgamam” (TEODORO SAMPAIO, 2012).

Vê-se ali, entre eles, todos os matizes da população policroma da nossa terra. O caboclo legítimo, o negro crioulo, o *cariboca*, misto do negro e do índio, o *cabra*, o *mulato*, o branco tostado de cabelos castanhos e, às vezes, ruivos, todas as raças do continente e os produtos dos seus diversos cruzamentos ali estão representados. (TEODORO SAMPAIO, 2012, p.131)

Não teria sido, no entanto, apenas o somatório de origens diversas, mas a miscigenação que sobressairia com o passar dos anos de convivência – originalmente forçada – de indígenas e africanos com os descendentes de Portugal¹⁸. Teodoro Sampaio (2012) comenta, ainda, sobre este aspecto revelando já alguns traços da cultura local:

Os mestiços eram, contudo mais numerosos. Estatura pouco acima da mãe, cabelos crespos ou anelados, pretos sob um chapéu de couro redondo e de abas curtas, descidas, podendo servir este a um tempo de estojo e de cuia para beber água, dentes bons, curtos, firmes, cortados em ponta como os do peixe, que é este o *chic* do sertanejo, pescoço curto e grosso, ombros largos,

¹⁷ A existência de comunidades remanescentes de Quilombos seria reconhecida mais recentemente às margens do São Francisco. São elas, Parateca e Pau D’Arco, localizadas nos municípios de Malhada e Palmas de Monte Alto; Rio das Rãs, em Bom Jesus da Lapa; Mangal e Barro Vermelho, em Sítio do Mato; e a comunidade Jatobá, no município de Muquém do São Francisco.

¹⁸ Reza a lenda que a primeira família miscigenada do município de Juazeiro teria sido fruto do casamento entre uma índia Cariri e um tropeiro que tocava a boiada para os estados do Norte do país.

bom peito, desbarrigado, canelas finas e pé curto e largo, tal é o cabra do sertão a quem não falta a palavra fácil, a rapidez da réplica, a vivacidade, a imaginação e a poesia. (TEODORO SAMPAIO, 2012, p.132)

A marcante presença indígena, africana e portuguesa caracterizaria, na região do Salitre, a formação de uma vertente dos camponeses do interior nordeste do país formada por trabalhadores que “não tinham a propriedade privada da terra, mas a ocupavam, de forma individual ou coletiva” (STÉDILE, 2012, p.29)¹⁹. Como resquício deste modo de ocupação das terras do Vale do São Francisco e, em particular, do Vale do Salitre, a região mantém forte presença de ocupantes de terras (individual e coletiva), estendendo a situação de insegurança jurídica quanto à posse das terras até os dias atuais. Nas palavras de um morador da região, “os salitreiros são posseiros, pequenos agricultores familiares, pessoas que moram em uma determinada região e não têm o título da terra. Ou até tem o título, mas são pequenos, são agricultores familiares” (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/05/2014). No município de Campo Formoso, por exemplo, é marcante a presença de comunidades qualificadas como Fundo e Fecho de Pasto. Estas comunidades originam-se na região, segundo nos explica Ferraro Júnior (2008), pelo “esfacelamento das grandes sesmarias das Casas da Ponte e da Torre entre o final do século XVIII e início do século XIX, decorrente da queda da economia do açúcar” (FERRARO JÚNIOR, 2008, p.16). Com isso, permitiu-se

o estabelecimento e formação de um campesinato advindo das famílias de vaqueiros, agregados e outros recém chegados, num processo de acampesinamento relacionado ao apossamento comunal das terras. O descontrole sobre essas terras, por parte do Estado, o desinteresse econômico por elas e seu relativo isolamento geográfico são aspectos que favoreceram seu desenvolvimento idiossincrático, a partir das famílias estabelecidas pelo menos desde o início do século XIX. No sertão, essas condições perduraram sem alterações bruscas e exógenas até as décadas de 1970 e 1980, quando o cercamento das grandes áreas criou choques com os usos costumeiros. A partir daí atos mais ou menos isolados de resistência comunitária e o ‘reconhecimento’ desses usos costumeiros por parte de uma fração do Estado criariam as condições que transformaram um padrão de ocupação e uso da terra em uma nova categoria social. (FERRARO JÚNIOR, 2008, p.16)

Atualmente, são aproximadamente 1.000 famílias nesta condição que, também, é encontrada em Juazeiro e demais municípios da região. O mesmo ocorre com a presença de

¹⁹ Esta vertente, segundo João Pedro Stédile (2012), seria resultado da migração para o interior do país de trabalhadores recém libertos da escravidão que, porém, não encontravam nas cidades terra para morar e para plantar – sobretudo, porque, desde 1850, a Lei de Terras já estabelecia o comércio de propriedades antes outorgadas para exploração pela Coroa. A outra vertente, segundo o autor, é aquela que se forma com os pobres vindos da Europa para as regiões Sul e Sudeste, entre finais do século XIX e início do século XX.

Comunidades Certificadas pela Fundação Palmares como sendo remanescentes de Quilombos, as quais, na região, totalizam 39²⁰.

O Salitreiro, sertanejo da região do Vale do Salitre é, pois, o resultado de um longo percurso na formação histórica das margens do São Francisco, e seu nome carrega a marca da relação com as águas e com a terra. A caminhada pela formação da região do Salitre revela uma história de violência, mas, também, de resistência de um povo contra o sujeito estranho que ambiciona a apropriação da água, da terra e da força de trabalho da gente da região. A interrupção ou o comprometimento de um modo de vida, seguida do combate e da luta voltariam a ocorrer no sertão do Salitre, séculos depois. E essa vida sertaneja, como nos diria mais tarde Euclides da Cunha, “caracterizada sempre pela intercadência impressionadora entre extremos impulsos e apatias longas”, sofreria as mais duras provas de resistência. Dessa história, resultaria um povo mestiço e trabalhador.

Finalmente, este percurso pela história de ocupação da região do Salitre revela uma parte do processo de formação do que se convencionou caracterizar (em algumas correntes teóricas) como o modo de produção escravista colonial, no bojo do qual “se deu em grande parte a acumulação originária de capital para o início do capitalismo no Brasil” (GORENDER, 2013, p. 23). Por essa razão, alguns aspectos aqui observados servem de base para a explicação do modo como, atualmente, se articulam as relações de produção sob o capitalismo no Salitre, com destaque para o processo de substituição de formas de trabalho não capitalistas para o trabalho assalariado, e o significado da concentração dos meios de produção, em particular, da água e da terra, em um lugar onde vigorou o latifúndio agropastoril, e agora a produção de *commodities* agrícolas em larga escala. São, portanto, formas variadas de apropriação da natureza e de dominação do trabalho que se sucedem no avanço do desenvolvimento das forças produtivas sob as relações de mercado, no Salitre.

20 Recentemente, o Governo Federal reconheceu as Comunidades Remanescentes de Quilombo através do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes dos Quilombos e, mais recente ainda, a iniciativa do Governo do Estado da Bahia de autorizar a regularização das ocupações de terras rurais e devolutas estaduais pelos remanescentes quilombolas e por comunidades de fundos de pastos e fechos de pastos, pela Lei nº 12.910/2013.

6.1.2 Concentração de Água, de Terra e Assalariamento

Apesar de estar situado em uma bacia totalmente integrada ao chamado Polígono das Secas, o Rio Salitre já foi um dos únicos cursos de água perene em toda a região semiárida nordestina. Segundo relato de um antigo morador da região:

No tempo em que existia água no Rio Salitre era muito bom. A gente chegava ali e era uma beleza (...) dava para viver bem. Bem mesmo. A margem do rio era cheia de coco. Daqui da Boca da Barra até o Paqui. Coco, goiaba, cana, fazia muita rapadura e dava para a gente sobreviver, sem briga. Vivíamos numa boa. (S.D. Entrevista, Salitre, 12/2014)

Por volta dos anos setenta, estrangeiros de origem japonesa iniciaram a plantação de manga com métodos de irrigação na bacia do Salitre na parte alta do rio, consumindo grandes quantidades de água e desequilibrando a tensa relação entre homem e natureza naquela região semiárida, suscetível a periódicas e severas estiagens. Segundo relato de um salitreiro, “vieram muitas pessoas de fora. Vieram os japoneses que foram as pessoas que mais acabaram com a água. Eles botavam bombas grandes, de grande capacidade de puxar água e aí o rio se acabou” (S.D. Entrevista, Salitre, 12/2014).

Os japoneses que aportaram no Salitre possuíam, segundo relato de um de seus descendentes, experiência em cooperativas agrícolas formadas no Estado de São Paulo. A Sociedade Cooperativa de Responsabilidade Limitada de Produtores de Batata em Cotia S/A, criada por volta dos anos 30 por imigrantes japoneses, teria dado origem à Cooperativa Agrícola de Cotia Cooperativa Central (CAC/CC) que estende sua atuação em outros estados. A localização estratégica do município de Juazeiro – em termos de ligação com outros municípios e estado, além dos recursos naturais disponíveis – seria a razão para a escolha do lugar como foco das ações empresariais à época. Além disso, segundo João Fernandes da Cunha (1978),

Por igual, passaram a ser objeto de iniciativas de grupos empresariais a implantação de culturas adequadas ao seu clima, utilizando-se grandes áreas e as facilidades de irrigação colocadas à disposição dos grupos financeiros privados pelos instrumentos de ação governamental federal, enquanto o governo estadual concede redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM -, e, se a empresa for pioneira, no Nordeste, terá a isenção total do imposto de renda; ainda que não tenha aquela característica, gozará a empresa que se localizar no Distrito Industrial do São Francisco do benefício de cinquenta por cento desse Tributo. (FERNANDES DA CUNHA, 1978, p.163)

Assim, a região do Salitre que, até a década de setenta, seguia sua vocação de entreposto comercial, passou também a sediar empresas de ramos pioneiros à época (sobretudo com a implantação do Distrito Industrial de Juazeiro), como a agricultura irrigada, diversificando, para além da capital, os polos de desenvolvimento no interior do Estado.

A utilização de bombas para captação de água pelos fazendeiros, além dos barramentos (açudes, barragens) feitos em suas propriedades, inviabilizava que o rio corresse seu curso natural e chegasse até a parte baixa da bacia, local onde se concentravam comunidades salitreiras, como a comunidade de Campo dos Cavalos. A marca da degradação do Rio Salitre está nos relatos que transmitem como o uso intensivo de bombas para captação de água fez com que o rio passasse a “correr para trás”, uma alusão ao nível de deterioração do seu curso natural, tornando-o intermitente e dramaticamente afetado pela escassez, particularmente nas porções médias e baixas da bacia. Como resultado, agrava-se a tensão entre salitreiros e fazendeiros, provocando sérios episódios de conflitos. Além disso, segundo o Diagnóstico Institucional da Bacia do Rio Salitre, elaborado no contexto do Projeto de Gerenciamento Integrado das Atividades Desenvolvidas em Terra na Bacia do São Francisco (ANA/GEF/PNUMA/OEA), a construção de barragens mal projetadas e mal localizadas, fruto do tradicional modo de apropriação das águas em terras particulares que interrompem e deterioram o curso natural do rio, inviabilizando o acesso à água ao longo de seu leito, é uma das principais razões para o aprofundamento da escassez de água na bacia do Rio Salitre e para o acirramento dos conflitos.

O Plano relata, ainda, que, de modo geral, as barragens identificadas na Bacia – Barragem de Tamboril (Morro do Chapéu), Taquarandi (Mirangaba), Caatinga do Moura (Jacobina), Delfino (Campo Formoso), Barragem de Ouro Branco (Ouroândia) e Barragens Galgáveis (Juazeiro) –, construídas entre os anos de 1983 e 1990, encontram-se em estado precário de conservação, o que agrava ainda mais a deterioração do curso do rio, interrompido em diversos trechos pelos barramentos. Caso extremo resulta da construção da Barragem Ouro Branco que “impede completamente o livre curso do Rio Salitre, devido à inexistência de estrutura de descarga de fundo que permita a restituição da água ao rio” (PLANGIS, 2002, p. 47). À época do estudo (2002), as barragens apresentavam-se em total estado de abandono, com registro de captação por particulares para irrigação e de criação de sistemas alternativos para abastecimento, sendo que, em alguns casos, o uso da água das barragens para consumo humano levou ao comprometimento do estado de saúde da população (PLANGIS, 2002).

Em trabalho realizado pelo Grupo de Pesquisa Geografar (2011), vinculado à Universidade Federal da Bahia, foram identificados conflitos associados às desigualdades no acesso à água na região do Salitre, resultado do controle sobre as águas por empreendimentos privados, que provocaram a precarização do abastecimento da população da bacia. O Quadro 3 foi produzido com informações do referido estudo.

Quadro 3 – Conflitos atuais associados ao impedimento do acesso à água, devido à construção de barramentos na região do Salitre (Juazeiro, BA)

Barragem	Conflitos Ambientais	Conflitos Sociais
Galgável Riacho Salitre/ Alfavaca (Oitava)	Abastecida pelo Rio São Francisco através de canal. Está em estado de abandono completo. Possui água suja, salobra e de péssima qualidade.	Construída em propriedade particular do fazendeiro José de Albino Damásio. Controle pela Prefeitura do abastecimento de água através de carros pipa.
Galgável Riacho Salitre/ Angico (Nona)	Abastecida pelo Rio São Francisco através de canal. Está em estado de abandono completo. Possui água suja, salobra e de péssima qualidade.	Construída em propriedade particular da fazendeira chamada "Anja". Controle pela Prefeitura do Abastecimento de água através de carros pipa.
Galgável Riacho Salitre/ Arame (Sétima)	Abastecida pelo Rio São Francisco através de canal. Está em estado de abandono completo. Possui água suja, salobra e de péssima qualidade.	Construída em propriedade particular do fazendeiro Modesto. Controle pela Prefeitura do Abastecimento de água através de carros pipa.
Galgável Riacho Salitre/ Campo dos Cavalos (Quinta)	Abastecida pelo Rio São Francisco através de canal. Está em estado de abandono completo. Possui água suja, salobra e de péssima qualidade.	Várias outras captações na mesma barragem para uso particular. Construída em propriedade da UNEB de Juazeiro. Controle pela Prefeitura do Abastecimento de água através de carros pipa.
Galgável Riacho Salitre/ Curral Novo – Bananeira (Terceira)	Abastecida pelo Rio São Francisco através de canal. Está em estado de abandono completo. Possui água suja, salobra e de péssima qualidade.	Controle pela Prefeitura do Abastecimento de água através de carros pipa.
Galgável Riacho Salitre/ Horto (Quarta)	Abastecida pelo Rio São Francisco através de canal. Está em estado de abandono completo. Possui água suja, salobra e de péssima qualidade.	A população usa água de um poço construído pela CERB com o uso de um dessalinizador.
Galgável Riacho Salitre/ Recanto (Sexta)	Abastecida pelo Rio São Francisco através de canal. Abandono completo. Possui água suja, salobra e de péssima qualidade.	Construída em propriedade particular do fazendeiro Modesto. Controle pela Prefeitura do Abastecimento de água através de carros pipa.
Galgável Riacho Salitre/ Sabiá I (Primeira)	Abastecida pelo Rio São Francisco através de canal. Está em estado de abandono completo. Possui água suja, salobra e de péssima qualidade.	Controle pela Prefeitura do Abastecimento de água através de carros pipa.

Barragem	Conflitos Ambientais	Conflitos Sociais
Galgável Riacho Salitre/ Sabiá II (Segunda)	Abastecida pelo Rio São Francisco através de canal. Está em estado de abandono completo. Possui água suja, salobra e de péssima qualidade.	Controle pela Prefeitura do Abastecimento de água através de carros pipa.

Fonte: Projeto Geografar (2011).

Como resquício do modelo de ocupação das terras do Vale do São Francisco, herdadas da época das ocupações pelo latifúndio agropastoril, o modo de vida camponês no Salitre caracteriza-se por duas formas de trabalho na terra: uma primeira executada por pequenos proprietários minifundiários, cuja produção ou coleta do alimento para consumo e para a comercialização tem como principais marcas a autonomia do trabalho, a unidade familiar de produção, a divisão do trabalho e a relação direta dos sujeitos com a natureza. Uma segunda forma, a do parceiro, meeiro e do diarista, caracterizada fundamentalmente pela não propriedade da terra, por condições precárias de vida e pela submissão às mais variadas formas de pagamento pelo trabalho. Na condição de parceiro e meeiro, o trabalhador rural tira, por vezes, alguma coisa para o sustento, sendo, de uma maneira geral, o produto do trabalho apropriado diretamente pelo proprietário da terra. Um salitreiro que vivia do ganho na meia relata o seguinte:

Eu trabalhava na fazenda dos outros. Morava na roça deles. Plantava melão, cebola. A vida trabalhando na roça dos outros era muito sofrida porque a gente trabalhava ali para ganhar aquela benção dada por Deus que era o dia de trabalho no sol. A gente trabalhava para os outros para ganhar para comprar o alimento da gente. (M.H. Entrevista. Salitre, 12/2014)

Os meeiros na região do São Francisco, por exemplo, segundo Alves (2006), praticavam agricultura de sequeiro para alimentação do gado e “mantinham plantios de subsistência pagando uma proporção (usualmente a metade) de sua produção ao proprietário da terra” (ALVES, 2006, p. 12). A vida desses trabalhadores rurais era precária em termos de acesso a alimentos e bens de consumo, além da longa jornada de trabalho mal remunerada. Segundo relato de um salitreiro:

Eu conversei muito com o pessoal mais velho, e já tem entre 40 e 60 anos que o Salitre vem sofrendo. Naquele tempo, se trabalhava com a cana e se produzia rapadura, eles alegavam que era um tempo bom. Ao mesmo tempo, diziam que era um tempo atrasado, que só compravam uma roupa, um calçado, de ano em ano para ir para uma festa, que era uma tradição. Eles trabalhavam nesse período para que, quando fosse perto dessa data de tradição, pudessem comprar um calçado, uma roupa para ir para essa festinha. Uma parte deles tinham para comer. Tinham rapadura para comer e

vender, coco seco para levar para Juazeiro para trazer alimentos para os filhos. Deixavam os filhos esperando para vir para Juazeiro de animal, passar três dias, e aquelas crianças que ficavam esperavam eles chegarem com arroz, feijão, farinha para dar de comer para eles que ficaram (...) eles tinham a cana na beira do rio, tinham garapa da cana, rapadura. Plantavam cebola, abóbora, irrigavam com uma cuia que se chamava passadeira. Ficavam espanando água, plantavam batata na vazão, na umidade do rio e achavam que era tempo de fartura. (P.S. Entrevista, Salitre, 12/2014)

O modelo da parceria e os meeiros subsistiriam como modos de relação de trabalho, nas fazendas produtoras de frutas e nas produções de cana-de-açúcar implantadas na região através dos primeiros investimentos do governo federal, em finais dos anos de 1970 (SOBEL, 2004). Tal modelo absorvia trabalhadores rurais não proprietários de terras da região, com destaque para aqueles desalojados pelas obras de construção da barragem de Sobradinho, os quais não tiveram cumpridas as promessas de indenizações dos governos pelos danos provocados com a grande obra, mudando-se para outras regiões, entre elas, a do Salitre (MENDES; GERMANI, 2010). Segundo o relato de um migrante de Sobradinho:

Quando foi em 73, 74 começou a construção da barragem e em 75 nós fomos mandados embora. Como a CHESF mandou *meio mundo* de gente embora – tanto é que hoje as cidadezinhas por aqui estão todas lotadas de gente que perdeu suas roças, perdeu tudo porque a CHESF mandou que até hoje ninguém foi indenizado. Deram um cala boca, mandaram todos para a cidade para tumultuar a cidade. As pessoas sem instrução, analfabetas, semianalfabetas. E é o que está acontecendo hoje com essas cidades na região do São Francisco, todas atoladas de gente despreparadas. (S.E. Entrevista, Salitre, 12/2014)

As diferenças nas relações de trabalho entre um e outro são marcadas, fundamentalmente, pela propriedade da terra. Porém, há semelhanças que se fixam sobre a condição residual da produção camponesa, em relação ao domínio do latifúndio e da agricultura comercial, que os coloca – pequenos proprietários minifundistas, parceiros, meeiros, diaristas – em uma mesma condição de susceptibilidade às relações sociais que resultam da propriedade privada dos meios de produção, em particular, da privatização do acesso à água. Tal susceptibilidade definirá o modo de inserção do camponês do Salitre na economia de mercado que avança sobre a região. Outro salitreiro que trabalhava nestas condições relata o seguinte:

A gente trabalhava sempre de empregado para os outros, de empregado diarista. Sempre trabalhamos de diaristas para os que tinham condições, para os japoneses. O primeiro pessoal que botou irrigação aqui no Vale do Salitre foram os japoneses que moram aqui na Fazenda Arizona. Então, a gente teve contato com eles. A gente estava por aí na beira do rio perambulando e viemos para cá, para o Salitre. Terra boa... a gente veio para cá e começamos

a trabalhar de empregado para eles. No Salitre, começa a faltar água e eu comecei a trabalhar de meeiro, fui trabalhar em Sento Sé. Eu e outro cidadão que fomos trabalhar de meeiro. Aí fomos trabalhar de meeiro lá e eu ganhei um dinheirinho e comprei um pedacinho de terra do patrão e fiquei trabalhando. Trabalhamos uns três anos e depois eu retornei para cá. Vim de lá e comprei pedacinho de terra daqui. Aí comprei e já vieram aquelas questões bancárias, começou financiando, tirei o financiamento para investir na plantação, para ter manga, para ter maracujá, para ter pinha, para ter atemóia e para ter goiaba. Morreu tudo de sede. Até a algaroba morreu de sede lá. A seca entrou. Três anos de seca, liquidou tudo. (A.L. Entrevista, Juazeiro, 12/2014)

A complexa relação entre as relações de trabalho e propriedade tipicamente capitalistas e as relações de produção residuais, típicas de modos de produção anteriores à consolidação das relações de mercado foi sendo suplantada, no Salitre, no sentido da substituição em um processo. Afinal, no avanço das relações de mercado, como argumenta Gorender (2013),

Se num certo momento [o capitalismo] precisa de modos de produção pré-capitalistas para acumular capital, para crescer, em outro momento, já crescido, já amadurecido, com outra tecnologia mais avançada, o que interessará a ele será dissolver esses modos de produção pré-capitalistas e reorganizar suas forças produtivas à maneira capitalista. (GORENDER, 2013, p. 24)

A reorganização das forças produtivas “à maneira capitalista”, neste caso, implicou, como decorrência da apropriação privada dos meios de produção, na introdução de relações baseadas no trabalho assalariado, meio através do qual a agricultura comercial subordina o trabalhador rural do Salitre, extraíndo dele os excedentes da produção. Ainda neste caso, a apropriação privada da água e da terra, que inviabilizou a manutenção das condições de vida do camponês no Salitre, somada ao processo de migração de grandes contingentes de trabalhadores rurais do entorno da região, atraídos pela oferta de trabalho (como ocorreu maciçamente na construção da Usina Hidrelétrica de Sobradinho) permitiram a formação de um verdadeiro *exército de reserva*. Esta é uma forma clássica que o capitalismo utiliza para empurrar para baixo os custos de reprodução da força de trabalho, já que a existência de um grande contingente de trabalhadores buscando por trabalho constrange aqueles que o conquistam a aceitar as condições (ainda que precárias) que lhes são oferecidas.

