



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS

Leonardo Castro Maia

**Tratamento de Conflitos no Sistema Nacional de Recursos Hídricos**

Florianópolis

2022

Leonardo Castro Maia

**Tratamento de Conflitos no Sistema Nacional de Recursos Hídricos**

Tese submetida no Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, curso de Doutorado, na área de concentração Sociedade, Meio Ambiente, Migrações e Risco (SMA), da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas.  
Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite  
Coorientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Scheibe

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Maia, Leonardo Castro

Tratamento de Conflitos no Sistema Nacional de Recursos Hídricos / Leonardo Castro Maia ; orientador, José Rubens Morato Leite, coorientador, Luiz Fernando Scheibe, 2022.  
263 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Ciências Humanas. 2. Conflitos hídricos. 3. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. 4. Tratamento administrativo dos conflitos hídricos. I. Leite, José Rubens Morato. II. Scheibe, Luiz Fernando. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas. IV. Título.

Leonardo Castro Maia

**Tratamento de Conflitos no Sistema Nacional de Recursos Hídricos**

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Dra. Eunice Sueli Nodari

Instituição UFSC

Profa. Dra. Ana Alice De Carli

Instituição UFF

Prof. Dr. Luciano José Alvarenga

Instituição PUC-MG

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em Ciências Humanas.

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Orientador

Florianópolis, Abril de 2022.

Dedico a Luiza e Pedro, sementes para um mundo melhor,  
E a Paula, minha melhor escolha.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a toda minha família, em especial a minha esposa, Paula, meus pais, Marcos e Rita, e meus irmãos, Gustavo e Renata, pelo amor, carinho e suporte em todos os momentos.

Aos orientadores, Professores José Rubens Morato Leite e Luiz Fernando Scheibe, pela compreensão, ensinamentos e contribuições inestimáveis ao desenvolvimento da pesquisa e à realização dos objetivos propostos.

Às Professoras Renata Bernardes, Eunice Nonato, Eunice Nodari e Suely Rodrigues, bem como ao Professor Haruf Espíndola, pelo incentivo e pelo estímulo ao desenvolvimento dos estudos.

A meus Colegas de curso, pela generosidade e pelo rico convívio, repleto de trocas de experiências e momentos significativos.

Agradeço também à Universidade Vale do Rio Doce (Univale), à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e à Escola Institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sobretudo aos corpos discentes e funcionários dos Programas de Pós-Graduação, pelas oportunidades de aprendizado.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, agradeço.

Agradeço a Deus, pela graça de haver encontrado pessoas tão maravilhosas.

A lei de ouro do comportamento é a tolerância mútua, já que nunca pensaremos todos da mesma maneira, já que nunca veremos senão uma parte da verdade e sob ângulos diversos.  
(Gandhi, 1926)

## RESUMO

Este trabalho – uma pesquisa exploratória, descritiva, quanti-qualitativa, de estudo de caso, com levantamento bibliográfico, documental, normativo e jurisprudencial – teve como principal objetivo analisar e refletir criticamente sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), enquanto uma estrutura-processo de gerenciamento dos conflitos hídricos. A metodologia partiu da pesquisa bibliográfica e do levantamento documental, principalmente para a persecução dos dois primeiros objetivos específicos: (1) identificar, classificar e definir os conflitos hídricos; e (2) identificar, descrever e analisar os princípios, normas, mecanismos, instrumentos e técnicas disponíveis à solução dos conflitos hídricos, com suas características, fundamentos, limites e condições. Visando obter uma base científica de trabalhos, fez-se a opção pela consulta ao Portal de Periódicos CAPES, sem embargo da utilização de outras referências. O Capítulo 2 dedicou-se ao estudo do conflito, enquanto um fenômeno interdisciplinar; suas categorias; crise da água, como fonte dos conflitos; conceito de conflito hídrico, com suas notas distintivas, primeiro objetivo específico da pesquisa; e a partir do item 3, perseguiu-se o segundo objetivo específico. O terceiro objetivo, consistente na descrição do atual estágio de implementação do tratamento dos conflitos hídricos no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), foi objeto do item 6.1, mediante levantamento documental sobre a existência de procedimentos administrativos acerca de conflitos hídricos no sítios eletrônicos dos CBH, bem como sobre as deliberações por eles emitidas, que foram classificadas e mensuradas, segundo suas competências e objetivos, quando foi constatada uma atuação insuficiente do SINGREH no desempenho desta competência específica, bem como a concentração de esforços em atividades ligadas à implementação do sistema. Observou-se que apenas o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF) exerceu formalmente a competência de tratamento dos conflitos, mas de forma esporádica, sem regularidade e de forma deficitária. Para o quarto objetivo – avaliar as atividades de tratamento de conflitos no âmbito do SINGREH, a partir da experiência do CBHSF – foi adotada uma abordagem qualitativa, mediante o estudo de três casos (procedimentos administrativos sobre conflitos hídricos) encerrados no CBHSF (item 6.2). A despeito do potencial do sistema para lidar com os conflitos hídricos de forma especializada e participativa, não restou confirmada a hipótese inicialmente aventada, de que o SINGREH seria um meio adequado ao tratamento dos conflitos hídricos. Pelo contrário, verificou-se que: o SINGREH não vem dando tratamento adequado aos conflitos hídricos; a concepção de facultatividade das suas estruturas é incompatível com um poder-dever da Administração Pública; o poder de polícia remanesce concentrado nos órgãos públicos da Administração Pública direta. As conclusões apontaram a necessidade da plena implementação do SINGREH, com instalação de CBH e agências em todas as bacias; necessidade de explicitação da atuação dos CBH em todo o ciclo de polícia administrativa; utilização de provimentos provisórios para as situações de urgência; bem como dos instrumentos da PNRH, como a suspensão das outorgas; aperfeiçoamento do desenho institucional para o gerenciamento dos conflitos hídricos; e a necessidade de incremento da atividade de tratamento dos conflitos hídricos no âmbito dos CBH, em todo seu potencial, formando precedentes administrativos e evidenciando os seus limites de atuação.

**Palavras-chave:** Conflitos hídricos. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Tratamento administrativo dos conflitos hídricos.



## ABSTRACT

This work – an exploratory, descriptive, quantitative-qualitative, case study, with bibliographic, documentary, normative and jurisprudential survey – had as main objective to analyze and critically reflect on the functioning of the Brazilian National Water Resources Management System (SINGREH, in portuguese acronym), as a framework-process for managing water conflicts. The methodology was based on bibliographic research and document survey, mainly for the pursuit of the first two specific objectives: (1) identify, classify and define water conflicts; and (2) identify, describe and analyze the principles, norms, mechanisms, instruments and techniques available for the solution of water conflicts, with their characteristics, fundamentals, limits and conditions. In order to obtain a scientific basis for the work, the option was made to consult the CAPES Periodicals Portal, notwithstanding the use of other references. Chapter 2 was devoted to the study of conflict as an interdisciplinary phenomenon; its categories; water crisis, as a source of conflicts; concept of water conflict, with its distinctive notes, the first specific objective of the research; and from item 3, the second specific objective was pursued. The third specific objective, consisting of the description of the current stage of implementation of the treatment of water conflicts within the scope of the Hydrographic Basin Committees (CBH), was the subject of item 6.1, through a documentary survey on the existence of administrative procedures regarding water conflicts on the CBH websites, as well as on the resolutions issued by them, which were classified and measured, according to their competences and objectives, when an insufficient performance of SINGREH was verified in this specific competence, as well as the concentration of efforts in activities related to the implementation of the system. It was observed that only the São Francisco River Basin Committee (CBHSF) formally exercised the competence to deal with conflicts, but sporadically, without regularity and in a deficient manner. For the fourth objective – to evaluate conflict treatment activities within SINGREH, based on the experience of the CBHSF – a qualitative approach was adopted, through the study of three cases (administrative procedures on water conflicts) closed in the CBHSF (item 6.2). Despite the system's potential to deal with water conflicts in a specialized and participatory way, the hypothesis initially supposed, that SINGREH would be a proper forum of dealing with water conflicts, was not confirmed. On the contrary, it was found that: SINGREH has not been giving adequate treatment to water conflicts; the concept of optionality of its structures is incompatible with a power-duty of the Public Authority; the police power remains concentrated in public bodies of the direct Public Administration. The conclusions pointed to the need for the full implementation of SINGREH, with the installation of CBH and agencies in all basins; need to clarify the role of CBH throughout the administrative police cycle; use of provisional decisions for urgent situations; as well as PNRH instruments, such as the suspension of permissions; improvement of the institutional design for the management of water conflicts; and the need to increase the CBHs's activity of treating water conflicts, in all its potential, forming administrative precedents and highlighting its limits of action.

**Keywords:** Water conflicts. Brazilian National Water Resources Management System. Administrative treatment of water conflicts.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Classificação das Deliberações dos CBH por competências .....	168
Figura 2 - Classificação das Deliberações dos CBH por objetivos do SINGREH.....	169
Figura 3 - Classificação das Deliberações do CBHSF por competências .....	174
Figura 4 - Classificação das Deliberações do CBHSF por objetivos do SINGREH.....	174
Figura 5 - Mapa de localização do PISF.....	177

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conflito pela água e sujeitos epistêmicos .....	55
Quadro 2 - Funções legais do CBH e atribuições.....	81
Quadro 3 - Deliberações dos Comitês de Bacia Hidrográfica Interestaduais.....	167

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Vantagens e desafios da gestão por bacia hidrográfica.....	129
Tabela 2 - Financiamento de organizações de gerenciamento de bacias no mundo .....	140

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ACO – Ação Civil Originária no Supremo Tribunal Federal

AGB Peixe Vivo – Agência de Bacia Hidrográfica Peixe Vivo

AGROVALE – Agro Indústrias do Vale do São Francisco S.A.

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CASAL - Companhia de Saneamento de Alagoas

CBH – Comitê de Bacia Hidrográfica

CBHPCJ – Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá

CBHS – Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Salitre

CBHSF – Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

CERTOHO – Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica

CF – Constituição Federal de 1988

CGL – Comissão Gestora Local

CGU – Controladoria-Geral da União

GIRH – Gestão Integrada dos Recursos Hídricos

CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco

CNMA – Conferência Nacional do Meio Ambiente

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

COHIDRO – Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe

COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento

CPC – Código de Processo Civil

CTIL – Câmara Técnica Institucional e Legal

CTN – Código Tributário Nacional - Lei 5.172/1966

CTOC – Câmara Técnica de Outorga e Cobrança

CTPPP – Câmara Técnica de Plano, Programas e Projetos

DESO – Companhia de Saneamento de Sergipe

DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas

EPA – United States Environmental Protection Agency

GTOSF – Grupo de Trabalho Permanente de Acompanhamento Operação Hidráulica na Bacia do rio São Francisco

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas

ITEP – Instituto de Tecnologia de Pernambuco

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

MI – Ministério da Integração Nacional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia

MPBA – Ministério Público do Estado de Bahia

MPF – Ministério Público Federal

MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais

MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

ODS – Objetivo do Desenvolvimento Sustentável

ONS – Operador Nacional do Sistema

ONU – Organização das Nações Unidas

PCJ – Piracicaba, Capivari e Jundiá

PISF – Projeto de Integração do Rio São Francisco

PL – Projeto de Lei

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SEMAD – Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais

SIN – Sistema Interligado Nacional de produção e transmissão de energia elétrica do Brasil

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UHE – Usina Hidrelétrica

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA, HIPÓTESE E OBJETIVOS DO TRABALHO ...	18
1.2	METODOLOGIA.....	20
<b>2</b>	<b>CONFLITO HÍDRICO .....</b>	<b>25</b>
2.1	TEORIA DO CONFLITO .....	25
2.2	CATEGORIAS DE CONFLITOS.....	29
<b>2.2.1</b>	<b>Conflitos reais e conflitos percebidos.....</b>	<b>29</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Conflito errado, conflito falso e conflito potencial.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Conflitos tratáveis e intratáveis.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Conflitos internacionais, nacionais e locais .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2.5</b>	<b>Conflitos sobre objetos tangíveis e intangíveis.....</b>	<b>34</b>
<b>2.2.6</b>	<b>Conflitos individuais e coletivos .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2.7</b>	<b>Conflitos relacionados com interesses disponíveis e indisponíveis.....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.8</b>	<b>Conflitos ambientais distributivos, espaciais e territoriais.....</b>	<b>39</b>
<b>2.2.9</b>	<b>Conflitos sobre os recursos naturais, sobre os impactos socioambientais e sobre o uso dos conhecimentos ambientais.....</b>	<b>40</b>
<b>2.2.10</b>	<b>Conflitos socioambientais.....</b>	<b>41</b>
<i>2.2.10.1</i>	<i>Objeto do conflito: meio ambiente .....</i>	<i>42</i>
<i>2.2.10.1.1</i>	<i>Concepções ampla e estrita.....</i>	<i>42</i>
<i>2.2.10.1.2</i>	<i>Meio ambiente como macro e microbem .....</i>	<i>44</i>
<i>2.2.10.1.3</i>	<i>Meio ambiente como patrimônio público e como direito da coletividade .....</i>	<i>44</i>
<i>2.2.10.2</i>	<i>O conflito socioambiental.....</i>	<i>45</i>
<b>2.2.11</b>	<b>Conflitos relacionados com os recursos hídricos .....</b>	<b>47</b>
<i>2.2.11.1</i>	<i>Objeto do conflito: água ou recurso hídrico? .....</i>	<i>47</i>
<i>2.2.11.2</i>	<i>Crise da água – fonte dos conflitos .....</i>	<i>50</i>

2.2.11.3	<i>Definição de conflito relacionado aos recursos hídricos</i> .....	53
2.2.11.3.1	Conflitos hídricos endógenos e exógenos.....	58
<b>3</b>	<b>SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS</b>	
	<b>HÍDRICOS</b> .....	<b>60</b>
3.1	SOLUÇÃO, RESOLUÇÃO, TRANSFORMAÇÃO, GERENCIAMENTO, COMPOSIÇÃO OU TRATAMENTO DOS CONFLITOS?.....	64
3.2	A COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DO SINGREH PARA “ARBITRAR” ADMINISTRATIVAMENTE OS CONFLITOS RELACIONADOS COM OS RECURSOS HÍDRICOS <sup>67</sup>	
3.3	O SINGREH COMO ESTRUTURA-PROCESSO E UMA TECNOLOGIA SOCIAL PARA O GERENCIAMENTO DOS CONFLITOS HÍDRICOS.....	69
3.4	INTEGRANTES DA ESTRUTURA DO SINGREH .....	70
3.4.1	<b>Conselho Nacional de Recursos Hídricos</b> .....	<b>70</b>
3.4.2	<b>Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)</b> .....	<b>73</b>
3.4.3	<b>Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal</b> .....	<b>78</b>
3.4.4	<b>Comitês de Bacia Hidrográfica</b> .....	<b>79</b>
3.4.5	<b>Agências de Água e Entidades Delegatárias</b> .....	<b>83</b>
3.4.6	<b>Órgãos dos poderes públicos cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos</b> .....	<b>86</b>
3.4.7	<b>Das organizações civis de recursos hídricos</b> .....	<b>89</b>
<b>4</b>	<b>PRINCÍPIOS PARA O TRATAMENTO DOS CONFLITOS</b>	
	<b>RELACIONADOS COM OS RECURSOS HÍDRICOS</b> .....	<b>90</b>
4.1	PRINCÍPIO DO GERENCIAMENTO INTEGRADO DA ÁGUA.....	91
4.2	PRINCÍPIO DO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	95
4.3	PRINCÍPIO DO ACESSO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	99
4.4	PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL OU DA EQUIDADE NO ACESSO AOS RECURSOS NATURAIS E À ÁGUA .....	102



4.5	PRINCÍPIO DO USO MÚLTIPLO DAS ÁGUAS.....	103
4.6	PRINCÍPIO DOS USOS PRIORITÁRIOS DOS RECURSOS HÍDRICOS .....	106
4.7	PRINCÍPIO DA NATUREZA PÚBLICA DA ÁGUA.....	109
4.8	PRINCÍPIO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL E DA RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO NA PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS 111	
4.9	PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO NO TRATAMENTO DOS CONFLITOS HÍDRICOS: <i>IN DUBIO PRO AQUA</i> .....	114
4.10	PRINCÍPIO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA, PARTICIPATIVA E INFORMADA DAS ÁGUAS, COM CORRESPONSABILIDADE SOCIAL .....	117
4.11	PRINCÍPIO DA ÁGUA COMO RECURSO NATURAL LIMITADO E DOTADO DE VALOR ECONÔMICO E PRINCÍPIOS DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO- PAGADOR.....	124
4.12	PRINCÍPIO DA BACIA HIDROGRÁFICA COMO UNIDADE TERRITORIAL 127	
<b>5</b>	<b>INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E TRATAMENTO DE CONFLITOS .....</b>	<b>131</b>
5.1	PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS.....	132
5.2	OUTORGA DOS DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS .....	135
5.3	COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS .....	139
5.4	SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS.....	143
5.5	PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DO SINGREH.....	144
<b>5.5.1</b>	<b>Processo administrativo e tratamento de conflitos relacionados com os recursos hídricos no SINGREH .....</b>	<b>148</b>
<b>5.5.2</b>	<b>Causas de impedimento e suspeição no processo administrativo no SINGREH 149</b>	
5.6	APLICABILIDADE DOS MEIOS ADEQUADOS E MÉTODOS CONSENSUAIS DE GERENCIAMENTO DOS CONFLITOS NO ÂMBITO DO SINGREH 151	

5.6.1	<b>Arbitragem</b> .....	153
5.6.2	<b>Negociação</b> .....	155
5.6.3	<b>Conciliação</b> .....	156
5.6.4	<b>Mediação</b> .....	158
5.6.5	<b>Confidencialidade nos métodos autocompositivos de conflitos relacionados com os recursos hídricos</b> .....	159
5.6.6	<b>Capacitação do conciliador e do mediador</b> .....	162
5.6.7	<b>Impossibilidade do membro do CBH atuar como conciliador ou mediador</b>	163
6	<b>ESTUDO DE CASO SOBRE O TRATAMENTO DOS CONFLITOS HÍDRICOS NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS INTERESTADUAIS</b> .....	165
6.1	<b>COMITÊS DE BACIA INTERESTADUAIS E A ATIVIDADE DE TRATAMENTO DOS CONFLITOS EM NÚMEROS</b> .....	165
6.1.1	<b>Mensuração da atividade dos comitês no tratamento de conflitos</b> .....	167
6.2	<b>A EXPERIÊNCIA DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO NO TRATAMENTO DE CONFLITOS RELACIONADOS AOS RECURSOS HÍDRICOS</b>	170
6.2.1	<b>A Bacia do Rio São Francisco</b> .....	171
6.2.2	<b>O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco</b> .....	172
6.2.3	<b>A atividade de gerenciamento de conflitos relacionados aos recursos hídricos pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF)</b> .....	172
6.2.3.1	<i>Processo 1/2004 - O conflito da transposição das águas do Rio São Francisco</i>	176
6.2.3.1.1	A projeto de transposição das águas do Rio São Francisco.....	176
6.2.3.1.2	Descrição do conflito do PISF .....	180
6.2.3.1.3	Tramitação dos autos do Processo 1/2004.....	183
6.2.3.1.4	Reflexões sobre a atividade do CBHSF no tratamento do conflito e sobre os resultados alcançados no Processo 1/2004 .....	196
6.2.3.2	<i>Procedimento 1/2014: conflito da navegação no Rio São Francisco</i> .....	203
6.2.3.2.1	Descrição do conflito e tramitação dos autos do Processo 1/2014.....	203

6.2.3.2.2	Reflexões sobre o método e a atividade do CBHSF no tratamento do conflito e sobre os resultados alcançados no Processo 1/2014.....	214
6.2.3.3	<i>Procedimento 1/2015: transposição no rio Salitre – projeto do Canal do Sertão Baiano</i>	221
6.2.3.3.1	Descrição do conflito e dos métodos empregados para sua resolução .....	221
6.2.3.3.2	Reflexões sobre o método e a atividade do CBHSF no tratamento do conflito e sobre os resultados alcançados no Processo 1/2015.....	223
6.3	PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA TRAMITANDO SOBRE O TRATAMENTO ADMINISTRATIVO DOS CONFLITOS HÍDRICOS - PERSPECTIVAS DE RETROCESSOS. ....	224
7	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>228</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>237</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A água é o princípio de tudo, segundo a expressão atribuída ao filósofo Tales de Mileto (BRUNI, 1993), ideia arraigada em um vasto simbolismo e nas mais variadas crenças e cosmogonias – babilônica, grega, hebraica, ameríndias, entre outras – que conformam o imaginário e a cultura ocidental.

De fato, ela é vital para os seres vivos e está envolvida em diversos processos ecológicos, fato que explica como sua presença e disponibilidade são consideradas em iniciativas voltadas à busca por vida em outros planetas.

Para os seres humanos, desde elemento essencial à satisfação das chamadas primeiras necessidades – a exemplo da dessedentação, higiene, limpeza e preparo de alimentos – a água também é imprescindível ao desenvolvimento de inúmeras atividades socioeconômicas: industriais, de irrigação, aquicultura, pesca, geração de energia, navegação, recreação, lazer e harmonia paisagística, entre outros usos (WATER, ENGINEERING AND DEVELOPMENT CENTRE, 2013; STANTON, 2012, p. 211-223).

Apenas na indústria, se se quiser frisar a variedade de utilidades econômicas dos recursos hídricos, ela serve de matéria-prima, solvente (é conhecida como o solvente universal), substância para lavagem de gases e sólidos, veículo de suspensão de materiais, elemento utilizado em operações de transmissão de calor, seja como agente de resfriamento, seja para aquecimento etc. (SILVA; SIMÕES, 1999, p. 339), além de ser empregada na produção têxtil, celulose e papel, laticínios, siderurgia, petroquímica, agricultura, pecuária, (HESPANHOL, 1999, p. 249/303), lazer, turismo, entre outros.