A estranheza do povo Salitreiro quando da chegada dos fazendeiros se agravava pela falta de diálogo e pelas variadas demonstrações de supremacia daquela nova classe social que se apresentava ao povo camponês. A riqueza produzida pela plantação de manga municiaava os novos sujeitos sociais de ferramentas para sobreporem-se aos Salitreiros. A primeira delas

se refere ao capital necessário para adquirir os pedaços de terra daqueles que, sem água, inviabilizaram-se enquanto produtores autônomos em suas pequenas propriedades e, assim, proceder a apropriação de grandes extensões fundiárias. Uma segunda, a oferta de empregos que incorporava o camponês – geralmente os meeiros, não proprietários de terra – ao trabalho assalariado e à diária suficiente, apenas, para comprar uma parte dos alimentos necessários, tendo que obter crédito junto ao comércio local para adquirir a outra parte. Por último, também é digno de registro, a ostentação do poder e o exercício da intimidação sobre aquele povo ao qual faltava dinheiro, escolaridade, acesso aos serviços públicos e a direitos. Na memória de um salitreiro ficou marcado que “eles queriam avançar, eles pensaram que eram os donos do mundo, os *donos da cocada*. Esse pessoal que tem dinheiro quer passar por cima do pobre” (L.S.C. Entrevista, Salitre, 12/2014).

Assim, no Salitre, as desigualdades no acesso e uso da água e da terra, produzidas pela expansão de atividades econômicas, confirmam que os maiores prejuízos recaem sobre populações vulneráveis em termos econômicos, sociais e políticos, restando-lhes apenas a alternativa de serem absorvidas como trabalhadores assalariados nos empreendimentos privados. Mas, afinal de contas, no contexto de constituição das relações de mercado, qual é o papel reservado para os camponeses do Salitre? Serão convertidos em força de trabalho assalariada, sendo absorvidos pelo agronegócio, ou transformados, tão somente, em *exército de reserva* no campo e na cidade? Ou terão as condições para a manutenção de sua condição camponesa, isto é, das condições para a produção e reprodução da vida de forma autônoma (quanto ao processo de produção e à decisão sobre o que produzir), baseada na unidade familiar para todo o processo de produção e na relação direta destes sujeitos com a natureza – no Salitre, em particular com a água e com a terra?

O fato é que as assimetrias que resultam do desigual acesso à água e a terra atingem a comunidade do Salitre, revelando profundas divergências entre os interesses privados e as possibilidades de manutenção do modo de vida camponês. Desse modo, não estamos tratando de um ambiente de convivência harmônica, mas, ao contrário, do embrião do que viria a constituir as lutas sociais pela água e pela terra na região. O Conflito de Campo dos Cavalos, em fevereiro de 1984, é a primeira expressão deste processo.

6.1.3 Campo dos Cavalos: Explosão da Contradição sobre as Águas do Salitre

O Conflito de Campo dos Cavalos foi um levante de camponeses, ocorrido em 7 de fevereiro de 1984, contrários à apropriação das águas do Rio Salitre por empresários do ramo da fruticultura que se instalaram na parte alta do rio, lado oposto de onde secularmente vivia a referida comunidade. A motivação para insurgência vinha do conflito entre salitreiros e os fazendeiros que insistiam em acionar as bombas de captação de água, mesmo que isso levasse à exaustão do rio e de sua capacidade de seguir seu curso até a parte mais baixa, onde se localizava a comunidade de Campos dos Cavalos. Os camponeses mobilizados contra tal ação dos fazendeiros identificavam que, o uso excessivo de água para a irrigação das grandes fazendas produtoras de frutas inviabilizava a manutenção do uso da água para a economia de subsistência, da qual dependia a sua vida em comunidade. Não havia diálogo entre as duas partes e qualquer instância governamental ou de qualquer outra natureza que tornasse possível a discussão sobre as condições necessárias para o equacionamento das demandas apresentadas pelos fazendeiros, por um lado, e pelos Salitreiros, por outro.

Os Salitreiros, por sua vez, baseavam seus argumentos na sua origem e na ligação com o lugar, no qual moviam-se em busca das condições para a manutenção do seu antigo modo de vida. Estavam acostumados a produzir alimentos para a família, a criar animais e ter algum excedente para comercialização nas feiras livres de Juazeiro, cidade próxima para onde se deslocavam a pé, de jegue ou navegando pelas águas do Rio Salitre – que desembocava no São Francisco. A falta d'água implicava, portanto, na perda da fonte de produção, de consumo e do meio de deslocamento daquela comunidade.

Como pano de fundo do Conflito de Campo dos Cavalos, houve, naquela época, uma das mais graves estiagens vivenciadas pelo estado da Bahia até então. Aproximadamente 88% do território sofriam pela falta de chuvas, segundo o então Secretário Estadual de Trabalho e Bem-Estar, Rafael Oliveira, vitimizando mais de seis milhões de pessoas (A TARDE, 18 de fevereiro de 1984). Em municípios como Jacobina, que integra a Bacia do Salitre, o índice de precipitação pluviométrica caiu de 243,3 mm, em 1983, para 3,8 mm no ano seguinte. Os municípios de Juazeiro, Jacobina, Miguel Calmon, Campo Formoso e Mirangaba, todos integrantes da Bacia, foram considerados em estado de calamidade pública pelo órgão da Defesa Civil do Estado, na época do governo de João Durval Carneiro, ainda integrante do

grupo político do ex-governador Antônio Carlos Magalhães (A TARDE, 24 de fevereiro de 1984).

O Brasil vivia o final da ditadura militar, com o governo de João Batista Figueiredo que governou o país até 1985, quando se iniciou o processo de transição para a democracia. O regime democrático não impediu, entretanto, que o Estado da Bahia, com o breve intervalo do governo de Waldir Pires (entre março de 1987 e maio de 1989), seguisse hegemonizado pelo grupo político de Antônio Carlos Magalhães, símbolo do poder militar no Estado, desde o tempo em que assumiu o governo estadual indicado pelo general do exército e então presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, o mesmo que conduziu o país ao auge da repressão e violência, um tempo que ficou marcado como os “anos de chumbo”.

A natureza conservadora dos governos nas duas esferas, municipal e estadual, à época, se expressou no modelo de políticas públicas voltadas ao campo que se equilibravam na direção da reprodução dos interesses de uma elite agrária baseada no latifúndio, por um lado, e na abertura de novas fronteiras para atração de grupos empresariais interessados na modernização do campo, por outro lado. Exemplos marcantes são a implantação dos Perímetros Irrigados, como o Tourão, localizado no município de Juazeiro e que iniciou seu funcionamento em 1979 com a presença de indústrias – como a Agrovale, uma associação de usineiros de Alagoas e Pernambuco que nos dias atuais ainda atua fortemente na região –, e a construção de grandes obras, como a Usina Hidrelétrica de Sobradinho cujas obras tiveram início em 1973, começando a funcionar em 1979²¹. O reservatório desta UH é considerado o terceiro maior lago artificial do mundo e segundo maior do Brasil, com cerca de 320 km de extensão. Para a sua construção, foi necessário o deslocamento de milhares de famílias com a oferta de “compensações de baixo custo, considerando como devolutas as terras que não estivessem tituladas, e indenizando apenas as benfeitorias, para baratear o custo da obra” (MENDES; GERMANI, 2010, p.34). Mesmo insuficientes, há também registros do não cumprimento pelo Estado das propostas de compensação oferecida à população local.

²¹ Cumpre ressaltar que essa combinação entre interesses diversos de frações do capital sobre as políticas agrárias no Brasil ocorre em um contexto internacional de crise sistêmica, tornando possível que as frações das classes dominantes deixassem de lado, “pelo menos temporariamente, os seus conflitos, associados à apropriação e à repartição da riqueza, em prol de instrumentos de manutenção da hegemonia do capital” (COSTA PINTO, 2005, p.39). O regime militar justifica-se, nesse contexto, como elemento capaz de garantir a coesão dos referidos interesses através da coerção da organização dos operários (mobilizados e rebelados nos países do centro do capitalismo) e da repressão dos salários, ambos necessários para viabilizar a extração de mais-valia e garantir a manutenção da influência norte-americana sobre a economia dos países periféricos (COSTA PINTO, 2005) O legado dessa combinação se sintetizaria, portanto, no avanço de agroindústrias associado à manutenção de relações sociais autoritárias como marcas do avanço do capital sobre o agro da região.

O autoritarismo e a repressão à organização social daquele período ficaram marcados, no sertão, por um modo de relação política clientelista que historicamente constituiu o que se convencionou chamar de “indústria da seca”, isto é, a troca de apoio político pelo atendimento às emergências da estiagem com o fornecimento de carros-pipa para o abastecimento da população. Na referida seca do ano de 1984, inclusive, quando o nível do Rio São Francisco baixou ao ponto de inviabilizar a navegação em seu leito, tem-se registro de que eram suas águas que serviram como fonte para abastecer carros-pipa que atendiam as comunidades mais atingidas, como na região do Salitre que “secou, levando as populações das suas margens a migrarem para a sede – Juazeiro” (A TARDE, 20 de fevereiro de 1984). A organização popular do povo do Salitre desarticulada pelo coronelismo, pela indústria da seca e, de uma maneira geral, enfraquecida pela repressão dos tempos militares, contou com o apoio da Igreja Católica inspirada pela vertente da Teologia da Libertação, sobretudo na figura do bispo de Juazeiro, dom José Rodrigues de Souza, o “bispo dos excluídos”. Através das Comunidades Eclesiais de Base, as CEBs, a Igreja tornava-se o espaço que abrigava as famílias excluídas do projeto de desenvolvimento, os atingidos pela implantação das grandes fazendas de irrigação e os removidos de suas terras devido à construção da barragem de Sobradinho.

Aqui [município de Juazeiro] era área de segurança nacional, regime militar, ACM governador, prefeitos nomeados pelo presidente da República. Não havia partidos, nem organizações populares. Então, com poucos padres e religiosas, [o bispo] chamou leigos para apoiar os 72 mil realocados. Assim, a diocese foi durante muito tempo o abrigo para cristãos, comunistas, ateus, qualquer um que movido pela justiça assumisse a causa do povo. (MALVEZZI, 2014, p. 03)

Sujeito ativo no apoio às famílias camponesas, dom José Rodrigues acompanhou de perto os desdobramentos do conflito de Campo dos Cavalos, abrindo as portas da Igreja. Um dos entrevistados, que à época era responsável pela administração da igreja, revela: “Eu abri a igreja e todo mundo ficou rezando a noite toda. No outro dia aconteceu a ação” (D.V. Entrevista, Salitre, 12/2014). Dom José foi indiciado no inquérito policial e denunciado pela promotoria pública local como “coautor da chacina do Vale do Salitre” (A TARDE, 4 de maio de 1984). A violência policial reforçava a repressão à organização popular. “Todos os indiciados foram torturados. A polícia atirava nos pés, batia. Veio um delegado especial de Salvador para ouvir a gente, porque o pessoal de Juazeiro maltratava muito as famílias” (D.V. Entrevista, Salitre, 12/2014). Ao final, foram absolvidos com o apoio de advogados e de organizações internacionais de defesa de direitos humanos, articuladas pelo bispo.

O Conflito de Campo dos Cavalos foi fruto da disputa pelo pouco de água que ainda restava naquele tempo de severa estiagem. “Essa tragédia foi por causa da seca do rio. Se não tem o rio seco, não tinha acontecido esse problema, mas infelizmente aconteceu a tragédia (S.D. Entrevista, Salitre, 12/2014). Mais do que isso, o Conflito se deu por conta da oposição à apropriação da água pelos fazendeiros, o que prejudicava a comunidade local. “Começou porque a água estava acabando, pois lá em cima havia grandes áreas de terra irrigada e, aqui embaixo, eles ficaram prejudicados e começaram a derrubar a energia para a água descer. Então teve esse grande conflito (E.S. Entrevista, Salitre, 12/2014). Ao identificar que a razão para a falta d’água estava muito além da estiagem à qual os salitreiros já haviam se habituado, como um desafio oferecido pela natureza, “explodiu ali um novo tipo de conflito: pela água. Empresários e pequenos irrigantes passaram a disputar as poucas águas” (SIQUEIRA, 2010).

Os salitreiros reunidos decidiram desligar a energia elétrica que fazia funcionar as bombas de captação de água para as fazendas da região alta do Salitre, na localidade chamada de Goiabeira. Os produtores rurais Joaquim Amando Agra, conhecido como Quincas, e Otacílio Nunes de Souza Padilha Neves desafiaram a comunidade para religar a energia. Segundo um dos entrevistados que à época trabalhava como funcionário dos referidos fazendeiros:

Eles desafiaram porque eles tinham dinheiro e pensaram que podiam ir lá armados, subir no poste, porque, quem viesse, eles podiam ‘detonar’. Mas estavam errados. Não chegaram nem a subir e os caras derrubaram. Foi aí que começou aquele rebuliço terrível. (L.S.C. Entrevista, Salitre, 12/2014)

No confronto, os fazendeiros foram atacados com armas de fogo, pedras, facas e facões, e terminaram mortos: “um subiu no poste e um cara pobre veio de lá e atirou. Por que? Porque estavam tirando a vez dele lá embaixo. Ele tirou a chance dele e de muitos e muitos pais de família como eu de trabalhar para criar a família, sobreviver” (L.S.C. Entrevista, Salitre, 12/2014). A compreensão dos Salitreiros sobre as razões do conflito parece bastante clara. “Eles queriam dominar a água, um só contra seis mil salitreiros ou mais. Aí aconteceu a tragédia” (S.D. Entrevista, Salitre, 12/2014).

As autoridades locais teriam sido informadas pelos salitreiros da gravidade da situação, porém, não atuaram para o equacionamento do conflito: “o Estado foi informado da iminência do conflito. O prefeito foi informado, as autoridades, o delegado. Foram todos informados das ações que estavam acontecendo, mas achavam que era brincadeira” (D.V.

Entrevista, Salitre, 12/2014). Segundo a matéria veiculada pelo Jornal A Tarde, relatando o episódio,

O agricultor Modesto Gomes da Silva chegou a dar uma entrevista à Rádio Juazeiro, no horário das 12h20min, dizendo da posição dos 130 produtores da área, alegando que só permitiria a religação depois de uma tomada de posição das autoridades, no sentido de racionalizar o uso das águas do Rio Salitre, a fim de que todos tenham o mesmo direito. (A TARDE, 09 de fevereiro de 1984)

O Conflito de Campo dos Cavalos marcou a vida do povo da região²² e em sua memória, associada à escassez de água, resultado da longa estiagem que assolou a região à época e da apropriação do pouco que havia por parte dos fazendeiros que, vindos de outras regiões, se instalaram no local. “Quando veio a crise da água, tiraram a vida de dois cidadãos. Foi o primeiro atrito por água aqui no Salitre” (A.L. Entrevista, Salitre, 12/2014). A água como objeto do conflito e razão para o que os Salitreiros, em sua maioria, se referem como uma “tragédia” é marca dos relatos: “Morreram por causa da água. E por pouco não aconteceram outras tragédias, porque tem pessoas que chegam e querem mandar no Salitreiro e aí não pode. Querem tomar a água só para eles” (S.D. Entrevista, Salitre, 12/2014).

Os relatos dos entrevistados que estiveram, de forma mais ou menos direta, vinculados ao Conflito de Campo dos Cavalos expressam o lamento pela violência, pela gravidade das consequências daquela ação, embora reconheçam que se tratou de uma reação necessária diante da desigualdade no acesso à água, fator este determinante para o conflito: “Foi aí que começou: aqueles que tinham as unhas maiores subiam mais na parede. Quincas e Otacílio, disseram que iam molhar as terras deles todos os dias e, então, o pessoal se revoltou contra eles” (L.S.C. Entrevista, Salitre, 12/2014). Assim, tais relatos revelam que o conflito resultou do processo através do qual a apropriação e domínio da água pelos fazendeiros comprometeram o direito de acesso à água por parte da comunidade.

Os animais estavam morrendo de sede, as plantas dos pequenos produtores estavam morrendo, ninguém tinha água para plantar nada. Somente os grandes que tinham no alto Salitre e não deixavam a água... e a maneira que as famílias encontraram de barrar isso foi tirando a energia da região, para a água descer e atender às necessidades das famílias. (S.D. Entrevista, Salitre, 12/2014)

Como que um mau presságio, a violência do conflito de Campo dos Cavalos deixou marcas profundas na região. “Desse dia para cá, o Rio Salitre nunca mais foi o Salitre e a

²² Em notícia sobre desentendimentos quanto ao processo de apuração dos votos nas eleições para o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Casa Nova, faz-se referência ao Salitre: “A cidade de Casa Nova está vivendo momentos de grande tensão, com o risco de repetição da chacina do vale do Salitre” (A TARDE, 15 de maio de 1984).

tendência é ir se acabando. A água acabando e o estado que está. Hoje, não tem água no Rio Salitre nem para lavar um prato” (L.S.C. Entrevista, Salitre, 12/2014). De fato, o Rio secou, afetando tanto os salitreiros como os fazendeiros. Muitos empreendimentos fecharam, ampliou-se o desemprego na região e o abandono das terras. A passagem dos grandes empreendimentos econômicos deixou um rastro de degradação ambiental, de pobreza e violência, exigindo um novo impulso no sentido da ampliação das relações de mercado na região do Salitre. Assim, o processo de concentração do uso da água, a dissolução das formas existentes de propriedade da terra e de relações de trabalho, no Salitre, avançam, mais uma vez, com a implantação dos Perímetros de Irrigação, proposta do governo federal, visando ao aproveitamento das águas do São Francisco para a ampliação dos investimentos privados na produção de valor, por meio da produção agrícola na região.

6.2 PRODUÇÃO DE VALOR NOS PERÍMETROS IRRIGADOS

O município de Juazeiro, por situar-se à margem do Rio São Francisco²³, é objeto de intervenção da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), empresa pública vinculada ao Ministério da Integração Nacional que atua visando ao aproveitamento das águas do São Francisco, para o desenvolvimento de projetos de irrigação²⁴. A região também havia sido objeto de intervenção da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que empreendeu as primeiras iniciativas com vistas ao aproveitamento do potencial agrícola na região, em meados da década de 60, quando, então, confirmou-se a qualidade do solo e a viabilidade para instalação de áreas de irrigação. Tal processo ensejou a construção do Polo Petrolina-Juazeiro que passou a abrigar, no Estado da Bahia, os Perímetros Maniçoba (1982), Curaçá (1982) e Tourão (1984). Juntos, estes Perímetros formam, aproximadamente, 20.000 hectares de áreas irrigadas utilizadas por empresas de grande e médio porte e de médios produtores rurais, isto é, aqueles que possuem fontes de renda e acesso a crédito para investimentos na produção. Segundo o documento A

²³ A Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco possui 640.000 km² e perpassa pelos estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Goiás e estreita faixa do Distrito Federal.

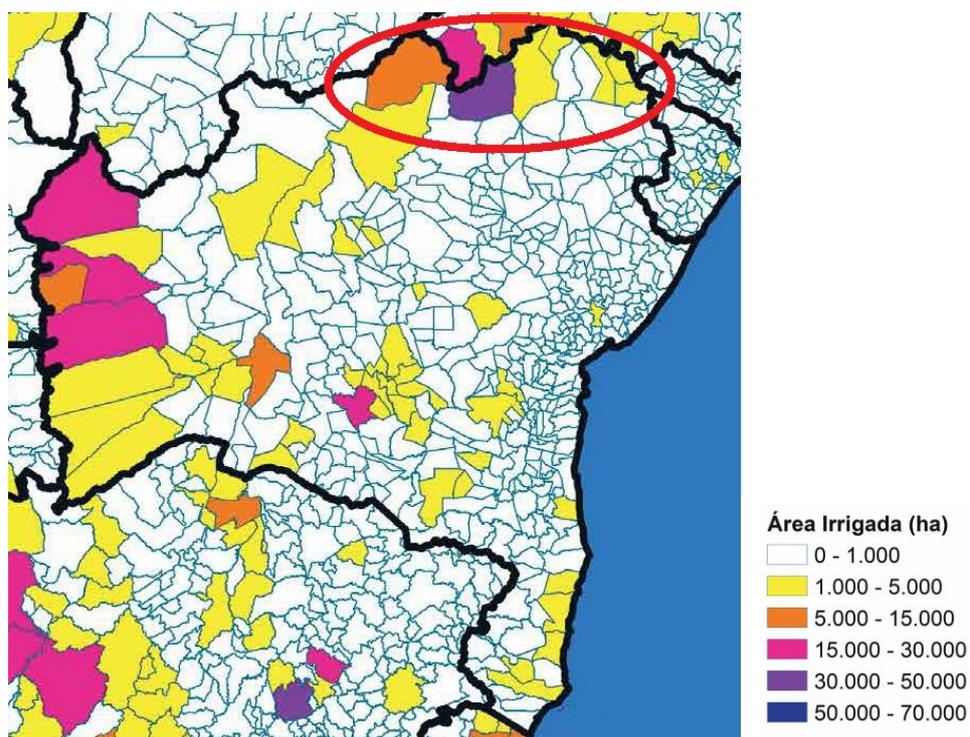
²⁴ A CODEVASF nasce em 1974, sendo a versão mais recente das instituições criadas pelo governo federal que visa à realização de estudos para o aproveitamento das águas do São Francisco (a CODEVASF substitui a Superintendência do Vale do São Francisco – SUVALE que, por sua vez, é resultado dos trabalhos da Comissão do Vale do São Francisco, criada em 1948).

irrigação no Brasil: situação e diretrizes, lançado pelo Ministério da Integração Nacional (IICA, 2008):

Tais áreas caracterizam-se, fundamentalmente, pela coincidência, mais ou menos favorável, de solos irrigáveis e uma fonte de suprimento hídrico. Após a seleção da(s) área(s), segue-se um ritual previamente definido que compreende estudo de viabilidade, projeto de engenharia (projetos básico e executivo) e implantação das obras, para, a seguir, definir-se o universo de irrigantes para, em seguida, estabelecer-se a produção agrícola sob a tutela do Estado. A sistemática, com poucas variações de um órgão para outro, praticamente, não consultava mais nada além dos dois parâmetros acima mencionados: solos e água. Sempre se constituiu numa típica ação “de cima para baixo”, onde os níveis estadual e municipal não participavam da tomada de decisão sobre a conveniência ou não da implantação das obras. Os estudos de viabilidade, muito mais do que aferir o verdadeiro potencial socioeconômico de um empreendimento hidroagrícola no local escolhido, sempre foram dirigidos pelo organismo empreendedor para respaldar uma decisão tomada antes da contratação do estudo. (IICA, 2008, p.48)

O fato é que, na concepção dos órgãos governamentais, ao longo das últimas décadas, mantém-se a crença na agricultura irrigada como “uma das mais efetivas ferramentas de combate à pobreza e de distribuição de renda, gerando empregos para mão-de-obra a custos inferiores àqueles em outros setores da economia” (BRASIL, 2007, p.13). Considera-se o Estado agente ativo na articulação do setor de irrigação através do apoio à iniciativa privada, visando a otimizar a produtividade em áreas públicas, como instrumento de desenvolvimento regional (BRASIL, 2007). A Figura 9 ilustra as áreas de irrigação, com destaque para a região de Juazeiro onde, no âmbito do estado da Bahia, concentram-se as maiores áreas.

Figura 9 – Áreas Irrigadas na Bahia – destaque para região de Juazeiro (BA)



Fonte: Ministério da Integração Nacional (2015)

Com a implantação dos Perímetros Irrigados, ocorre na região a crescente especialização da produção agrícola no ramo da fruticultura, com destaque para a produção de uva e manga, culturas cuja rentabilidade estimulava os altos investimentos necessários, sobretudo, para infraestrutura para captação de água. Considerando o total da produção irrigada das frutas na região (que inclui áreas dentro e fora dos Perímetros), segundo dados da série histórica do IBGE, entre os anos de 1990 e 2010, a área ocupada pela plantação de manga cresceu de 36,64% para 59,14% do total das áreas de cultura permanente. Segundo a mesma fonte, entre os anos de 1994 e 2010, o valor da produção da fruta passou de R\$ 4.433.000,00 para R\$ 92.156.000,00, o que representa um crescimento de 9,87% para 30,65% do total do valor produzido pela cultura permanente na região (IBGE, 2015). Contudo, segundo estudos realizados pela SEI, “nada se compara à produção de uvas que, de apenas 160 toneladas produzidas em 1980, passou a 68,3 mil toneladas no ano 2000” (SEI, 2003a, p. 93). Esta cultura, entre os anos de 1990 e 2010, aumentou em quatro vezes o valor da produção, utilizando apenas 30% a mais de área plantada. A evolução da quantidade de área plantada e da produção de valor através da agricultura irrigada, na região do Vale do São Francisco, é reproduzida nas Tabelas 2 e 3:

Tabela 2 – Produção de Manga no município de Juazeiro (BA)

Manga	1994	2000	2010
Valor Produzido – absoluto (Mil Reais)	4.433	24.677	92.156
Valor Produzido – relativo (%)	9,87	40,97	30,65
Área Plantada – absoluta (ha)	2.620	4.627	8.904
Área Plantada – relativa (%)	49,38	51,79	59,14

Fonte: Série Histórica IBGE (2015)

Tabela 3 – Produção de Uva no município de Juazeiro (BA)

Uva	1994	2000	2010
Valor Produzido – absoluto (Mil Reais)	34.279	25.986	134.970
Valor Produzido – relativo (%)	76,3	43,15	44,89
Área Plantada – absoluta (ha)	1.237	1.389	2.045
Área Plantada – relativa (%)	23,31	15,55	13,58

Fonte: Série Histórica IBGE (2015)

Além das frutas, a produção de cana-de-açúcar voltada ao mercado de biocombustíveis também ocupa a pauta da produção agrícola com destaque para a Agrovale, empresa que domina o setor na região e que iniciou suas operações ainda nos anos de 1970, tendo sido a primeira – e, atualmente, é a única em todo o país – a ter toda a produção de cana-de-açúcar totalmente irrigada. Segundo representante da empresa, a alta produtividade, 122 toneladas por hectare (recorde em relação à média nacional) é resultado “do ambiente de produção: luminosidade, edafologia (a qualidade do solo) e água de boa qualidade” (G.H. Entrevista, Juazeiro, 13/07/2014). As águas do rio São Francisco são do tipo C1S1 – o que representa baixa taxa de condutividade elétrica e baixo teor de sódio – o melhor tipo para irrigação. O solo, do tipo eutrófico, possui fertilidade natural considerável. “Por isso que essa região é uma potência também no polo de fruticultura, que é referência mundial para exportação” (G.H. Entrevista, Juazeiro, 13/07/2014).

A Agrovale é um dos exemplos de empreendimento que atua, principalmente, dentro dos Perímetros de Irrigação. Sendo a única empresa que atua na produção da cana da região, a Agrovale responde pela ocupação da totalidade da área de cultivo desta cultura que, segundo os dados das séries estatísticas, cresceu entre os anos de 1990 e 2010 de 36,67% para 69,51%, tendo, no ano de 2002, ocupado 88,49% do total da área de culturas temporárias no município de Juazeiro (IBGE, 2006). Somente no Perímetro Tourão, inaugurado em 1984, a empresa detém 95% da área, o que equivale a 14.300 hectares, além de áreas nos perímetros de Maniçoba e Mandacaru, totalizando 17.000 de área de produção irrigada de cana-de-açúcar.

A vantagem de atuar dentro dos Perímetros implantados e administrados pela CODEVASF, segundo o representante da Empresa, decorre dos investimentos estatais em infraestrutura de captação, bombeamento e distribuição de água que viabiliza a irrigação. “Estamos no semi-árido, então, qualquer cultura só dá certo se for irrigada. A gente tem que ter água” (G.H. Entrevista, Juazeiro, 13/07/2014). A Empresa, no ano de 2011, foi apontada como primeira colocada no *ranking* nacional de produtividade do setor, sendo também considerada como responsável pelo recorde de produção no Estado da Bahia, durante a safra 2011/2012, quando foram produzidos “cerca de 4,5 milhões de toneladas de cana/safra, 4 milhões de sacas de açúcar e 70 milhões de litros de etanol” (CANAMIX, 2012). Segundo a série histórica do IBGE, entre os anos de 1994 e 2010, o valor da produção de cana passou de R\$ 16.166.000,00 para R\$ 81.415.000,00 (IBGE, 2015).

Tabela 4 – Produção de Cana-de-Açúcar no município de Juazeiro (BA)

Cana-de-Açúcar	1994	2000	2010
Valor Produzido – absoluto (Mil Reais)	16.166	24.842	81.415
Valor Produzido – relativo (%)	28,24	37,48	66,6
Área Plantada – absoluta (ha)	9.172	13.076	14.996
Área Plantada – relativa (%)	43,94	48,98	69,51

Fonte: Série Histórica IBGE (2015)

Apesar do vigor na produção de valores através da agricultura irrigada, consolidando a região de Juazeiro como um dos maiores polos de desenvolvimento da agricultura irrigada do país²⁵, grande parte da população da Bacia do Salitre ainda vive em situação de extrema pobreza. Em Várzea Nova, município que integra totalmente a bacia, 23% da população vive com renda domiciliar per capita abaixo de R\$70,00. No município de Umburanas, este percentual atinge 36,7% (IBGE, 2010). Ainda segundo o IBGE (2010), em todos os municípios, mais de 50% das pessoas possuem renda mensal até um salário mínimo, sendo que, com exceção de Juazeiro e Jacobina, todos os demais ultrapassam 70% do percentual de pessoas nesta faixa de renda (IBGE, 2010). Ainda com exceção de Juazeiro e Jacobina, o valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios particulares da zona rural encontra-se abaixo da média do Estado (R\$ 260,58). Em todos os casos, estes valores, em relação aos domicílios da zona urbana, encontram-se abaixo da média estadual (R\$ 719,93) (IBGE, 2006). O quadro do rendimento da população que vive nos municípios que integram a Bacia do Salitre pode ser visualizado na Tabela 5:

²⁵ Segundo IBGE, no ano de 2010, o município de Juazeiro situava-se entre os 20 maiores municípios produtores agrícolas do país (IBGE, 2010a).

Tabela 5 - População economicamente ativa por classe de rendimento (%)

Município	Campo Formoso	Jacobina	Juazeiro	Miguel Calmon	Mirangaba	Morro do Chapéu	Ouro-Lândia	Umburanas	Várzea Nova
Renda Mensal (SM)									
até 1/4	19,0%	9,0%	5,0%	16,7%	18,3%	14,4%	18,3%	15,2%	20,0%
mais de 1/4 a 1/2	17,0%	12,0%	7,0%	17,5%	18,1%	16,5%	18,6%	20,2%	19,7%
mais de 1/2 a 1	25,0%	32,0%	35,0%	31,6%	25,0%	31,5%	30,7%	26,9%	27,3%
mais de 1 a 2	14,0%	21,0%	25,0%	13,1%	11,5%	12,9%	16,0%	10,0%	14,6%
mais de 2 a 3	4,0%	5,0%	6,0%	1,4%	1,5%	3,1%	2,5%	1,7%	1,6%
mais de 3 a 5	2,0%	4,0%	5,0%	1,5%	8,0%	1,9%	1,7%	0,6%	1,0%
mais de 5 a 10	2,0%	3,0%	3,0%	1,4%	0,8%	1,0%	7,0%	0,1%	0,5%
mais de 10 a 15	0,3%	0,4%	1,0%	2,0%	0,1%	0,2%	0,2%	---	---
mais de 15 a 20	0,1%	0,2%	0,3%	---	0,1%	---	---	---	0,1%
mais de 20 a 30	0,2%	0,1%	0,4%	1,0%	---	---	---	---	---
mais de 30	---	0,2%	0,2%	1,0%	---	---	0,1%	---	0,1%
sem rendimento	17,0%	12,0%	12%	16,3%	23,9%	18,5%	11,2%	25,3%	15,4%

Fonte: Censo Demográfico IBGE (2010).

Em comparação com informações do Censo de 2000, os dados acima revelam o quadro de estagnação da estrutura da renda da região, posto que, naquele ano, cerca de 50% da população da Bacia estava situada na faixa de renda mensal de um salário mínimo. Em síntese, estes dados revelam que a presença de grandes empreendimentos econômicos no ramo da agricultura comercial não implica, necessariamente, na desconcentração da renda e na diminuição da pobreza na região. Ao contrário, sugere que o desenvolvimento da agricultura irrigada, sobretudo ao se viabilizar através da concentração de água e de terra, ocorre reproduzindo profundas desigualdades e a exclusão.

No contexto de consolidação dos Perímetros Irrigados, o contingente populacional da região sofre significativa elevação entre os anos de 1980 e 2000, qualificado por estudo realizado pela SEI (2003) como sendo “imigração líquida, processo possivelmente relacionado à ampliação dos perímetros irrigados destinados à fruticultura” (SEI, 2003a, p. 138). Mais de 14 mil pessoas migraram somente para o município de Juazeiro, entre os anos 2005 e 2010, configurando como o 11º município do Estado a receber o maior número de

pessoas de fora, ficando atrás apenas para municípios da região metropolitana de Salvador e os economicamente mais consolidados, como Feira de Santana, além dos que também têm forte a presença do agronegócio, como Barreiras e Luís Eduardo Magalhães. Para o conjunto dos municípios do Salitre, migraram, aproximadamente, 28 mil pessoas (IBGE, 2010).

O processo migratório para a região garante a disposição de força de trabalho voltada a atividades como o corte da cana, que, segundo representante da Agrovale, exige “perfil mais rústico, apto ao trabalho braçal no campo de colheita” (S.T. Entrevista, Juazeiro, 13/07/2014). A Agrovale, por exemplo, utiliza a técnica de queima e corte na colheita da cana, contando com cerca de 1.400 trabalhadores para esta função sazonal com duração de sete meses, pago por produtividade, isto é, pela quantidade de cana cortada.

Com efeito, quanto mais houver braços para trabalhar na terra, maior será a possibilidade de precarização dos salários e das condições de trabalho, a exemplo da utilização de meios de transporte inadequados (como os conhecidos *paus de arara* que transportam os trabalhadores para a lavoura e que, até hoje, podem ser vistos na região), falta de equipamentos de segurança para o trato com agrotóxicos etc. Assim, conforme estudos realizados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2003b):

As mudanças decorrentes da ampliação dos projetos de irrigação em Juazeiro tornaram-no foco de imigração, graças ao inegável incremento dos postos de trabalho, o que, contudo, não vem se refletindo em melhoria nos rendimentos ou na qualidade de vida dos trabalhadores. A manutenção de baixos níveis salariais ocorre por conta de existir um contingente de trabalhadores disponíveis, nas áreas da caatinga – local onde seus ganhos se situam abaixo da faixa de subsistência –, dispostos a se transferirem para onde possam se empregar e receber o salário mínimo. (SEI, 2003b, p.177)

A consolidação de um exército de reserva no Salitre é reforçada pela pequena absorção de força de trabalho nas lavouras irrigadas, com destaque para as culturas de manga e de cana-de-açúcar reconhecidas por serem aquelas que menos emprega força de trabalho. Estima-se que a relação força de trabalho por área cultivada nos Perímetros Irrigados seja de 0,2 trabalhador por cada hectare, na cultura da cana, e de 0,5 trabalhador por cada hectare, na cultura de manga. Assim, além de receber pessoas de fora, o município de Juazeiro assiste a outra expressão do fenômeno da migração, desta vez, a inversão da dinâmica demográfica que começa a revelar o esvaziamento da zona rural e ampliação do contingente na zona urbana, sobretudo a partir dos anos de 1980, período em que são instalados os primeiros projetos de irrigação no município. Como resultado, além da precarização do trabalho, ocorre uma queda

no número de pessoal ocupado na zona rural da região, associada ao incremento da população da zona urbana²⁶.

Diversos são os trabalhos que explicam o processo de concentração de terras e de riquezas que ocorre com a implantação dos perímetros irrigados, ainda que a narrativa apresentada pelos órgãos oficiais insista em afirmar que se tratou de um processo de desenvolvimento com inclusão da população local. Segundo Sobel e Ortega (2007),

Nestes perímetros, houve um esforço por parte do governo visando organizar a estrutura fundiária de tal forma que os pequenos produtores pudessem se inserir no mercado, dando a estes, condições favoráveis à obtenção de terras e disponibilizando em cada perímetro, além das “áreas de empresas”, “áreas de colonização” para serem exploradas por produtores familiares, chamados de “colonos”. No entanto, apesar de todo o esforço, os resultados obtidos foram opostos ao esperado, ou seja, houve um processo de concentração fundiária. (SOBEL; ORTEGA, 2007, p. 7)

Além da concentração de renda, a concentração de terra marca o processo de implantação dos Perímetros Irrigados na região do Salitre. Isso significa que o incremento populacional não foi acompanhado por um processo de democratização do acesso a terra. Como pode ser visto, na Tabela 6, a concentração fundiária no município de Juazeiro se acelera a partir dos anos oitenta, coincidindo com o período de implantação dos primeiros Projetos de Irrigação. A partir dessa década, o Índice de Gini²⁷ sofre uma reversão no sentido do aumento da desigualdade, alcançando patamares próximos àqueles registrados no início do século XX.

²⁶ Segundo dados do Censo Agropecuário do IBGE, se pode observar que, no intervalo de dez anos, entre 1995 e 2006, houve queda de aproximadamente 24% no número de pessoal ocupado na zona rural da região do Salitre. Associado a este dado, o Censo IBGE (2010) registra que o município de Juazeiro recebeu 1.820 pessoas de fora, 6ª posição no Estado entre os municípios receptores de fluxos migratórios.

²⁷ O Índice de Gini é uma medida de desigualdade, sendo que números mais próximos de zero aproximam-se mais de uma situação de igualdade.

Tabela 6 - Evolução do Índice de Gini – Juazeiro/BA (1920 - 2006)

Ano	Índice de Gini
1920	0,937
1940	0,571
1950	0,758
1960	0,618
1970	0,798
1975	0,795
1980	0,726
1985	0,865
1996	0,828
2006	0,828

Fonte: Projeto Geografar (2011).

Atualmente, na região do Salitre, 20.012 estabelecimentos agropecuários pertencem a agricultores familiares²⁸ que ocupam 492.173 hectares de terras, em um universo de 23.170 estabelecimentos que somam 1.202.120 hectares. Isso equivale a dizer que 86% dos estabelecimentos considerados da agricultura familiar ocupam apenas 41% da área das terras da região. Enquanto isso, 59% das áreas são ocupadas por apenas 14% dos estabelecimentos da agricultura considerada como não-familiares. Implica também em afirmar que cada estabelecimento da agricultura familiar possui, em média, o equivalente a 25 hectares. Já os estabelecimentos não-familiares possuem em média 225 hectares, como pode ser apreciado na Tabela 7.

²⁸ Segundo a Lei nº 11.326, de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar, agricultor familiar é caracterizado como “aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família” (BRASIL, 2006).

Tabela 7 – Unidades e área de estabelecimentos da agricultura familiar

UF e Município	Agricultura familiar - Lei nº 11.326/2006		Não familiar		Total	
	Estabele- cimentos	Área (ha)	Estabele- cimentos	Área (ha)	Estabele- cimentos	Área (ha)
Bahia	665 767	9 946 156	95 791	19 635 604	761 558	29 581 760
Campo Formoso	3 709	79 050	402	142 886	4 111	221 936
Jacobina	2 958	53 195	381	59 620	3 339	112 815
Juazeiro	3 918	84 396	751	168 865	4 669	253 261
Miguel Calmon	2 075	47 742	380	62 382	2 455	110 125
Mirangaba	1 438	36 455	128	35 037	1 566	71 492
Morro do Chapéu	2 215	74 440	381	126 650	2 596	201 090
Ourolândia	1 190	36 991	227	25 708	1 417	62 699
Uburanas	1 346	42 336	432	49 698	1 778	92 034
Várzea Nova	1 163	37 568	76	39 102	1 239	76 669
Total Região	20 012	492 173	3 158	709 946	23 170	1 202 120

Fonte: Censo Agropecuário IBGE (2006).

A concentração de terra nas mãos de poucos proprietários, além da inserção de culturas estranhas à região (como foi a criação de gado no passado, sendo a cana-de-açúcar nos dias atuais) é, portanto, uma questão que se perpetua na região do Salitre, assim como a concentração do uso da água.

A produção e processamento de cana-de-açúcar estão entre as culturas que mais consomem água. Um estudo que contempla todos os procedimentos de cultivo e processamento da cana, elaborado por Torquato Jr. *et al.* (2015), indica que são necessários, em média, 7 m³ (o equivalente a 7 mil litros) de água para a produção de uma tonelada de cana, sendo que, em algumas experiências analisadas, este volume chega a 12,2 m³ (TORQUATO JR. *et al.*, 2015). Freitas e Ferreira (2015), de modo convergente, estimam que, para o processamento de uma tonelada de cana-de-açúcar, seja necessária a utilização de 6.000 litros de água. Segundo os autores, “a utilização é bastante variável nas usinas, indo de 2.000 até 7.000 litros de água por tonelada de cana, de acordo com a quantidade de água disponível” (FREITAS; FERREIRA, 2015, p.10). Na experiência da região do Salitre, o alto consumo de água para a produção de cana é agravado pelo fato de que a Agrovale utiliza, majoritariamente, o método de irrigação por superfície (sulco de infiltração), técnica reconhecidamente demandante de grandes quantidades de água. Esta técnica é utilizada no Perímetro Irrigado do Tourão, onde a empresa está instalada há cerca de 30 anos. A

resistência em adotar técnicas mais econômicas em termos da quantidade de demanda por água é resultado dos custos implicados na implantação de técnicas como o gotejamento.

Os municípios que compõem a Bacia do Salitre possuem 3.308 estabelecimentos com área irrigada, ocupando um total de 32.609 hectares, segundo o Censo Agropecuário (IBGE, 2006). Somente o município de Juazeiro responde por 30.758 hectares de áreas irrigadas em 2.329 estabelecimentos. Segundo estudo realizado por Brito *et al.* (2004), os diversos sistemas de grande porte voltados à produção da hortifruticultura na Bacia “são de baixa eficiência de aplicação da água de irrigação e com inadequado manejo dos solos e do uso de fertilizantes e defensivos, favorecendo, conseqüentemente, a poluição das águas” (BRITO *et al.*, 2004, p.597). Ainda segundo o referido estudo, nas áreas da bacia em que se pratica a irrigação intensiva integrada, fundamentalmente, aos Perímetros Irrigados, foram encontradas significativas variações que indicam o comprometimento da qualidade das águas. Por essa razão, conclui o estudo, são necessárias “medidas de preservação e conservação dos recursos hídricos e dos solos, como adequado manejo do sistema solo-água-plantas, de forma a reduzir os riscos de salinização dos solos e das águas dessa bacia hidrográfica, para permitir a sustentabilidade ambiental” (BRITO *et al.*, 2004, p. 601). A forte presença de métodos intensivos no uso de água pode ser observada na Tabela 8, no qual o destaque fica por conta da irrigação por sulcos que ocupa a maior área cultivada na maioria dos municípios da bacia e no seu total, o que pode ser extremamente crítico na região semiárida.