Todavia, embora seja um elemento abundante na superfície terrestre e considerada um recurso renovável (TUCCI e ROSENBERG, 2009, p. 5), apenas 2,5% de toda água da Terra apresenta-se como água doce, a maior parte dela (68,7%) está armazenada nas calotas polares e geleiras e apenas 0,27% de toda a água doce está disponível em lagos e rios, fonte mais acessível aos seres humanos, correspondendo a 0,007% do volume total no planeta (SETTI, 2001, p. 63), contexto no qual a concorrência entre pretensões diversas, relacionadas a seus múltiplos usos, enseja inúmeros conflitos.

Adicione-se que mesmo os chamados recursos renováveis estão subordinados a um limite teórico, considerando que o planeta é um espaço finito (RAFFESTIN, 1993, p. 228; BARROS e AMIN, 2008, p. 4), sendo também certo que a capacidade de renovação da água

pode ser limitada pelos usos a que se destina e que poderão inviabilizar sua reconstituição, levando a seu exaurimento (SETTI, 2001, p. 22).

Além disso, a água está distribuída de forma desigual sobre a superfície terrestre, de modo que, em muitos casos, é de difícil acesso aos interessados (KHALFAN *et al.*, 2007, p. 2).

Segundo a Organização das Nações Unidas, no mundo, cerca de um bilhão de pessoas carece de um abastecimento de água suficiente, quando considerada a disponibilidade de uma fonte que possa fornecer 20 litros por pessoa, por dia, a uma distância não superior a mil metros (ONU, [s.d.]). Ou seja, para satisfazer às necessidades humanas, a água tem que estar junto ao usuário ou ser transportada até ele (RIBEIRO; SANTOS; SILVA, 2019, p. 15).

Sem prejuízo, considere-se o papel decisivo da superpopulação humana para a crescente escassez de água, já que – com 7,3 bilhões de habitantes e a perspectiva de somar 10 bilhões em 2050 – as implicações do desenvolvimento econômico no ecossistema terrestre crescem exponencialmente, afetando e interferindo em processos críticos do planeta, a exemplo da disponibilidade hídrica (ARTAXO, 2014, p. 15/20).

Com efeito, embora a população global haja triplicado no século XX, o consumo de água aumentou sete vezes (BARLOW, 2009, p. 17).

Desta forma, essencial, mas escassa e sujeita à concorrência de distintos usos e pretensões, a água, havida como um “bem de gestão” (D’ISEP, 2010, p. 27), enseja uma realidade essencialmente conflituosa, não apenas quanto a sua distribuição, como também quanto ao gerenciamento de complexas e sofisticadas relações políticas, sociais, econômicas, culturais, ambientais e territoriais, tocando questões caras à civilização, como o direito fundamental ao acesso à água potável e ao saneamento básico, a dignidade da pessoa humana, a garantia dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à moradia, assim como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive para as futuras gerações, cuja garantia se insere no primado da prevalência dos direitos humanos, na defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos.

Não por acaso, a Constituição brasileira determinou a instituição de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição de critérios de outorga de direitos de seu uso (inc. XIX do art. 21 da CF), o que foi levado a efeito pela Lei Federal 9.433/1997, que atribuiu ao referido sistema, entre outros objetivos, o de arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos (art. 32, inc. II, da Lei 9.433/1997), conferindo aos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) a tarefa de fazê-lo em primeira instância administrativa (art. 38, inc. II, da Lei 14.184/2002) (ANDREOZZI, 2016).

Entre os instrumentos disciplinados pela nova Lei, a exemplo da outorga do uso dos recursos hídricos, também constou a necessidade de elaboração de planos de recursos hídricos por bacia hidrográfica, instrumento de partida e de referência para todos os outros, com a identificação obrigatória de conflitos potenciais (inc. III do art. 7º da Lei 9.433/1997), corroborando a ideia de centralidade do tratamento dos conflitos pelo SINGREH, como um mecanismo necessário ao gerenciamento de recursos hídricos.

Este é o contexto no qual se colocam o problema de pesquisa, a hipótese inicial cogitada e os objetivos propostos para o presente trabalho, conforme exposto a seguir.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA, HIPÓTESE E OBJETIVOS DO TRABALHO

Passados mais de 30 anos desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que determinou fosse instituído o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), e mais de 20 anos do advento da Lei Federal 9.433/1997, que disciplinou o funcionamento deste sistema, coloca-se o principal problema desta pesquisa, a saber: o SINGREH, com seus fundamentos, diretrizes, instrumentos e composição, representa um mecanismo adequado ao tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos?

Em princípio, a estrutura fundamental da Lei 9.433/1997, compatível com tratados internacionais e boas práticas recomendadas na literatura especializada (AL-SAIDI, 2017; FERREIRA, MOTA, 2015; UNITED NATIONS, 2010; UNITED NATIONS, 1992; UNITED NATIONS, 1977), aliada à possibilidade de tratamento destes conflitos pela via administrativa (caracterizada pela autoexecutoriedade) e, notadamente, com instrumentos especializados – atenção à bacia hidrográfica, estrutura participativa, planos de recursos hídricos, outorga, recursos da cobrança pelo uso da água e sistema de informações especializado – conduzem à hipótese inicial, segundo a qual o SINGREH constituiria um meio adequado ao tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Posto o problema central da pesquisa, a ideia é também abordar uma série de questionamentos complementares: Como o SINGREH vem resolvendo os conflitos relacionados aos recursos hídricos? Qual a natureza de tais conflitos e suas notas distintivas? Como esses conflitos podem ser classificados? Os conflitos relacionados aos recursos hídricos envolvem tão somente questões quantitativas, ou seja, controvérsias sobre a distribuição da vazão disponível, ou podem versar sobre outras questões relacionadas aos recursos hídricos (a

exemplo da qualidade, de questões socioculturais, sobre a governança, ordenação territorial etc.)? Estes conflitos versam sobre interesses coletivos ou indisponíveis para seus titulares? Quais as consequências da difusão dos interesses, da sua titularidade e da (in)disponibilidade dos interesses envolvidos? Quais os possíveis mecanismos e técnicas aplicáveis no âmbito do SINGREH visando ao tratamento destes conflitos, seus fundamentos, limites, condições, vantagens e desvantagens? Tais conflitos admitem o emprego de negociação, conciliação, mediação e arbitragem? O procedimento para o tratamento dos conflitos pode ser iniciado quando o conflito é, ainda, potencial? Todos os conflitos relacionados aos recursos hídricos podem ser tratados no âmbito dos CBHs? Qual é o atual estágio de implementação do gerenciamento de conflitos pela água pelos CBHs?

Neste contexto, foram propostos os seguintes objetivos para o desenvolvimento da pesquisa:

Objetivo principal: consistente em analisar e refletir criticamente sobre o funcionamento do SINGREH, enquanto um sistema e uma estrutura-processo concebida para o tratamento administrativo dos conflitos hídricos, principalmente por meio dos CBH.

E, como objetivos específicos:

- 1) Identificar, classificar e definir os conflitos relacionados aos recursos hídricos.
- 2) Identificar, descrever e analisar os princípios, normas, mecanismos, instrumentos e técnicas disponíveis à solução dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito do SINGREH, com suas características, fundamentos, limites e condições.
- 3) Descrever o atual estágio de implementação da estrutura e instrumentos de tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito dos CBH interestaduais.
- 4) Avaliar as atividades de tratamento de conflitos no âmbito do SINGREH, a partir da experiência do CBHSF, que disponibiliza informações sobre o processamento e gerenciamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos.

Conforme se verá ao longo do trabalho, o problema e a hipótese também põem em relevo: (a) dificuldades enfrentadas na implementação do SINGREH, a exemplo da necessidade de ampla mobilização para a participação social, sujeita a influências do Poder Público e de interesses econômicos, sobretudo de grandes usuários; (b) o antagonismo entre as formas tradicionais de divisão política e do poder no território e a governança por bacias hidrográficas; (c) a ausência de uma estrutura-processo acabada e em pleno funcionamento para tratar os conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Para tanto, os primeiros itens do trabalho foram dedicados ao estudo e compreensão do conflito, enquanto um fenômeno interdisciplinar, desde uma teoria geral do conflito, até a investigação sobre a natureza dos conflitos relacionados aos recursos hídricos, suas principais características e a proposta de uma definição que não seja restritiva.

São abordadas algumas categorias de conflitos, pertinentes ao desenvolvimento do trabalho, permitindo-se a discussão da compreensão do conflito relacionado com os recursos hídricos como uma espécie de conflito socioambiental.

Em seguida, busca-se averiguar a hipótese de tratamento adequado dos conflitos hídricos na esfera do SINGREH, com o levantamento e análise dos princípios reitores da atividade e suas principais implicações na atividade de tratamento administrativo dos conflitos, assim como das principais características do SINGREH, a partir da premissa de ser ele um mecanismo voltado ao gerenciamento de situações conflituosas, examinando-se sua composição, as dificuldades que enfrenta, notadamente as relativas a sua implementação e ao exercício da competência de gerenciamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Além da estrutura do SINGREH, são examinados os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e sua correlação com a atividade de tratamento dos conflitos hídricos, as principais técnicas de composição alternativa de conflitos e sua aplicação ao tratamento desses conflitos.

Por fim, a pesquisa se dedica ao exame de tratamento de conflitos no âmbito do CBH do Rio São Francisco (CBHSF), um estudo de caso, com reflexões sobre esta atividade desenvolvida no SINGREH.

## 1.2 METODOLOGIA

A fim de atingir os objetivos propostos, optou-se pela realização de uma pesquisa quanti-qualitativa sobre o tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito do SINGREH, considerando sua competência para “arbitrar” tais conflitos (inc. II do art. 38 da Lei 9.433/1997), inclusive por meio de uma PNRH e de instrumentos específicos que institui.

Assim, quando submetidos ao Poder Judiciário, os conflitos examinados somente foram referidos neste trabalho enquanto sujeitos também à avaliação no âmbito do SINGREH ou para fins comparativos.



Considerando o objetivo geral do trabalho de verificar o tratamento dos conflitos hídricos no seio de um Sistema Nacional, a pesquisa concentrou-se no exame das atividades dos CBH interestaduais (ou federais), quais sejam: CBH do PCJ; CBH do Rio do Paranapanema; CBH do Rio Parnaíba; CBH do Rio do Piranhas-Açu; CBH do Rio Doce; CBH do Rio Grande; CBH do Rio Paraíba do Sul; CBH do Rio Paranaíba; CBH do Rio São Francisco; e CBH do Rio Verde Grande. A relação abrangeu todos os CBH interestaduais atualmente estabelecidos.

Para tanto, a consecução dos objetivos propostos foi perseguida através de uma pesquisa exploratória, com vistas a ampliar o conhecimento a respeito do fenômeno (ZANELLA, 2013, p. 33) do conflito relacionado com os recursos hídricos, bem como descritiva, eis que também envolveu um levantamento voltado à caracterização (SILVA; MENEZES, 2005, p. 21) destes conflitos e do seu tratamento no âmbito do SINGREH, expondo suas características e examinando as deliberações dos CBH, os métodos e os instrumentos aplicados, bem como os passíveis de implementação.

Os principais procedimentos metodológicos adotados foram a pesquisa bibliográfica e a documental, inclusive normativa e jurisprudencial, “mediante o levantamento do conhecimento disponível na área, identificando as teorias produzidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para auxiliar a compreender ou explicar o problema objeto da investigação” (KÖCHE, 2011, p. 122).

A pesquisa bibliográfica e o levantamento documental foram adotados sobretudo quanto aos dois primeiros objetivos específicos: 1) Identificar, classificar e definir os conflitos relacionados aos recursos hídricos; e 2) Identificar, descrever e analisar os princípios, normas, mecanismos, instrumentos e técnicas disponíveis à solução dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito do SINGREH, com suas características, fundamentos, limites e condições.

Para a pesquisa bibliográfica e visando obter uma base de trabalhos científicos sobre o objeto da pesquisa, fez-se a opção pela consulta no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), uma biblioteca virtual que reúne um acervo de mais de 45 mil títulos com texto completo, 130 bases referenciais, 12 bases dedicadas exclusivamente a patentes, além de livros, enciclopédias e obras de referência, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual (CAPES, [s.d.]).

Ressalve-se que a consulta ao Portal de Periódicos CAPES foi usada apenas para formação de uma base consistente de trabalhos, sem embargo da utilização de outras referências

doutrinárias, normativas e jurisprudenciais citadas ao longo do trabalho, prevalecendo nesta parte da pesquisa a aplicação do método dedutivo, isto é, o propósito de explicar as premissas (LAKATOS; MARCONI, 2017, p. 99), sobretudo quanto à definição de linhas gerais e princípios que devem nortear o tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Para a pesquisa no Portal de Periódicos, foram selecionados e utilizados os seguintes descritores, alternando-se a utilização no singular e no plural: “water conflicts” (é exato) and “Brazil” (contém), com 225 achados no plural e 125 no singular; “conflitos relacionados aos recursos hídricos” (é exato), com 1 achado no plural e nenhum no singular; “conflitos pela água” (é exato), com 13 achados no plural e 1 no singular; e “conflitos pelo uso da água” (é exato), com 37 achados no plural e 5 no singular.

A partir do exame de metadados dos artigos, sobretudo dos resumos, foram descartados os achados repetidos ou aqueles que tratam de questões estranhas à pesquisa, muito específicas ou não aplicáveis ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (por exemplo, que tratam de um conflito localizado no exterior), bem como os trabalhos anteriores a 09/01/1997, data da publicação e início da vigência da Lei 9.433/1997. Também foram descartados os artigos que não estavam disponíveis nas respectivas fontes.

A pesquisa documental teve por base as normas federais relacionadas ao funcionamento dos CBH e ao tratamento dos conflitos hídricos, bem como a mensuração e exame das deliberações dos CBH interestaduais de bacia hidrográfica disponíveis em seus sítios eletrônicos, sendo buscadas, em especial, as deliberações que: (a) tiveram por objetivo a instituição e regulamentação de um procedimento para o tratamento dos conflitos; (b) deliberaram para o tratamento de conflitos concretos, seja (b.1) decidindo sobre eles, seja (b.2) decidindo sobre questões e incidentes procedimentais em conflitos concretos (p. ex.: instituindo grupos de trabalho, indicando comissões, determinando diligências etc.); (c) ou que trataram de instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos para o tratamento de conflitos (plano de recursos hídricos, outorgas etc.).

Como a pesquisa quantitativa visava à mensuração objetiva de determinado fenômeno, que “envolva variáveis quantificáveis” (CASARIN; CASARIN, 2012, p. 37), como também implicava certas relações com determinados objetos (KERLINGER, 2007, p. 145), as deliberações editadas pelos referidos CBH foram relacionadas como resultados indicando a atividade administrativa no gerenciamento dos conflitos.

Neste contexto, foram adotados os seguintes critérios e passos no curso da pesquisa documental levada a efeito nos sítios eletrônicos de cada um dos CBHs:

1º) Buscar uma seção das deliberações de cada um dos dez CBH interestaduais, com o levantamento de todos os atos relativos aos conflitos relacionados com os recursos hídricos, sobretudo de deliberações dos CBH, do que resultou na identificação de quatro CBH, dentre os dez pesquisados, que emitiram deliberações direcionadas especificamente à disciplina da competência em questão, sendo eles: o CBH-Paranaíba; o CBH-Piranhas-Açu; o CBH-Verde Grande; e o CBH-São Francisco.

Aqui, cuidou-se de verificar se a relação exposta no sítio eletrônico arrolava todas as deliberações do CBH, seja em razão de expressa informação neste sentido, seja em razão de elementos que permitissem concluir nesta direção, em razão da disposição das deliberações em ordem sequencial, sem hiatos. A pesquisa exploratória identificou que os sítios estão organizados de modo a mostrar a relação exaustiva de todas as deliberações, em razão do sequenciamento dos atos disponibilizados.

Além disto, para atingir os resultados almejados, convém destacar que a metodologia empregada na pesquisa sobre as deliberações dos CBH levou em conta os seguintes termos e suas variações (havidas a partir do radical): conflito (conflit\*), arbitragem (arbitr\*), mediação (medi\*), negociação (negoci\*), conciliação (concili\*), enquadramento (enquadr\*), cobrança (cobr\*), plano (plan\*), outorga (outorg\*).

2º) Buscar a existência de uma seção e/ou mecanismo de consulta dedicado aos conflitos relacionados aos recursos hídricos, esforço que resultou na identificação de apenas um CBH interestadual, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), que mantinha tal seção disponível ao público para consulta no sítio eletrônico, propiciando o acesso às cópias dos autos dos processos sobre os conflitos relacionados aos recursos hídricos.

Na referida seção do sítio eletrônico do CBHSF foi possível constatar a existência de seis casos retratando supostos conflitos relacionados aos recursos hídricos, sendo que, destes, três casos estavam encerrados (o tratamento dos outros três conflitos ainda estava em curso).

Além da busca acima, a pesquisa documental também abrangeu outras informações gerais sobre a implementação da estrutura de cada um dos CBH interestaduais, como a existência de uma agência de água (ou entidade delegatária) e a utilização de instrumentos de gerenciamento (plano de bacia, outorga, cobrança etc.).

Desta forma, a documentação levantada foi utilizada na quantificação das atividades dos CBH no exercício da sua competência para dirimir conflitos relacionados aos recursos

hídricos no ambiente administrativo do SINGREH, permitindo a descrição do que seria o estado da arte do gerenciamento de conflitos relacionados aos recursos hídricos pelos CBH no âmbito do SINGREH.

Ainda a partir do levantamento bibliográfico e documental proposto, já agora para a realização de uma abordagem qualitativa relativa ao quarto objetivo aventado – avaliar as atividades de tratamento de conflitos no âmbito do SINGREH, a partir da experiência do CBHSF – foi selecionada a experiência do CBHSF, único CBH interestadual que disponibilizava os autos dos processos administrativos dos conflitos e, entre esses casos, foram escolhidos os três conflitos encerrados, a saber:

1º) O conflito deduzido nos autos do Procedimento 1/2004, relacionado à transposição das águas do Rio São Francisco, versando sobre um projeto do Ministério da Integração Nacional voltado ao atendimento a localidades do semiárido nordestino, que foi o primeiro conflito conhecido e gerenciado no âmbito dos CBHSF, sendo encerrado, posteriormente, por perda do seu objeto, eis que havia sido tratado pelo CNRH e na esfera judicial;

2º) O conflito autuado nos autos do Procedimento 1/2014, relacionando a pretensão de navegação no Rio São Francisco, que foi objeto de deliberação administrativa pelo CBHSF, com recomendações para vários envolvidos;

3º) O conflito retratado nos autos do Procedimento 1/2015, provocado pelo CBH do Rio Salitre, em razão de projeto de transposição supostamente apresentado pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), do Ministério da Integração Nacional e do Governo da Bahia, que foi arquivado, por não haver sido reconhecido como um conflito passível de ser tratado pelo CBHSF.

O estudo de caso foi selecionado para o esforço de pesquisa, por ser um método capaz de permitir a compreensão de fenômenos organizacionais, sociais e políticos e de fenômenos sociais complexos (YIN, 2001, p. 22), isto é, “um procedimento metodológico com pretensões holísticas, na medida em que procura apreender diversas dimensões de um fenômeno ou evento social específico” (ALMEIDA, 2016, p. 60).

Com efeito, a partir do estudo de caso das experiências do CBHSF buscou-se, além da resposta ao problema principal da pesquisa, descrever e discutir como vem se desenvolvendo o tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito do SINGREH, identificando as dificuldades enfrentadas e as oportunidades de aplicação de instrumentos para

o tratamento dos conflitos, considerando as questões incidentais referidas no item 1.1, a exemplo de:

1) Como cada conflito referido nos autos examinados pode ser classificado?

2) Quais os possíveis métodos (negociação, conciliação, mediação, arbitragem etc.) e instrumentos (suspensão ou cassação de outorgas, imposição de multas etc.) aplicáveis aos referidos conflitos e quais foram aplicadas nos casos examinados?

Saliente-se que os conflitos expostos nos casos estudados somente são relevantes para a pesquisa enquanto exemplos dos fenômenos que se quer observar e compreender, tratando-se da aplicação do método indutivo, pelo qual, da observação de casos concretos, espera-se confirmar (ou refutar) uma realidade hipotética (GIL, 2008, p. 10). Ou seja, a ideia é que o estudo dos casos selecionados seja capaz de revelar planos estruturais que também possam ser encontrados em outros casos (ALMEIDA, 2016, p. 60).

Assim, como a pesquisa teve seu foco no funcionamento do SINGREH e na sua aptidão para lidar com os conflitos relacionados aos recursos hídricos, buscou-se, por meio da observação dos casos particulares do CBHSF, único CBH interestadual que disponibilizava os autos dos processos ao público, conceber declarações teóricas mais gerais (BECKER, 1999, p. 118) sobre como o SINGREH pode tratar de forma eficaz os conflitos relacionados aos recursos hídricos.

## **2 CONFLITO HÍDRICO**

### **2.1 TEORIA DO CONFLITO**

Na língua portuguesa, o vocábulo “conflito” está relacionado às ideias de altercação, desordem, choque, embate, luta, oposição e disputa (PRIBERAM, 2008), sendo também alusivo à oposição violenta entre duas ou mais partes (MICHAELIS, 2015) ou ao entrechoque de ideias ou interesses em razão do qual se instala uma divergência entre fatos, coisas ou pessoas (SILVA, 2014).

Os conflitos podem ser encontrados em todas as esferas da vida e em todos os tipos de relações humanas – interpessoais, conjugais, trabalhistas, étnicas, internacionais, entre outras (LITTLE, 2001, p. 240).

A sua compreensão é de tal forma intuitiva, que é bastante fácil percebê-lo como um fenômeno da vida cotidiana, embora seja bastante difícil apreendê-lo em uma definição única ou descrição que se pretenda universal.

Assim, o conceito de conflito poderá variar bastante, conforme a concepção, a ocasião e sua aplicação, significando desde uma condição psíquica inata do indivíduo (FREUD, 1930, p. 67) até um fato social ou histórico (CASTRO, 2010, p. 178).

Marx, por exemplo, identificou o conflito nas formações sociais, definidas em função das forças e relações de produção (AMES, 2008, p. 59; SILVA, 2011, p. 6).

Antes, explicando o Principado Civil, Maquiavel (1998, p. 63) concebeu o conflito como uma tensão permanente entre o povo e as elites, seus desejos e apetites contrários.

Para o direito, o estudo do conflito interessa sobretudo à satisfação dos chamados interesses e à pacificação social, notadamente à ciência do processo, enquanto mecanismo voltado à cessação de contendas, ainda que ele (o processo) não cesse necessariamente o conflito, como explicou Carnelutti (1999, p. 76).

O conflito, como se faz sentir, é sobretudo um fenômeno complexo e interdisciplinar, cujo estudo e discussão requerem, não raro, análises sob distintas perspectivas, envolvendo a colaboração de variadas áreas do saber, a exemplo da economia, da política, antropologia, geografia, relações internacionais, história, psicologia, sociologia, direito, entre outras disciplinas, sendo certo que nenhuma delas, isoladamente, oferece todas as respostas para a sua compreensão (MAC GINTY, 2019, p. 5; SOARES, 2010, p. 65).

Em geral, a depender do ponto de vista adotado e dos mais variados contextos nos quais o conflito se apresenta, a percepção que se tem dele pode ser: negativa (ou patológica), indicando sinais de disfunção, perturbação, desequilíbrio ou perda de harmonia, algo a ser evitado ou eliminado; positiva, trazendo consigo a ideia de que ele promove a interação social e algum tipo de progresso (PARDO et al., 2015); ou, ainda, neutra, se assim se pode dizer, segundo a qual o conflito, em si mesmo considerado, não é necessariamente positivo ou negativo.

Durkheim (1999, p. VII) ressaltou aspectos negativos dos conflitos, ao destacar que o objetivo de toda sociedade é moderar a guerra entre os homens, senão suprimi-la.

Noutro sentido, adotando um sentido neutro, Soares (2010, p. 66) refletiu sobre como na China os conflitos são designados por um símbolo composto, que representa o risco e a oportunidade, a indicar que não são necessariamente negativos ou positivos, de modo que, em

um contexto de inevitabilidade dos conflitos, a postura de rechaçá-los, assim como a de negá-los, apenas teria o condão de aumentar a conflitualidade, provocando a eclosão de disputas e agressões.

Já entre os que vislumbram aspectos positivos no fenômeno do conflito, Simmel (2014) destaca que ele representa uma das mais vívidas formas de interação social, com potencial para resolver dualismos divergentes e tensões contrastantes, sendo uma maneira de alcançar algum tipo de unidade, mesmo que seja pela aniquilação de uma das partes nele envolvidas, sendo, desta forma, preferível à indiferença, esta sim puramente negativa.

Também Marx, por conceber a luta de classes como o motor da história da humanidade, responsável pelas transformações sociais e pelo progresso, consideraria o conflito de maneira positiva (PARDO et al., 2015, p. 121).

Para Weber (1978, p. 38), que parece adotar uma posição de neutralidade acerca do papel dos conflitos na sociedade, uma relação social será chamada de conflito, na medida em que seja orientada intencionalmente para realizar a vontade do próprio ator contra a resistência da outra parte ou partes.

A propósito da intencionalidade, Weber ainda estabeleceu distinções entre conflito, competição e seleção. Esta última categoria, da seleção, teria lugar justamente nos casos em que não há uma “orientação mútua” entre as partes, ao passo que a competição seria o conflito considerado pacífico, regulado por uma ordem e um processo (WEBER, 1978, p. 38).

Por sua vez, em sua clássica concepção de lide, Carnelutti (1999, p. 77/78) definiu-a como o conflito de interesses (no mínimo, entre dois sujeitos) que pode ser qualificado por uma pretensão resistida.

A pretensão, na concepção de Carnelutti (1999), seria a exigência de subordinação de um interesse alheio ao interesse próprio, ao passo que a resistência corresponderia à não-adaptação à subordinação de um interesse próprio ao interesse alheio. Desta forma, a pretensão e a resistência seriam atos que externam cada um dos interesses que compõem o conflito e o objeto dos interesses seria representado como um bem (CARNELUTTI, 1999, p. 78).

Conforme ressaltado pelo próprio Carnelutti (1999, p. 81), à pretensão nem sempre corresponderá um direito, podendo, desta forma, ser exposta por quem não o tem.

Para os fins do presente estudo, a relação entre dois ou mais interessados, qualificada por pelos menos uma pretensão resistida (conflitos complexos poderão envolver múltiplas pretensões e resistências, concomitantemente), considerando a percepção dos interessados acerca da incompatibilidade entre seus interesses, será compreendida como um conflito.

Todavia, conforme se verá ao longo do trabalho (item 2.2.2 abaixo), o conflito latente e o conflito potencial relacionados aos recursos hídricos, nos quais não há pretensão resistida, também poderão demandar atividade de gerenciamento, mormente no âmbito do SINGREH.

Isto quer dizer: toda lide retratará um conflito, embora nem todo conflito corresponderá necessariamente a uma lide.

Neste trabalho, também foi assumida uma posição de neutralidade acerca da natureza do conflito, de modo a considerá-lo como um fato necessariamente presente em toda sociedade, que não deve ser suprimido e no qual coexistem aspectos positivos e negativos, dos quais poderão advir, conforme o caso, consequências também positivas e/ou negativas para pelo menos um dos envolvidos, servindo seu gerenciamento ao escopo de incrementar as repercussões positivas e reduzir as negativas, quando não eliminá-las.

Conforme registra Mac Ginty (2019), embora existam divisões metodológicas e epistemológicas nos estudos sobre paz e conflito, há pouca pesquisa dedicada exclusivamente a um destes temas. Em geral, tais estudos acabam combinando os dois fenômenos.

Nesta linha, não há neste trabalho a pretensão de se estabelecer um compartimento estanque entre o fenômeno do conflito e o seu tratamento, senão a disposição de iniciar a pesquisa pela análise da causa determinante do exercício da atividade administrativa do SINGREH a propósito dos conflitos hídricos, seja pelos comitês de bacia hidrográfica (CBH), em primeira instância, seja pelos conselhos de recursos hídricos (nacional e estaduais), em segunda e última instância.

Com esse escopo, iniciando com a compreensão geral do conflito, o trabalho destacará conceitos e categorias úteis à compreensão dos conflitos hídricos, passará pelo exame dos conflitos socioambientais, até estabelecer uma discussão teórica do que possa ser entendido como um conflito relacionado com os recursos hídricos, enquanto fenômeno de caráter multidimensional e interdisciplinar (CASTRO, 2010, p. 176).

Frise-se que a própria PNRH não definiu os conflitos hídricos, limitando-se a referi-los como “conflitos relacionados com os recursos hídricos”, talvez em razão da própria impossibilidade da norma apreender, em um dispositivo, toda a complexidade do fenômeno em questão.

Sabe-se, ademais, que a opção por um conceito aberto por vezes traduz uma técnica normativa capaz de proporcionar que a regra possa evoluir e ser adaptada às novas (eventuais) necessidades sociais (MALEY, 1987, p. 38), conforme avança a ciência e modificam-se os



significados e as circunstâncias de aplicação das normas, razão pela qual, conforme se verá adiante (ao final do item 2.2.11.3), a opção feita no trabalho será por uma definição alargada dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, abrangente das variadas e complexas questões neles cogitadas.

## 2.2 CATEGORIAS DE CONFLITOS

Além de um fenômeno complexo, não é desarrazoado supor que cada conflito represente também uma singularidade, mormente se for considerado que cada ator social tem percepções, ideologia e modo de vida próprios (LITTLE, 2001, p. 244).

Sem prejuízo, a categorização dos conflitos segundo determinadas características comuns é importante enquanto um recurso analítico, notadamente para fins de descrevê-los, balizá-los e compreendê-los.

Para tanto, foram selecionadas determinadas categorias que, identificadas como sendo adequadas à compreensão dos conflitos relacionados aos recursos hídricos, também servirão, adiante, para a discussão do estudo de caso.

### 2.2.1 Conflitos reais e conflitos percebidos

Soler (2015, p. 597) sustenta que os conflitos podem se dar tanto no plano da realidade, o que classifica como conflitos reais, quanto no da percepção dos envolvidos, o que denomina como conflitos percebidos.

A partir da distinção entre conflitos percebidos e reais, enumera três possíveis teorias acerca destas categorias, a saber: realista; antirrealista; e a mista (SOLER, 2015, p. 583).

Para a teoria realista, por exemplo, considerar-se-ia o resultado da escassez de determinados recursos pretendidos por mais de um ator, a exemplo do conflito pela água entre duas províncias, quando é fato que não há água suficiente para cada província usar em tudo aquilo que considera necessário.

Para a teoria antirrealista, o conflito estaria ligado estritamente ao plano da percepção dos envolvidos, de modo que não seriam os fatos que constituiriam os conflitos, senão a forma como eles são percebidos.

Finalmente, pela teoria mista, sem perder de vista os fatos, seria também considerado o valor das percepções, por operarem nos processos decisórios dos agentes. Ou seja, o conflito

poderia se dar tanto no plano da realidade (conflito real), como no da percepção (conflito percebido).

Convém acrescentar que, a partir das duas categorias, o autor constrói dois tipos de cenários:

1) De correspondência entre a percepção e a realidade;

2) De deformação da realidade, que, por sua vez, se desdobra em duas outras possibilidades: a primeira, quando há um conflito percebido, mas não há conflito real; a segunda, quando não há um conflito percebido, embora exista um conflito real (SOLER, 2015, p. 598).

Valendo-se de um hipotético exemplo de conflito pela água entre duas províncias, Soler (2015, p. 601) explica que pode, de fato, existir água suficiente para satisfazer as necessidades de ambas, embora cada uma delas perceba que não haverá água para todas, hipótese na qual haveria uma situação de conflito percebido, mas sem conflito real.

Por outro lado, Soler (2015, p. 601) também teoriza que os envolvidos possam estar convencidos acerca da disponibilidade hídrica para todos os usos, conquanto isso seja falso, de modo que haveria um conflito real, nada obstante não tenha sido ainda percebido pelos envolvidos.

A compreensão sobre a configuração de um conflito percebido, quando ainda há disponibilidade hídrica (i.e.: quando não há conflito real) ou, ainda, quando há a possibilidade de gerenciamento da água para atender a todos os usos em concorrência, é muito importante para o tratamento adequado do conflito.

É de se notar que as concepções de Carnelutti e de Weber (item 2) somente coexistem com algum tipo de abordagem de conflito percebido (teorias mista ou antirrealista), já que a exigência da formulação de um interesse intencional, ou, se se preferir, de uma pretensão, é condição para a configuração do conflito. Assim, para a efetiva conformação do conflito, não bastaria a escassez do bem (ou recurso) pretendido, se não houver a percepção deste fato pelos supostos interessados.

Sucedê que esta conclusão não afasta a possibilidade (ou necessidade, tratando-se de recursos naturais) de gerenciamento de conflitos potenciais, tampouco daqueles sobre os quais incida algum tipo de erro (falsa percepção da realidade), ou seja, dos conflitos errados e falsos, espécies do conflito percebido, o que conduz a uma outra classificação proposta por Soler (2015) e examinada a seguir.

### **2.2.2 Conflito errado, conflito falso e conflito potencial**

Para Soler (2015, p. 707), no conflito errado existe uma incompatibilidade na realidade fática, mas há um erro na sua percepção pelos interessados, que pode incidir sobre o objeto do conflito ou sobre quem seriam seus interessados, bem ainda sobre as alternativas disponíveis para resolvê-lo. Ou seja, o conflito errado não deixa de ser um conflito real, embora marcado pela falsa percepção da realidade.

Outra situação, por vezes configurada, será a do falso conflito, pelo qual as partes percebem uma incompatibilidade de objetivos que não é tal, isto é, não há, em princípio, uma situação de conflito real, apenas percebido (SOLER, 2015, p. 734).

À classificação de conflitos proposta por Soler, poder-se-ia adicionar a categoria de conflito potencial, a expressar um conflito que não é real ao tempo em que sua possibilidade é cogitada por uma das partes, mas que é suscetível de existir ou acontecer em um momento futuro, sobretudo se nada for feito para preveni-lo.

A concepção de um conflito potencial pressupõe a existência de alguma forma de percepção da possibilidade da sua futura ocorrência, bem como da oportunidade de evitá-lo ou de reduzir seus efeitos adversos e/ou de incrementar suas possíveis consequências positivas.

Em matéria ambiental, marcada pelo signo dos princípios da precaução e da prevenção (vide item 4.9), o conflito potencial ganha destaque, devendo, sempre que possível, ser cogitado, estudado e gerenciado.

E a Lei de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) expressamente previu a figura do conflito potencial, ao dispor que os Planos de Recursos Hídricos, sendo de longo prazo, devem obrigatoriamente trazer um balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação dos conflitos potenciais.

### **2.2.3 Conflitos tratáveis e intratáveis**

Cuidando dos limites legais e éticos da mediação nos conflitos ambientais, Soares (2010, p. 109) menciona a classificação em incompatíveis e morais, proposta por Soares (2005), destacando que os primeiros permitiriam um acordo sobre o objeto do conflito, embora cada envolvido tenha opiniões diferentes sobre ele (daí a incompatibilidade), ao passo que os conflitos morais ensejariam não apenas discordância quanto ao objeto do conflito, mas também

quanto à maneira de lidar com os divergências, ou seja, seriam caracterizados por “visões de mundo” distintas.

Assim, seria muito difícil obter uma resolução negociada para o conflito moral, sequer submetê-lo a um processo autocompositivo, dadas as dificuldades para se abandonar uma postura adversarial (SOARES, 2010, p. 109-110).

A seu turno, embora defendendo que a escalada de posições, desde uma situação de paz até a de instabilidade e violência, sempre possa ser evitada, Levinger (2013, p. 697) identifica a existência de uma categoria de conflitos que denomina de intratáveis e que costumam oscilar por décadas entre situações de instabilidade, resistindo a tentativas de resolução, em parte porque envolvem justamente problemas, desavenças e valores fundamentais, por vezes relacionadas a questões de dominação e de necessidades humanas negadas. Cita, como exemplo, o problema dos conflitos na Irlanda do Norte, em Israel e Palestina, no Sri Lanka, entre outros.

É possível estabelecer dois grandes grupos de conflitos a partir das categorizações acima, os tratáveis, nos quais as discussões se desenvolvem dentro de uma mesma lógica (econômica, p. ex.), muitas vezes em uma só escala (ou alternando várias escalas compatíveis), e os intratáveis, sendo aqueles que envolvem questões morais e visões de mundo muito distintas.

Neste contexto, conflitos que têm, por exemplo, um pano de fundo religioso<sup>1</sup>, dificilmente ensejarão uma resolução negociada. Para esta modalidade de conflitos, o contencioso heterocompositivo (seja administrativo, seja jurisdicional) será, em boa parte dos casos, o meio adequado de tratamento do conflito, sem que se resolva a percepção do seu caráter conflituoso.

Por sua vez, Zhouri e Laschefski (2010, p. 23) citam o fato de como os conflitos territoriais (categoria que será examinada no item 2.2.8 abaixo), envolvem identidades e lógicas culturais diferenciadas, a exemplo de modos distintos de produção de seus territórios, ainda que sobre um mesmo recorte espacial.

Importa registrar que a referência a conflitos intratáveis não significa que a intratabilidade seja absoluta, sobretudo se considerado o fator tempo, senão que ela deve ser levada em conta no gerenciamento das situações conflituosas.

---

<sup>1</sup> A exemplo do conflito sobre se o sacrifício de animais configuraria ou não ato de crueldade (STF, RE 494601, Relator p/ Acórdão: Min. Edson Fachin, j. em 28/03/2019).

No que interessa ao objeto deste trabalho – conflitos relacionados aos recursos hídricos – há que se consignar o teor dos dados contidos em Relatório do Banco Mundial, segundo o qual, desde 1948 e nos 50 anos seguintes, as interações cooperativas entre países que compartilham rios fronteiriços superaram em número as interações conflituosas, em uma proporção de mais de dois para um, sendo documentados 37 incidentes de conflitos agudos (compreendidos como os que envolvem violência) sobre a água (30 deles entre Israel e seus vizinhos), enquanto que, durante esse mesmo período, aproximadamente 295 acordos internacionais sobre a água foram negociados e assinados (EVANS, 2010, p. 11).

A despeito destes dados versarem sobre tipos muito específicos de conflitos pela água (e de escala), são um indício de que não obstante os conflitos hídricos possam envolver as mais elementares necessidades humanas, múltiplos usos e variadas visões de mundo, é possível tratá-los, em grande parte, de forma cooperativa, informação que indica a necessidade de incremento de tentativas de aplicação de métodos de tratamento autocompositivo.

#### **2.2.4 Conflitos internacionais, nacionais e locais**

Conforme se verá de forma mais detalhada adiante (item 4.12), embora a bacia hidrográfica seja uma unidade de planejamento e de gestão dos recursos hídricos bastante difundida em várias partes do mundo, inclusive prevista como um princípio para o funcionamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos brasileiros, necessário considerar que essa gestão coexiste com outras formas territorialização, que conformam países, regiões, paisagens etc.

Assim, há categorias para a classificação dos conflitos que consideram justamente seu eventual alcance transfronteiriço.

Neste contexto, conflitos internacionais envolvem interessados em países distintos, muitas vezes os próprios Estados-Nação, conforme observado por Barlow (2015, p 245), ao comentar sobre as constatações de relatório de inteligência norte-americano que havia examinado tensões regionais em sete bacias hidrográficas compartilhadas por vários países no Oriente Médio, Ásia e África, a saber: as bacias dos rios Indo, Jordão, Melong, Nilo, Tigre-Eufrates, Amu Darya e Brahmaputra.

Além dos sempre citados exemplos no Oriente Médio, encontramos na América do Sul o exemplo do conflito conhecido como “caso das papelarias” da bacia do rio Uruguai, originado em 2002, quando a empresa espanhola ENCE S.A. e a finlandesa Oy Metsä-Botnia

Ab iniciaram a instalação de empreendimentos de celulose às margens do rio Uruguai, que serve de fronteira entre o Uruguai e a Argentina, e que gerou forte reação contrária à instalação dos empreendimentos pela Argentina, por meio do seu governo central, da Província de Entre Ríos e de movimentos ambientalistas, em um conflito internacional que envolveu várias instâncias, como o Mercosul, o Banco Mundial e, em 2006, a Corte Internacional de Justiça (VENTURA; MIOLA, 2009).

Naquela ocasião, o principal fundamento da Argentina fora a suposta violação pelo Uruguai do Estatuto do Rio Uruguai, assinado por ambos os Estados em 1975, eis que os empreendimentos significariam ameaça ao meio ambiente e ao rio, em razão de poluição, tendo por consequência danos transfronteiriços, mas que não foram, afinal, reconhecidos pela Corte Internacional (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2010).

Os conflitos nacionais, por sua vez, são aqueles que têm alcance interestadual, a exemplo do conflito relacionado à transposição das águas do Rio São Francisco, que será analisado a partir do item 6.2.3.1.

Os conflitos nacionais são típicos de bacias hidrográficas federais, ainda que nem todos os conflitos nestas bacias sejam necessariamente, conflitos nacionais.

Por fim, serão locais todos os conflitos relacionados aos recursos hídricos que não tenham abrangência internacional ou nacional.

Ainda que observações e considerações feitas ao longo desse trabalho possam ser baseadas em experiências relacionadas a conflitos internacionais, o foco estará sempre nos conflitos passíveis de tratamento administrativo no âmbito do SINGREH, ou seja, nos conflitos nacionais e locais.

## **2.2.5 Conflitos sobre objetos tangíveis e intangíveis**

Os conflitos sobre objetos tangíveis consideram uma perspectiva distributiva do respectivo objeto, sem perda de valor, ou seja, a resolução de conflito estaria ligada à ideia de distribuir quantidades do bem almejado (no caso: a água) entre as partes envolvidas.

Além disto, objetos tangíveis seriam intercambiáveis com outros, cuja distribuição também não implicaria, necessariamente, uma diminuição no valor (SOLER, 2015, p. 2.219).

Os conflitos sobre objetos intangíveis, por outro lado, seriam aqueles que lidam com “objetos que não são perceptíveis pelos sentidos”, a exemplo da honra difamada, não sendo, em

princípio, sujeitos a mecanismos de resolução baseados na distribuição (SOLER, 2015, p. 2.207).

A compreensão desta distinção tem repercussões no gerenciamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, notadamente no alcance da definição destes conflitos.

Com efeito, se a água for considerada estritamente como um objeto tangível, o conflito envolverá tão somente uma questão distributiva deste recurso entre os envolvidos.

Se, por outro lado, a água estiver relacionada a valores intangíveis, a exemplo de questões sociais e culturais, do direito ao meio ambiente, à vida, entre outras, amplia-se, indiscutivelmente o objeto dos conflitos relacionados com os hídricos, de modo a envolver tudo aquilo que se relaciona com a água.

No presente trabalho, sustenta-se que o SINGREH tem o poder-dever de dirimir as duas espécies de conflitos, desde que o tratamento demande (ou permita) a aplicação de seus instrumentos administrativos.

#### **2.2.6 Conflitos individuais e coletivos**

Os conflitos também podem ser classificados conforme os interesses e direitos envolvidos, em individuais ou coletivos.

A diferenciação está prevista na CF, que dispõe, no Capítulo I do seu Título II, sobre os direitos e deveres individuais e coletivos.

Por exemplo, a Constituição brasileira assegura a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII, da CF). Ela também legitima os sindicatos à defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da respectiva categoria (art. 8º, III, da CF), atribui ao Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção de interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CF), entre outras disposições relacionadas à tutela de direitos.