Tabela 8 – Estabelecimentos com área irrigada, por método utilizado

Município	Método utilizado											
	Inundação		Sulcos		Aspersão (pivô central)		Aspersão (outros métodos de aspersão)		Localizado (gotejamento, micro aspersão etc.)		Outros métodos e/ou molhação	
	N E*	Área (ha)	NE	Área (ha)	NE	Área (ha)	NE	Área (ha)	NE	Área (ha)	NE	Área (ha)
Juazeiro	97	366	1925	24222	2	X	111	1 405	226	4423	93	163
Campo Formoso	47	43	45	62	-	-	10	23	18	27	40	30
Jacobina	22	16	148	252	-	-	17	43	18	17	85	53
Miguel Calmon	1	x	4	9	-	-	22	172	13	65	128	94
Mirangaba	18	40	171	168	-	-	56	72	7	32	13	18
Morro do Chapéu	3	4	16	28	-	-	47	377	44	118	22	17
Ourolândia	1	x	2	x	-	-	3	8	3	4	7	10
Umburanas	2	x	1	x	-	-	-	-	1	x	10	10
Várzea Nova	-	-	4	7	-	-	1	x	-	-	3	2
Total	191	468	2316	24 749	2		267	2 102	330	4686	401	398

*NE = Número de Estabelecimentos

Fonte: Censo Agropecuário IBGE (2006).

É alarmante a quantidade de área que utiliza o método de inundação, considerando, em primeiro lugar, a condição semiárida da região e, em segundo que se trata, em sua maioria, de áreas que integram os Perímetros de Irrigação, sendo, portanto, o Estado o patrocinador direto deste modo insustentável de utilização das águas do São Francisco. Afinal, no processo de construção dos Perímetros é o Estado que arca com os custos de implantação da infraestrutura hídrica, demarcação dos lotes, distribuição de pontos de pressurização de água, além da própria gestão dos Perímetros. O custo estimado para a implantação de um Perímetro pode chegar a 450 milhões de reais como está orçado, por exemplo, o mais recente Projeto Salitre. Além disso, ao privilegiar a produção de valores que se destinam ao mercado nos Perímetros, o Estado lança mão do seu direito de exercer a dominialidade sobre as águas, para conceder a outorga de direito de uso para o funcionamento destes empreendimentos, mesmo que isso implique no comprometimento da garantia dos usos múltiplos e da prioridade do abastecimento humano que, como vimos, figuram, respectivamente, entre os objetivos e

fundamento da Política Nacional das Águas instituída através da Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997).

Segundo dados da Agência Nacional de Águas (ANA), somente no ano de 2013, foram concedidas outorgas de direito de uso das águas para cinco projetos de irrigação operados pela CODEVASF, os quais utilizam águas do Rio São Francisco, totalizando 986.984.021,60 m³/ano para irrigar 46.858,20 hectares. Isso significa que, em média, cada empreendimento irrigante conta com a disponibilidade de, pelo menos, 197.396.804,32 m³/ano, volume muito superior que o total consumido pelo abastecimento de todos os municípios que compõem a Bacia do Salitre e que totalizam aproximadamente 28.741.560,00 m³/ano (IBGE, 2008). Como contrapartida, a Agência arrecadou com a cobrança pelo uso por estes Perímetros o total de R\$ 641.539,56. O total outorgado, a área irrigada e o volume arrecadado pela cobrança do uso das águas do São Francisco, em perímetros administrados pela CODEVASF, somente no ano de 2013, são apresentados na Tabela 9.

Tabela 9 – Outorga e cobrança em perímetros irrigados administrados pela CODEVASF

Perímetro Irrigado	Volume outorgado (m³/ano)	Área irrigada (ha)	Volume arrecadado (R\$)
Tourão	406.866.240,00	13.188,0	264.463,05
Mandacaru	15.696.200,00	758	10.202,53
Maniçoba	127.888.020,00	7.249,2	83.127,20
Curaçá	85.990.099,20	6.602,0	55.893,54
Nilo Coelho	350.543.462,40	22.061,0	227.853,24

Fonte: elaboração própria com dados da ANA (2011b).

O destaque fica por conta do Perímetro Tourão, maior demandante por água. Este Perímetro é quase em sua totalidade (95%) ocupado pela produção de cana-de-açúcar, pela Agrovale. Neste Perímetro, quase a totalidade da lavoura utiliza o método de irrigação por superfície (sulcos), como vimos, intensivo no uso de água. Segundo representante da empresa (G.H. Entrevista, Juazeiro, 13/07/2014), é o preço de energia e não o preço da água bruta o que causa maior impacto nos custos da Empresa, de modo que a implementação da cobrança não implicou na redução da quantidade utilizada e nem tão pouco o investimento em técnicas de irrigação mais sustentáveis. Ironicamente, o representante da Agrovale considera que o pagamento pela água bruta

é de extrema coerência porque é um recurso natural escasso e a gente tem de ter responsabilidade no uso. A gente tem que ter consciência. Tem que ser pago porque quando mexe no bolso a coisa muda. Quem não sabe usar tecnologia, não pode usar o recurso natural. (G.H. Entrevista, Juazeiro, 13/07/2014)

Contrastando com o volume de água utilizado nos Perímetros, em municípios como Ouarolândia e Umburanas, o volume médio de água distribuído diariamente pelo serviço público de abastecimento de água é de, respectivamente 0,05 e 0,04 m³/habitante por dia, o que equivale afirmar que, em média, cada habitante consome em cada um destes municípios 50 e 40 litros de água, número bem abaixo da quantidade considerada necessária para uma pessoa por dia (110 litros), abaixo da média nacional (150 litros/dia) e abaixo da média de municípios vizinhos. Além disso, em toda a região, assim como visto anteriormente, no entorno do Rio Salitre, diversas comunidades ainda são abastecidas por carros pipas, prática tradicional da cultura política clientelista que explora situações de pobreza e escassez através do fornecimento de água em troca de voto, alimentando, em pleno século XXI, a chamada indústria da seca.

Além disso, cumpre ressaltar que nos municípios da bacia nem todo volume de água distribuído é tratado. O exemplo extremo é o do município de Mirangaba, no qual 85% do total da água distribuída diariamente não passam por qualquer tipo de tratamento (IBGE, 2010). Em municípios como Morro do Chapéu, Ouarolândia, Umburanas e Várzea Nova não dispõem de sistema de tratamento de esgoto. Nestes casos, o esgoto é despejado diretamente nos rios da Bacia ou lançados em fossas improvisadas, o que pode levar à contaminação do lençol subterrâneo. Como resultado, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008, a maior parte dos serviços públicos de saneamento básico da maioria dos municípios da Bacia é considerada de qualidade inadequada e, nos demais municípios, a maior parte do serviço é considerada semiadequada. Em todos eles, apenas uma pequena parte do serviço é considerada adequada (IBGE, 2010).

Tem-se, portanto, na região do Salitre, onde também encontram-se os Perímetros de Irrigação, um quadro geral de precariedade nos serviços públicos de saneamento básico, com destaque para a precariedade do serviço de abastecimento de água para consumo humano. Nesse caso, portanto, o tradicional argumento da condição semiárida da região como causa das mazelas historicamente vividas pela população local não se sustenta, diante dos imensos volumes de água utilizados pela agricultura irrigada e, além disso, diante dos vultuosos investimentos, realizados pelo Estado, em infraestrutura para captação e distribuição de água.

Não obstante, o modo de utilização da água pela iniciativa privada revela o descompromisso com a necessidade de realizar o que se convencionou chamar de uso racional da água, o que se revela através da predominância de métodos de irrigação que demandam grandes quantidades de água. Nesse caso, a cobrança pelo uso da água do rio São Francisco, que vigora desde 2010, parece também não ser suficiente para estimular a adoção de tecnologias poupadoras de água e para a diminuição do seu consumo.

Outra questão que chama a atenção em relação à regulação das águas utilizadas nos Perímetros Irrigados é o processo de emancipação, em relação à CODEVASF, daqueles que já se encontram em pleno funcionamento, através da constituição dos Distritos de Irrigação que se caracterizam por ter uma administração própria em termos de cobrança de energia e administração da produção. Um dos exemplos considerados pelos gestores locais mais exitosos é do Distrito de Maniçoba. A questão da emancipação dos perímetros é relevante para a análise do significado da atuação do Estado em relação aos Perímetros Irrigados. Afinal, nestes casos, consolida-se um processo no qual a iniciativa privada se beneficia do direito de uso da água outorgado pela agência reguladora, da infraestrutura hídrica construída com recursos públicos (e pagos pelos empreendimentos em parcelas amortizadas no prazo de aproximadamente 30 anos), assumindo independência no gerenciamento da atividade nos Perímetros. Uma das consequências que mais chama a atenção é a possibilidade de venda dos lotes entre terceiros, ainda que com anuência da CODEVASF, sendo que, neste caso, a transferência da área está acompanhada pela transferência da água utilizada, configurando-se um mercado de água e de terras no âmbito de um empreendimento constituído pelo Estado. No entanto, mesmo nestes casos, segundo gestor da CODEVASF, o órgão segue responsável por dar suporte em termos de manutenção dos equipamentos de bombeamento de água e de gestão.

Em síntese, com o processo de ampliação da agricultura irrigada na região do Salitre, a intervenção governamental visando ao aproveitamento agrícola desta região semiárida, muito embora, inicialmente pensada como meio para o desenvolvimento econômico e social da região, resultou no incremento da concentração de água e de terra, além do aprofundamento das desigualdades de renda na região. No entanto, apesar das contradições, o modelo de desenvolvimento econômico baseado na concentração do uso das águas e da terra persiste e se aprofunda na virada do século XXI. Em especial, a partir de 2010, o governo federal retoma as obras de construção do Perímetro Irrigado do Salitre, visando adicionar à produção irrigada mais de 30 mil hectares de terras. Ironicamente, o novo Perímetro leva o nome do rio que

secou em decorrência da mesma atividade produtiva que agora ganha novo impulso. Dessa vez, usando águas captadas do Rio São Francisco, o funcionamento do Perímetro Irrigado do Salitre deverá absorver um volume de água que supera quase 60 vezes a quantidade de água necessária para abastecer o município de Juazeiro, o maior da região²⁹. Parece-nos, portanto, que o drama vivido pelo povo do Salitre não foi suficiente para estimular a revisão do modelo de desenvolvimento na região. Ou que, talvez, as ações contrárias a tal modelo devam ser reeditadas como forma de questionar e modificar as estruturas econômicas e políticas que sustentam a produção de valor, nos Perímetros Irrigados, lastreada pelo Estado e por um modelo de regulação das águas flexível o suficiente para legitimar o acirramento da degradação das águas e da escassez.

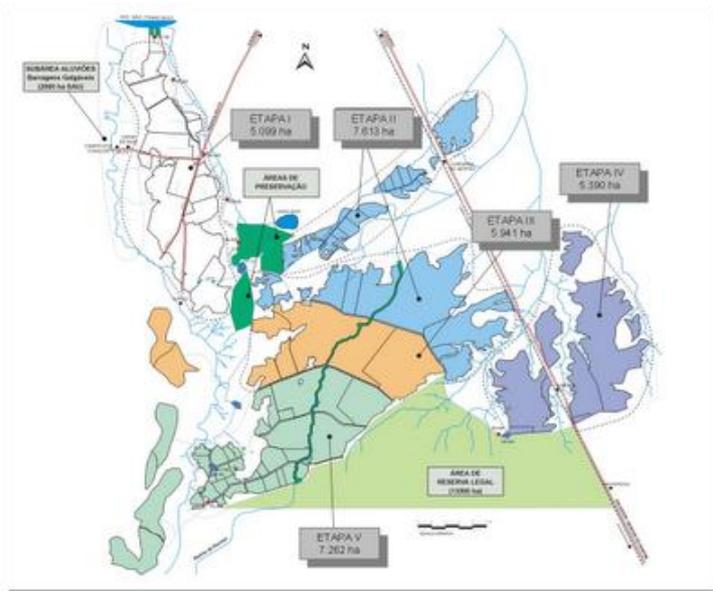
6.2.1 Projeto Salitre: aprofundamento das desigualdades e dos conflitos

O Projeto Salitre, situado na bacia do rio que o denomina, no município de Juazeiro, é a continuidade de um modelo de desenvolvimento que reserva para o sertão o plano de “elevar a produção e a produtividade das safras agrícolas, gerando renda, aumento da oferta de alimentos e propiciando a abertura de empregos diretos e indiretos” (CODEVASF, 2013, p.01). O Projeto dispõe de um complexo sistema de canalização, armazenamento e bombeamento das águas captadas do Rio São Francisco destinado à irrigação de mais de 30 mil hectares de terras, sendo 27.130 ha destinados a 552 lotes empresariais e 9.437 ha destinados a abrigar 1.119 pequenos produtores (Figura 10). Iniciativa do governo federal, esse projeto começou a ser executado em 1995, tendo sua primeira etapa sido concluída em 2010, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No total, o Perímetro deve custar aos cofres públicos 450 milhões de reais, que se justifica, segundo a CODEVASF, pelos seguintes objetivos: “aumentar a produção e a produtividade agrícolas mediante a introdução da irrigação; aumentar as oportunidades de emprego no estado da Bahia; promover o desenvolvimento regional” (CODEVASF, 2013, p.01). Com a implantação do Projeto, pretende-se, segundo o discurso oficial, beneficiar indiretamente cerca de 180.000 pessoas, gerando algo em torno de 30.000 empregos diretos e 60.000 empregos indiretos

²⁹ Segundo relato de técnico da CODEVASF, apenas uma bomba de captação de água, atualmente em funcionamento entre as seis bombas instaladas no Perímetro do Salitre, capta uma quantidade de água 10 vezes maior de toda a água utilizada para o abastecimento do município de Juazeiro.

(CODEVASF, 2011). Com a conclusão do Projeto, estima-se a geração de valor bruto mensal de produção de R\$ 745.331,40 e rendimento de R\$ 1.977,01 por hectare.

Figura 10 - Mapa do Perímetro Irrigado do Salitre



Fonte: CODEVASF (2013).

Na primeira etapa do Projeto, foram destinados 1.684,21 hectares irrigáveis (e mais 133,05 hectares de sequeiro) para os pequenos agricultores, a serem divididos em 255 lotes, e um total de 3.628,53 hectares (2.771,55 ha irrigáveis e 856,97 ha não irrigáveis) para pessoas físicas e jurídicas ou consórcio de empresas que somam pouco mais de 5.000 hectares. Segundo informação da CODEVASF, cada empresa somente poderia obter um lote entre aqueles destinados ao segmento. Entretanto, é recorrente a prática de aquisição de diversos lotes contíguos, sendo o proprietário, pessoas jurídicas diversas, porém todas subordinadas a uma única empresa, no caso, a Agrovale que se instalou na maior parte da área do Perímetro. Esta informação é confirmada por representantes do poder público local: “Se ele [o empresário] quiser comprar dois, três lotes, não pode ser no nome dele, tem de ser em nome de outra pessoa, do irmão, de um parente. É o jogo do mercado. A Agrovale, por exemplo, entra com 2, 3 sócios para comprar mais de um lote (G.C Entrevista. Juazeiro, 13/02/2014). Por isso, atualmente, entre os cerca de 3.000 hectares cultivados no Projeto Salitre, aproximadamente 50% encontra-se ocupado pela plantação de cana-de-açúcar pela Agrovale. Em média, a produtividade da empresa é de 92 toneladas de cana por hectare, de modo que, somente no Salitre, estima-se a produção de aproximadamente 130.000 toneladas de cana.

Os segmentos beneficiados pelo projeto possuem basicamente três dimensões: são pequenos, médios e grandes produtores que atuam em áreas que medem, respectivamente, 7 ha, 65 ha e 1.200 ha de terra. O acesso aos lotes ocorre por meio de processo de licitação que seleciona agricultores a partir de requisitos como comprovação de renda, de escolaridade, comprovação de experiência do trabalho da terra, nome “limpo” no sistema nacional de proteção ao crédito e, sobretudo, capacidade de pagar pelo lote uma quantia inicialmente estipulada pela CODEVASF³⁰. No caso dos lotes destinados aos pequenos agricultores, cada lote chegou a custar algo em torno de R\$ 8.000,00 inviabilizando, na prática o acesso pelos trabalhadores rurais da região ao processo licitatório. Assim, no Perímetro do Salitre, grandes empresas e médios empresários ocuparam suas áreas, bem como, residualmente, pequenos produtores remanescentes da comunidade local. Muito embora o discurso oficial enfatize a abertura para a participação de trabalhadores rurais vinculados à agricultura familiar, o que ocorre, na prática, é a concentração dos lotes pela Agrovale e médios produtores, em geral, aqueles com capacidade de investimento na aquisição dos lotes, conforme opina o representante da CODEVASF. Segundo o entrevistado, “se o agricultor não tiver tino empresarial, não adianta incluí-lo no Perímetro” (G.C. Entrevista. Juazeiro, 13/02/2014).

Como resultado do processo de seleção, segundo a CODEVASF (2015), os lotes que deveriam ser destinados aos agricultores familiares são ocupados, em sua maioria, por profissionais autônomos e pequenos comerciantes da cidade, gente com alguma posse que, contrariando as condições colocadas no referido edital (entre elas, a que caracteriza o agricultor familiar como aquele que utiliza força de trabalho familiar e cuja renda obtenha desse trabalho na terra)³¹, sequer possui casa nos lotes adquiridos, apenas constrói um pequeno barraco para abrigar os trabalhadores contratados – os salitreiros da região! Não chega a dez o número de agricultores de origem salitreira que conseguiram participar da licitação dos lotes, informação confirmada por técnicos da CODEVASF (C.N. Entrevista. Juazeiro, 13/02/2014). Segundo o Presidente do Comitê da Bacia do Rio Salitre,

Com a entrega oficial do Projeto Salitre, que só destinou 20% do total do empreendimento a 255 pequenos agricultores, que receberam lotes de cinco ha, com vazão de 1,44 l/s e ponto de energia. Sumariamente, excluíram os Salitreiros, e apenas cinco famílias foram contempladas na União dos Agricultores do Vale do Salitre – UAVS. Estas cinco famílias receberam

³⁰ Em 2009, são lançados os primeiros editais (Editais nº 18 e nº 19) de Seleção de Irrigantes e de Irrigantes Familiares do Projeto Salitre (Diário Oficial nº 59, de 27 de março de 2009, Seção 3, página 80), para aquisição de áreas para implantação de empreendimentos agrícolas, agropecuários e agroindustriais.

³¹ Segundo a Lei nº 11.326/2006.

lotes, mas, continuam convivendo com o histórico conflito por água. (SILVA, 2014, p.03)

Questionado sobre a possível discrepância de incorporar a agricultura familiar no Projeto, o representante da CODEVASF revela que o fundamental é o atendimento aos critérios técnicos através da seleção das propostas com melhores perspectivas de produção e de produtividade (G.C. Entrevista. Juazeiro, 13/02/2014). A narrativa que persegue a produtividade exclui, ao invés de incluir, os agricultores familiares e, particularmente, os salitreiros. O uso de tecnologia – maquinário para irrigação, agrotóxicos, além da monocultura, incompatíveis com o modo de produção camponês –, devido à falta de recursos e à necessidade de produzir para a subsistência – ao permitir a produção em larga escala –, sela a primazia do latifúndio e do agronegócio no Projeto.

A inauguração do Projeto, no entanto, gerou expectativas na população local, principalmente porque, segundo relatos, no processo de aquisição da área para formar o Perímetro, um dos argumentos utilizados para convencer os pequenos proprietários a venderem suas terras foi a promessa de receber, em contrapartida, um lote irrigado no Perímetro. A expectativa, portanto, era a de ter não apenas acesso a terra, mas à água. Além disso, parecia justo, aos moradores da região, que pudessem permanecer em suas terras e que o Estado lhes provesse as condições para trabalhar. No entanto, hoje os moradores do local reconhecem que a promessa não foi cumprida. Segundo morador da região, comentando sobre as promessas de integração no Perímetro: “Eu me iludi. Nós pensávamos que quando se implantasse o Projeto Salitre nós iríamos ter acesso a terra e à água, mas não tivemos. A concepção do Projeto Salitre foi para as grandes empresas” (D.V. Entrevista. Juazeiro, 03/08/2013).

Com a implementação do Perímetro Irrigado do Salitre, acirram-se, portanto, as contradições já existentes na região, com destaque para o aprofundamento da concentração de água e de terra. Com efeito, ações semelhantes àquela de Campo dos Cavalos sucedem-se em tempos recentes no Salitre. Em setembro de 2010, 16 postes de energia foram derrubados por agricultores do mesmo povoado de Goiabeira, localizada na região do Salitre, com o mesmo objetivo de impedir o funcionamento das máquinas que bombeiam água para as plantações localizadas na parte alta do rio. Além disso, em 2012, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ocupa parte do Perímetro, aglutinando salitreiros e gente da região, em busca do direito à água e a terra.

A presença do MST tem causado a descontinuidade na implementação do Perímetro. Por essa razão, segundo representante da CODEVASF, além das questões fundiárias, o principal problema enfrentado no Perímetro do Salitre “é a presença dos Sem Terra” (G.C. Entrevista. Salvador, 13/02/2014)³². O entrevistado é enfático ao afirmar que a presença do Movimento é um entrave ao pleno funcionamento total do Perímetro do Salitre, uma vez que “a ocupação de lotes pelo Movimento dos Sem Terra desestimula os empresários a investir no Perímetro” (G.C. Entrevista. Salvador, 13/02/2014). Esta impressão é semelhante ao representante da Agrovale que afirma que, no local ocupado pelo MST, “poderíamos estar produzindo 125 mil toneladas de cana por ano. Se eu tenho um faturamento de R\$120,00 por tonelada de cana, representa R\$ 15.000.000,00 perdido no faturamento da empresa por ano (G.H. Entrevista, Juazeiro, 13/07/2015). Ainda segundo o entrevistado, o impasse gera um ambiente conflagrado: “ninguém pode triscar, passar. A gente não passa nem perto. É uma guerra” (G.H. Entrevista, Juazeiro, 13/07/2015).