Ela também dispõe sobre deveres coletivos, a exemplo do que sucede no dispositivo que trata do meio ambiente, ao impor não somente ao Poder Público, como também à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CF).

Conforme o caso, a indivisibilidade do objeto, a titularidade (in)determinada e a origem comum são notas distintivas dos interesses coletivos (art. 81 da Lei 8.078/1990).

Em matéria de conflitos relacionados com os recursos hídricos, a busca pela consecução de usos múltiplos da água, seu caráter de bem de domínio público, a necessidade de satisfação de interesses vitais – consumo humano e dessedentação animal – a gestão com a participação do Poder Público, usuários e comunidades (art. 1º da Lei 9.433/1997), explicitam o caráter coletivo de grande parte destes conflitos.

### **2.2.7 Conflitos relacionados com interesses disponíveis e indisponíveis**

Frise-se, de plano, que a noção de indisponibilidade de um direito é bastante controvertida na doutrina e na jurisprudência (MARTEL, 2010, p. 336), não sendo pretensão deste trabalho aprofundá-la, senão referi-la, para o fim de estabelecer que os conflitos, em geral, também podem ser distinguidos conforme a disponibilidade ou indisponibilidade dos interesses, bens e direitos neles versados, além de perscrutar sobre a indisponibilidade, em especial, dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

De fato, todo sistema normativo que, atribuindo determinado valor a certos interesses, disponha sobre sua relevância social, inclusive conferindo legitimação a terceiros – ou a um sistema ou mecanismo de tutela estatal para a sua promoção –, independentemente da vontade do titular, imporá alguma forma de indisponibilidade a tais interesses e aos respectivos bens e direitos.

Ou seja, se se reconhece a existência de situações nas quais a vontade não possa ser expressa livremente pelo titular do interesse, como sucede em situações envolvendo pessoas incapazes de exprimi-la ou quando esta titularidade incida sobre uma coletividade, por vezes composta de sujeitos indeterminados, estará presente algum grau de indisponibilidade.

Há quem diga que a indisponibilidade vincula o próprio sistema, de modo que ele mesmo tampouco possa agir contra os axiomas que o definem, sob pena de transformar-se em outro sistema (CASTELLANOS, 2019, p. 258).

Conforme o caso, o predicado da indisponibilidade estará ligada: (i) à essência do próprio interesse, bem ou direito, a exemplo dos chamados direitos fundamentais (vida, liberdade, saúde etc.) e da personalidade (nome, imagem etc.), aos quais não se poderia abdicar; (ii) a determinadas condições do seu titular, como sucede com os incapazes; (iii) à existência de interesse público, seja primário, seja secundário; (iv) ser consequência de um ato jurídico que estabeleça óbices à disposição do interesse, direito ou bem.



Saliente-se, por oportuno, que as expressões comumente empregadas – interesses, bens e direitos – não são necessariamente sinônimas, embora, na prática, muitas vezes sejam utilizadas indistintamente ou de forma associada, inclusive em vários textos normativos (p. ex.: art. 8º, III, art. 129, V, e 232, todos da CF).

Sobre a utilização dos termos interesses e direitos, por exemplo, Tartuce e Neves (2016) registram existência de pelo menos três correntes sobre o tema: (i) os que entendem serem termos sinônimos; (ii) os que entendem mais apropriada a adoção do termo interesse; (iii) e os que defendem a utilização do termo direito.

Posicionando-se entre os adeptos desta terceira corrente, Didier e Zaneti (2017, p. 67/73) ponderam que, embora seja comum no ordenamento brasileiro a denominação conjunta de direitos e interesses, a expressão interesses seria equívoca, levando em conta a submissão de todo o sistema jurídico aos princípios da unidade e da inafastabilidade da jurisdição previstos na Constituição, que consideram a lesão ou ameaça de lesão a direitos, especificamente, contexto em que deveria prevalecer a expressão direitos e, para designar os coletivos, direitos subjetivos coletivos.

Considerando-se, outrossim, que o direito subjetivo pode ser distinguido de outras posições jurídicas, pela presença cumulada de (a) um dever jurídico correspondente, (b) pela possibilidade de descumprimento do dever pela parte contrária e (c) do seu titular deflagrar mecanismos coercitivos e sancionatórios do Estado, para exigir-lhe o cumprimento (BARROSO, 2010, p. 263), será possível conjecturar que o interesse (pre)existe independentemente de um direito, pois ao interesse não necessariamente corresponderá um dever jurídico da parte contrária (ou um direito do titular do interesse), tampouco haverá a possibilidade de deflagração de mecanismos estatais coercitivos e sancionatórios.

Vale dizer, os conflitos versarão necessariamente sobre interesses e ocasionalmente sobre direitos, já que nem sempre os envolvidos nos conflitos estarão amparados por algum direito, embora sempre estejam veiculando, via pretensão, pelo menos um interesse, conforme a clássica concepção de Carnelutti (1999).

Assim, é de se conceber que a aparente redundância constante da menção conjunta no ordenamento brasileiro a interesses e direitos, sobretudo quanto aos coletivos, esteja a sinalizar a perspectiva de sua máxima proteção e da necessidade de tratamento e resolução dos respectivos conflitos, entre os quais os conflitos relacionados aos recursos hídricos, marcados pela complexidade e pelo caráter multitudinário.

Por tudo que se disse, o conceito de indisponibilidade também estará atrelado, por exemplo, aos de intransmissibilidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade, referidos em várias normas.

Nesta linha, Nery (2016, p. 93) sustenta que a indisponibilidade se refere à impossibilidade de comercializar, transmitir ou renunciar direitos livremente, ainda que admita a possibilidade de renúncia ao conteúdo material dos respectivos direitos, em circunstâncias excepcionais e desde que não haja violação a moral, a lei e a ordem pública.

O Código Civil, por exemplo, dispõe que, com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária, ou seja, por seu titular (art. 11 do CC).

Já a propósito da relação entre bens e direitos, Martel (2010, p. 346) cita a ideia de “definir como disponíveis os direitos que protegem bens disponíveis, e indisponíveis os direitos que protegem bens indisponíveis”. Neste contexto, conclui-se que os direitos relacionados à água, por tratarem de um bem de domínio público (art. 1º, I, da Lei 9.433/1997), estariam sujeitos à indisponibilidade.

Com efeito, os bens públicos de uso comum do povo, como os rios (inc. I do art. 99 do CC), são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar (art. 100 do Código Civil), sendo certo que a água também é um bem inalienável, por expressa disposição do art. 18 da Lei 9.433/1997, não implicando, a outorga para seu uso, sua alienação parcial, ainda que a Lei também pretenda atribuir à água valor econômico (art. 1º, II, da Lei 9.433/1997).

De fato, ainda que a disponibilidade possa ser relacionada à patrimonialidade, nem todo direito patrimonial será disponível, ou seja, “nem tudo que representa utilidade econômica é disponível” (NERY, 2016, p. 94).

No que diz respeito aos conflitos relacionados com os recursos hídricos, também não se pode perder de vista que, além do domínio público e da inalienabilidade, a água é necessária à satisfação de vários direitos fundamentais (vida, saúde, moradia etc.).

Por fim, é de se destacar que a identificação do conflito de interesses indisponíveis é especialmente importante para a definição do cabimento de determinados métodos para o seu tratamento.

A arbitragem, por exemplo, somente poderá ser ajustada por pessoas capazes e para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis (art. 1º da Lei 9.307/1996), ao passo

que direitos indisponíveis que admitam transação poderão ser objeto de mediação, desde que o consenso seja submetido à homologação em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público (art. 3º da Lei 13.140/2015).

Assim é que boa parte dos conflitos relacionados aos recursos hídricos envolverão algum grau de indisponibilidade.

### **2.2.8 Conflitos ambientais distributivos, espaciais e territoriais**

A par das categorias gerais de conflitos acima expostas, Zhouri e Laschefski (2010, p. 18) classificam os conflitos ambientais como distributivos, espaciais e territoriais.

Por esta classificação, são distributivos os conflitos que indicam graves desigualdades sociais em torno do acesso e da utilização dos recursos naturais.

De fato, parte significativa dos conflitos pela água – ou para o acesso à água e ao saneamento básico – correspondem exatamente a esta categoria, sobretudo nos casos relacionados à quantidade de água disponível (embora problemas quantitativos estejam intimamente relacionados com questões qualitativas), sendo que a maioria das cidades do mundo com dez milhões ou mais de habitantes está em regiões que apresentam estresse hídrico (BARLOW, 2009, p. 19).

Vale dizer, esta modalidade de conflito parte de duas premissas, a escassez ou limite de disponibilidade de determinado recurso ambiental e a necessidade de distribuí-lo de forma adequada a atender às diversas demandas pelo aludido recurso.

Para a resolução dos conflitos distributivos, Zhouri e Laschefski propõem abordagens que envolvam “pensar o papel do Estado e do mercado como instituições reguladoras da sociedade moderna e que podem se traduzir, em última instância, em estratégias clássicas de transformação da sociedade capitalista” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 26).

Os conflitos distributivos colocam em destaque a necessidade de se conhecer precisamente a disponibilidade do recurso e a real demanda por ele, bem como de se definirem orientações objetivas para um arranjo consensual (ou uma imposição, conforme o caso) acerca da distribuição do recurso, inclusive priorizando-se determinadas demandas, na hipótese de restar frustrado o atendimento a todos interessados.

Os conflitos ambientais espaciais, por sua vez, são aqueles cujos efeitos ultrapassam os limites entre territórios de agentes ou grupos sociais distintos, a exemplo do que sucede com a poluição da água e também com a poluição atmosférica (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p.

21). São também exemplos dos conflitos ambientais espaciais citados pelos autores os de alcance internacional, a exemplo daqueles decorrentes de chuvas ácidas na Europa Continental, da catástrofe nuclear de Chernobyl, do problema dos impactos das mudanças climáticas sobre as ilhas-nações do Oceano Pacífico, entre outros.

É bem de ver que essa classificação não é necessariamente alternativa ou incompatível com a categoria anteriormente mencionada, já que os conflitos espaciais poderão ser também identificados como distributivos, conforme o caso.

Para Zhouri e Laschefski (2010, p. 26), os conflitos espaciais seriam resolvidos por “meios técnicos, dentro da lógica da modernização ecológica (substituição de produtos cancerígenos, instalações de filtros ou técnicas de tratamento de água/esgoto etc.)”.

Já os conflitos ambientais territoriais eclodiriam nas situações em que há reivindicações de segmentos sociais portadores de identidades e lógicas culturais diversas sobre o mesmo recorte espacial, ou seja, modos distintos de produção dos territórios, a exemplo do conflito acerca da instalação de uma usina hidrelétrica em área caracterizada por outras territorialidades da população afetada (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 23).

Assim, a remoção ou deslocamento desta população significa além da perda da terra, a desterritorialização, muitas vezes com o comprometimento também dos modos de vida (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 25).

Nesta modalidade de conflitos, haveria uma incompatibilidade de valores, muitas vezes de ordem moral, acerca do bem objeto do conflito, a exemplo do que sucede nas classificações referidas de conflitos morais e intratáveis (item 2.2.3 acima).

Vale dizer, o conflito envolve racionalidades e modos de existência particulares (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 26), de modo que o bem disputado possui significados e valores totalmente distintos para os envolvidos no conflito.

### **2.2.9 Conflitos sobre os recursos naturais, sobre os impactos socioambientais e sobre o uso dos conhecimentos ambientais**

Little (2001, p. 244) propõe uma interessante classificação para os conflitos socioambientais, segundo seu objeto, distinguindo-os em: (1) conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais; (2) em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela ação humana e natural; e (3) em torno do uso dos conhecimentos ambientais. E para cada uma dessas

categorias ele ainda propõe subcategorias, embora alertando que a classificação não deve ser tomada como um esquema rígido, senão como uma ferramenta flexível, para a análise dos conflitos.

Assim, à medida que as matérias existentes na natureza se tornam recursos, por meio da atribuição de usos específicos a elas, ou que se encontram em lugares específicos, passam a ser objeto dos conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais, com dimensões variadas: (1.1) políticas, sobre a distribuição dos recursos naturais; (1.2) sociais, sobre o acesso aos recursos naturais; e (1.3) jurídicas, sobre o controle formal dos recursos (LITTLE, 2001, p. 245-249).

Da mesma forma, os conflitos em torno dos impactos gerados pela ação humana e natural se dividem em três subtipos básicos de impacto negativo: (2.1) contaminação do meio ambiente, a exemplo da causada pelo uso de agrotóxicos, derramamento de petróleo etc.; (2.2) esgotamento dos recursos naturais, como a perda de biodiversidade, esgotamento de águas subterrâneas, entre outros; e (2.3) degradação dos ecossistemas, que estaria vinculada aos processos de contaminação e esgotamento, mas com consequências extensivas, capazes de “afetar ecossistemas inteiros em tal grau que seus ciclos naturais começam a quebrar”, como sucede com processo de desertificação (LITTLE, 2001, p. 251-254).

Já os conflitos em torno do uso dos conhecimentos ambientais são decompostos em: (3.1) conflitos em torno de percepções de risco, cada dia mais comuns, devido ao fato de que novas tecnologias estão produzindo impactos que não são facilmente mensuráveis; (3.2) conflitos sobre o controle formal dos conhecimentos ambientais, relacionados à propriedade intelectual, que dá exclusividade ao uso de informação à pessoa ou ao grupo considerado como o criador ou dono dessa informação; e (3.3) conflitos em torno dos lugares, sejam lugares sagrados, que colocam distintas cosmovisões em choque, sejam sobre as fronteiras nacionais, que envolvem identidades territoriais de Estados-nações, compreendidas por Little como outro tipo de lugar sagrado (LITTLE, 2001, p. 257-258).

#### **2.2.10 Conflitos socioambientais**

Antes de passar ao exame das particularidades dos conflitos relacionados aos recursos hídricos, há que se divisar as linhas mestras comuns a todos os conflitos socioambientais, cuja noção perpassa pela discussão acerca do seu objeto: o meio ambiente.

### 2.2.10.1 Objeto do conflito: meio ambiente

#### 2.2.10.1.1 Concepções ampla e estrita

Conforme registra Mirra (2004, p. 9), a doutrina especializada tem procurado definir o meio ambiente a partir de uma noção científica, capaz de abranger o complexo de elementos físicos, químicos e biológicos que afetam os seres vivos.

Assim também sucedeu no âmbito da legislação infraconstitucional brasileira, tendo a Lei 6.938/1981 fornecido um conceito de meio ambiente, a saber: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (inc. I do art. 3º da Lei).

A propósito do alcance do conceito de meio ambiente, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 308/309) mencionam a existência de uma controvérsia doutrinária, cujo cerne estaria em se saber se ele contempla, além dos elementos propriamente naturais (concepção estrita), também os humanos (ou artificiais) (concepção ampla). Os autores exemplificam os reflexos desta discriminação nas definições contidas nos ordenamentos jurídicos norte-americano e alemão, o primeiro havendo adotado a concepção ampla do bem ambiental, conforme previsão do *Clean Air Act*, de 1970, incluindo os elementos social, econômico e cultural, ao passo que o conceito restritivo haveria sido o empregado na lei fundamental alemã, limitado aos elementos naturais.

A propósito, Milaré (2009, p. 78) destaca que a concepção ampla está sendo cada vez mais pacificamente aceita, seja na teoria, seja na prática.

Com efeito, parece ilógico querer abstrair a presença humana da natureza, como se, sem aquela, esta última significasse perpétuo e completo equilíbrio. Ou, por outro lado, como se o meio ambiente não fosse a base natural sobre a qual estão estruturadas as sociedades humanas, dependentes da sustentação física, química e biológica propiciadas pelo ar, água, solo, flora e fauna (SCOTTO; VIANNA, 1997, p. 9-10).

Assim, para Mirra (2004, p. 10), o conceito contido na Lei 6.938/1981 seria compatível com a concepção ampla, já que o meio cultural e o artificial tratam de condições que permitem, abrigam e regem, de uma forma geral, a vida.

Da perspectiva das ciências sociais, não é possível separar a sociedade de meio ambiente, eis que seus objetos constituintes não são redutíveis a simples quantidades de matérias e energia, mas envolvem questões culturais e históricas, materialmente e socialmente

conectadas, de forma indissociável, a justificar a conclusão de que as sociedades se reproduzem por processos sociológicos (ACSELRAD, 2004b, p. 71-75).

Sem sombra de dúvidas, a Constituição brasileira optou por uma visão ampla de meio ambiente, ao: (a) concebê-lo como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225 da CF), compatível com a noção de elementos sociais, econômicos e culturais; (b) ao arrolar bens de valor ecológico como patrimônio cultural brasileiro (art. 216); e ao evidenciar a relação entre o meio ambiente, inclusive o do trabalho, e a saúde (inc. VII do art. 220).

Ainda neste contexto, a par da discussão sobre se o inc. I do art. 3º da Lei 6.938/1981 teria adotado uma redação exclusiva do elemento cultural, é bem de ver que a mesma Lei determinou que configurará poluição, com a degradação da qualidade ambiental, aquela que resultar de atividades que a população (sua saúde, segurança e bem-estar), assim como as que criarem condições adversas às atividades sociais e econômicas, entre outras repercussões, transcendendo, desta forma, as questões naturais específicas, para também incorporar aspectos sociais, econômicos e culturais ao conceito de meio ambiente.

Em verdade, é de se questionar se a evidente e acentuada preocupação com o homem, amiúde cristalizada nos textos normativos e as diversas concepções que posicionam o meio ambiente e seus componentes como objeto de uma relação, bem ou recurso – em expressões como: “bem comum do povo”, “qualidade de vida”, “saúde, segurança e bem-estar da população”, “atividades sociais e econômicas”, entre outras – não fez pender a balança dos elementos definidores do meio ambiente para uma posição exacerbadamente antropocêntrica.

Por sinal e a propósito da preocupação com o homem que marca diversas disposições normativas relacionadas ao meio ambiente, é bem de ver que o conceito do inc. I do art. 3º da Lei 6.938/1981, particularmente, acabou por extrapolar a concepção antropocêntrica, ao proteger a vida “em todas as suas formas”, colocando “a vida animal (não humana) e a vida vegetal no mesmo patamar de importância da vida humana” (MIRRA, 2004, p. 10).

A propósito, Granziera (2009, 8-9) aponta que já se reconhece o valor intrínseco do meio ambiente, ou seja, que “os bens naturais possuem valor independentemente de estarem simplesmente a serviço do ser humano”.

#### 2.2.10.1.2 Meio ambiente como macro e microbem

Outra importante abordagem conceitual feita pela doutrina especializada reside na distinção entre o meio ambiente como um macrobem – compreendido como um todo a ser protegido, de forma holística, conteúdo abstrato, incorpóreo e imaterial – e como um conjunto de microbens – em alusão aos elementos concretos que o compõem – os recursos ambientais – a exemplo das águas, das florestas, espécies raras etc. (GRANZIERA, 2009, p. 7; MIRRA, 2004, p. 13-16).

#### 2.2.10.1.3 Meio ambiente como patrimônio público e como direito da coletividade

O meio ambiente também assume a qualidade de patrimônio público, importante atributo que habilita mecanismos para sua tutela, colocando-o em um regime especial de proteção.

Conforme observa Machado (2013, p. 55), a condição de patrimônio público do meio ambiente, a ser necessariamente assegurado e protegido, está prevista no inc. I do art. 2º da Lei 6.938/1981, sobretudo tendo em vista o seu uso coletivo, o que enseja a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico.

Esta caracterização do meio ambiente como patrimônio (e interesse) público, assim como bem de uso coletivo, estão contidas não apenas na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), mas em diversos diplomas normativos, dedicados à disciplina dos chamados recursos naturais que o compõem.

Por exemplo, o Código Florestal (Lei 12.651/2012), em seu artigo 2º, estabelece que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e o próprio Código estabelecem, ideia que é rematada com o preceito, segundo o qual as ações ou omissões contrárias às disposições do Código na utilização e exploração da vegetação serão consideradas uso irregular da propriedade (§1º do art. 2º da Lei).

Também no que diz respeito à água, objeto deste estudo, a Lei 9.433/1997 adota semelhante orientação, ao prescrever, no primeiro inciso do seu artigo 1º que “a água é um bem de domínio público”.



Essa nota distintiva do meio ambiente, enquanto uma modalidade de patrimônio público, repercute de forma decisiva na caracterização dos conflitos relacionados aos recursos hídricos e nos mecanismos de resolução destes conflitos, conforme se verá adiante.

Mas não é só: a partir dos interessados na questão ambiental, Granziera (2009, p. 7-8) explica que o meio ambiente pode traduzir, além do interesse público – que define como o interesse “dos Entes Federados, responsáveis pela gestão, proteção e guarda do meio ambiente, para as atuais e futuras gerações” – também um interesse difuso, um interesse coletivo, ou, ainda, um interesse dos usuários dos recursos ambientais, “na sua apropriação, com vistas a consecução dos objetivos de suas atividades públicas ou particulares, sempre submetidos às regras estabelecidas”.

#### *2.2.10.2 O conflito socioambiental*

Dadas as várias acepções do meio ambiente e a complexidade da sua caracterização, envolvendo diferentes projetos de uso e significação de seus recursos, é certo afirmar que as questões ambientais são intrinsecamente conflitivas (ACSELRAD, 2004).

Segundo Acselrad (2004), modos sociais de apropriação do mundo material, dimensão dos “modelos de desenvolvimento”, articulam formas técnicas definidas pela espacialidade e pela temporalidade, que expressam relações desiguais de poder sobre os recursos ambientais, conformando “acordos simbióticos” que pressupõem uma determinada durabilidade das condições materiais para as respectivas práticas sociais, durabilidade que pode restar comprometida pelo próprio agente social ou, indiretamente, pela interação das práticas de um determinado agente sobre as práticas de outros, quando então configura-se a ruptura do acordo.

Assim sucederia, por exemplo, quando o meio ambiente serve de veículo de transmissão de impactos indesejáveis, disseminados pela água, pelo ar, pelo solo e pelos sistemas vivos, capazes de fazer com que o desenvolvimento de uma atividade comprometa a possibilidade de manutenção e outras práticas (ACSELRAD, 2004)

Neste contexto, havendo comprometimento da durabilidade ou da interatividade dos modos de apropriação material, estaria configurado o conflito.

Com efeito, Little (2001, p. 241) define os conflitos socioambientais como “disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural”, o que também é corroborado por Zhouri e Laschefski (2010, p. 18), que explicam que tais conflitos surgem de práticas diversas de apropriação técnica, social e cultural do mundo

material, por vezes ainda na fase de concepção ou planejamento da atividade, o que permite concluir, portanto, não ser necessário que as referidas práticas já estejam em curso para a configuração do conflito (vide o caso dos conflitos potenciais, item 2.2.2).

A propósito, os autores sustentam que mesmo debates acadêmicos e políticos sobre as formas de apropriação podem configurar o início de conflitos (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 18), constatação que ratifica a abordagem baseada na percepção dos envolvidos, referida por Soler (2015), conforme discutido no item 2.2.1 (Conflitos reais e conflitos percebidos).

Scotto e Vianna (1997) identificam os conflitos socioambientais entre os que “têm elementos da natureza como objeto e que expressam relações de tensão entre interesses coletivos e interesses privados”, acrescentando que, em geral, “se dão pelo uso ou apropriação de espaços e recursos coletivos por agentes econômicos particulares, pondo em jogo interesses que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum, sejam esses conflitos implícitos e explícitos” (SCOTTO; VIANNA, 1997, p. 28).

Com um conceito mais sintético, Assunção (2012, p. 15) identifica o conflito socioambiental como “a controvérsia existente entre dois ou mais sujeitos, acerca da forma de uso (ou de não uso) de determinado bem ambiental”.

Não obstante, ainda que o conflito tenha por objeto um recurso ambiental (meio ambiente, considerado por meio dos micróbios que o compõem), a exemplo do que sucede muitas vezes com a água, dentro de uma perspectiva de escassez do recurso (no Brasil, a limitação deste recurso está gravada no inc. do II art. 1º Lei 9.433/1997), o conflito socioambiental nem sempre estará (não está) contido na questão da quantidade, sob pena de esvaziamento do debate político subjacente (ACSELRAD, 2004, p. 180), como também do social, com a redução da compreensão destes conflitos a miradas estritamente objetivas e distributivas.

Com efeito, conforme explica Hannigan (2009, p. 99 e ss.), a produção do discurso ambiental e a sua construção social estão relacionadas às relações de poder entre indivíduos, desde sua descoberta inicial e elaboração de um problema incipiente, até sua apresentação e contestação.

Ou seja, a percepção de uma situação como conflituosa, ainda que potencial, parece ser mais do que suficiente para ensejar interesse, pretensão, ação e relações sociais e de poder, revelando-se assim, um elemento essencial na conformação do conflito.

Pode suceder que não haja conflito real (falta d'água, p. ex.), mas a percepção de uma questão como conflituosa, enseja seu gerenciamento e, conforme o caso, sua tratamento.

Assim, visando à fixação de um conceito amplo de conflito ambiental, capaz de combinar o maior número de nuances relacionadas ao objeto meio ambiente, identifica-se o conflito socioambiental como uma relação de interdependência entre dois ou mais sujeitos, na qual pelo menos um deles percebe que seus objetivos a propósito do meio ambiente são incompatíveis com o do outro, ou dos outros.

## **2.2.11 Conflitos relacionados com os recursos hídricos**

### *2.2.11.1 Objeto do conflito: água ou recurso hídrico?*

Pompeu (2011, p. 70/71) diferencia água de recurso hídrico, defendendo que a primeira é o elemento natural, descomprometido de qualquer uso ou utilização, ao passo que recurso hídrico é a água como bem econômico, utilitário, passível de uso com tal fim.

Nesta linha, bem de ver que o Glossário do IGAM (2012, p. 82) traz um verbete sobre recursos naturais, ali definidos como o “conjunto de riquezas atuais e potenciais existentes na natureza, à disposição do homem”; além de um verbete específico sobre recursos hídricos, compreendidos como a “coleção de águas superficiais ou subterrâneas disponíveis e que podem ser obtidas para o uso humano”, conceitos com contornos nitidamente antropocêntricos.

Esta delimitação é particularmente relevante em matéria de conflitos relacionados aos recursos hídricos, sobretudo para fixação do seu objeto, dos sujeitos destes conflitos (e legitimados para o processo) e das competências e limites dos órgãos do SINGREH para tratá-los. Por exemplo, para suscitar um conflito hídrico perante um determinado CBH, o interessado deve ser usuário dos recursos hídricos na respectiva bacia? E o suscitado?

Se se levar em conta uma definição estritamente utilitarista dos recursos hídricos, a resposta poderá ser positiva.

Noutro sentido, é de se considerar que os interesses sobre os recursos hídricos são bastante variados, o que é corroborado pelo fato de não serem apenas os usuários que participam dos CBH, mas também a sociedade civil, a indicar que há outros interesses e interessados nas questões hídricas.

Além disto, a visão segundo a qual a água, enquanto um recurso hídrico, retrata exclusivamente um “bem econômico” e “utilitário”, “à disposição do homem”, traz em si pelo menos dois problemas ligados à valoração de interesses que está imbricada à noção de utilidade:

a) O primeiro problema consiste na dissociação entre homem e natureza, colocados nas posições de sujeito e de objeto utilitário, respectivamente, o que também enseja a aparente prevalência daquele sobre a natureza (e sobre as demais espécies), com o predomínio de uma abordagem econômica sobre outras concepções possíveis.

A propósito, convém observar que os usos prioritários (consumo humano e dessedentação de animais) preconizados na PNRH para as situações de escassez hídrica parecem corroborar esta visão, embora ela apresente manifesta incompatibilidade com a integração das gestões hídrica e ambiental, que consubstancia diretriz geral de ação para implementação da PNRH, circunstância que será melhor examinada no item 4.6.

b) O segundo problema atrelado a uma radicalização da abordagem utilitarista reside na perspectiva de mercantilização da água, além da conseqüente desconsideração do valor de uso, preterido pela avaliação por um valor de troca (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010), circunstâncias que também revelam algum grau de incompatibilidade entre o ideal de atribuição de um valor econômico à água e da sua compreensão como um bem de domínio público e de acesso universal, núcleo de um direito fundamental.

Assim, como um contraponto à abordagem utilitarista e preponderantemente econômica acima exposta, importa cogitar-se acerca de um enfoque holístico, que seja capaz de transcendê-la, contemplando desde a satisfação das primeiras necessidades (referidas no art. 34 do Código de Águas), e, mais além, também das demandas estritamente ecológicas, entre outras.

A propósito desta abordagem alternativa – que aqui será designada unitária, de modo a contrastá-la da dicotômica (homem-natureza) – é bem de ver que a gestão de recursos hídricos reconhece a noção de vazão ecológica, havida como a “vazão mínima necessária em um curso d’água para garantir a preservação do equilíbrio natural e a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos” (IGAM, 2012, p. 83), cuja observância foi, por exemplo, objeto de recomendação quando da Conferência Internacional sobre Água Doce, realizada em Bonn, Alemanha, em 2001, conforme anota Granziera (2014, p. 53), além de ser reconhecida pela Sociedade dos Engenheiros Civis dos Estados Unidos (SOLANES, 1998, p. 176).

No campo da decisão judicial sobre conflitos hídricos, Wedy (2020) enfatiza que ao decidirem demandas relacionadas com a água, os juízes devem ser conscientes da conexão que a água, como um recurso essencial para a vida humana e não humana, tem com o meio ambiente e com o uso da terra, evitando decidir casos isoladamente e sem que seja considerado o imperativo de justiça ecológica, de modo a afastar insuficiências e retrocessos e proteger a água como bem essencial aos ecossistemas.

Também sob o viés de integração entre as gestões hídrica e ambiental, há que se levar em conta que a Política Nacional do Meio Ambiente incluiu as águas entre os recursos ambientais (inc. V do art. 3º da Lei 6.938/1981), inclusive em uma posição de destaque, ao empregar o advérbio de modo “principalmente”, ao mencionar os recursos hídricos, por ocasião da definição da competência do Conselho Nacional de Meio Ambiente, para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais (inc. VII do art. 8º da Lei).

A propósito, Stanton (2012, p. 193) chama a atenção para o fato de como a natureza (e não especificamente os seres humanos) é possivelmente a maior “usuária” da água, já que dela dependem ecossistemas aquáticos em bom estado, capazes de suportar uma série de serviços ecossistêmicos, tais como a regulação climática e hidrológica, a distribuição e a produção primária de nutrientes, abrigo, criação e habitat para várias espécies, diluição e desintoxicação de resíduos e a mitigação de danos naturais, serviços estes que, por sua vez, oferecem benefícios cruciais para a manutenção da vida e do bem-estar dos seres humanos.

A partir de uma abordagem ecocêntrica, também é possível conjecturar em um conflito socioambiental, cujo objeto é o recurso hídrico, mas no qual o sujeito do direito seja a própria Natureza, possibilidade expressamente admitida pela Constituição do Equador.

Por sua vez, em uma perspectiva das relações de poder e dos conflitos relacionados aos recursos hídricos, Raffestin (1993, 231) enfatiza que a água deixou há muito de ser um “bem livre” (se é que algum dia o foi), para concluir que ela é um “trunfo”, sobretudo de natureza política, pois interessa ao conjunto de uma coletividade, tanto em grande escala, como na repartição das águas em zonas irrigadas, quanto em pequena escala, onde duas nações disputam entre si uma bacia hidrográfica.

Não por acaso, Granziera (2014, p. 16) questiona a utilidade da distinção entre *água* e *recursos hídricos*, apontando que tanto o Código de Águas quanto a atual Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos utilizaram indistintamente os dois termos.

É bem de ver que o próprio Pompeu (2011, p. 71), embora condenando o emprego da expressão *recurso hídrico* para designar o elemento água, acaba por admitir o uso do vocábulo *água* em ambas as acepções.

Assim, parece correto concluir que, nas situações em que água é examinada sob um viés teleológico, como sucede quando ela é objeto de um conflito submetido ao SINGREH, passa a constituir um recurso, para todos os fins, independentemente do seu aproveitamento econômico.

Por conseguinte, no mais das vezes, toda forma de gestão e regulação da água (e, por conseguinte, dos respectivos conflitos) partirá da premissa de ser ela um recurso, ou seja, da noção de um interesse finalístico sobre esse elemento, pois fundada no reconhecimento de relações sociais que são a gênese de pretensões e de comportamentos positivos ou negativos associados às demandas por seus diversos “usos”, enquanto bem capaz de satisfazer variadas necessidades, não apenas econômicas, como também culturais, religiosas, ecológicas etc.

#### *2.2.11.2 Crise da água – fonte dos conflitos*

A chamada “crise da água doce”, caracterizada pela crescente escassez da disponibilidade em ecossistemas aquáticos continentais, também tem como conhecidos elementos catalisadores o consumo excessivo dos recursos hídricos, marcado pelo crescimento da demanda e pelo alto grau de desperdício, bem como pela poluição provocada por atividades humanas, ensejando conflitos de interesses cada vez mais intensos entre usos e usuários da água (SETTI, 2001, p. 43; BARROS, 2005, p. 38; KHALFAN et al., 2007, p. 9; GRANZIERA, 2014, p. 14; OOSTERBEEK, 2012, p. 42).

Adicione-se o impacto sobre a questão hídrica decorrente das mudanças climáticas, já que a disponibilidade de água depende das chuvas, cujo padrão é afetado pelo aumento da temperatura, assim como da demanda, notadamente em períodos prolongados de calor (OSWALD SPRING, 2020; BANO e ARSHAD, 2018; CISNEROS, 2014).

Por sinal, estudos têm indicado que parte substancial do problema do aquecimento global reside mais nas grandes mudanças na hidrologia dele decorrentes, do que no incremento da temperatura isoladamente considerado (MARQUES, 2016, p. 135).

E mesmo pequenas mudanças no clima têm potencial para alterar radicalmente as vidas de bilhões de pessoas, seja por escassez de água, diminuições nas colheitas ou em decorrência

de distúrbios extremos, de modo que a questão hídrica é uma das maiores preocupações, senão a maior, no contexto das alterações climáticas (SCHIERMEIER, 2014, p. 11).

Quando dos períodos de cheias, agrava-se o problema da poluição difusa, com as descargas das chuvas e o carreamento de nutrientes (como fosfatos e nitratos, utilizados na agricultura) para os corpos hídricos (POWROSNEK et al., 2020; BARRAQUÉ, 1996).

Tudo isto acentua quaisquer crises de natureza hídrica, sejam as relacionadas à quantidade (escassez ou superabundância de água), sejam aquelas que dizem respeito à qualidade (poluição das águas).

Abordando especificamente a questão da quantidade de água disponível no Brasil, Pereira Júnior (2004, p. 3) pondera que, mesmo sendo o País com maior disponibilidade de recursos hídricos de superfície e subterrâneos gerados por precipitações atmosféricas sobre seu próprio território, há grande variação na disponibilidade de água em seu território, conforme a região considerada, sendo que a “Norte detém 68,5% dos recursos hídricos de superfície brasileiros, a Centro-Oeste 15,7%, a Sul 6,5%, a Sudeste 6,0% e a Nordeste 3,3%”.

Notadamente na Região Sudeste, ao menos em duas oportunidades recentes, a escassez hídrica mostrou seu potencial para gerar grandes crises, a primeira em 2001, conhecida como “crise do apagão”, em que a falta de água nos reservatórios das hidrelétricas acarretou sérios problemas para a geração de energia no País, e, mais recentemente, no ano de 2014, em que a severa estiagem, iniciada em 2013, acarretou a diminuição dos níveis de água em vários reservatórios utilizados pelos sistemas de abastecimento, a exemplo do sistema Cantareira, em São Paulo (DE CARLI, 2015, p. 74), gerando problemas na distribuição de água para o abastecimento urbano e um conflito de grandes proporções entre entes federados (CONJUR, 2015; PINTO, 2015).

Tratando da crise de abastecimento de água na cidade de São Paulo, Pinto-Coelho e Havens (2016, p. 163) não apenas mencionam as características climáticas da região – com concentração de chuvas no verão – e a forte estiagem em 2013, somada à fraca estação chuvosa em 2014, como concausas da escassez, mas chamam a atenção para os problemas relacionados à gestão dos recursos hídricos, a exemplo da falta de planejamento, da defasagem de dados de batimetria, das políticas públicas equivocadas, da não conclusão das obras de infraestrutura, a tempo e modo, além do uso indevido do solo, especialmente em determinadas partes das bacias de drenagem dos reservatórios do sistema Cantareira.

A questão hídrica também está entrelaçada com o problema da pobreza e das desigualdades sociais, de modo que a implementação das metas do milênio, lançadas pela ONU,

por meio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e, já agora, dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016), demandam significativo aumento na demanda de água doce em todo o planeta (PINTO-COELHO; HAVENS, 2016, p. 10/11) e, por conseguinte, dos conflitos.

Lado outro, os problemas de saneamento evidenciam que, quando mal gerida, a água também pode ser uma vilã, como sucede nos casos em que ela está relacionada à propagação de doenças e problemas de saúde pública (KHALFAN *et al.*, 2007, p. 6).

Com efeito, dois quintos da população mundial seguem vivendo sem acesso ao saneamento básico, com a água contaminada sendo uma das causas de 80% de todas as enfermidades e doenças ao redor de um mundo em que, a cada oito segundos, morre uma criança por beber água poluída e no qual metade dos leitos hospitalares está ocupada com pacientes com doenças propagadas pela água (BARLOW, 2009, p. 17).

A propósito, tratando das águas urbanas, Pinto-Coelho e Havens (2016, p. 154) chamam a atenção para o fato de que uma das maiores carências, em termos de desenvolvimento da humanidade, é justamente o relacionado ao saneamento básico. Com efeito, ainda mais grave que o desperdício, figura o problema da baixa ou má qualidade da água que é distribuída ou está disponível aos moradores das grandes cidades do mundo, responsável por mais de 80% das doenças que acometem moradores dessas áreas, principalmente em função de surtos de cólera, malária e diarreias.

O aprofundamento da crise da água coincide, assim, com o da crise ambiental (ou ecológica) (BARLOW, 2009, p. 15), em meio à qual se encontra o homem no século XXI, premido pela superpopulação, pela massificação das relações, pela prevalência de interesses econômicos em uma sociedade global, capitalista e de consumo, em que a demanda pelos recursos hídricos é crescente, em patamares inéditos na curta história da humanidade no planeta.

Esta situação coloca em destaque a noção de segurança hídrica – compreendida pela Global Water Partnership como a disponibilidade de uma quantidade e qualidade aceitável de água para saúde, meios de subsistência, ecossistemas e produção, com um nível aceitável de riscos relacionados à água para as pessoas, ambiente e economias (HALL, 2012, p. 2) – assim como para as exigências de uma gestão de alto nível, integrada e com a participação de usuários, visando a assegurar os usos múltiplos da água (TUNDISI, 2013, p. 226/227).

O gerenciamento da água, neste contexto, em que se revela cada vez mais ameaçada e escassa, nada mais é que o gerenciamento de conflitos relacionados aos recursos hídricos, uma



realidade atual, que tende a se agravar neste século, exigindo a cooperação entre Estados e nações nas bacias compartilhadas, bem como dos vários setores da sociedade, para a boa governança em todos os níveis (MAKENGO et al., 2021, p. 141).

### *2.2.11.3 Definição de conflito relacionado aos recursos hídricos*

Ao instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), regulamentando o inc. XIX do art. 21 da CF, a Lei Federal 9.433/1997 colocou os conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmago da PNRH e do SINGREH.

De fato, entre os objetivos do SINGREH expressamente declarados na referida norma, consta o de “arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos” (inc. II do art. 32 da Lei).

A preocupação com os conflitos também está exposta na disciplina do primeiro instrumento da PNRH, o plano de recursos hídricos, cujo conteúdo obrigatório deve contemplar a identificação de conflitos potenciais (inc. III do art. 6º da Lei).

Embora a referida Lei não defina os conflitos relacionados aos recursos hídricos, é possível inferir algumas premissas do texto normativo, a saber: (1º) a opção pela adoção de uma definição aberta dos conflitos hídricos, que não estão, portanto, adstritos a uma questão exclusivamente quantitativa ou distributiva da água (conflitos pela água), mas “relacionados aos recursos hídricos” (abordagem ampliativa); (2º) os conflitos potenciais são objeto de atenção da Lei, para a elaboração do plano, de sorte que, embora não retratando uma situação atual, demandam, desde que cogitados, alguma forma de gerenciamento.

A propósito da definição dos conflitos hídricos, interessante observar que em Minas Gerais, ao estabelecer normas e procedimentos para a regularização de uso de recursos hídricos de domínio do Estado, o Decreto Estadual 47.705/2019 propôs uma concepção, por assim dizer, objetiva (indiferente à percepção dos envolvidos), distributiva e aparentemente realista dos conflitos, eis que baseada na vazão outorgável, ou seja, na quantidade de água disponível:

Art. 6º – Para efeitos deste decreto, entende-se por conflito pelo uso dos recursos hídricos superficiais, a situação de indisponibilidade hídrica aferida pelo balanço hídrico de vazões outorgadas, em que a demanda pelo uso dos recursos hídricos de uma porção hidrográfica seja superior à vazão outorgável.

Neste sentido, é possível que o órgão ambiental constate a situação de conflito definida pelo Decreto no curso da concessão de uma outorga, mas sem que qualquer interessado haja requerido o reconhecimento do conflito ou deduzido uma pretensão perante o SINGREH, de

modo a evidenciar a existência da incompatibilidade entre essa sua pretensão e a de outro ou de outros sujeitos.

Diz-se ainda que a concepção da norma mineira é aparentemente realista, pois não necessariamente espelhará a realidade dos fatos, havendo uma miríade de possibilidades encontradas na bacia, a exemplo de: direitos de uso outorgados que não são exercidos pelos usuários; determinados usuários “permitindo” que outros usem o recurso, nos estritos limites de suas respectivas outorgas, sem disputá-lo; recursos usados de forma múltipla e integrada, a exemplo da utilização de recurso de forma intercalada; havendo, inclusive, a possibilidade de que os usos praticados superem os regularmente outorgados, ainda que pacificamente, etc.

O citado conceito normativo põe em destaque a possibilidade de se reconhecer uma determinada situação como conflituosa, quando ainda não haja conflito percebido pelos usuários, o que afasta as concepções antirrealista e mista de conflito referidas por Soler (2015), que pressupõem a sua percepção por pelo menos um dos interessados, ou ainda, a ideia defendida por Narain e Singh (2017), de que os conflitos referem-se a confrontos entre pessoas, grupos ou categorias de pessoas, em relação ao acesso a determinado recurso e a seu gerenciamento, variando desde uma leve tensão até a violência total.

Além disto, a ideia de constatação de um conflito exclusivamente a partir da vazão (volume) de água outorgável apresenta pelo menos dois problemas:

a) o primeiro, de ordem objetiva, consistente na subestimação das situações que envolvem a qualidade da água e outros aspectos (políticos, a exemplo dos que dizem respeito à governança, sociais, culturais etc.), apequenando a aptidão do SINGREH de dirimir, em tese, quaisquer conflitos relacionados com os recursos hídricos. De fato, ao atrelar a situação conflituosa à vazão disponível, reduz seu objeto tão somente aos conflitos “pela água”;

b) o segundo, de ordem subjetiva, ao limitar o reconhecimento dos conflitos hídricos aos casos envolvendo usuários, com isso também impedindo que situações conflituosas possam ser submetidas ao SINGREH por não usuários, o que desconsidera o fato de que o próprio sistema é também composto pelo poder público e pela sociedade civil, que também podem expor pretensões e resistências. Sob o enfoque subjetivo, essa concepção normativa também impede que seja cogitada a hipótese de tratamento dos conflitos hídricos a partir de abordagens biocêntricas e ecocêntricas, nas quais os animais não humanos e/ou a Natureza figurariam como sujeitos de direitos.