A intervenção do governo federal com a construção dos perímetros irrigados na região do Salitre sinaliza que, finalmente, o destino reservado ao sertanejo poderia ser diferente. No entanto, neste contexto, os conflitos que emergem por conta da água sinalizam que a atuação do Estado, ao viabilizar a ocupação da atividade econômica de grandes propriedades de interesses privados, pode acirrar as desigualdades em uma região tradicionalmente marcada pela pobreza, pela falta de infraestrutura (acesso a serviços públicos, incluindo os de saneamento básico) e, particularmente, pela concentração fundiária. As terras do Salitre, outrora relegadas aos grandes latifúndios improdutivos, agora se tornam uma grande oportunidade de investimento para o agronegócio. Nesse contexto, modifica-se, também, o modo de organização daqueles que sofrem o dano, no sentido da formação de um interesse público que articula coletivamente a vida em comum, aqui representada pela unidade dos trabalhadores rurais em torno da luta política pela água e pela terra como meio de produção e reprodução da vida, em contraposição ao interesse privado que visa à água e a terra como meios de acumulação de lucros.

³² O primeiro problema apontado decorre da existência de parcelas de terras que não possuem titulação, situação bastante recorrente na região onde se encontram grande parte das terras devolutas do Estado. Além disso, no processo de desapropriação de terras, ocorre, muitas vezes, a contestação do valor pago pelo governo federal ao proprietário, o que impede a realização do registro da área.

6.2.2 Ocupação do Projeto Salitre pelo MST

Os conflitos pelas águas na região do Salitre remontam a década de oitenta do século passado, quando trabalhadores rurais derrubaram linhas de transmissão de energia, visando impedir o funcionamento de máquinas que bombeavam as águas do rio para irrigar as grandes plantações que ali se instalavam. Neste embate, houve duas mortes que marcaram a história da região e que inauguraram um período de resistência dos trabalhadores rurais do Salitre ao avanço de grandes empreendimentos agroindustriais. Na história mais recente da Bacia Hidrográfica do Rio Salitre, adiciona-se, ainda, às condições climáticas que são típicas da região semiárida – marcadas pelo baixo índice pluviométrico – um intenso processo de concentração de água e de terra, além da precarização do trabalho.

A concentração de água e de terra tornou-se o motivo de conflitos que se estendem por décadas na região, marcados pela violência, mas também pela organização da comunidade local “por melhorias na distribuição dos recursos hídricos e por políticas públicas que permitam o desenvolvimento das regiões afetadas pelo desperdício de água realizado pelas empresas” (FIOCRUZ;FASE, 2013, p.01). Estas experiências de conflitos são respostas ao que Thomaz Júnior (2008, p. 287) qualifica como sendo “um conjunto de ações demolidoras para a realização de interesses de classe das classes dominantes vinculados diretamente às grandes empresas do agronegócio”, nesse caso, as empresas do ramo de biocombustíveis. Afinal de contas, ainda para esse autor, o avanço dos empreendimentos econômicos sobre áreas agrícolas tem provocado reações à

precarização das condições de trabalho, endividamento, redução dos cultivos alimentícios destinados ao autoconsumo e à parte comercial, seguida da degradação da fertilidade natural das terras, diminuição da capacidade de produção agrícola dos países e das comunidades camponesas pobres, abandono das terras, êxodo, desemprego, pobreza. (THOMAZ JÚNIOR, 2008, p.288-289)

O fato é que, quase trinta anos se passaram e o Salitre volta a ser palco de conflitos pela água, envolvendo trabalhadores rurais e grandes empreendimentos da irrigação. De lá para cá, a agricultura irrigada na região do Salitre avança com a diversificação dos interesses pelas terras de qualidade e pela infraestrutura hídrica fornecida por iniciativa do governo federal, através da CODEVASF. Por outro lado, a organização popular também se modifica com a consolidação da democracia nas últimas décadas. Os movimentos sociais respiram os ares da legalidade e afloram os conflitos combatidos pela repressão, como ficara marcado o

modo como foram tratados os sujeitos envolvidos no episódio do Conflito de Campo dos Cavalos. É nesse contexto que nasce, em 1984, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, inspirados pelas lutas das Ligas Camponesas organizadas e dirigidas por Francisco Julião. Reivindicando a democratização da terra e o fim do latifúndio, a luta pela reforma agrária avança no país e se transforma em uma das forças políticas mais expressivas no campo da esquerda, ao lado do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores, nascidos anos antes do Movimento.

O MST nasce herdeiro da história de resistência de trabalhadores rurais excluídos da terra, ao longo do processo de ocupação do território brasileiro sustentado pela escravidão, pela monocultura de exportação e pela apropriação que deu origem aos grandes latifúndios que persistem até os dias atuais. O Movimento se organiza a partir da crítica à exclusão, à precarização do trabalho e à degradação ambiental, propondo uma nova concepção de sociedade baseada na organização coletiva, na qual os laços que unificam os sujeitos constituem-se com base na solidariedade e no compromisso com o bem comum. A ocupação de terras improdutivas torna-se a principal forma de pressão, em um contexto cuja população rural no país representava pouco menos da metade da população e o Índice de Gini sobre a desigualdade no campo marcava 0,85, um dos maiores do mundo. Nessa conjuntura, o movimento desempenhava uma dupla tarefa: a de pressionar por condições para a produção e reprodução da vida no campo e a de afirmar politicamente a existência de uma grande parcela de gente excluída do acesso a terra, através da “legitimação da representação das populações rurais nas mais diversas categorias que podemos citar (meeiros, posseiros, colonos, sem terra, etc)” (REIS, 2008, p.48).

Para o MST, a luta pela terra se caracteriza pela ocupação de terras improdutivas, procedimento que atua sobre a base concreta de reprodução do capitalismo no campo – propriedade da terra – e, ao mesmo tempo, tem sido capaz de forjar seus participantes no enfrentamento direto à reação do latifúndio e, em muitos casos, dos aparatos de repressão do Estado e das leis. Além disso, o MST investe em atividades de formação política que consiste em discussões coletivas, muitas vezes, mediadas e apoiadas por intelectuais, professores universitários, dirigentes partidários, sobre temas da história e da conjuntura, focando nos elementos táticos e estratégicos da luta dos trabalhadores. Somam-se a estas atividades, a realização de encontros regionais, estaduais e nacionais, quando ocorrem discussões sobre questões internas ao Movimento, organização da pauta de reivindicações, além de ser um

momento de troca de experiências entre dirigentes e militantes das diversas regiões³³. Ainda do ponto de vista do exercício da política, o MST tem diversificado suas frentes de atuação, seja através da articulação internacional na Via Campesina, seja com a participação na institucionalidade, sobretudo por meio da participação nas disputas eleitorais pelo parlamento³⁴.

Na Bahia, o Movimento faz a primeira ocupação no ano de 1984 no município de Alcobaça, no Extremo Sul do estado. De lá para cá, o MST se consolida como força social e experimenta as contradições políticas que acompanham as mudanças da correlação de forças partidárias a governar o país. À luta pela terra, soma-se a discussão sobre a questão ambiental e, particularmente sobre as águas no seio do Movimento. É nesse contexto que, recentemente, o Movimento participa da organização social na região do Salitre, sendo sua ação intensificada com a criação do Perímetro Irrigado do Salitre. Segundo representante do MST,

A decisão de ocupar o Projeto Salitre é gerada pelo processo de exclusão do salitreiro. A CODEVASF chegou na região excluindo as pessoas que moravam ali. E com isso, as pessoas foram procurando se organizar para poder ter também um pedaço de terra no Perímetro Irrigado do Salitre. A CODEVASF anunciou que 80% das terras do Projeto seria para os pequenos. Eles convenceram as pessoas que vivem na região do Salitre a vender as terras por um preço baixo com a promessa de que terão um lote irrigado no projeto. Depois que ele comprou a terra abaixo do valor, fizeram o Projeto somente para os grandes. Isso está no relato dos salitreiros. (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/06/2014)

A primeira ação do MST aconteceu no ano de 2007 antes da inauguração da primeira etapa do Projeto. Como forma de mediar a situação de conflito instalada, o governo federal, através da CODEVASF e do INCRA, propõe o assentamento das famílias em área localizada em Sobradinho, município próximo a Juazeiro. No entanto, chegando lá, constataram que, de fato, havia a terra, porém, não havia a estrutura de abastecimento de água e irrigação, o que inviabilizou a permanência das famílias. O Movimento volta em abril de 2012 a ocupar o Projeto Salitre com 400 famílias que se instalaram em, aproximadamente, dois mil hectares de terras preparadas com infraestrutura de irrigação e estradas para abrigar plantação de cana-de-açúcar da Agrovale. O acampamento foi denominado Abril Vermelho, em referência ao período em que, anualmente, o Movimento intensifica as ações visando lembrar o Massacre

³³ O MST na Bahia está organizado em nove regionais que abrangem todo o Estado, a saber: Extremo-Sul, Sul, Baixo Sul, Chapada Diamantina, Sudoeste, Norte, Nordeste, Oeste e Recôncavo.

³⁴ Uma contribuição sobre a participação de militantes do Movimento na institucionalidade está na tese de doutorado da Profª. Fabya dos Reis Santos intitulada “A construção da representação política do Movimento dos Sem Terra na Bahia: uma experiência no fio da navalha” (UFCG, 2006).

de Eldorado dos Carajás ocorrido em 17 de abril de 1996, quando dezenove trabalhadores rurais sem terra foram assassinados em uma ocupação de terras no Sul do Pará. Este episódio ganhou repercussão nacional e internacional e, desde então, o Movimento realiza atividades em referência ao episódio. Segundo dirigente regional do MST na região, o retorno à ocupação do Projeto e a construção do acampamento Abril Vermelho ocorreram devido ao não cumprimento, por parte do governo, do acordo feito no contexto da ocupação anterior.

O governo prometeu desapropriar 3.000 hectares de terra e irrigar 1.000 hectares para as famílias produzirem. Inicialmente, seriam assentadas 600 famílias e depois mais 400. Se passaram seis anos e o povo continua abaixo da linha da pobreza no Assentamento Vale da Conquista em Sobradinho, que não tem água para produzir. Então, as famílias voltaram a ocupar o Projeto Salitre e outros projetos. Dessa vez, com mais famílias que vieram ocupar. Hoje, nós temos 486 famílias ocupando o Salitre, 240 no [Perímetro Irrigado] Nilo Coelho e temos aproximadamente 400 famílias em Sobradinho, no Assentamento Vale da Conquista. A vida de quem está no Salitre está melhor do que a de quem está no Assentamento Vale da Conquista porque está produzindo, porque tem água. (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/06/2014)

No dia a dia de um acampamento, os militantes assumem tarefas políticas e organizativas em setores voltados ao acompanhamento da produção, da educação, das relações de gênero, da saúde, entre outros. Segundo relato de uma militante do MST que participa do acampamento Abril Vermelho, “a gente tem uma organização boa. Todo mundo tem suas tarefas, colabora uns com os outros e assim a gente vai levando” (M.G. Entrevista, Salitre, 12/2014). Além disso, em experiências como no Salitre, devido à grande quantidade de famílias organizadas (atualmente, são cerca de 400 famílias), os militantes também assumem a coordenação dos chamados núcleos de famílias. Segundo integrante da coordenação do Acampamento Abril Vermelho, “a cada dez famílias, tira-se um homem e uma mulher para coordenar o núcleo. Os demais assumem os setores” (A.P. Entrevista. Juazeiro, 12/2014).

A ocupação do Projeto Salitre demarca politicamente um espaço de enfrentamento ao avanço do agronegócio na região Norte do Estado, considerada como região de fronteira de desenvolvimento, e, também demarca a contradição com o papel do Estado que, na região, atua no sentido de viabilizar a implantação dos empreendimentos do agronegócio. Ainda segundo o representante do MST:

A gente acredita que o Perímetro não pode ser feito somente para as grandes empresas, mas também tem que ser feito para o pequeno agricultor. E como estes pequenos agricultores foram excluídos, nós juntamos eles e organizamos o processo de luta para que eles tenham direito ao que é deles.

Como é que o governo federal pega o recurso do governo para adquirir terra para montar todas as condições de trabalho no campo somente para as grandes empresas. A gente acredita que isso também tem que ser feito para o pequeno produtor, também para o sem-terra, para o trabalhador. Então, esse foi o motivo que levou o MST a ocupar o Salitre. (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/06/2014)

Na ocupação do Perímetro Irrigado, os trabalhadores rurais organizados no MST afirmam o papel que a agricultura camponesa ocupa no conjunto da produção do campo, com destaque para a produção de alimentos, em oposição à produção de *commodities*, como é o caso dos biocombustíveis. Além deste tema, a questão da preservação ambiental e da justa distribuição do acesso aos bens da natureza também permeiam a formação de consciência coletiva do trabalhador rural no sentido de sua afirmação pública em direção ao conjunto da sociedade. Quando nos referimos ao público e ao interesse público, estamos falando do processo de mediação através da organização política e da luta política como meio de expressão das divergências em relação ao interesse privado. Segundo representante do MST,

A ocupação do Projeto Salitre tem um papel importante para o Movimento. Quando a gente ocupa o Perímetro, a gente está fazendo o enfrentamento ao agronegócio, ao capital. E estamos no semiárido onde já tem uma questão forte da luta pela água. Tem aqui organizações que lutam pela água, mas o Movimento se diferencia porque para nós a água corre por cima da terra. Então, nós temos que lutar pela terra e pela água e entrar na terra onde já tem água. Onde tem terra e água e não tem gente? Nos perímetros irrigados. Se você for lá onde a Agrovale planta quase 5.000 hectares de cana, não tem “um pé de gente”. Tem só dois pistoleiros tomando conta e as canas... Água, terra e gente. Foi isso que o MST descobriu, que é possível fazer esse enfrentamento. É o lugar exato para fazer o enfrentamento, porque o conflito é real. Não é projeto futuro. Lá já tem água, já tem a terra. Então, é real, por mais que não gostem que a gente esteja lá, vão dizer o quê? Que o que a gente produz não é produção? Quem mais vendeu no CEASA nestes últimos dois anos foram os sem-terra. (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/06/2014)

O chamado *trabalho de base*, etapa de organização de trabalhadores que precede a ocupação, foi ao encontro do histórico de exclusão dos salitreiros – possuidores ou não possuidores de terras que passaram a identificar no Movimento a alternativa de resistência aos processos de desapropriação e de busca de alternativas à sobrevivência, sem precisar se subordinarem ao trabalho assalariado. Nesta etapa, dirigentes e militantes do Movimento discutem com as comunidades locais sobre as dificuldades enfrentadas quanto ao acesso a terra, bem como apresentam a reforma agrária e a organização dos trabalhadores como o meio para garantir o direito aos meios de produção de um modo de vida autônomo, através do trabalho no campo. Assim, o que ocorreu foi um encontro entre Salitreiros e os Sem-Terra. Segundo o dirigente do Movimento,

Os salitreiros são pessoas muito artesanais, sem perfil de organização. Pelo número de pessoas e povoados, se fossem organizados estariam muito mais à frente. São dispersos, perderam a perspectiva porque foi feita uma promessa e eles acreditaram que o governo poderia fazer alguma coisa por eles. Nós estamos falando de um processo que aconteceu há 50 anos. Então, eles perderam a perspectiva. Eles pensam que perderam a terra, não têm mais nada mesmo, então vão ficar lá, acomodados. Então, o MST chega e diz que a terra foi deles e que é preciso lutar por ela. Mas para chegar foi difícil, porque eles tinham uma resistência. Eles achavam que lutar pela terra não era direito deles, era aquilo que as pessoas falam: vandalismo, baderna. Então foi um processo árduo, difícil, demorado, lento, mas foi possível. (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/06/2014)

No bojo do processo organizativo, o MST destaca um papel importante para a produção, como forma de garantir a sobrevivência das famílias acampadas, mas também como meio de afirmação da viabilidade e da importância da produção de alimentos quando trabalhadores rurais têm acesso a terra e à água.

Muitos salitreiros que participam da ocupação vieram do trabalho assalariado nas grandes fazendas e aprenderam a irrigar. Eles eram agricultores assalariados irrigantes. Isso surpreendeu a CODEVASF, pois eles achavam que o povo não sabia irrigar. Mas eles sabem mais que os fazendeiros, porque eles é quem fazem o trabalho de irrigação nas fazendas. O dono da Agrovale vai fazer trabalho de irrigação? Não. Quem faz é o povo que trabalha para ele. Então, o povo sabe irrigar. Então, na periferia de Petrolina e Juazeiro, qualquer trabalhador rural sabe fazer o trabalho de irrigação, pois eles aprendem nas fazendas. (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/06/2014)

A organização do MST identifica que, sem água e sem terra para plantar, o trabalhador rural precisa adquirir produtos de primeira necessidade. No entanto, comprar feijão e farinha na feira é tão desvantajoso e mesmo estranho para o salitreiro quanto ter de, agora, somente arar a terra ou vaporizar veneno. Antes, sua jornada se preenchia com o arado, o descanso, a colocação da semente, a cobertura da terra, o tanger dos bois, a espera da colheita e assim por diante. Algumas comunidades na região são retratos desta realidade. Pequenas vilas com pequenas casas. Todas elas com um pequeno quintal, suficiente para estender as roupas. Nenhuma delas com terra suficiente para plantar. Nestas comunidades, vive-se o que sobrou dos salitreiros. Durante o dia, a pequena vila lembra uma cidade fantasma, já que estão todos a trabalhar nas fazendas próximas, principalmente nos Perímetros Irrigados que viabilizam terra e água para grandes empreendimentos do agronegócio. A comunidade de camponeses tornou-se vilas de operários da terra. Além disso, é forte a presença dos salitreiros nas periferias de Juazeiro e Petrolina, cidades polo da região. Assim, para estes trabalhadores, segundo dirigente do Movimento,

O sonho de ter um pedaço de terra, de fincar raízes e criar suas famílias é o que motiva a adesão dos salitreiros ao Movimento. Essas pessoas ou trabalhavam em fazendas ou na diária, vivendo nas periferias. Mas estas pessoas trabalham na diária quando achavam. Pior é ver seus filhos ter de ficar pela rua, não poder estudar, ter de pedir dinheiro. Outros têm de ir embora para periferia de grandes cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. Mas estas pessoas não deixam de ser agricultoras e elas sonham em ter um pedaço de terra e fincar raiz em sua região. Este é o sonho das pessoas que estão na ocupação: fincar raízes, trazer seus filhos de volta, poder ver seus filhos estudando, poder produzir para seu sustento e para sustentar a sociedade. Estão ali para se alimentar, comercializar e morar. Quem nasceu e se criou na roça não quer morar em cidade grande. Existem diversos poemas e músicas que falam da vida do agricultor na cidade grande, e é muito triste. (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/06/2014)

Em contraposição, o que se vê no acampamento do MST no Projeto Salitre é uma paisagem nunca antes imaginada pelo Salitreiro. Verdejam plantações de cebola, tomate, melão, melancia e folhas verdes para tempero, um verdadeiro oásis no meio a um ambiente quase árido, de pedras, cabras, palmas e muita poeira. Segundo dirigente do Movimento,

Em determinada área, os acampados plantam para comer. Mas plantam também para vender e trocam entre si. Quem produz cebola troca com quem produz tomate. Tem uma lógica da solidariedade que é própria da agricultura familiar. Se o trabalhador não tem um pé de tomate, ele não vai comprar porque ele vai na roça do vizinho e tem o tomate. (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/06/2014)

Produzir alimentos para sua família e para comercializar garante recursos para adquirir produtos industrializados, instrumentos agrícolas, meios de transporte e outros bens. O interesse do pequeno produtor rural pelas condições de produção e reprodução da vida busca na organização política de movimentos sociais como o MST o espaço através do qual será capaz de dar visibilidade a seus interesses, convertendo-os em força política em contraste com o modo de produção do agronegócio. Desse modo, a participação no Movimento consolida um espaço de organização de trabalhadores rurais oriundos de diversas frentes camponesas – pequenos proprietários, parceiros, meeiros, diaristas – atuando como força política que os unifica e impulsiona na formação de um interesse público e no enfrentamento aos interesses privados que se aproximam e os ameaçam.

6.3 O PÚBLICO E O PRIVADO NO SALITRE

A unidade entre produção, consumo e, residualmente, comercialização faz parte do modo de existência camponesa, um modo de produção e de vida que tem como principais marcas a unidade familiar, entre a qual se divide o trabalho, e a relação direta dos sujeitos com a natureza. Para viabilizá-las, é necessário ter acesso à água e a terra, razão pela qual os interesses dos trabalhadores rurais do Salitre se fazem mais claramente definidos quanto mais o interesse privado da agricultura comercial avança, ameaçando as condições de produção e reprodução da vida no campo. Assim, ao falarmos do interesse público e privado no Salitre, não estamos buscando apenas identificar e descrever fenômenos isolados, mas refletir sobre uma relação que se constitui no momento em que tais interesses se encontram e, neste caso, se enfrentam.

Nesta relação conflituosa com o interesse privado, o interesse dos trabalhadores rurais do Salitre se constitui como interesse público não apenas através do somatório dos interesses particulares de cada unidade familiar, mas como interesses coletivamente articulados, mediados pela organização política em torno de uma vida comum. Na experiência do Salitre, esse processo é catalisado com a chegada do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra que consolida a unidade política dos camponeses oriundos de diversas frentes (pequenos proprietários, parceiros, diaristas), através de um modo bastante particular de organização política e de leitura da realidade, baseadas na democratização do acesso a terra como princípio do desenvolvimento e na socialização dos meios de produção.

O avanço do agronegócio na região semiárida da Bacia do Salitre, com a monocultura de cana-de-açúcar e a fruticultura irrigada, altamente demandantes de água, ameaça o modo de vida camponês dos salitreiros, estimulando sua organização, por várias razões. Em primeiro lugar, porque estas lavouras, ao incrementar a demanda por água para irrigação, prejudicam o abastecimento e o uso para a produção do conjunto das comunidades situadas à bacia do Salitre, inviabilizando a permanência na terra. Esta situação pode ser observada em depoimento de um trabalhador rural do Salitre:

A gente plantava para sobrevivência mesmo. Pouca coisa porque a gente não tinha condição de avançar muito. A gente só levava mesmo para sobrevivência (...) eu mesmo nunca tive minha própria terra. Eu trabalhava em uma área do meu pai. Muito boa, o solo é muito bom, muito fértil. Inclusive, o Projeto Nilo Coelho (Perímetro Irrigado em Pernambuco) tirou

amostra de solo de lá da região do Salitre para ser aprovado no governo federal na época (...) A realidade começou a mudar quando começou a faltar água. Os grandes produtores usavam a água para irrigar e tiravam a água para a gente sobreviver. A gente plantava para a sobrevivência e os grandes tiravam (...) A gente tinha uma areazinha de banana para sobrevivência e morreu de sede porque não teve mais água, o vizinho tirava toda. Foi desse jeito. A situação foi séria (M.G. Entrevista, Salitre, 12/2014)

Em segundo lugar, porque sem água e sem terra, incapazes, portanto, de manterem-se no campo, a migração para as cidades ou a subordinação ao trabalho assalariado nos empreendimentos privados passam a ser alternativas de sobrevivência do camponês do Salitre. A migração para as cidades representa uma ameaça para o camponês acostumado a trabalhar na terra. Segundo uma trabalhadora rural do Salitre, a decisão de integrar o MST foi motivada, sobretudo, pela possibilidade de permanecer na terra. “Porque eu gosto muito de trabalhar na roça. Graças a deus eu sou agricultora. Então, o que é que a gente vai fazer na cidade se somos da roça?” (M.H. Entrevista, Salitre, 12/2014). Para aqueles que outrora possuíam alguma pequena parcela de terra, a submissão ao trabalho assalariado em um empreendimento alheio (no campo ou na cidade) também se apresenta como o prenúncio da deterioração da sua condição de vida. Segundo um trabalhador rural do Salitre,

É melhor a gente trabalhar para a gente mesmo. Porque a gente já está cansado de trabalhar para os outros e até hoje não arrumamos nada. Porque o seguinte é esse: se eu tenho 3, 4 hectares de terra e eu produzir – eu produzia a macaxeira, a batata, a melancia, o tomate, feijão, tudo isso – para mim é uma vitória. Se não foi isso, eu vou trabalhar para eles lá por hora e eu não posso nem comer. Não dá nem para comer. Quando eu recebo no fim do mês é uma merreca. Aí, vou no mercado, faço uma feira, mando a moça fazer a conta e pergunto: -“deu quanto? ”. – “Deu 400 e pouco”. Aí ainda vou ficar de dar ao mercado porque não deu para pagar. (L.S.C. Entrevista, Salitre, 12/2014)

Além disso, o relato de outro trabalhador rural do Salitre que se integrou ao MST e participa do acampamento Abril Vermelho revela as desvantagens da perda da autonomia do trabalho e da subordinação ao trabalho sob a iniciativa privada:

O empresário é sempre o mesmo. Pode ser na cidade ou no campo. Você faz 100 e no dia que fizer 99 perde o emprego. Vieram as leis trabalhistas que hoje em dia forcem eles a cumprirem mais com os direitos. Mas é forçado mesmo. Empresário é assim, você tem que produzir e produzir mesmo. Não vejo vantagem nenhuma querer estar empregado em um empreguinho para passar 35 anos ganhando salário mínimo para poder se aposentar. Se aposentar na hora da morte, já depois de velho e depois de 35 anos de trabalho, mais 20 anos que passou antes de se empregar vai para o que? 75 anos... (S.E. Entrevista, Salitre, 12/2014)

Uma interpretação apressada pode tender à associação do interesse pela manutenção do modo de vida camponês – a própria subsistência e a reprodução da família com base na propriedade da terra – a interesses de natureza privada, o que, a rigor, seria verdadeiro se não fosse a questão política, e conflituosa, que adquire a afirmação da condição camponesa no contexto da consolidação das relações de mercado³⁵. Afinal, é o avanço da agricultura comercial que, por meio da concentração de água e de terra, inviabiliza a manutenção do modo de vida camponês. Além disso, a subordinação do valor de uso das águas – relativo à satisfação de necessidades – pelo valor de troca – no qual as águas servem tão somente como insumo para a produção de excedentes apropriados privadamente – estabelece um tipo de relação quanto ao seu acesso no qual impera a regra do mais forte e não do mais justo. O conflito, portanto, catalisa a superação da condição individual, atomizada do camponês, no sentido da formação de um interesse público, fundado na capacidade de organização política em torno da manutenção de um modo de vida comum que somente se viabilizará a partir do enfrentamento coletivo contra os interesses divergentes, neste caso, os interesses privados do agronegócio. Nos recentes processos de avanço do agronegócio sobre as águas e as terras do Salitre, os trabalhadores rurais vão formando a consciência da existência dos interesses dos “outros” que, ademais, são conflitantes com os seus. Segundo Ianni (2012), esse é o momento em que “uns e outros estão divorciados, são estranhos. Podem se conceber como diferentes, quanto a direitos, deveres e ambições” (IANNI, 2012, p.146).

Assim, na experiência do Salitre, apesar da histórica condição semiárida da região e das tradicionais desigualdades sociais, estas não são mais razões suficientes para explicar o acirramento das dificuldades de manutenção da vida no campo. Nesse processo, além da identificação das diferenças entre interesses, emerge uma dimensão propriamente política que perpassa pela desigualdade na correlação de forças entre os interesses economicamente dominantes e os trabalhadores rurais. Para um militante do Movimento de origem salitreira, acampado no Abril Vermelho,

Quem tem as unhas maiores sobe mais na parede. Andaram umas pessoas lá – ainda existem – que têm um capitalzinho e as pessoas mais fracas que tinham uma vazante plantavam uma batata, uma macaxeira, uma cana, um coco. As pessoas que chegaram de fora exploraram os mais humildes e não limpavam as vazantes da água e fizeram os açudes nas terras que eles tinham, ligaram a bomba que tiravam o direito meu, de outro, de outro. Porque o rico, você sabe, a ganância dele é grande. O rico só pensa no muito, ele não

³⁵ Essa dimensão privada ensejou interpretações que associam a condição camponesa a uma espécie de pequena burguesia rural, cuja superação histórica seria necessária no caminho do pleno desenvolvimento das forças produtivas e posterior superação do modo de produção capitalista.

pensa no pouco, só pensa exagerado. Enquanto isso, o pobre já está acostumado em viver naquela dificuldade e ele vai mantendo daquela forma. O rico, não. Ele tenta passar por cima do pobre. Ele tenta tirar a vez minha, de outro, de outro, que é pobre, da gente sobreviver, viver de boa. Mas ele não está nem aí para o pobre, quer que o pobre *se lasque*. O rico hoje pensa dessa forma. Então, eu acho que não é assim (...) eu conversei com muitos que me dizem que saíram dos seus lugares para não morrer de fome porque não tem água, não tem terra e quem tem terra não tem água, trabalha na roça de chuva. Eu mesmo vim de lá. Eu tenho terra lá, mas é seca, não tem água. Eu plantava mamona, mandioca, melancia nem mesmo para vender porque não dava, era roça de chuva. (L.S.C. Entrevista, Juazeiro, 12/2014)

As desigualdades na correlação de forças entre o que o entrevistado qualifica como fruto da oposição entre ricos e pobres, por outro lado, provoca a organização coletiva dos interesses comuns como forma de expressão e de resistência. Ainda segundo relato de um trabalhador rural oriundo da região do Salitre e que integra o MST na ocupação do Perímetro, “estamos em grupo para ver se a gente consegue. A melhor maneira foi essa, lutar com o MST porque os Salitreiros, muitos deles, não têm coragem de lutar pelo que é seu” (S.L. Entrevista, Salitre, 12/2014). Falta de coragem como um elemento da personalidade dos sujeitos, talvez, não seja a razão mais precisa para definir a decisão de reunir-se ao MST, mas, a necessidade de contar com uma organização coletiva que pudesse converter a fragilidade econômica e social na qual se encontram em força política. Ainda segundo relatos dos militantes do Movimento,

Aqui no Movimento, nós somos unidos. Mas se fosse no Salitre, já tinham cortado a água porque eles têm medo de apanhar, medo de fazer barulho. Porque o Movimento aqui faz. O Movimento vai para Brasília, para Juazeiro. Quando sabem que vem um representante do governo, do ministro, eles vão lá para não esquecerem deles, para sempre verem eles lá com a bandeirinha deles lá. E o salitreiro como é que vai? (P.S. Entrevista, Juazeiro, 12/2014).

Porque aqui com o MST se dissermos ao povo – Vamos! O povo vai. Tem o apoio. Lá no Salitre não, porque dizem: - ‘vamos apanhar’. Então vamos apanhar todos. As pessoas passam dificuldade por causa disso, porque se eles fossem corajosos, eles tinham vencido. (P.S. Entrevista, Salitre, 12/2014)

A consciência das diferenças entre os interesses dos trabalhadores rurais e do agronegócio e da necessidade de organização política se revela nos relatos dos trabalhadores rurais da região que se integram ao MST.

O MST é um movimento que está evoluindo muito para o bem social do povo. Então, eu aprendi muito depois desses três anos que eu estou aqui. Eu e aqueles que são do meu nível social. Eu acho que aqui é o nosso futuro, não só o nosso, mas desse monte de gente igual a nós que vive na cidade se

batendo atrás de emprego, ele tem terra para nos trabalharmos (S.E. Entrevista, Salitre, 12/2014).

A gente tem a esperança de que um dia vai melhorar para nós, porque você pode ter certeza de que nós não vamos desistir nunca de ser reforma agrária, de ser MST que é nosso título, nossa identidade. Nós não vamos desistir também desse chão que eu tenho certeza que nós vamos lutar por ele, porque aqui a gente está tirando nosso sustento, para nossos filhos, para nossa família. (M.B. Entrevista, Salitre, 12/2014)

O elemento chave que unifica os camponeses pequenos proprietários e arrendatários, isto é, aqueles que têm a posse, mas não a propriedade da terra, é, no Salitre, em primeiro lugar, a separação dos meios de produção e, em particular, das águas e, em segundo lugar, a precarização do trabalho. O modelo de produção especializada em larga escala do agronegócio, ao se dar por meio da submissão do trabalho no campo ao trabalho assalariado, se converte em ameaça ao modo de vida e à própria identidade camponesa. No Salitre, esta identidade foi forjada ao longo de séculos de convivência com o clima semiárido, com a vegetação nativa e com um modo de trabalho particular que intercala culturas diversas e o extrativismo sob um ritmo de trabalho ditado não apenas pelas regras da produtividade – mais em menos tempo – mas, pela necessidade primeira de alimentar a si mesmo e a família e, sobretudo, por um profundo respeito ao ritmo e à disponibilidade dos recursos oferecidos pela natureza. O relato a seguir, feito por uma trabalhadora rural do Salitre expressa bem as diferenças entre um e outro modo de relação com o trabalho na terra:

Quando se trabalha como empregado, o horário é certo da firma. Se chegar fora de hora, já bota você para fora. E quando a pessoa está trabalhando para si mesmo, trabalha bem, se vive bem, não tem horário certo para ir para a roça, para voltar. A gente pode dormir nosso sono meio dia, a gente pode marcar a hora de ir para a roça. (F.A. Entrevista. Juazeiro, 12/2014)

Em vista disso, a afirmação da condição camponesa perpassa pela recomposição da unidade com os meios de produção, em particular, com a água e com a terra. Esta condição camponesa perpassa, segundo dirigente do MST, “pelo reconhecimento de suas raízes e da identidade, acima de tudo, a terra e a água. O camponês de verdade pensa em estudar, em ser doutor, mas não pensa em ir embora do lugar onde ele nasceu que é sua raiz” (D.R. Entrevista. Juazeiro, 28/06/2015). Água e terra, portanto, formam a síntese dos elementos que unificam os trabalhadores rurais no Salitre e que formam o substrato da constituição de uma organização coletiva em torno de uma vida comum. Nos relatos a seguir, veremos a expressão do significado da água e da terra para o trabalhador rural salitreiro:

A água é o principal. Tendo terra e água a gente pode dizer que tem tudo. Sem água não adianta ter a terra, porque a terra seca não dá nada. O resultado de terra sem água é morrer tudo, não fica nada. Até a nação inteira morre sem água, porque se não beber água, se acaba. A água é o sangue da terra (S.D. entrevista, Salitre, 12/2014).

Falta água no Salitre. Se nós tivéssemos água no Salitre, não teria lugar melhor. Nem São Paulo. Eu já andei cinco vezes por São Paulo e vi barraco. Eu quero ganhar 500 reais aqui e não quero ganhar 2.000 reais em São Paulo. Porque se você estiver aqui no Salitre e for na roça de um colega, você chupa uma melancia, ele te dá uma melancia, ele te dá um feijão, uma abóbora, uma macaxeira, uma batata doce. Sempre alguém lhe ajeita, lhe dá alguma coisa. E na cidade – você sabe disso – tudo é comprado. Se nós tivéssemos água para produzir, não tinha lugar melhor que o Salitre (P.S. Entrevista, Juazeiro, 12/2014).

Porque eu gosto muito de trabalhar na roça. Graças a Deus, eu sou agricultora. Então, o que é que a gente vai fazer na cidade se somos da roça? Na cidade, a gente tem que lutar, ganhar o pão de cada dia. Onde a gente pode estar é aqui, ao lado dos companheiros, ajudando um ao outro para seguir em frente. (M.H. Entrevista. Juazeiro, 12/2014)

É, portanto, no seio destas contradições que os interesses dos trabalhadores rurais por condições de produção e reprodução da vida adquirem uma natureza essencialmente política. A afirmação de seus interesses não apenas depende do abandono da sua condição atomizada (espacial e politicamente) e do rompimento dos laços de dependência, sobretudo ideológica, do dono das terras que ocupa, como também exige a consciência e denúncia do dano sofrido e a organização e demarcação de seus interesses em relação ao interesse dos outros, diversos e divergentes. Exige o reconhecimento da sua condição de classe no seio da qual o sujeito que atua é consciente e autônomo, capaz de avaliar, deliberar e de se responsabilizar pelas consequências de suas ações *para si mesmo e para os outros* (CHAUÍ, 2013).

Assim, a formação do *interesse público* no Salitre se revela como resultado de interesses *organizados coletivamente e voltados para a realização de interesses comuns*, tendo a água como objeto central. Esse *interesse público*, portanto, *extrapola o universo privado*, aquele relativo à autorreprodução e no qual o poder é exercido à luz das relações domésticas, centralizadas na vontade do chefe da família (CHAUÍ, 2013). Aqui, portanto, os Salitreiros e a política se encontram, e o resultado é a formação de uma nova esfera pública, na qual os interesses de reprodução da vida originalmente circunscritos à vida privada transformam-se na direção de um lugar onde os sujeitos se reconhecem, interagem e, nas palavras de Hannah Arendt (2010), *testemunham a presença de outros seres humanos*. Este espaço público torna-se o lugar da expressão de *interesses coletivos* que, por sua vez, resulta

da identidade de situações comuns às quais se encontram submetidos com a chegada e avanço de relações de produção que até então lhes pareciam estranhas.

Por outro lado, se o interesse público é aquele que se realiza tendo em vista uma vida em comum em uma arena que tem como princípios a organização coletiva, a expressão de identidades e a discussão política, o interesse privado pode ser qualificado como aquele que se volta para a manutenção de um núcleo particular e, tendo sido originado no contexto de relações limitadas a uma esfera do lar, de um grupo restrito, reproduz relações primárias e pessoais, típicas do ambiente privado. Esse tipo de interesse se estrutura a partir de relações de poder personalizadas e centralizadas e que, podem reproduzir relações qualificadas como soberana e patriarcal, semelhantes àquelas exercidas pelo chefe da família que decide sobre o destino de seus integrantes, visando viabilizar sua autorreprodução – mesmo que isso implique em prejuízo para a comunidade na qual tal núcleo particular encontra-se inserido.

A autorreprodução do interesse privado, no capitalismo, se expressa através da acumulação do excedente do trabalho produzido pelo trabalho subordinado à propriedade privada dos meios de produção e enfrenta a concorrência como eixo do jogo político, razão pela qual o interesse privado se baseia no incremento permanente da produtividade. Com efeito, a propriedade deixa de ser objeto de uso e consumo para se tornar objeto de acumulação; de meio para a sobrevivência torna-se a própria finalidade da vida. Como afirma David Harvey (2013), “vivemos, afinal, num mundo em que os direitos da propriedade privada e a taxa de lucro superam todas as outras noções de direito” (HARVEY, 2013).

Aqui cumpre retomar o argumento apresentado no interior desta seção de que, ao falarmos do público e do privado, não pretendemos tão somente identificar as características de um e de outro de forma isolada, mas compreender a relação entre ambos, sobretudo porque se trata de conceitos que estão em permanente disputa. Em particular, trata-se de reconhecer as tentativas do interesse privado em se apresentar como capaz de atender também ao interesse público, como vemos, por exemplo, nos argumentos que afirmam que através da introdução da agricultura irrigada na região do Salitre será possível promover o desenvolvimento econômico a partir da atração de investimentos, do aumento da produtividade e da geração de emprego e renda³⁶. Desse modo, ao pretender representar o

³⁶ A supremacia do privado em relação ao público se justificaria, ademais, segundo argumenta Bobbio (2007) ao analisar o trabalho dos pensadores da economia liberal, por tratar-se de um espaço onde se expressam as relações naturais de troca de uma coisa por outra, anteriores, portanto, às relações politicamente constituídas através das leis, no Estado. Desse modo, a condição “natural” da esfera privada conferiria solidez, a validade absoluta, a condição jurídica “pura” a essa esfera em relação à esfera pública – suscetível às influências e transformações da relação de poder (BOBBIO, 2007).

interesse público, a ideia de comum – isto é, aquilo que é produto das relações humanas em seus variados estágios de desenvolvimento – converte-se tão somente na soma do que é apropriado (e não necessariamente produzido) de forma particular pelos indivíduos isoladamente. O espaço público deixa, portanto, de se constituir como o espaço de encontro entre pares que fazem política, para ser o lugar do intercâmbio entre pessoas que fazem negócios.

Tal discurso que afirma o interesse privado como sendo capaz de atender inclusive ao interesse público é reproduzido pelos órgãos governamentais, como vimos, mais recentemente, no processo de implementação do Perímetro Irrigado Salitre. O argumento da promoção do desenvolvimento, geração de emprego e renda tem justificado a atuação do Estado no sentido de viabilizar o pleno funcionamento do agronegócio, a despeito do processo de concentração de água e de terra, além da precarização do trabalho que remonta às primeiras experiências de implantação de empreendimentos privados na região, com destaque para o processo que levou à exaustão do Rio Salitre. O atendimento aos interesses privados, por parte do Estado, se materializa na flexibilização da regulação das águas e nos investimentos diretos em infraestrutura hídrica e de gestão dos Perímetros em funcionamento.

Esta experiência nos remete à reflexão de Hannah Arendt (2010) sobre o papel do Estado na relação entre o público e o privado. Segundo a autora, ao transformar o “interesse privado pela propriedade privada em uma preocupação pública”, o Estado torna-se uma “organização de proprietários [property-owners], que, ao invés de requererem o acesso ao domínio público em virtude de sua riqueza, exigiram dele proteção para o acúmulo de mais riqueza” (ARENDR, 2010, p.83). Em sendo assim, como afirma Marilena Chauí (2013), uma vez que a base do Estado passa a ser as relações próprias da esfera privada, sua ação fundamenta-se na competitividade e no pleno funcionamento de mercados regulados pelos contratos (de trabalho, de produção de mercadoria), além da propriedade privada. Mais uma vez, a experiência da implementação e gestão dos Perímetros Irrigados na região do Salitre parecem ilustrar essa condição do Estado como agente que age de forma complementar ao pleno desenvolvimento das relações de mercado, a despeito do processo de concentração de água e de terra, além da precarização do trabalho.

Adicionalmente, o primado da esfera privada sobre a esfera pública também se expressa, segundo Bobbio (2007) na história do direito, em particular, na “resistência que o direito de propriedade opõe à ingerência do poder soberano, e, portanto, ao direito por parte

do soberano de expropriar (por motivos de utilidade pública) os bens do súdito” (BOBBIO, 2007, p. 23). É nesse sentido, que algumas das mais importantes consequências do transbordamento do domínio privado sobre o público se expressam na “sacralidade” que assume a acumulação e na constituição de todo um aparato institucional dedicado à proteção da riqueza individual, notadamente com o exercício de um tipo de poder político tipicamente privado. A condição complementar do Estado em relação ao interesse privado, isto é, ao pleno exercício da produção de valores que se destinam ao mercado e da acumulação, ratifica a posição de que, ao tratarmos do interesse público, não estamos nos referindo ao interesse representado pelo Estado, isto é, ao público como estatal.

Finalmente, ao falarmos do público e do privado estamos tratando de uma relação na qual o interesse pela água e pela terra por parte do trabalhador rural do Salitre e do agronegócio tem diferenças bastante claras. Em primeiro lugar, porque, para o camponês do Salitre, é a unidade entre terra, água e trabalho que permite a manutenção do seu modo de vida, enquanto que, para o interesse por acumulação privada, é necessária a dissociação do trabalhador destes meios de produção. Em segundo lugar, a diferença diz respeito à finalidade da produção, já que esta não está destinada à garantia dos meios de produção da vida, mas a um objetivo eminentemente comercial, sendo que, sob a lógica do mercado, tal objetivo é lastreado pela lei do mais forte e não do mais justo. Os danos provocados pela atividade econômica recaem sobre parcelas da sociedade mais fragilizadas, em termos econômicos, políticos e organizativos. Em terceiro lugar, trata-se de afirmar que as divergências entre o público e o privado estão na subordinação do valor de uso das águas pelo valor de troca, na medida em que este bem comum, finito, vulnerável e essencial à vida é, também, subordinado à condição de veículo da produção de valores que destinam ao mercado, além de fonte de arrecadação pelo Estado.