Essa tendência limitadora do entendimento de conflito hídrico também pode ser extraída de outros textos normativos, a exemplo da referência à identificação dos “conflitos entre usos e usuários” constante da Resolução CNRH 5/2000 (inc. I do art. 10).

Não obstante, Castro (2010, p. 192) explica como os conflitos hídricos exigem incorporar a dimensão social em sua análise, demandando “arranjos interdisciplinares que permitam identificar a interação entre os processos físico-naturais e sociais”, de forma que tais conflitos não seriam passíveis de explicação pela simples escassez de água ou por fatores como a aridez ou a pressão do crescimento urbano. Para demonstrar o caráter interdisciplinar dos conflitos hídricos, Castro apresenta um quadro exemplificativo, no qual dispõe diversos sujeitos epistêmicos, cujas perspectivas, por vezes divergentes, coexistem no estudo e explicação dos conflitos hídricos:

Quadro 1 - Conflito pela água e sujeitos epistêmicos

<b>Sujeito epistêmico</b>	<b>Racionalidade</b>	<b>Observáveis</b>	<b>Objeto a explicar</b>
Especialista na gestão da água (hidrólogos, engenheiros hidráulicos etc.)	Tecnocientífica	Indicadores quantitativos Condições e causas físico-naturais e técnicas Recursos hídricos	“O conflito pela água”
Especialista econômico/financeiro	Mercantil	Indicadores quantitativos Eficiência econômica Critérios de mercado	
Especialista institucional/administrativo	Político/administrativista	Sistemas de governabilidade da água Considerações políticas eleitorais e partidárias	
Especialista político	Política	Sistemas de governabilidade da água Considerações políticas eleitorais e partidárias	
Ecologista	Ecológica	Indicadores de sustentabilidade/insustentabilidade	
Científico social crítico	Sociopolítica	Configurações de poder Desigualdades estruturais e injustiça socioambiental Identidades sociais Línguas de valorização	

Fonte: CASTRO (2017)

No mesmo sentido, Ioris (2013, p. 335) destaca que o reconhecimento das avaliações multidimensionais da água ainda representa um desafio, inclusive para levar em conta vozes e epistemologias, como as dos grupos indígenas, que normalmente não são consideradas nas estruturas tradicionais de decisão. Ou, ainda, por considerar valores centrados em demandas estritamente antropocêntricas. Esse parece ser o caso, por exemplo, da definição em lei dos usos

prioritários – consumo humano e “dessedentação” animal – que exige interpretação sistemática na sua aplicação, sob pena de ensejar comportamentos contraditórios com a incumbência constitucional de preservação de processos e funções ecológicas essenciais e de proteção de espécies e de ecossistemas, conforme se examinará no tópico 4.6.

Voltando ao exemplo apresentado, do Decreto de Minas Gerais 47.705/2019, a abstração dos conflitos que não dizem respeito à quantidade de água outorgável é corroborada por outras de suas disposições, a exemplo das que limitam o conflito (e sua resolução, via outorga coletiva) aos usos consuntivos:

Art. 10 – Os usuários de recursos hídricos presentes nas áreas declaradas de conflito poderão se organizar coletivamente ou se associarem, para fins de obtenção de outorga coletiva de direito de uso de recursos hídricos, junto ao Igam.

Parágrafo único – A outorga coletiva de direito de uso de recursos hídricos de que trata o caput será solicitada por meio de processo único, o qual abrangerá os usos consuntivos de recursos hídricos superficiais presentes na área e passíveis de outorga. (...)

Art. 13 – Os usos não consuntivos de recursos hídricos situados na área de conflito, por não interferirem na disponibilidade hídrica da bacia hidrográfica, não serão contemplados no processo único de outorga coletiva e seguirão os trâmites legais regulares para obtenção de outorga de direito de uso de recursos hídricos.

Como se sabe, os usos são consuntivos, quando a água é captada em determinado local e não mais retorna a ele, mesmo que apenas em parte do volume total captado (a exemplo do abastecimento humano e da irrigação), ao passo que é considerado não consuntivo o uso que permite o retorno do recurso hídrico ao local de onde foi derivado (como sucede com a geração hidrelétrica e determinadas formas de recreação) (SETTI, 2001, p. 44).

Comentando a norma que regulava anteriormente a Declaração de Área de Conflito (DAC), Ribeiro et al. (2018) já haviam apontado que, a despeito das dificuldades para se avançar num modelo interdisciplinar capaz de alcançar uma descrição e caracterização geral dos conflitos, mostrava-se insuficiente a definição baseada tão somente no aspecto quantitativo, pois tais conflitos teriam também dimensões sociais e políticas próprias da gestão de recursos hídricos, notadamente em razão de seu caráter difuso, os quais podem “envolver perda significativa de qualidade de vida, risco de vida e/ou prejuízos para partes significativas de coletividades humanas e de ambientes aquáticos” (RIBEIRO et al., 2018, p. 350).

Assim, salientando que o conhecimento da dimensão social dos conflitos relacionados aos recursos hídricos é mínimo, quando comparado com os conhecimentos técnico-científicos sobre hidrologia, engenharia hidráulica etc., os autores evidenciam que os conflitos hídricos podem ser abordados a partir de pelo menos duas principais perspectivas: 1) o conflito

institucionalizado e positivado legalmente, cuja definição é atribuição do órgão público competente; 2) o conflito enquanto percepção social de diferentes atores, entidades e instâncias da sociedade (RIBEIRO et al., 2018, p. 358).

Com efeito, insista-se, há uma diferença entre conflitos pela água (espécie) e conflitos relacionados com os recursos hídricos (gênero), importando dizer que estes últimos nem sempre envolverão uma disputa pelo fornecimento de determinado volume de água, mas também tantas outras questões relacionadas com os recursos hídricos, como a sua disponibilidade em padrões de qualidade (inc. I do art. 2º da Lei 9.433/1997), à utilização racional e integrada dos recursos hídricos para desenvolvimento sustentável (inc. II do art. 2º da Lei), à prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (inc. III do art. 2º da Lei), entre outros.

Ainda acerca desta problemática conceitual, Vieira e Ribeiro (2015, p. 51-52) destacam duas abordagens identificadas na literatura sobre conflitos hídricos, a saber:

a) A primeira, conhecida como conflito de primeira ordem, ligando os conflitos hídricos à escassez de água, seja causada pela distribuição espaço-temporal heterogênea da água (relacionadas a regiões árida, semiárida, às secas periódicas etc.), seja motivada pela atividade humana que impacta os recursos hídricos (demandas crescentes, padrões inadequados de uso, poluição).

b) A segunda, ou conflito de segunda ordem, que considera mais do que a escassez de água, senão que os conflitos hídricos estão relacionados à governança da água, ou seja, ao conjunto de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos para o desenvolvimento e gerenciamento de recursos hídricos em diferentes níveis da sociedade, ou à escassez de recursos sociais, inclusive para superar a escassez de primeira ordem.

A propósito, as autoras explicam que, mesmo em um contexto de disponibilidade de água, o conflito pode ocorrer, de sorte que a eficácia das medidas de gestão para disciplinar o uso da água e resolver conflitos depende da capacidade da sociedade de mobilizar uma quantidade suficiente de recursos sociais, isto é, capacidade institucional, incentivos, desincentivos econômicos, adesão dos usuários etc. (VIEIRA; RIBEIRO, 2015, p. 51-52)

Registradas as considerações acima, há que se observar que a expressão referida na Lei 9.433/1997 – conflito relacionado com os recursos hídricos – é indiscutivelmente ampla e fluida, compatível com um conceito em franco desenvolvimento, que expressa uma condição complexa, essencialmente interdisciplinar.

Alie-se à plasticidade do conceito, as estratégias de descentralização e de participação social que são fundamento do SINGREH, segundo as quais o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser realizado pelos CBH, observadas suas peculiaridades e sua competência para, em primeira mão, decidir administrativamente os conflitos, para que se conclua que o conceito de conflitos relacionados com os recursos hídricos é de tal forma aberto, que somente se compraz com a fixação de balizas básicas.

Ou seja, considerando a relativa contemporaneidade das questões ambientais e, conforme se discutirá ao longo do trabalho, de gerenciamento integrado e interdisciplinar dos recursos hídricos, a tarefa de se chegar a uma definição do que seja um conflito relacionado com os recursos hídricos reside mais no trabalho de investigação das possibilidades de expansão do alcance da compreensão destes conflitos, do que na definição dos seus limites.

Neste contexto, considerando o que já se disse no item 2.2.10.2 sobre o conceito de conflito socioambiental, gênero ao qual pertence a espécie dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, arrisca-se defini-los aqui como uma relação de interdependência entre dois ou mais sujeitos, na qual pelo menos um deles percebe que seus objetivos a propósito de qualquer um dos aspectos relacionados com os recursos hídricos é incompatível com os interesses do outro, ou dos outros.

A par da definição de conflitos relacionados com os recursos hídricos, cabe ainda ponderar sobre a possibilidade desses conflitos serem gerenciados pelos órgãos do SINGREH, com a utilização dos instrumentos da PNRH, questão que será examinada no item 5.

#### 2.2.11.3.1 Conflitos hídricos endógenos e exógenos

Considerados os conflitos relacionados com os recursos hídricos, a partir da concepção de um sistema (SINGREH) que tem entre seus objetivos “arbitrá-los” administrativamente (art. 32, II, da Lei 9.433/1997), é também possível classificá-los em endógenos e exógenos.

Conforme se verá, a atividade de gerir os recursos hídricos é, *per se*, geradora de conflitos, sobretudo em razão do sistema ainda não estar totalmente implementado e em operação, seja nas suas estruturas fundamentais, os CBH, seja nos seus instrumentos.

Além disto, conforme observam Castro, Alvarenga e Magalhães Jr. (2005), a simples sobreposição entre a bacia hidrográfica, unidade de gestão para os recursos hídricos, e os recortes espaciais da gestão pública (Estados e municípios, p. ex.) incrementa a complexidade

da gestão dos territórios, envolve diversos (e novos) atores, em distintas escalas, e gera conflitos.

Vale dizer, a par de conflitos entre os vários usos possíveis dos recursos hídricos em razão de uma situação de escassez hídrica, por exemplo, pode haver conflito sobre a implementação e o funcionamento do SINGREH.

Neste contexto, é possível enunciar a existência de conflitos endógenos, criados no âmbito do SINGREH e relacionados com os recursos hídricos.

De fato, Ioris (2009, p. 820) destaca como a implementação da cobrança pelo uso da água monopolizou discussões, consumiu tempo e polarizou posicionamentos no âmbito do CBH do Rio Paraíba do Sul, o primeiro comitê a utilizar esse instrumento, ofuscando outros temas importantes, como as questões ambientais e sociais.

A morosidade e as dificuldades para a implementação dos instrumentos das políticas de recursos hídricos, em função de inúmeros conflitos travados, também foram apontadas por Castro, Alvarenga e Magalhães Jr. (2005, p. 48) como um desafio relacionado à implementação do SINGREH.

Em outro registro, Abers e Keck (2017, p. 198) descreveram como a composição do CBH PCJ foi uma questão especialmente conflituosa, com aproximadamente quarenta reuniões realizadas com grupos da sociedade civil e municípios, durante mais de dois anos.

Por outro lado, são exógenos os conflitos produzidos fora da estrutura do SINGREH, a exemplo dos conflitos entre os múltiplos usos.

A distinção entre conflitos exógenos e endógenos é relevante, enquanto um elemento de aferição da (in)eficiência do sistema de gerenciamento dos conflitos e por meio da comparação da energia e esforços dedicados ao tratamento de cada uma das categorias.

Com efeito, embora seja certo concluir que os conflitos relacionados aos recursos hídricos não estejam limitados às controvérsias sobre a distribuição da quantidade de água disponível em determinados espaços e períodos de tempo, bem como que conflitos no âmbito do SINGREH (endógenos) estejam entre as questões mais decisivas em matéria de gerenciamento dos recursos hídricos, a exemplo da definição da estrutura de governança do sistema (composição de um CBH etc.), parece bastante razoável concluir que a energia e esforços empregados nos conflitos endógenos não deveria superar, senão por breves períodos, aquela consumida com os conflitos exógenos, razão de existir do sistema.

Ou seja, a hipertrofia dos esforços para a atuação do sistema sobre os recursos endógenos somente se justificaria em períodos pontuais, como nos momentos de discussões sobre a implantação e estruturação de instrumentos, a exemplo da cobrança.

Assim, apesar de ser possível afirmar que algum grau de conflitualidade endógena seja uma condição inata ao SINGREH, é de se cogitar que a concentração das forças do sistema no gerenciamento de questões endógenas indica sua ineficiência e um desequilíbrio na aplicação de recursos e energia, inclusive retroalimentando a conflitualidade endógena e minando a utilização do sistema como um mecanismo apto a tratar todos os conflitos relacionados aos recursos hídricos.

### **3 SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS**

A instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) está prevista na CF de 1988, entre as competências da União, combinada com a possibilidade (poder-dever) de definição de critérios de outorga de direitos de uso da água (inc. XIX do art. 21 da CF).

A Constituição não menciona expressamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos, tampouco o funcionamento do SINGREH como um mecanismo do Poder Público para a resolução administrativa de tais conflitos.

Não obstante, é intuitiva a percepção segundo a qual, em uma realidade de concorrência entre uso múltiplos, a existência de um sistema de gerenciamento da água corresponderá a um mecanismo de gerenciamento dos conflitos, considerando os instrumentos de polícia administrativa colocados a sua disposição (a outorga da água é um deles, na modalidade consentimento de polícia).

Assim, fato é que, em 1997, a União exerceu sua competência constitucional e instituiu o SINGREH (art. 32 da Lei 9.433/1997), um sistema de gestão integrada do território, que tem por objetivos: (I) coordenar a gestão integrada das águas; (II) arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; (III) implementar a Política Nacional de



Recursos Hídricos<sup>2</sup>; (IV) planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e (V) promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

O Sistema é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, pelos CBH, pelos órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e pelas Agências de Água (art. 33 da Lei 9.433/1997).

O SINGREH foi indubitavelmente inspirado no modelo francês, tal como criado pela Lei francesa 64-1245, de 16 de dezembro de 1964, e posteriormente modificada pelas Leis 92-3/1992 e 2004-338/2004, cuja estrutura foi em boa parte replicada no Brasil, a exemplo: do comitê de bacia (*comité de bassin*), com sua composição tripartite, integrada pela sociedade civil (*représentants des régions et des collectivités locales*), usuários (*représentants des usagers*) e agentes públicos (*représentants désignés par l'Etat*) (art. 13 da Lei 64-1245/1964); das agências de bacia (*agences de bassin*), com a possibilidade de cobrança pelo uso dos recursos hídricos (art. 14 da Lei francesa de 1964); do Conselho Nacional (*comité national de l'eau*), com competência para definir as bacias e resolver as questões que envolvem mais de um comitê de bacia (art. 15 da citada Lei), entre outras características.

Necessário destacar que o modelo francês materializou uma iniciativa pioneira, sobretudo em um País de estrutura eminentemente centralizadora, sendo concebido em meio à então crescente preocupação com o meio ambiente, ante a constatação de não ser mais possível seguir simplesmente aumentando a oferta da água através da contínua busca por fontes cada vez mais distantes ou por meio de grandes obras hidráulicas, conforme preconizado pelo modelo da gestão hidráulica multifuncional, até então dominante, cujo maior exemplo foi o da *Tennessee Valley Authority*, levada a efeito pelo Presidente estadunidense Franklin Roosevelt, em 1933, após a Grande Depressão, como expressão da política do *New Deal*.

Assim, na França do final dos anos 1950, a necessidade de se partilhar um recurso disponível, mas limitado, gerindo as demandas, sem que o Estado tivesse de aumentar sua oferta, fez eclodir o modelo de gestão integrada e participativa da água, que, conforme esclarecido por Barraqué (2013, p. 257), pautou-se no princípio de subsidiariedade, concebido

---

<sup>2</sup> Cujos objetivos, por sua vez, são (I) assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; (II) a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; (III) a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais, nos termos do art. 2º da Lei.

pelo bispo Ketteler, na Alemanha, no fim do século XIX, segundo o qual a ação pública deve se dar no nível mais local possível, desde que as autoridades nele responsáveis sejam capazes de conduzi-la, admitindo-se que instâncias vizinhas, de mesmo nível territorial, possam ajudar as primeiras em suas ações, quando elas estiverem incapacitadas para agir. Ainda segundo o princípio da subsidiariedade, a ação de instâncias territoriais superiores somente se justificaria ante a incapacidade das instâncias locais e vizinhas para a implantação das ações requeridas.

Em 1992, o sistema francês passou por um segundo ponto de inflexão e, no clima que ensejou a declaração do Rio sobre o desenvolvimento sustentável e a conferência de Dublin sobre a gestão integrada dos recursos hídricos, foi aperfeiçoado pela Lei 92-3, de 3 de janeiro de 1992, ocasião em que:

- a) Consagrou o princípio do valor econômico da água;
- b) Destacou a importância dos planos diretores de desenvolvimento e gestão da água, como instrumentos reitores das decisões administrativas no gerenciamento da água, que devem levá-los em consideração e com eles serem compatíveis ou compatibilizadas.

Neste período, também foi produzida a Lei nº 95-101, de 2 de fevereiro de 1995, sobre a proteção ambiental.

O sistema francês também influenciou fortemente o modelo de gestão da água europeu, sobretudo a edição da Diretiva Quadro 2000/60/CE, que definiu regras destinadas a interromper a deterioração dos corpos hídricos da União Europeia (UE), visando alcançar o chamado “bom estado da água” nos rios, lagos e águas subterrâneas europeias, até 2015 (PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Com efeito, atribuindo responsabilidades às autoridades nacionais, a Diretiva Quadro 2000/60/CE dispôs sobre: (a) a identificação das bacias hidrográficas; (b) a designação de autoridades para gerirem essas bacias em conformidade com as regras da UE; (c) a análise das características de cada bacia hidrográfica, incluindo o impacto da atividade humana e uma análise econômica da utilização da água; (d) o controle do estado da água de cada bacia; (e) o registro das zonas protegidas, como as utilizadas para a água potável, que requerem especial atenção; (f) a elaboração e implementação de “planos de gestão de bacia hidrográfica”; (g) o fornecimento de informações e consulta ao público sobre os seus planos de gestão de bacia hidrográfica, entre outras medidas.

Não obstante e no que interessa ao presente estudo, é de se notar que o Sistema Francês não focou o tratamento de conflitos.

Com efeito, neste ponto, a legislação francesa apenas mencionou a possibilidade de os comitês serem “consultados” sobre os litígios que pudessem surgir entre as comunidades ou grupos interessados (art. 13 da Lei de 1964).

Conforme observou Barraqué (1996, p. 164) e contrariamente ao que sucedeu em outros países, os CBH franceses e suas agências não foram encarregados da polícia das águas, sendo que a investigação e apuração de infrações às leis de recursos hídricos foram atribuídas a outros agentes, responsáveis pelos mais diversos temas, como meio ambiente, agricultura, indústria, equipamentos, transportes, mar, saúde, defesa etc. (Lei 92-3, de 1992). A propósito, a Lei de 1964 já havia disposto sobre meios de imposição de comportamentos pelos órgãos de Estado e da Justiça (arts. 18 e ss.).

É legítimo concluir que a criação (e o mérito) das agências de águas francesas foi servir como um mecanismo adicional de financiamento, via cobrança pelo uso dos recursos hídricos), baseado no poluidor-usuário-pagador e nas taxas de água, de modo a propiciar a realização de obras de saneamento e para controle da poluição, como estações de tratamento de esgotos (RICHARD; RIEU, 2009).

Assim, ao replicar o Sistema Francês, mas versando sobre a “arbitragem” dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, o SINGREH acabou quedando em uma posição de ambiguidade, pois, atribuiu aos comitês a competência para atuação como primeira instância administrativa para decidir sobre os conflitos hídricos (art. 38, II), mas nada disse sobre os instrumentos necessários ao cumprimento dessas decisões (*enforcement*), *conditio sine qua non* para a disciplina de direitos e interesses, individuais e coletivos, do exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público (no caso, a outorga para o uso da água), regulação da prática ou abstenção de atos, que poderão versar sobre segurança (hídrica, p. ex.), higiene (que figura entre os uso prioritários da água), entre outros<sup>3</sup>.

Além disto, um dos desafios do SINGREH, assim como sucedeu (e ainda acontece) na França, está no reconhecimento da sua autoridade e na viabilidade da atuação por bacia, enquanto uma unidade de deliberação e ação que coexiste (e, por vezes, em concorre) com outras estruturas de poder político.

A propósito, após uma pesquisa de doze anos, que registrou a proliferação contínua dos CBH, “apesar da notável ausência de grandes realizações”, Abers e Keck (2017, p. 160)

---

<sup>3</sup> No Brasil, há um conceito para poder de polícia administrativa normatizado no art. 78 do CTN.

destacaram algumas das inúmeras dificuldades enfrentadas pelos comitês, que interessam ao estudo do tratamento administrativo dos conflitos hídricos:

(...) os comitês operavam sob um mandato legislativo frágil. Suas atribuições legais só tinham peso na medida em que as autoridades públicas as levavam em conta e lhes forneciam os meios para exercê-las. (...)