Além das referidas diferenças, no reino do interesse privado, a política – e com ela a expressão da divergência de interesses, a possibilidade de transformação do estado de coisas e, sobretudo, o conflito – está subordinada ao imperativo das leis da economia, uma economia burguesa, cumpre lembrar, que desqualifica a dinâmica das relações sociais em nome das verdades absolutas da técnica, tratando o conflito como uma *anomia*, e as divergências como um vício a ser disciplinado em nome do desenvolvimento das relações de mercado.

No entanto, a análise das experiências de conflito no Salitre revela que é a luta política, e não a via meramente jurídica, o meio através do qual as profundas divergências que caracterizam a relação entre o interesse público e o privado se revelam, podendo, enfim, criar

as condições para ser equacionadas. Por último, em definitivo, é o conflito e não a harmonia entre interesses público e privado que caracteriza a experiência do Salitre, em particular, na experiência da ocupação do Perímetro Irrigado do Salitre pelo MST que, por sua vez, reedita momentos anteriores de enfrentamento dos trabalhadores rurais contrários ao avanço da iniciativa privada e do interesse privado sobre a água e a terra.

7 SEM ÁGUA NÃO ADIANTA TER TERRA

Este trabalho, ao longo do seu percurso, discute a tese de que os conflitos pelas águas no Salitre envolvem a contradição entre o uso da água como meio de produção e reprodução da vida e seu uso como meio para a produção de mercadorias, envolvendo trabalhadores rurais (sem terra e pequenos proprietários) e o agronegócio. O contato direto com a realidade do Salitre, ancorado na reflexão teórica aqui realizada, confirma a constatação de que o uso das águas pelo interesse privado provoca o dano ao interesse público, aqui entendido como o interesse constituído a partir e no seio da organização e da luta política e que, desse modo, expressa a capacidade de organização coletiva em torno de um viver comum. Nesse caso, a vida coletiva encontra-se sujeita ao dano provocado pela produção, em larga escala, de mercadorias, responsável por acirrar a escassez de águas em uma região semiárida e, como consequência, além da escassez, a concentração de terra e a precarização do trabalho no campo. No Salitre, sem água não adianta ter terra. Sem água e sem terra o camponês não encontra outra alternativa que não a de vender a sua força de trabalho na cidade ou no campo, tornando-se um operário da terra.

A aproximação da realidade do Salitre revela que estamos falando de uma região marcada por profundas desigualdades no acesso à água e a terra, desigualdades que se convertem em precarização do trabalho, em desigualdades de renda e de acesso a serviços públicos. A consolidação da região como um polo de desenvolvimento econômico nas últimas décadas, propiciado pelo acesso privilegiado às águas – em uma região marcada pela escassez – para irrigação de grandes extensões de terras com alto teor de fertilidade tem sido marcado pela discrepância entre altos níveis de produtividade agrícola, altas taxas de lucro e situações de pobreza, precarização do trabalho e insuficiência de acesso à água, aos serviços públicos de saneamento básico e de políticas públicas capazes de garantir aos camponeses as condições de produzir de forma autônoma e com qualidade de vida.

A discussão sobre a regulação das águas nos permitiu perceber o significado da operacionalização dos fundamentos da Lei das Águas e, particularmente, da natureza da relação entre instrumentos econômicos de gestão e instrumentos de comando e controle. Ao nos reportar à experiência do Salitre ficou claro, em primeiro lugar, a ausência de intervenção estatal voltada a garantia dos usos múltiplos, contrariando um dos princípios da Lei, e por outro lado, os dados revelam que o Estado investe no financiamento, como também na criação

da infraestrutura de grandes empreendimentos agrícolas, ainda que estes empreendimentos tenham sido, historicamente, a principal causa do acirramento da escassez das águas e de deterioração das condições de vida da população do campo situada nas menores faixas de renda, que vive em seu entorno e demanda água para a sobrevivência.

Assim, a experiência do Salitre revela que o desenvolvimento econômico através do estímulo à iniciativa privada, da forma como tem sido realizada, não tem sido capaz de garantir as condições de um “viver comum no quadro de uma vida coletiva” (ESTEVEZ, 2014, p. 3). O apoio do Estado a tal projeto tão pouco contribui para a implementação de um modelo de desenvolvimento equânime, portanto, como para a conformação do interesse público que, nesse caso, se forma pela luta política dos trabalhadores, não se confundindo com os interesses que se ancoram no Estado.

O poder de regulação, pelo Estado, esmaecido sob a preponderância das regras do mercado na gestão das águas, mostra-se débil quanto ao estímulo dos usos múltiplos, objetivo inexecutável diante da profunda contradição que guardam entre si os princípios que consideram as águas como um bem de domínio público e um bem dotado de valor econômico. Portanto, nesse caso, em sendo contraditórios, o equacionamento da tensão entre o interesse público e privado sobre as águas do Salitre somente se dará no âmbito da luta política e não pela via da deliberação meramente jurídica.

Nesse contexto, o conflito, a contradição central que enfrenta a região do Salitre se expressa no uso da água como meio de trabalho que produz, sobretudo alimentos, que se associa a um modo de produção e reprodução de vida coletivo e o uso da água como meio para a produção de mercadorias que, ao contrário, inviabiliza a manutenção de modos alternativos de vida, diversos daqueles que não se integram aos interesses privados. Trata-se, portanto, das contradições que envolvem a produção de valores de uso e valores de troca, tendo a água como o substrato desta relação essencialmente conflituosa. O conflito, a contradição, neste caso, alimenta-se da separação do camponês da água, como meio de produção e de vida, não lhe restando outra alternativa senão a subordinação ao trabalho assalariado, o que conduz a um processo de transformação do camponês em proletário rural. No Salitre, mesmo aqueles que possuem pequenas propriedades de terra, deixam de ser capazes de viabilizar a sobrevivência pela escassez de água.

O conflito se revela, portanto, entre a agricultura comercial voltada à produção em larga escala e a agricultura para subsistência e comércio em pequena escala, diretamente impactada pela concentração dos meios de produção e pela escassez, confirmando que, no

contexto do avanço das relações de mercado, os danos recaem sobre parcelas da sociedade mais fragilizadas em termos econômicos, sociais e políticos. Essa condição de fragilidade torna a agricultura camponesa suscetível aos movimentos de expansão e retração da agricultura comercial de modo que, em um cenário ou no outro, intensifica-se mais ou menos o avanço sobre as terras, as águas e o trabalho.

Não teria sido coincidência, portanto, que os principais registros de conflito e de protestos de trabalhadores na região ocorrem em momentos de aceleração de investimentos estatais e privados na região: um primeiro que – concretizando os esforços de órgãos como a SUDENE e CODEVASF, especialmente criados para desenvolver o potencial agrícola na região – culminou na construção da Barragem de Sobradinho, com a implantação do Distrito Industrial de Juazeiro e do Perímetro Irrigado Tourão, pioneiro na região. O segundo conflito resultou da retomada da construção do Perímetro Irrigado do Salitre, formado por gigantescas estruturas de abastecimento de água destinadas a atender, sobretudo à produção de biocombustíveis – tendo a cana-de-açúcar como matéria-prima – em um contexto de forte incremento do consumo, do emprego e da renda no país.

Em todos os casos, foi o uso intensivo da água por grandes unidades econômicas de produção de mercadorias o elemento chave da explosão de conflitos, sendo o trabalhador rural, aquele que absorve os custos de todos os componentes de um complexo sistema de produção e comercialização de mercadorias, condicionado por forças nacionais e internacionais e voltado para seu pleno funcionamento, incluindo-se aí o Estado.

No entanto, apesar da semelhança, há uma diferença fundamental entre estes dois momentos de conflito envolvendo camponeses e a agricultura comercial, momentos que revelam diferentes processos de organização das relações sociais no campo, com destaque para os diferentes modos de organização política, pelos trabalhadores, em torno da realidade que os absorve. A implantação de tecnologia de irrigação, o aproveitamento do latifúndio visando fins comerciais e a chegada dos primeiros investidores estrangeiros, intensificaram o avanço das forças produtivas orientadas para o mercado (de matérias-primas e alimentos) transformando as relações de produção genericamente qualificadas como pré-capitalistas – como a relação de parceria, meeiro, de pequenos proprietários de terras, dispersos espacial e politicamente, conduzindo-os em direção à proletarianização.

Nos anos 2000, o que vimos já é um cenário de consolidação de uma burguesia agrária na região e o aprofundamento da separação do trabalhador rural dos meios de produção, em particular, da água e, em consequência, da terra. O reflexo desse processo está nas diferentes

formas de enfrentamento e expressão das divergências: se num primeiro momento, os registros sugerem a explosão em atos de violência – espontâneos e sem continuidade da mobilização – como teria ficado marcado o episódio de Campo dos Cavalos (em fevereiro de 1984), os trabalhadores rurais do Salitre reaparecem estrategicamente articulados em torno de uma organização política por meio da qual poderá transformar suas condições de existência. É quando ocorre a primeira ocupação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Projeto Salitre, em abril de 2012.

Por último, o tratamento do tema da água relacionando-a à questão agrária, tradicionalmente associada à discussão sobre o acesso a terra, não pretende esmaecer a atualidade da reforma agrária, mas, ao contrário, pretende acrescentar a esta clássica discussão uma reflexão sobre novos desafios práticos e teóricos colocados pelo processo de desenvolvimento capitalista no campo, em particular no semiárido baiano e, mais especialmente, na região do Salitre. Nesse exato sentido, o Salitre é um lídimo representante do padrão de desenvolvimento em curso no campo brasileiro e é nesse cenário que deve ser analisada a transposição da água do Rio São Francisco para abastecer o leito do Salitre, que secou. Fala-se ainda na pretensão de órgãos públicos em transpor as águas do rio Tocantins para o leito do Rio São Francisco. Onde isso vai parar? A expansão de tais projetos e modelos de desenvolvimento ou a construção de alternativas, social e ambientalmente não predatórias, nos situa no campo do conflito, do embate, enfim, da política - dessa não temos como escapar.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Comitês de Bacia no Brasil: uma Abordagem Política no Estudo da Participação Social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v.6, n.1, mai. 2004.

ACSERALD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: _____. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004.

_____. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 35, p. 84-105, jan./abr. 2014.

ACSERALD, Henri; BEZERRA, Gustavo das Neves. **Desregulação, Deslocalização e Conflito Ambiental - Considerações sobre o Controle das Demandas Sociais no Brasil Contemporâneo**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. 13, 2009, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis, ANPUR, 2009.

_____. Inserção Econômica Internacional e “Resolução Negociada” de Conflitos Ambientais na América Latina. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.) **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

AGÊNCIA DA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL - AGEVAP. **Avaliação da Implementação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos de Domínio da União na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul**. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br>. Acesso em nov. 2014.

AGUAS DO BRASIL. **Bacia Hidrográfica do Rio Salitre**: Afluente do Rio São Francisco. Disponível em: <http://aguasdobrasil.org/edicao-06/bacia-hidrografica-do-rio-salitre-afluente-do-rio-sao-francisco.html>. Acesso em jan. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2009**. Brasília: ANA, 2009.

_____. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2009**. Brasília: ANA, 2013.

_____. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2009**. Brasília: ANA, 2014a.

_____. **Sobre a ANA**. Disponível em: www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna. Acesso em 15 jan. 2014b.

_____. **Encarte Especial: Crise Hídrica**. Brasília: ANA, 2014c.

_____. **Manual de procedimentos técnicos e administrativos de outorga de direito de uso de recursos hídricos 2013/Agência Nacional de Águas – ANA**, Brasília: 2013.

_____. **Outorga**. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/> Acesso em: 26 ago. 2013.

_____. **Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos**. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/> Acesso em: 03 nov. 2012.

_____. **Relatório 2010: Processo de regularização de usos e operacionalização da cobrança na bacia do Rio São Francisco / Agência Nacional de Águas**. Brasília: ANA; SAG, 2011.

_____. **Atlas Brasil: Abastecimento Urbano de Águas: Panorama Nacional**. Brasília: ANA/Engecorps/Cobrape, 2010.

_____. **GEO Brasil: Recursos Hídricos: Resumo Executivo**. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília: MMA/ANA, 2007.

----- Fundação COPPETEC. **Simulação da Arrecadação Potencial da Cobrança pelo Uso da Água na Bacia do Rio Paraíba do Sul**, 2011. Disponível em: <http://www.hidro.ufrj.br>. Acesso em nov. 2014.

ALVIM, Augusto Mussi; CARRARO, André. Cobrança pelo Uso da Água na Sub-Bacia Hidrográfica do Rio Pardini: perspectivas e impactos econômicos sobre os usuários. **Redes** (Santa Cruz do Sul), v. 11, p. 83-98, 2006.

ANDERSON, Perry. O Balanço do Neoliberalismo. Em: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995

ARAÚJO JÚNIOR. Eurilton Alves. **Ensaio Metodológico Sobre Ronald Coase: Teoria da Firma e das Instituições Jurídicas**. 1996. 99 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Pós-Graduação em Economia – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.

ARENDT, Hannah. **A condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

AZEVEDO, Paulo Ormino de. Inventário de Proteção do Acervo Cultura da Bahia. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 1999. v. VI. 418p .

BAHIA. Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação – SECTI. **Plano de Desenvolvimento do APL de Fruticultura do Vale do São Francisco – Bahia**. Salvador, Bahia, 2008.

_____. Casa Civil. **Comitê Estadual Define Ações Emergenciais de Combate à Seca**. Disponível em www.casacivil.ba.gov.br. Acesso em ago. 2014.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 jan. 1997.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1997.

_____. [Resolução ANA nº 308, de 06 de agosto de 2007](#) que dispõe sobre os procedimentos para arrecadação das receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16. ago. 2007.

_____. [Resolução CNRH nº 048, de 21 de março de 2005](#) que estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos; Resolução nº 461 de 27 Junho de 2011 que outorga à CODEVASF o direito de uso de recursos hídricos para captação de água em corpos hídricos da União da bacia do rio São Francisco. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. jul. 2005.

_____. Resolução nº 746 de 17 Junho de 2013 que aprova a outorga preventiva de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União para as Etapas II, III, IV e V do Projeto Salitre. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. jun. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2007 - ano base 2006 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos**. Brasília: MP, 2007.

BRITO, Luiza T. de L. et al. Influência das atividades antrópicas na qualidade das águas da bacia hidrográfica do Rio Salitre. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, Campina Grande, v.9, n.4, p.596-602, 2005. Disponível em: <http://www.agriambi.com.br>. Acesso em jan. 2014.

CALMON, Pedro. **História da Casa da Torre**. São Paulo: José Olympio, 1958.

CANAMIX. Revista. Ribeirão Preto – SP. Abril, 2012. Ano 5, n. 46

CANUTO, Antonio; SILVA, Cássia Regina; LAZZARIN, L.F. (Org.). **Conflitos no Campo – Brasil 2013**. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2013.

_____. **Conflitos no Campo – Brasil 2014**. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2014

CARRERA, José Fernandes. **Economia dos recursos hídricos**. Salvador: Edufba, 2002.

CARRERA-FERNANDEZ, José; MENEZES, Wilson F. A Avaliação Contingente e a Demanda por Serviço Público de Coleta e Disposição de Lixo: Uma Análise a Partir da Região do Alto Subaé – Bahia. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial p. 810-827, dez. 1999.

CARVALHO, Luiz Souza Lima da Silva. **Sistema Produtivo e Meio Ambiente: Proposta de Novo Tratamento Legal do Meio Ambiente**. Disponível <http://www.usp.br>. Acesso em jun. 2014.

CASTRO, Esteban. Incertezas manufacturadas, tecnociência e as políticas da desigualdade: o caso da gestão dos recursos hidráulicos. In: _____. **Dilemas da Civilização Tecnológica**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

_____. **El proceso de mercantilización de bienes comunes como expresión de la acumulación originaria hoy y su relación con la liberalización comercial**. Mimeo, 2011.

_____. La construcción de nuevas incertidumbres, tecnociencia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos. In: **CTS+I: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación**, nº. 2, 2002.

_____. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. **Nueva Sociedad**, v. 35, p. 93-112, Feb. 2007.

_____. O estudo interdisciplinar dos conflitos pela água no meio urbano: uma contribuição da Sociologia. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.) **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

_____. Presentación. In: _____. **Anuario de Estudios Americanos**. Sevilla, España, 2009.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia Neoliberal e Universidade. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os Sentidos da Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

_____. **Público, Privado e Despotismo – Ética 01**. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=aOKIrHuvvNA>>. Acesso em: ago. 2013.

_____. **Público, Privado e Despotismo – Ética 02**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4bsMwTZp7Ls>>. Acesso em: ago. 2013.

_____. **Público, Privado e Despotismo – Ética 03**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nTtr-KE5iTO>>. Acesso em: ago. 2013.

_____. **Público, Privado e Despotismo – Ética 04**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ciD9rlaAimg>>. Acesso em: ago. 2013.

COASE, Ronald. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16, n. 1937.

_____. **The Institutional Structure of Production**. Chicago: Law School Publications, 1992.

_____. The Problem of Social Cost. **The Journal of Law & Economics**, v. III, 1960.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - CODEVASF -. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília: Codevasf, 2011. 659 p.

_____. **Codevasf autoriza mais uma ação em benefício do projeto Salitre**. Disponível em <http://www.codevasf.gov.br/noticias/2014/codevasf-autoriza-mais-uma-acao-em-beneficio-do-projeto-salitre/>. Acesso em mai. 2015.

_____. **Projeto Salitre**. Disponível <http://www.codevasf.gov.br/principal/perimetros-irrigados/elenco-de-projetos/salitre>. Acesso em ago. 2013.

_____. **Relatório de gestão 2011**. Brasília: Codevasf, 2012. 723 p.

CONSÓRCIO SALITRE. **Mapa do Perímetro Irrigado**. Disponível em: www.consorciosalitre.com. Acesso em fev.2013.

COSTA, Antônio Martins, CAMPOS, Jose Nilson B., STUDART, Ticiania Marinho de C. Alocação e Realocação do Direito de Uso da Água: Uma Proposta de Modelo de Mercado Limitado no Espaço. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, abr./jun., 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: _____. **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIÁRIO DO NORDESTE. **CE tem o 9º hectare de terra mais barato do Brasil e o 4º do NE**. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/online/ce-tem-o-9-hectare-de-terra-mais-barato-do-brasil-e-o-4-do-ne-1.852483>. Acesso em nov.2014.

DOUROJEANNI, A. e JOURAVLEV A. **Evolução de Políticas Hídricas em América Latina y el Caribe. División de Recursos Naturales y Infraestructura**. Santiago de Chile: CEPAL/Organização das Nações Unidas, 2002.

DUARTE, Teresa. **A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica)**. Lisboa: CIES, 2009.

EBC Agência Brasil. **Regras de regulação da água são muito fracas no Brasil**, diz presidente da ANA. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-03/regras-de-regulacao-da-agua-sao-muito-fracas-no-brasil-diz-presidente-da-ana>. Acesso em 31/03/2015.

ECHAIDE, Javier. El proceso de mercantilización de bienes comunes como expresión de la acumulación originaria hoy y su relación con la liberalización comercial. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA REDE WATERLAT, 2, 2010, São Paulo. **Anais...** Em: WATERLAT, São Paulo, 2010.

EL PAÍS, Jornal. Sabesp ampliou a lista de clientes ‘premium’ em plena crise. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/10/politica/1425990397_113643.html. Acesso em mar. 2015.

ESTEVES, João Pissarra. **Público e Privado**. Disponível em <http://ifilnova.pt/file/uploads/ab876576027427645279454e916d788d.pdf>. Acesso em 16 de março de 2014.

EXAME, Revista. As 50 maiores empresas do agronegócio. Disponível em <http://exame.abril.com.br>. Acesso em ago. 2012.

FADUL, Elvia. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. In: PECCI, Alketa (org.) **Regulação no Brasil: Desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

FBES. Fórum Brasileiro de Economia Solidária. MST divulga panorama a respeito da crise alimentar mundial. Disponível em <http://www.fbes.org.br>. Acesso em 20 de julho de 2012.

FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio. **Entre a invenção da tradição e a imaginação da sociedade sustentável**: estudo de caso dos fundos de pasto na Bahia. 2008. 459 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

FIOCRUZ/FASE. **Mapa de Conflitos Ambientais**. Disponível em www.conflitosambientais.org.br. Acesso em fev. 2013.

_____. Há mais de 20 anos, agricultores familiares disputam com empresário do agronegócio as águas do Rio Salitre, que já teve até seu curso mudado. In: **Mapa de Conflitos Ambientais**. Disponível em: www.conflitosambientais.org.br. Acesso em: 07 fev. 2013.

FREITAS, Carlos Machado; BARCELLOS, Christovam; PORTO, Marcelo Firpo de Souza. Justiça Ambiental e saúde coletiva. In: ACSERALD, Henri (Org.) **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll, 2004.

FREITAS, Edith Alves de A.; SILVA, José Freitas da. **História da Freguesia Velha de Santo Antônio Campo Formoso**. 2. ed. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2004.

FREITAS, Gisele Lúcio; FERREIRA, Osmar Mendes. **Uso da Água no Processo de Produção de Alcool**: Estudo de Caso. Disponível em: <http://www.ucg.br/ucg/prope/cpgss>. Acesso em mar. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal (FSP). **Oito indústrias de SP têm o dobro da água de toda a cidade de Campinas**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/05/1624047-oito-industrias-de-sp-tem-o-dobro-da-agua-de-toda-a-cidade-de-campinas.shtml>. Acesso em mai. 2015.