(...) Os municípios consideravam a gestão de bacia uma intromissão no controle local do uso do solo; o pessoal do órgão gestor estadual via os atores municipais como irremediavelmente provincianos. Grande parte do setor privado continuou acreditando que a reforma política da água era um esforço apenas parcialmente velado de aumentar impostos; os agricultores tinham certeza de que a cobrança iria arruiná-los; organizações civis, em geral, não tinham clareza sobre o que lhes estava sendo pedido e não sabiam se valia a pena gastar tempo com aquilo. Fora o mundo relativamente pequeno dos profissionais e daqueles diretamente afetados, o processo de reforma da política da água tinha pouquíssima visibilidade pública. Em outras palavras, para que pudessem desempenhar suas funções legais, os comitês de bacia hidrográfica precisavam tornar-se organizações confiáveis; precisavam usar as capacidades que conseguissem reunir para elaborar planos e realizar projetos com consequências que fizessem sentido para as pessoas e, assim, angariar o reconhecimento do público em geral. (ABERS; KECK, 2017, p. 160)

Vale dizer, o SINGREH não foi (e não é) assimilado pacificamente. Seu advento – aqui, como na França – encontra vigorosas forças em oposição e, mesmo quando não é este o caso, tem de operar contra a inércia dos sistemas estabelecidos pelos setores público e privado, inclusive tendo de lidar com conflitos endógenos, ainda antes de poder iniciar o cumprimento de suas atribuições normativas.

### 3.1 SOLUÇÃO, RESOLUÇÃO, TRANSFORMAÇÃO, GERENCIAMENTO, COMPOSIÇÃO OU TRATAMENTO DOS CONFLITOS?

Antes que se prossiga no exame da estrutura do SINGREH dedicada aos conflitos hídricos, cabe uma breve palavra sobre a (variada) terminologia empregada na literatura especializada e nos textos normativos de regência para denominar a atividade de dirimir conflitos.

De início, é de se considerar que a CF, já em seu Preâmbulo, baliza o Estado Democrático brasileiro nos ideais de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, optando pela utilização da expressão “solução pacífica das controvérsias”.

Ainda que se argumente que o Preâmbulo não tenha força vinculativa, é inegável sua influência sobre todo o texto constitucional e infraconstitucional, servindo como

direcionamento para sua interpretação e orientação geral (CLETER, 2018, p. 59; CUNHA e ROSA, 2014, p. 178).

Fato é que, além do preâmbulo, o inc. VII do art. 4º da CF também preconiza a “solução pacífica dos conflitos” como um princípio da República Federativa do Brasil em suas relações internacionais, além dos princípios da defesa da paz (inc. VI do mesmo artigo) e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inc. IX).

Portanto, o texto constitucional utiliza “conflitos” e “controvérsias” como sinônimos e oferece uma base segura para a utilização do termo “solução” (pacífica), como abordagem adequada para o tratamento dos conflitos. Noutro sentido, razoável concluir que a Constituição de 1988 identifica, nos desdobramentos violentos, um aspecto negativo dos conflitos.

Discutindo como e quando um conflito pode ser considerado como “solucionado”, Soler (2015, p. 826) conjectura que isto somente se daria quando: (a) desaparece a percepção de incompatibilidade dos objetivos e os fatos da realidade não mais os sustentam; (b) os atores podem conseguir seus objetivos com independência de outras pessoas e assim é como percebem os fatos.

Ainda segundo o autor, estas duas hipóteses poderiam se desenvolver na forma de uma “finalização por dissolução”, quando desaparecem ou se modificam os elementos que conformavam o conflito, ou por “finalização por resolução”, quando, sem que haja modificação dos elementos do conflito, há a consecução de uma solução da incompatibilidade, a exemplo de um acordo.

Sem embargo da terminologia acima, a ideia de uma solução (final) do conflito parece mais adequada àqueles que são esporádicos, não se prolongando no tempo.

Sucedem que os conflitos relacionados com os recursos hídricos, por dizerem respeito à concorrência de usos múltiplos da água e a questões de governança e gerenciamento dos recursos, estão geralmente relacionados à ideia de permanência, em algum grau, da divergência de interesses, não combinando com a percepção de um desfecho definitivo ou de uma conclusão estática.

Nesta linha, embora admitindo que o termo “resolução” seja o mais conhecido e aceito nos círculos acadêmicos e políticos dominantes sobre a teoria dos conflitos, Lederach (2012) explora a característica duradoura de determinados conflitos e sugere a utilização do termo “transformação”, considerando-o mais acurado para designar esforços de mudança construtiva dos conflitos, que incluam, além da resolução de problemas específicos e pontuais, as relações duradouras, sem transmitir a ideia subjacente ao termo “resolução”, de que haveria uma

tentativa de se livrar do conflito, enquanto as pessoas ainda estão levantando questões importantes e legítimas acerca dos fatos envolvidos (LEDERACH, 2012, p. 15).

Assim, Lederach propõe a “transformação” como a busca pela criação de uma estrutura capaz de tratar vários aspectos de uma relação, a partir da compreensão do conflito como uma questão dinâmica e contínua dos relacionamentos humanos, marcado por ciclos de enchentes e vazantes, metáfora muito adequada ao conhecimento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Não obstante prefira o termo “transformação de conflitos”, Lederach (2012) também menciona o emprego corrente entre os profissionais que lidam com conflitos do termo “gerenciamento”.

Também reconhecendo que nem sempre é possível “resolver” (com o sentido de extinguir) o conflito, tampouco o que chama de “salutar transformação”, Tartuce (2018, p. 31-32) prefere o termo “composição”, a indicar a reorganização e a estruturação da situação controvertida em uma nova disposição, em cuja formulação participem os envolvidos.

Sem desconsiderar a terminologia constitucional – “solução” – ou a já consagrada pela doutrina especializada em conflitos – “resolução” – tampouco a mensagem transmitida pelo termo “transformação”, como um ideal de contínua maximização do potencial dos conflitos para mudanças positivas, a opção neste trabalho será pela utilização dos termos “composição”, “tratamento” e “gerenciamento” dos conflitos, como sinônimos, sendo esta última expressão uma defluência da concepção de um Sistema Nacional de *Gerenciamento* dos Recursos Hídricos (SINGREH), bem como em razão do fato que as relações e conflitos subjacentes manifestam-se em interações cíclicas, épocas, estações, episódios e repetições, muitas vezes associadas ao ciclo hidrológico, demandando providências de curto prazo, como a distribuição de determinada quantidade de água disponível em certo período, mas também de longo prazo, a exemplo da identificação de conflitos potenciais e da criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

### 3.2 A COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DO SINGREH PARA “ARBITRAR” ADMINISTRATIVAMENTE OS CONFLITOS RELACIONADOS COM OS RECURSOS HÍDRICOS

Delimitada a ideia de tratamento administrativo dos conflitos hídricos e considerando que, conforme visto no item 2.2.11, a noção de conflito relacionado com os recursos hídricos não está adstrita à quantidade e à distribuição da água disponível entre os usuários, também se mostra necessário definir o alcance da competência do SINGREH para “arbitrá-los administrativamente”.

Afinal, haveria a Lei 9.433/1997 sinalizado uma opção normativa pelo método da arbitragem como sendo o único disponível (ou o mais adequado) ao tratamento de todos os conflitos relacionados aos recursos hídricos?

Oliveira et al. (2016, p. 158) sustentam que sim, que a arbitragem seria o método adequado para “resolver os milhares de conflitos envolvendo uso inadequado, poluição em larga escala, cobrança pelo uso da água, enfim, todos os problemas envolvendo esse recurso natural, que é vital ao homem, em todos os sentidos”, por ser um meio disponível aos litigantes que buscam celeridade e economia, sem a necessidade de observância de formas solenes de julgamento, e com a possibilidade de escolha livre da norma jurídica aplicável pelos árbitros, especialistas renomados, chegando a afirmar que “num futuro haverá a adoção da arbitragem para a maioria dos casos, diante da eficiência que se comprovará a toda a sociedade” (OLIVEIRA; ZANQUIM JUNIOR; BATTISTELLO ESPÍNDOLA, 2016, p. 159).

Não obstante, o citado autor reconhece a existência de obstáculos à utilização generalizada da arbitragem, a exemplo da previsão de utilização desse método para os casos envolvendo interesses patrimoniais e disponíveis – para o quê sugere uma alteração na Lei de 9.307/1996 (Lei da Arbitragem) (OLIVEIRA, 2016, p. 159).

Quanto à necessidade de um compromisso arbitral, o citado autor já havia considerado, em trabalho anterior, que os CBH deveriam “intervir junto ao possível demandado com a finalidade de buscar o seu consentimento”, mediante um tribunal arbitral criado em seu seio (OLIVEIRA, 2012).

Verdade seja dita: os conflitos relacionados aos recursos hídricos não raro envolverão direitos e interesses extrapatrimoniais e indisponíveis, inclusive em razão da água ser um bem inalienável (art. 18 da Lei 9.433/1997), ainda que seja dotada de valor econômico (na forma do

inc. II do art. 1º da Lei), muitas vezes associados a direitos fundamentais, consoante exposto nos itens 2.2.7 e 4.3, respectivamente.

Vale lembrar que, a par da restrição contida no art. 1º da Lei da Arbitragem quanto à utilização do método somente em litígios sobre direitos patrimoniais e disponíveis, o Código Civil também vedou o compromisso para solução de questões que não tenham caráter estritamente patrimonial (art. 852).

De fato, mesmo quando a Administração Pública é a interessada na utilização da arbitragem para dirimir conflitos, ela somente pode fazê-lo quanto aos conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis (§1º do art. 1º da Lei 9.307/1996).

Além disto, mirando especificamente na questão da escolha dos árbitros, necessário considerar que a arbitragem é, em essência, um método de composição privado mediante o qual os interessados, de comum acordo, definem a escolha por um árbitro da sua confiança para decidir sobre o conflito, circunstância que não corresponde à previsão de mecanismos de polícia administrativa, como sucede com as competências dos CBH, que impõem à Administração um *pode-dever*, a ser prestado de forma impessoal e cuja realização não pode estar totalmente subordinada a um instrumento contratual das partes (vide itens 4.7 e 5.5).

Então, é legítimo concluir que a competência dos órgãos do SINGREH para “arbitrar” os conflitos hídricos, notadamente dos CBH, não deve ser lida ao pé da letra, como uma opção pelo método da arbitragem, tampouco como uma opção preferencial por este método, ao menos tal como definido pela Lei 9.307/1996, que disciplina a arbitragem.

A propósito, Machado (2013, p. 576) destaca que, embora a Lei 9.433/1997 tenha usado o termo “arbitrar”, não se trata de arbitragem.

Com efeito, parece muito mais lógico interpretar a inserção do termo “arbitrar” como um equivalente dos verbos *dirimir*, *tratar*, *compor* ou *gerenciar* os conflitos (a propósito, vide item 3.1), do que como uma opção pela utilização solitária do método formal da arbitragem.

Em verdade, muito mais interessante e útil ao efetivo gerenciamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos é a mudança da concepção na utilização dos métodos de tratamento de conflitos, deixando de lado a noção de um único método ideal, para permitir o reconhecimento e aplicação de um conjunto de mecanismos processuais e canais disponíveis, nos mais variados contextos, inclusive de forma combinada, constituindo, na definição de Faleck (2018), um menu de portas disponíveis para aplicação em cada caso, o que espelharia a própria diversidade dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.



### 3.3 O SINGREH COMO ESTRUTURA-PROCESSO E UMA TECNOLOGIA SOCIAL PARA O GERENCIAMENTO DOS CONFLITOS HÍDRICOS

Embora, conforme já mencionado, a CF não haja referido os conflitos relacionados aos recursos hídricos ao conceber o SINGREH (inc. XIX do art. 21 da CF), é intuitiva a vocação do sistema como um arranjo, de caráter permanente, voltado ao gerenciamento desses conflitos.

De fato, muito além de estritas questões de limnologia ou de hidrologia, os conflitos relacionados aos recursos hídricos tratam de relações sociais e de poder, contexto no qual o desenho do SINGREH revela potencial para o desenvolvimento do que se convencionou chamar tecnologia social, capaz de: produzir conhecimento especializado; estabelecer e transformar a governança, com base em uma expertise científica e balizada em procedimentos administrativos (LEIBETSEDER, 2011).

O sistema tem como notas distintivas os ideais de participação, empoderamento e autogestão por seus usuários na solução de problemas e configuração das relações sobre os recursos hídricos, características que também são associadas à ideia de tecnologia social (JESUS; COSTA, 2013).

Assim, o SINGREH apresenta-se como uma estrutura apta, em princípio, a manter uma forma ao longo do tempo (um propósito linear), ainda que sem rigidez estrutural (adaptabilidade circular) (WHEATLEY, 2006, p. 17), servindo como plataforma para a geração de um processo que crie soluções para problemas de curto prazo e, ao mesmo tempo, opere mudanças construtivas de longo prazo nas relações e nos níveis dos conflitos (LEDERACH, 2012, p. 61/62).

Como estrutura-processo, o SINGREH deve estar disponível para todos, indistintamente (isonomia), como uma base racional voltada ao tratamento adequado dos conflitos relacionados com os recursos hídricos na esfera administrativa.

### 3.4 INTEGRANTES DA ESTRUTURA DO SINGREH

#### 3.4.1 Conselho Nacional de Recursos Hídricos

No cume da estrutura do SINGREH está o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que, segundo Granziera (2014, p. 156) é órgão da Administração Pública direta, no âmbito da Administração Pública Federal.

Compete ao Conselho: (a) promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; (b) arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; (c) deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; (d) sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos CBHs; (e) analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; (f) estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; (g) aprovar propostas de instituição dos CBH e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; (h) aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e acompanhar sua execução, determinando providências necessárias ao cumprimento de suas metas; (i) estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso; (j) zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB); (k) estabelecer diretrizes para implementação da PNSB, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); e (l) apreciar o Relatório de Segurança de Barragens, fazendo, se necessário, recomendações para melhoria da segurança das obras, bem como encaminhá-lo ao Congresso Nacional (art. 35 da Lei 9.433/1997).

Com a competência para arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, o CNRH protagoniza uma função administrativa com nítido caráter nacional, de harmonização e de uniformização da atuação do SINGREH, de modo a manter a unidade e a segurança do sistema, tratando sobretudo dos conflitos havidos no próprio sistema (conflitos endógenos, referidos no item 2.2.11.3.1).

Neste caso específico, a expressão “última instância” bem poderia haver sido substituída por “única instância”, já que, especificamente sobre o conflito entre Conselhos Estaduais, não haverá decisão administrativa por outra instância, sendo certo que não cabe a um Conselho Estadual decidir sobre matéria a cargo de outro. O CNRH será o primeiro a conhecer e a decidir sobre estes conflitos e, ao menos no âmbito administrativo, não haverá autoridade competente para revisar suas decisões.

Esta competência foi disciplinada pelo CNRH por meio da Resolução 93, de 5 de novembro de 2008, segundo a qual, ocorrendo decisões conflitantes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos relativamente a um mesmo assunto, qualquer um dos Conselhos envolvidos poderá solicitar o “arbitramento” pelo CNRH sobre esse conflito, cuja decisão final será prolatada na forma de uma resolução emitida por seu Plenário, que poderá indicar medidas e condições a serem observadas pelos respectivos Conselhos, devendo ser pautada nos fundamentos, objetivos e diretrizes gerais da Lei 9.433/1997.

Nos termos do art. 8º da Resolução CNRH 93/2008, aplicam-se ao procedimento de “arbitramento” dos conflitos entre Conselhos Estaduais as disposições da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, com todos seus princípios, entre os quais a motivação, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (art. 2º da Lei).

Observe-se que a competência para arbitrar os conflitos entre os Conselhos Estaduais é distinta da prevista no parágrafo único do art. 38 da Lei 9.433/1997, segundo a qual, das decisões dos CBH, caberá recurso ao CNRH ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência. Neste último caso, poderão ser tratados conflitos endógenos e exógenos e, se o caso envolver corpo hídrico de domínio dos Estados, os respectivos Conselhos Estaduais serão, via de regra, a última instância administrativa.

Se, por outro lado, o corpo hídrico for de domínio da União, o CNRH atuará como única instância recursal administrativa, em função da conotação precipuamente federal, mas não nacional, desta competência.

O CNRH possui uma Secretaria-Executiva, nos termos do art. 46 da Lei 9.433/1997, com a missão de: (a) prestar-lhe apoio administrativo, técnico e financeiro; (b) instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos CBHs; (c) elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação CNRH.

É bem de ver que a interação da Política de Recursos Hídricos com os demais planejamentos está especificada na primeira competência do Conselho Nacional (I do art. 35 da Lei 9.433/1997), caracterizando típica atividade de gestão integrada do território, que visa à compatibilização das várias políticas públicas relacionadas com os recursos hídricos, a exemplo das políticas de meio ambiente, ocupação do solo, agricultura, saneamento básico, resíduos sólidos etc., todas objeto de leis específicas, mas que, muitas vezes, incidem sobre o mesmo território, a bacia hidrográfica, demandando coordenação, sob pena de comprometimento da eficácia das políticas (GRANZIERA, 2014, p. 156).

A composição originalmente concebida pela Lei 9.433/1997 para o CNRH definia uma interessante estratégia de promoção desta necessária interação e articulação, ao estabelecer que o Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal seria seu Presidente nato, bem como a atuação, como Secretário Executivo do colegiado, do titular do órgão responsável pela gestão dos recursos hídricos na estrutura daquele Ministério.

Entretanto, mais recentemente, alterações introduzidas pela Lei 13.844/2019 nos art. 36 e 46 da Lei 9.433/1997, estabeleceram novas presidência e secretaria-executiva para o CNRH, que agora cabem ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional e ao titular do órgão responsável pela gestão dos recursos hídricos integrante da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional, respectivamente, indicando a consagração de uma opção pelo distanciamento da pauta ambiental na PNRH, preterida pela adoção de uma pauta desenvolvimentista.

A ideia de uma pauta desenvolvimentista (ou neodesenvolvimentista) equipara, em teoria, as ambições econômicas aos interesses ambientais e, na prática, acarreta invariavelmente a prevalência do desenvolvimento econômico sobre as necessidades do meio ambiente (OLIVEIRA; BOMFIM, 2020, p. 16).

Certo é que, independentemente das referidas alterações na presidência e na secretaria-executiva do CNRH e conforme há muito alertado por Caubet (2000, p. 180), o Conselho foi “concebido e definido pelo governo federal e para ele”.

Sendo assim, o CNRH acaba operando como um ponto de inflexão quanto aos fundamentos de descentralização e participação da PNRH.

De fato, no CNRH, o número de representantes do Poder Executivo Federal pode constituir a maioria, observada a limitação da metade mais um do total dos seus membros (parágrafo único do art. 34 da Lei 9.433/1997).

Além disto, a estrutura, composição e funcionamento do Conselho, objeto de disciplina do Decreto Federal 10.000, de 3 de setembro de 2019 (e que sucedeu os Decretos 4.613/2003 e 2.612/1998), deixam evidente que a palavra final das questões ali postas está a cargo do Poder Público, via Administração Pública direta (ou seja, em sua versão centralizadora), e dos grandes usuários, que superam em número os representantes da sociedade civil.

Na prática, a participação social fica em segundo plano.

Com efeito, o CNRH é composto por: 19 (dezenove) representantes de variados ministérios do governo federal; 9 (nove) dos Conselhos Estaduais; 6 (seis) dos usuários; e apenas 3 (três) das organizações da sociedade civil (art. 3º do Decreto 10.000/2019).

### **3.4.2 Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)**

Nos termos do art. 33, I-A, da Lei 9.433/1997, o SINGREH também é integrado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico<sup>4</sup>, autarquia sob regime especial, com a finalidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos em sua esfera de atribuições (art. 3º da Lei 9.984/2000).

Barroso (2002, p. 121) explica que o regime especial significa que as agências têm autonomia funcional, administrativa e financeira, bem como que a investidura de seus dirigentes é caracterizada pela estabilidade durante os respectivos mandatos, de modo que estas autarquias fiquem preservadas de ingerências externas inadequadas.

Não obstante, toda agência está vinculada a algum setor da Administração Pública direta (§1º do art. 3º da Lei 13.848/2019).

No caso da ANA, até a edição da Medida Provisória nº 870/2019, o vínculo era com o MMA, uma estratégia de integração das políticas ambiental e de recursos hídricos, mas que acabou sendo abandonada, em razão de uma guinada política, rumo a uma abordagem desenvolvimentista, com sua vinculação ao Ministério do Desenvolvimento Regional, a exemplo do que sucedeu com o CNRH (cf. comentário no item 3.4.1).

Com o advento do chamado Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), as competências da ANA foram modificadas e se ampliaram bastante, inclusive no campo da produção normativa.

---

<sup>4</sup> Com as alterações introduzidas no ordenamento pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 – Novo Marco Legal do Saneamento – a ANA passou a se chamar Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

Entre as competências atinentes ao gerenciamento dos recursos hídricos e, por que não dizer, dos conflitos com eles relacionados, cabe à ANA, nos termos do art. 4º da Lei 9.984/2000:

- I – supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;
- II – disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos; (...)
- IV – outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º;
- V - fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;
- VI - elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei no 9.433, de 1997;
- VII – estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;
- VIII – implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;
- IX – arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997;
- X – planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;
- XI - promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;
- XII – definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas; (...)
- XIV - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; (...)
- XVI - prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;
- XVII – propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos.
- XVIII - participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação.
- XIX - regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditoria de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes. (...)
- XXIII - declarar a situação crítica de escassez quantitativa ou qualitativa de recursos hídricos nos corpos hídricos que impacte o atendimento aos usos múltiplos localizados em rios de domínio da União, por prazo determinado, com base em estudos e dados de monitoramento, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, quando houver; e

XXIV - estabelecer e fiscalizar o cumprimento de regras de uso da água, a fim de assegurar os usos múltiplos durante a vigência da declaração de situação crítica de escassez de recursos hídricos a que se refere o inciso XXIII do caput deste artigo.

É bem de ver que desde sua criação, a ANA é encarregada da supervisão, controle e avaliação de ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos, inclusive com poder normativo para a disciplina da implementação, operacionalização, controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (inc. I e II do art. 4º).

Sem embargo, as alterações inseridas pela Lei 14.026/2020 explicitaram competências que podem ser associadas especificamente ao gerenciamento dos conflitos, como sucede com a possibilidade de declaração de situação de escassez quantitativa ou qualitativa de recursos hídricos que ameace o atendimento dos usos múltiplos e com a fiscalização de regras para assegurar estes usos durante a vigência da situação de escassez, que é identificada pela doutrina como geradora de conflitos (GRANZIERA, 2014, p. 14; ARTAXO, 2014, p. 15/20; FRASSON, 2018, p. 129).