GASTALDO, Marcelo Machado. Histórico da regulamentação do setor elétrico brasileiro. **Revista O Setor Elétrico**. São Paulo: Atitude Editorial, 2009

GONÇALVES, Alexandre. A água e a sede do capital. In: CANUTO, A.; Silva, C.R; LAZZARIN, L.F. (Org.) **Conflitos no Campo: Brasil 2013**. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2013.

GORENDER, Jacob. Gênese e Desenvolvimento do Capitalismo no Campo Brasileiro. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

GRUPO DE RECURSOS HÍDRICOS (GRH/UFBA). **Plano de Gerenciamento Integrado da Sub-Bacia do Rio Salitre**. Disponível em <http://www.grh.ufba.br>. Acesso em: 17 dez. 2012.

GUNDER FRANK, André. A Agricultura Brasileira: Capitalismo e mito do Feudalismo – 1964. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Esquerda – 1960 - 1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

GURGEL, H.C.; BILLA, M.; MAZZEGA, P. Água, saúde e territórios: uma breve discussão. **Paranoá**, Brasília, no 10, p. 15-24, 2013.

HARDIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons**. Washington: Science, New Series, 1968.

HARVEY, David. **O Direito à Cidade**. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2013/11/22-o-direito-a-cidade>>. Acesso em dez. 2013.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Edições 70, 2009.

HIRSCH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

_____. **Globalização e Mudança Social: o Conceito da Teoria Materialista do Estado e a Teoria da Regulação**. Ensaio FEE, Porto Alegre, 1998.

HORKHEIMER, Max. **Eclipse da Razão**. São Paulo: Centauro, 2002.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA. **A irrigação no Brasil: situação e diretrizes**. Ministério da Integração Nacional – Brasília: IICA, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Produção Agrícola Municipal 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Produção Agrícola Municipal**. Rio de Janeiro, v. 37, p.1-91, 2010a.

_____. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro : IBGE, 2010.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro : IBGE, 2008

_____. IBGE. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro : IBGE, 2006.

IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland.

JORNAL BRASIL ECONÔMICO. **Cargill quadruplica lucro no 2º trimestre fiscal de 2013**. Disponível em <http://www.austin.com.br>. Acesso em ago. 2013.

JOVENTINO, Emanuella Silva et al. Comportamento da Diarréia Infantil Antes e Após Consumo de Água Pluvial em Município do Semi-Árido Brasileiro. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, v. 19, n. 4, p. 691-9, out./dez. 2010.

JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. **Uso de Instrumentos Econômicos para a Gestão Ambiental : Países da OCDE e América Latina**. Brasília Câmara dos Deputados, 2009.

LANNA, Antônio Eduardo Leão; RIBEIRO, Márcia Maria Rios. Instrumentos Regulatórios e Econômicos: Aplicabilidade à Gestão das Águas e à Bacia do Rio Pirapama, PE. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre, v 6, n.4, p. 41-70, out./dez. 2001.

LASCHEFSKI, Klemens. Agrocombustíveis: a caminho de um novo imperialismo ecológico? In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

LAURIOLA, Vincenzo. Elinor Ostrom Um nobel heterodoxo e rosa-verde. Sinal de esperança? **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, nº 21 mai./jun., jul./ago. 2009.

LENZ, Maria Heloisa. **A categoria econômica renda da terra**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1992.

LOUREIRO, Carlos F. B. **O Movimento Ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política**. Rio de Janeiro: Quartet, 2003

LUKÁCS, Georg. **Marxismo e Teoria da Literatura**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MALVEZZI, Roberto. **Morreu o profeta do Semiárido [Dom José Rodrigues]**. Disponível e, <http://site.adital.com.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

MALVEZZI, Roberto. Conflitos por água nos últimos 10 anos. In: CANUTO, A.; SILVA, C.R; LAZZARIN, L.F. (Org.) **Conflitos no Campo – Brasil 2014**. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2015.

MANÇANO, Bernardo; Anderson A. SILVA; VALENCIANO, Renata C. (Org.). **Relatório de Impactos Socioterritoriais (RIST)**. Presidente Prudente: NERA, 2006

MANZINI, Eduardo José. Entrevista Semi-Estruturada: Análise de Objetivos e de Roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2, 2014, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate, **Anais...** Bauru: USC, 2004.

MARINI, Ruy Mauro. Crítica à *A Revolução Brasileira*, de Caio Prado Júnior – 1967. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Esquerda – 1960 - 1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **O Ecologismo dos Pobres: Conflitos Ambientais e Linguagens de Valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

_____. El Ecologismo de los Pobres. **Revista Wani**, Manágua, Nicarágua n. 125, p. 42-50, abr. 1992.

MARTINS, José de Souza. **O Cativo da Terra**. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MARTINS, Rodrigo Constante. Sociologia da Governança Francesa das Águas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 6, jun. 2008.

_____. A Instrumentalização de Políticas Ambientais nas Áreas Rurais Paulistas. In: _____. **Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais.** São Carlos: RiMa, 2003.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política: Livro I.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **O Capital: Crítica da Economia Política.** São Paulo: Difel, 1987.

_____. **Para a Crítica da Economia Política. In: Manuscritos Econômico-Filosóficos e Outros Textos Escolhidos.** 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p.122. (Os Pensadores).

_____. **Cartas sobre el Capital.** Barcelona: Laia Barcelona, 1974.

_____; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MEIRELES, Antônio Jeovah de Andrade; QUEIROZ; Luciana de Souza. A monocultura do camarão: danos socioambientais à base da vida comunitária tradicional no litoral do Nordeste brasileiro. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

MENDES, Edecarlos; GERMANI, Guiomar Inez. Desterritorialização sob as Águas de Sobradinho: Ganhos e Desenganos. **Revista de Desenvolvimento Econômico.** Salvador, Ano XII, Ed. Esp. Dez.2010.

MÉSZÁROS, István. **A Crise Estrutural do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Para Além do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2002.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Apresentação.** Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/programas-e-acoes-sih>. Acesso em jun. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Nacional de Recursos Hídricos.** Brasília: MMA, 2006.

MORAES VICTOR, Mauro Antônio et al. **Cem anos de devastação: revisitada 30 anos depois.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

MOTTA, Ronaldo Seroa; RUITENBEEK, Jack, HUBER, Richard. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações.** Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

NOGUEIRA, Gabriela Amorim. “Viver por si”, viver pelos seus: famílias e comunidades de escravos e forros no “Certam de Sima do Sam Francisco” (1730 - 1790). 2011. 211 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em História Regional e Local, Universidade do Estado da Bahia, Santo Antônio de Jesus, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Instituto Pólis/EAESP/FGV, 2001.

_____. Privatização do Público, Destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: _____. **Os sentidos da democracia:** política do dissenso e hegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999a.

_____. **A Economia Brasileira:** Crítica a Razão Dualista. São Paulo: Editora Novos Estudos/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 1972.

OLIVEIRA, Nelson de. Neocorporatismo e Estado: A Construção do Espaço de Dominação Setorial. **Revista O&S**, Salvador, v.6, n. 15, mai./ago., 1999b.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os Sentidos da Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Harvard: Cambridge: Harvard University Press, 1995.

ONU. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 4:** Fatos e Dados. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/wwdr4-fatos-e-dados.pdf>. Acesso em jul. 2012.

ONUÁGUAS. **Statistics:** Graphs & Maps. Disponível em: www.unwater.org. Acesso em 16 de julho de 2012.

OSTROM, Elinor. Reformulating the Commons. **Ambiente & Sociedade**, ano V, n.10, 1º Semestre, 2002.

_____. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: University Press, 1990.

OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor. Public Goods and Public Choices. In: **Workshop in Political Theory and Policy Analysis**, Indiana University, 1999.

PACHECO, Maria José Honorato. Conflitos pela Água: privatização dos bens comuns, ameaça à vida. In: CANUTO, A.; SILVA, C.R; LAZZARIN, L.F. (Org.) **Conflitos no Campo:** Brasil 2013. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2013.

PAZ, Juan Valdéz. **A Revolução Agrária Cubana:** Conquistas e Desafios. São Paulo: Estudos Avançados, 2011.

PEIXOTO, Gabriela Costa Cruz Cunha. Análise Econômica do Direito Ambiental: Aplicação das Teorias de Pigou e Coase. **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN**, v. 15, n. 3, p. 31-48, set./dez. 2013.

REVISTA DIREITO E LIBERDADE – RDL – ESMARN, v. 15, n. 3, p. 31-48, set./dez. 2013.

PECI, A. **Regulação no Brasil: Desenho, Governança, Avaliação**. Editora Atlas, 2007.

PEREIRA, Doralice Barros; PENIDO, Marina de Oliveira. Conflitos em empreendimentos hidrelétricos: possibilidades e impossibilidades de (des)envolvimento social. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

PEREIRA, Jaildo Santos; PEDROSA, Valmir de Albuquerque. **Recursos hídricos e Desenvolvimento**. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2005.

PIGOU, Arthur Cecil. **The Economics of Welfare**. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

PINHO, José A. G. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, v.5, n.12, mai./ago., 1998.

PINTO, Eduardo Costa. **As Dimensões Constitutivas do Capitalismo Contemporâneo e a Desarticulação Social e Setorial no Brasil**. 2005. 200 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005

POSNER, Richard. Teorias da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo (coord.), **Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia Neoliberal. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

QUIVY, Raymond. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

REICH, Norbert. A Crise Regulatória: ela Existe e Poder ser Resolvida? Análise comparativa sobre a situação da regulação social nos EUA e na CEE. In: MATTOS, Paulo (coord.), **Regulação Econômica e Democracia: o Debate Europeu**. São Paulo: Editora 34, 2006.

SABBAGH, Roberta Buendia. Bens públicos e recursos de acesso comum: instituições que influenciam sua conservação nos bairros Cota do Parque Estadual da Serra do Mar de São Paulo. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1625-47, nov./dez. 2012.

SAMPAIO, Teodoro. **O Rio São Francisco e a Chapada Diamantina**. Organização José Carlos Barreto de Santana. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SANTANA, José Carlos Barreto (Org.). **O Rio São Francisco e a Chapada Diamantina** (Teodoro Sampaio). São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 253p .

SANTOS, Fabya dos Reis. **A mediação das Lideranças Membros da Direção Estadual do MST e a Construção dos Arranjos Sociais e Produtivos: a experiência baiana. 1987 – 2007**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Campina Grande, 2008.

SANTOS, M. E. P.; MORAES, Luiz Roberto Santos; ROSSI, Renata Alvarez. **Águas e Democratização no Brasil**. In: José Esteban Castro, Marcionila Fernandes e Cidoval Moraes de Sousa. (Org.). Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina: o caso da

gestão da água. 1ed. Campina Grande / Rio de Janeiro: UEPB / Garamond, 2015, v. 1, p. 64-80.

SANTOS, M. E. P.; MORAES, Luiz Roberto Santos; ROSSI, Renata Alvarez. Água como Direito e como Mercadoria - os Desafios da Política. **Bahia Análise & Dados**, v. 23, p. 437-459, 2013.

SANTOS, M. E. P.; PINHO, José Antônio G de; ROSSI, Renata Alvarez; SAMPAIO, Rosely Moraes. A Problemática das Águas em Salvador: Crise, Conflitos e Desafios. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social - RIGS**, v. 1, p. 23-45, 2012.

SANTOS, Elisabete; ROSSI, R. A.. **A Geopolítica das Águas no Brasil**. In: XI Colóquio Internacional sobre Poder Local: Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios, 2009, Salvador. Anais do XI Colóquio Internacional sobre Poder Local: Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios, 2009.

SANTOS, M. E. P.; SAMPAIO, Rosely Moraes; ROSSI, Renata Alvarez. **Los Múltiples Significados de la Participación en los Comités de Cuencas Hidrográficas de los Ríos Paraguaçu y San Francisco (Brasil)**. In: Roberto Luiz do Carmo; Sérgio Vargas Velázquez; Israel Sandré Osorio; Nohora Beatriz Guzmán. (Org.). *Gestión del Agua: Una Visión Comparativa entre México y Brasil*. 1ed. Mexico: CIESAS/AHA/NEPO-UNICAMP, 2009, v. 1, p. 61-73.

SANTOS, M. E. P.; ROSSI, Renata Alvarez. A Regulação das Águas no Semi-Árido Baiano. **Organizações & Sociedade** (Online), v. 12, p. 63-77, 2005.

SEVÁ FILHO, Arsênio Osvaldo. Problemas intrínsecos e graves da expansão mineral, metalúrgica, petrolífera e hidrelétrica nas Amazôniaas. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA O GERENCIAMENTO DE RECURSOS HIDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SIGRH. **Usos da Água** : Gestão da Oferta e da Demanda Disponível em : <http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/2CBHs-Anais/resumos/ME3.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2013.

SILVA, Jacionira Coêlho. **Arqueologia no médio São Francisco: Indígenas, vaqueiros e missionários**. 2013. 459 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SILVA, Demetrius David; PRUSKI, Fernando Falco. **Gestão dos Recursos Hídricos: Aspectos Legais, Econômicos, Administrativos e Sociais**. Brasília/DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa/MG: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2000.

SIQUEIRA, Ruben. Conflito pela água no Rio Salitre. **A Tarde**, Salvador, 28 set. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/vlSb0G>. Acesso em: 29 set. 2010

SOBEL, Tiago Farias; ORTEGA, Antônio César. **Evolução e Situação Atual do Pólo Petrolina-Juazeiro: Uma Análise a Partir dos Indicadores Sócio-Econômicos**.

CONGRESSO DA SOBER "Conhecimentos para Agricultura do Futuro". 65, 2007, Londrina,. Anais... Londrina, SOBER 2007.

SILVA, Almacks. **Bacia Hidrográfica do Rio Salitre**: Afluente do Rio São Francisco. Disponível em: <http://aguasdobrasil.org/edicao-06/bacia-hidrografica-do-rio-salitre-afluente-do-rio-sao-francisco.html>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

STÉDILE, João Pedro (Org.). **A Questão Agrária no Brasil**: O Debate na Esquerda – 1960/1980. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

STIGLER, George J.A Teoria da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo (coord.), **Regulação Econômica e Democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004.

SUNSTEIN, Cass R. O Constitucionalismo após o The New Deal. In: MATTOS, Paulo (coord.), **Regulação Econômica e Democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2002**. Salvador: SEI, 2003a. 1v (Série estudos e pesquisas, 60).

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2002**. Salvador: SEI, 2003b. 2v (Série estudos e pesquisas, 60).

THOMAZ JÚNIOR, Antônio. **A Classe Trabalhadora no Brasil e os Limites da Teoria**. In: MANÇANO, Bernardo Mançanos (Org.). **Campesinato e Agronegócio na América Latina**: A Questão Agrária Atual. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

TORQUATO Jr, H. et al. **Demanda de Água nos Processos Industriais de Açúcar e Alcool**. Disponível em: <http://www.ctec.ufal.br/professor/vap/DemandaAguaUsinaAcucarAlcool.pdf>. Acesso em mar. 2015.

VIOLA, E. ; LEIS, H. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável". In : _____. **Dilemas Sócioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. Campinas, Editora da Unicamp, 1992.

WORLD BANK. **Enviroment at a Glance 2004**. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/>. Acesso em: 17 set. 2013.

WILLIAMSON, Oliver. Transaction Cost Economics and Organization Theory. **Journal of Industrial and Corporate Change**, n.2, p. 107-156, 1993.

WOLFF, Francis. O esquecimento da política ou o desejo de outras políticas? In: _____. **O esquecimento da política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

_____. **Apolitismo, a maior ameaça à democracia**. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=djTiMR6mAzU>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2014.

WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME - WWAP. **The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water under Uncertainty and Risk**. Paris: UNESCO, 2012.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, Conflitos Sociais e Violência no Brasil Rural: o caso das usinas hidrelétricas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. X, n. 2, p. 119-135, jul./dez. 2007.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: Um Novo Campo de Investigação. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.) **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas – Trabalhadores Rurais do Salitre

1. Como era a vida no Salitre antes da chegada dos irrigantes (do Projeto)
 - a. Tinha acesso a água (mesmo sendo região semi-árida)/de onde vinha a água/Para que era utilizada?
 - b. Os salitreiros são/eram os donos das terras onde viviam?
 - c. Existia alguma ação dos governos (Codevasf, governo estado e prefeitura) voltada para o Salitre (alguém olhava pelo Salitre?)

2. Com a chegada dos irrigantes (do Projeto), o que mudou?
 - a. Como foi a relação/convivência entre vocês
 - b. A quantidade de água usada pelos irrigantes: os irrigantes usam muita água? A ponto de faltar para o salitreiro? (Houve disputa pela água?).
 - c. De onde vem essa água que o Sr. usa?
 - d. O que aconteceu com os salitreiros?
 - e. Houve a interferência dos governos (Codevasf, governo estado e prefeitura, comitê de bacia) nesse processo (quem se beneficiou desta interferência? a favor do salitreiro ou do irrigante? Por que?)

3. Por que a ocupação do Salitre?
 - a. Como vocês se organizam para ter acesso a terra e água.
 - b. Qual é a importância do Movimento Sem Terra para o salitreiro (qual o significado de atuar em um movimento)?
 - c. Como é a vida aqui na ocupação/no Projeto Salitre? A vida melhorou / piorou aqui na ocupação?
 - d. De onde tira o sustento?
 - e. O que produz / o que é para o consumo próprio / para a comercialização?
 - f. Trabalha na própria terra / é empregado? Onde?
 - g. Como é a atuação dos governos com a ocupação?

4. Qual foi o destino das pessoas que viviam próximas ao Sr. que não vieram para a ocupação?

5. Além da terra, o que é preciso para mudar a sua vida no campo? Acesso a tecnologia, financiamento, políticas públicas (tentar identificar a relação terra e água).

6. Qual o aprendizado que leva destas experiências (no sentido de organização social)? Que aprendizado fica para a militância/ atuação de vocês na região daqui pra frente?

7. Como melhorar a vida das pessoas do sertão?

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas – Dirigentes do MST

1. Por que ocupar o Salitre?
2. Os salitreiros já estavam organizados?
5. Quem participou da ocupação?
6. Quem são os salitreiros?
7. O que motivou as pessoas a irem para a ocupação?
8. Os trabalhadores que ocupam o Salitre produzem para se alimentar e para comercializar?
10. O que é ser camponês?
11. O que querem os camponeses?
12. Quando vocês foram fazer o trabalho de base, os salitreiros tinham algum nível de organização?
13. Qual o lugar que o Salitre ocupa na estratégia do Movimento?

APÊNDICE C - Roteiro de Entrevistas – Representantes do Agronegócio

1. O que motivou a empresa a vir produzir no Salitre?
2. Quais as vantagens e desvantagens em produzir no Perímetro (o que garante / restringe a produtividade)?
3. Quais as técnicas de irrigação utilizadas pela empresa (inundação, gotejamento etc)?
4. Qual a vazão total da água utilizada pela empresa? Para irrigação e processamento industrial. Qual etapa consome mais? De onde vem a água que a empresa utiliza?
5. A empresa paga pelo uso da água bruta?
6. O que a empresa pensa sobre pagar pela água bruta? Deve-se pagar pela água? (a relação entre o custo da água e o benefício de acessá-la em uma região semi-árida)
7. Qual o total da área ocupada pela empresa na região de Juazeiro, em particular, nos perímetros irrigados? Como ocorre a ocupação dos espaços dos perímetros? (aquisição de terra)
8. Qual o regime de trabalho da força de trabalho (assalariado, parceria, diária)? De onde vêm os trabalhadores (da região, do município)?
9. Como a empresa se relaciona com a população local, em particular, com os Salitreiros que viviam e vivem na região?
10. Como a empresa vê a presença do MST no Perímetro?
11. A empresa participa do Comitê da Bacia (do Salitre ou São Francisco)? Qual o motivo da participação ou da não participação?
12. Como concebe a ação da empresa no atual cenário local e regional / nacional de desenvolvimento?

APÊNDICE D - Entrevista – Representantes do Poder Público

Qual o significado da Política de irrigação para a região?

1. Existe uma política de desenvolvimento para a região do Vale do São Francisco?
2. Como eram as condições de vida no Salitre antes da chegada do Projeto
 - a. Condições Econômicas (pobreza) / Tinha acesso a água /de onde vinha a água/Para que era utilizada? O que se produzia? Nestas condições como se planejava suprir a demanda por água.
 - b. Como era a estrutura fundiária da região? Os salitreiros são/eram os donos das terras onde viviam?
 - c. Quais as ações dos governos (Codevasf, governo estado e prefeitura, ongs) voltada para o Salitre antes do Projeto?
3. Com a chegada dos irrigantes (do Projeto), o que mudou?
 - a. Como foi a relação/convivência entre irrigantes, salitreiros. Como o poder público atuou na organização destes segmentos?
 - b. A quantidade de água usada pelos irrigantes acarreta/poderá acarretar a falta de água para os salitreiros? (Houve/há disputa pela água?)
 - c. De onde vem a água utilizada pelo Projeto?
 - d. Quais os principais impactos para os salitreiros? (saíram de suas terras, para onde foram, trabalho assalariado)?
 - e. Quais as conseqüências da ocupação do Movimento Sem Terra para o Projeto?
 - f. Houve/Há interferência dos governos (Codevasf, governo estado e prefeitura, Comitê de Bacia) nesse processo (quem se beneficiou desta interferência? a favor do salitreiro ou do irrigante? Por que?)
4. Por que a construção do Salitre? (já que estamos falando de uma região semi-árida que historicamente sofreu com a falta d'água)
 - a. Quais as principais intervenções hidráulicas para a viabilização do Projeto? Como se organizou a questão fundiária? (como está posta a questão da terra e da água)

- b. Quais os instrumentos de gestão estão previstos no Projeto Salitre? A outorga, Cobrança, o Plano de Bacia, o Sistema de Informação e Enquadramento dos corpos d'água.
- c. Os produtores do projeto pagam pela água? Para onde vai o recurso?
- d. O que eles produzem?
- e. Como o Sr. avalia o desempenho da agricultura irrigada no Projeto?
- f. Como é a atuação dos governos (prefeitura, governo do estado e federal) no Projeto? E o Comitê da Bacia do Salitre?