Demais disso, a Lei 14.026/2020 também introduziu a possibilidade da ANA disponibilizar, em caráter voluntário e com sujeição à concordância entre as partes, ação mediadora ou arbitral nos conflitos que envolvam titulares, agências reguladoras ou prestadores de serviços públicos de saneamento básico (art. 4º-A, §5º, da Lei 9.984/2000).

Embora prevista em dispositivo voltado à competência da ANA de regulação dos serviços públicos de saneamento básico, nada impede que essa possibilidade seja utilizada para a consecução dos objetivos do SINGREH de gerenciamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos (inc. II do art. 32 da Lei 9.433/1997).

Sem embargo da possibilidade da atuação da ANA no gerenciamento dos recursos hídricos, desde sua criação, e, portanto, sobre os conflitos com eles relacionados, somente em 2020 a ANA disciplinou, via Resolução (n. 46, de 26 de outubro de 2020), um mecanismo para o estabelecimento de limites, regras e condições de uso dos recursos hídricos e de operação de reservatórios em corpos hídricos de domínio da União que estejam em condição crítica de comprometimento hídrico, o chamado Termo de Alocação de Água.

Segundo a aludida norma, entende-se como um “sistema hídrico crítico” aquele cujos corpos hídricos não sejam capazes de atender a totalidade das demandas a ele associadas (art. 1º, §1º, da Resolução 46/2020). A norma não utilizou a consagrada terminologia: bacia.

Na prática, uma vez firmado o termo de alocação, os usos, as condições de operação dos reservatórios e as outorgas de direito de uso de recursos hídricos anteriormente emitidas pela ANA ficam a ele automaticamente submetidas (art. 1º, § 2º, da Resolução).

O termo de alocação é precedido de reunião pública, que pode se dar por meio de videoconferência, sinal do tempo em que a norma foi editada, em plena pandemia do vírus SARS-CoV-2, mas que pode comprometer a plena participação da sociedade civil, sendo necessário sempre aquilatar a possibilidade de realização presencial, senão de uma forma híbrida de reunião.

Ainda segundo Resolução ANA 46/2020, à referida reunião pública devem ser convidados os órgãos outorgantes, os operadores da infraestrutura hídrica, o comitê da bacia, quando houver, e os diretamente interessados pelos usos das águas no respectivo “sistema hídrico” (§1º do art. 3º da Resolução ANA 46/2020).

Nos moldes da norma, o convite para a reunião pública será emitido pela ANA ou órgão regulador do uso dos recursos hídricos do Estado onde se encontra o “sistema hídrico” em questão, desde que devidamente articulado com a ANA, e divulgado no sítio eletrônico da agência, com o prazo mínimo de 5 (cinco) dias úteis anteriores à realização do ato, juntamente com estudos, dados e material técnico que fundamentem as propostas de alocação de água.

Na reunião, entre outras deliberações, deve ser designada uma Comissão de Acompanhamento da Alocação de Água, composta por representantes dos usuários, das comunidades e de outros presentes à reunião (§6º do art. 3º da Resolução), mas, frise-se, a aprovação do Termo de Alocação de Água é reservada à ANA, em ato do Superintendente de Regulação ou do Superintendente Adjunto de Regulação, sem prejuízo da possibilidade da sua avocação pela Diretoria Colegiada da agência (art. 3º, §3º, c/c art. 4º e parágrafo único, da Resolução).

A proposta da Resolução parece indicar na direção da possibilidade de construção de um consenso quanto à alocação de água, com definição dos limites, regras e condições de uso de recursos hídricos e de operação de reservatórios no “sistema hídrico”, mediante o Termo de Alocação, aprovado pela ANA.

Em reforço, a referida Resolução estabelece um mecanismo de comando e controle, ao dispor que o descumprimento dos limites, regras e condições definidos no termo de alocação sujeita os usuários de recursos hídricos às penalidades previstas na Lei 9.433/1997 ou em legislação complementar.



Vale lembrar que a Lei 9.433/1997 tipifica, como infração administrativa das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, a conduta de infringir normas estabelecidas no seu regulamento, assim como em regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes (art. 49, VII, da Lei 9.433/1997).

Duas questões devem ser levantadas aqui quanto aos comitês: a primeira, a depreciação do seu papel original, tal como concebido pela Lei 9.433/1997, de instância administrativa fundamental no gerenciamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos em uma bacia, já que, na dinâmica da Resolução, é tratado como apenas mais um dos vários possíveis convidados da reunião em que se definirá o Termo de Alocação de Água para cada um dos interessados; a segunda, contida na utilização da expressão “quando houver” (o comitê) do §1º do art. 3º da Resolução ANA 46/2020, que é a constatação do fato de que, passados mais de 20 anos do advento da Lei 9.433/1997, muitas bacias ainda não possuem seus comitês devidamente constituídos e atuantes.

Este contexto, de evidente preterição da gestão descentralizada, a cargo dos CBH, e que dá lugar a uma gestão central da ANA na condução e definição dos usos a serem mantidos em tempos de escassez (e, portanto, no tratamento dos conflitos) nos rios federais, denota as dificuldades experimentadas pelo SINGREH na implementação das suas estruturas e na fidelidade aos fundamentos estipulados no art. 1º da Lei 9.433/1997.

Em outra Resolução da ANA, de n. 77, de 1º de junho de 2021, na qual foi declarada a situação crítica de escassez quantitativa dos recursos hídricos na Bacia do Paraná, fica claro que a decisão da agência quanto à alocação da água não dependerá necessariamente do êxito na construção do consenso entre os presentes na reunião de alocação, já que, segundo constou desta última norma, a fim de assegurar os usos múltiplos, a ANA poderá definir condições transitórias para a operação de reservatórios ou sistemas hídricos específicos, inclusive alterando temporariamente condições definidas em outorgas de direito de uso de recursos hídricos ou, ainda, emitindo atos específicos para o estabelecimento de outras regras de uso da água (art. 2º da Resolução ANA 77/2021).

Fato é que o avanço da ANA no campo do estabelecimento e fiscalização, via decisões administrativas, de regras de uso da água para assegurar os usos múltiplos durante a vigência de situações de escassez de recursos hídricos, ainda que possa propiciar um mecanismo de gerenciamento dos conflitos, destaca, por outro lado, o fracasso das suas atividades no estímulo e apoio às iniciativas voltadas à criação de Comitês de Bacia Hidrográfica.

### 3.4.3 Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal

Nos Estados e no Distrito Federal, considerando seu domínio sobre as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito em seus territórios (art. 26, I, da CF), Conselhos de Recursos Hídricos Estaduais e Distrital devem atuar de forma similar à do CNRH.

É bem de ver que as composições dos Conselhos Estaduais e Distrital não estão dispostas no texto da Lei Federal 9.433/1997, considerando a autonomia dos Estados e do Distrito Federal para definirem regras próprias (art. 18 da CF), desde que assegurada a arquitetura básica traçada pela Lei Federal, a exemplo da gestão participativa e democrática, dado o caráter de norma geral da Lei 9.433/1997 (MACHADO, 2013, p. 568).

A despeito da competência privativa da União para legislar sobre águas (inc. IV do art. 22 da CF), saliente-se que a doutrina reconhece a competência dos Estados para editar leis sobre a matéria, traçando normas administrativas sobre as águas que estão em seu domínio e suplementando a legislação federal, naquilo que for necessário (POMPEU, 2011, p. 50/54; ANTUNES, 2010, p. 724; GRANZIERA, 2009, p. 189/190; BARTH, 1999, p. 572), sem prejuízo da competência concorrente sobre recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição, florestas, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo, responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor histórico, turístico e paisagístico, defesa da saúde, entre outros temas correlatos com o gerenciamento de águas (incs. VI, VII, VIII e XII, do art. 24 da CF).

No âmbito do tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, os Conselhos Estaduais terão papel decisivo, funcionando como a instância recursal para as decisões proferidas pelos comitês de bacia hidrográfica (parágrafo único do art. 38 da Lei 9.433/1997).

Conforme mencionado acima (item 3.4.1), via de regra os Conselhos Estaduais serão a última instância administrativa para o tratamento dos conflitos nos corpos hídricos de domínio dos Estados, ressalvada a competência de uniformização e de manutenção da integridade do SINGREH a cargo do CNRH, dirimindo, como última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais (inc. II do art. 35 da Lei 9.433/1997).

### 3.4.4 Comitês de Bacia Hidrográfica

Em tese, o SINGREH foi concebido para funcionar de baixo para cima (*bottom-up approach*), ou seja, a partir dos CBH, órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, que seriam o coração de todo o sistema.

Não por acaso, muitos estudiosos identificam os CBH pelo epíteto de “Parlamento das Águas”, palco adequado à exposição de posições divergentes, visando à construção de soluções inovadoras, de forma democrática (MATOS et al., 2019; MILARÉ, 2004, p. 600).

Assim, o CBH consubstancia o que se pode chamar, na expressão de Abers e Keck (2017, p. 175), uma complexa “ecologia institucional”, que visa ao compartilhamento de informações para o tratamento de conflitos e para a geração de consensos sobre o que fazer para maximizar a alocação e a proteção dos recursos hídricos.

A criação de um CBH é um procedimento complexo, tratado como uma faculdade pela Resolução CNRH 5, de 10 de abril de 2000.

Isto significa, segundo o regime da citada Resolução, que, a despeito de haver sido editada sob a égide da Lei 9.433/1997, as bacias hidrográficas são inicialmente consideradas como unidades de planejamento que não possuem um CBH instituído.

Noutras palavras, a regra é de ausência de comitês nas bacias, não havendo na Resolução a obrigação da União ou dos Estados instituírem os CBH.

Muito pelo contrário. Segundo a disciplina da Resolução, a criação de um CBH ocorrerá somente após uma proposição formulada por determinados legitimados e uma série de condições, entre as quais uma justificativa circunstanciada da necessidade e oportunidade de criação do Comitê, com diagnóstico da situação dos recursos hídricos na bacia hidrográfica e, quando couber, identificação dos conflitos entre usos e usuários, dos riscos de racionamento dos recursos hídricos ou de sua poluição e de degradação ambiental em razão da má utilização desses recursos.

Ou seja, a criação de um CBH é um ato excepcional, que depende de uma série de fatores, o que a caracteriza como uma opção discricionária.

Além disto, embora a ideia da bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão do SINGREH seja um fundamento da PNRH, a verdade é que a base territorial dos CBH poderá variar enormemente, correspondendo não apenas à totalidade de uma bacia, mas a um grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas, assim como a uma

sub-bacia de tributário do curso de água principal daquela, ou, ainda, de tributário desse tributário (art. 37 da Lei 9.433/1997).

Isso significa dizer que a suposta (e intuitiva) identidade comum, que parece haver ao longo de uma bacia hidrográfica, hipoteticamente resultante da geografia física ou do aspecto objetivo da paisagem, continua demandando uma opção essencialmente política, que será fortemente influenciada por elementos sociais, culturais e econômicos. Ou seja, a despeito da enunciação do princípio da bacia como uma unidade desejável para a tomada de decisões, a bacia não define, *per se*, uma comunidade de interesse político (LATOURET; LE BOURHIS, 1995, p. 64).

Com efeito, Granziera (2014, p. 158) atribui a flexibilidade da base de atuação territorial para instituição dos Comitês à preocupação com o acomodamento das várias formas de articulação política e de bacias hidrográficas nas várias regiões do País.

Assim, embora a ideia da bacia seja de espaço territorial desenhado pela geografia física e não pela geografia política de Municípios, Estados, Distrito Federal ou União (MILARÉ, 2004, p. 601), a definição de um CBH sempre levará em conta arranjos e opções (conveniência e oportunidade) que permitam a governança dos usos múltiplos.

Aqui estão os primeiros desafios do tratamento dos conflitos no âmbito do SINGREH, a instituição de um CBH e seu reconhecimento como arena apta a receber e processar os diversos interesses nas questões relacionadas com os recursos hídricos.

Milaré (2004, p. 601) destaca que, não raras vezes, uma bacia é composta de rios de domínio da União e dos Estados e que nem sempre o rio de domínio federal é o curso de água principal, havendo muitos rios federais tributários de rios estaduais, como também rios federais que não têm interesse estratégico para a União, a exemplo do Rio Doce que, embora federal, banhando dois Estados, Minas Gerais e Espírito Santo, interessaria muito mais a estes Entes.

Enfatize-se que a instituição de Comitês em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República (parágrafo único do art. 37 da Lei 9.433/1997), sendo certo que a Lei 9.433/1997 não disciplina como se dará a instituição nos Estados, considerando a competência constitucional destes últimos de se autogovernarem. Em Minas Gerais, por exemplo, os comitês de bacia serão instituídos por ato do Governador do Estado (parágrafo único do art. 35 da Lei Estadual 13.199/1999).

Ressalte-se que a União, conforme o caso, também poderá participar nos Comitês Estaduais, ainda que a área de atuação esteja restrita a bacias de rios sob domínio estadual,

desde que assim disponham seus respectivos regimentos, mais um arranjo político, voltado a tornar possível a adoção de uma bacia como unidade de planejamento e decisão (§4º do art. 39 da Lei 9.433/1997).

Ainda no escopo de assegurar a participação de todos os interessados na gestão dos recursos hídricos, nos Comitês cujos territórios abranjam terras indígenas, serão incluídos representantes da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, como parte da representação da União e das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia (§3º do art. 39 da Lei 9.433/1997).

Além disto, nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteirços e transfronteirços de gestão compartilhada, a representação da União incluirá um representante do Ministério das Relações Exteriores (§2º do art. 39 da Lei 9.433/1997), mais um esforço da Lei 9.433/1997 pela promoção da vinculação da Política de Recursos Hídricos com outros planos e políticas, a exemplo da política externa.

Cabe aos CBH, no âmbito de sua área de atuação: (a) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; (b) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; (c) aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; (d) acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; (e) propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; (f) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; (g) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (art. 38 da Lei 9.433/1997).

Essas atribuições podem ser classificadas da seguinte forma:

Quadro 2 - Funções legais do CBH e atribuições

Funções legais	Atribuições
Deliberativas	Arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos relacionados com os recursos hídricos. Aprovar o plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica e, consequentemente: - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade; - prioridades para outorga de direito de uso de recursos hídricos; - diretrizes e critérios gerais para a cobrança;

	- condições de operação de reservatórios, visando garantir os usos múltiplos. Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos. Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo
Propositivas	Acompanhar a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas. Indicar a Agência de Água para aprovação do conselho de recursos hídricos competente Propor os usos não outorgáveis ou de pouca expressão ao Conselho de Recursos Hídricos competente Escolher a alternativa para o enquadramento dos corpos d'água e encaminhá-la aos conselhos de recursos hídricos competentes Sugerir os valores a serem cobrados pelo uso da água. Propor aos conselhos de recursos hídricos a criação de áreas de restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos. Propor aos conselhos de recursos hídricos as prioridades para aplicação de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos do setor elétrico na bacia.
Consultivas	Promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes

Fonte: (ANA, 2011, p. 29)

Traduzir as competências formais acima em algo com relevância prática para a gestão dos recursos hídricos é outro desafio para os CBH, que, conforme será visto por ocasião do estudo dos casos selecionados (item 6.2), dependerá em boa parte da confluência de condições específicas, como suporte do Poder Público ou do setor privado, além de uma liderança que saiba explorá-las.

Ao contrário do que sucede no âmbito do CNRH, que possui agentes públicos como membros natos e em posições-chave de direção (na Presidência e na Secretaria, conforme exposto item 3.4.1), nos CBH estes cargos de direção serão objeto de eleição dentre seus membros (art. 40 da Lei 9.433/1997).

Além disto, conforme referido no item 4.10 (Princípio da gestão descentralizada, participativa e informada das águas, com corresponsabilidade social), a representação do Poder Público nos CBH está limitada à metade do total dos seus membros (art. 39, §1º, da Lei 9.433/1997), de modo que o Poder Público pode ser voto vencido.

Todavia, quando vista em perspectiva, a promessa e o potencial da participação social que o CBH traz consigo quanto ao gerenciamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos perde muito do seu vigor, pois todas as decisões dos comitês desafiam recurso para os Conselhos de Recursos Hídricos (art. 35, II, c/c art. 38, parágrafo único, da Lei 9.433/1997), nos quais não vigora igual limitação.

Conforme já visto, no CNRH, o número de representantes do Poder Executivo Federal pode exceder à metade, mais um, do total dos seus membros, de modo que, em matéria de decisão sobre conflitos hídricos, o Poder Público sempre terá assegurada a possibilidade da palavra final.

A constatação mais eloquente desta hipótese sucedeu no caso da transposição do Rio São Francisco, primeira atuação do CBHSF (item 6.2.3.1, abaixo) no exercício de sua competência para dirimir conflitos relacionados com os recursos hídricos, quando o CNRH alterou o desfecho do conflito e a posição então firmada no âmbito do CBH, contrária à transposição, frustrando em grande parte as expectativas sobre a operação do SINGREH com uma abordagem de baixo para cima.

### **3.4.5 Agências de Água e Entidades Delegatárias**

A operação de um CBH, enquanto uma organização funcional, depende de uma estrutura de apoio, que possa realizar diligências, estudos, analisar e emitir pareceres, ou seja, administrar toda a burocracia envolvida na gestão dos recursos hídricos.

Neste contexto, de necessidade de estruturas de apoio, a Lei 9.433/1997 previu a existência de Agências de Água, com a função primordial de secretaria executiva dos correspondentes CBH (art. 41 da Lei 9.433/1997) e com a mesma área de atuação de um ou mais CBH (art. 42 da Lei 9.433/1997).

A adoção do nome Agência de Água representa mais uma influência do modelo francês de gestão de recursos hídricos, que, a partir da Lei 64-1245, de 16 de dezembro de 1964, adotou a abordagem por bacia hidrográfica, a presença de agências de água e a cobrança de valores aos usuários, com base na geração de poluição ou nas retiradas de água, dentro de uma perspectiva poluidor-usuário-pagador, visando ao custeio de programas para o controle da poluição da água, obras de saneamento, estudos e trabalhos por conta da própria agência ou por terceiros contratados, entre outras (BRUN, 2009).

Nos termos do art. 53 da Lei 9.433/1997, as Agências de Água deveriam haver sido objeto de lei específica. Entretanto, o Poder Executivo não encaminhou o respectivo projeto de lei ao Congresso Nacional, no prazo estipulado, de cento e vinte dias.

A opção do Poder Público foi a de promover uma outra estrutura executiva, qual seja, das Entidades Delegatárias, o que foi feito por meio da Lei 10.881/2004, que dispôs sobre os

contratos de gestão entre a ANA e essas entidades, por prazo determinado, mediante delegação do CNRH para exercer as funções de competência das Agências de Água.

Importante observar que as Entidades Delegatárias atuarão como Agências de Água, salvo no que toca à cobrança, competência da ANA (GRANZIERA, 2014, p. 164). Nos Estados a cobrança ficará a cargo dos órgãos gestores dos recursos hídricos ou de outras estruturas administrativas.

A propósito, Machado (2013, p. 563) observa que a autonomia das Agências de Água foi enfraquecida com o poder atribuído à ANA de arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com “inegável centralização de poderes nas mãos da ANA”.

Sem prejuízo de tudo o que couber no papel de secretaria executiva, as Agências de Água (e, por conseguinte, as Entidades Delegatárias) têm suas funções definidas no art. 44 da Lei-9.433/1997, sendo elas:

- I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos –m sua área de atuação;
- II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;
- III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos; [esta função não é exercida pelas entidades Delegatárias]
- IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;
- V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;
- VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;
- VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;
- VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos–em sua área de atuação;
- X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;
- XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:
  - a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;
  - b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;
  - c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
  - d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Como se vê, todas as competências acima podem e devem ser utilizadas no gerenciamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, desde a elaboração do Plano de Recursos Hídricos, que deve identificar os potenciais conflitos na bacia, passando pela



gestão de informações sobre usuários e disponibilidade hídrica, que é essencial em diversos conflitos, sobretudo nos distributivos, até a definição de critérios para cobrança e outros instrumentos da PNRH.

Conforme visto no item 3.4.4, seguindo o modelo francês, adotou-se nos CBH brasileiros a formação tripartite, com poder público, usuários e sociedade civil, um órgão colegiado e composição essencialmente plural, que deve reunir membros com diferentes formações, origens e até visões de mundo bastante distintas, realidade que traz consigo um universo infinito de perfis, com agentes públicos, acadêmicos, empreendedores, agricultores, pescadores etc.

Disso resulta que parte dos membros do CBH não terá necessariamente formação relacionada com recursos hídricos, com a administração de recursos e pessoas, tampouco com formação e habilidades para lidar com conflitos.

Assim, a ausência de capacitação adquire potencial para o (in)sucesso, de dimensões e consequências superlativas, não sendo razoável (nem possível) que membros dos CBH exerçam as respectivas funções executivas nesta matéria, a exemplo da condução de sessões de mediação (outros motivos contraindicam o desempenho destas funções pelos membros dos CBH, conforme se exporá nos itens 5.6.6 e 5.6.7).

Em comentário ao sistema francês, que serviria perfeitamente ao brasileiro, Barraqué destaca que as agências naquele País poderiam tornar-se lugares de mediação e construção de decisões negociadas, circunstância que requer conhecimentos não apenas nas “ciências da água”, mas sólidos conhecimentos também em “ciências do homem e da sociedade” (BARRAQUÉ, 1996, 174).

Analisando a atividade não cooperativa em conflitos hídricos, Madani e Hipel (2011) explicam que há casos em que o interessado pode preferir sair prejudicado em uma disputa, somente para também punir outro interessado (ou interessados), o que pode se dar por várias razões, preterindo até mesmo um resultado ideal para a controvérsia, exemplo que é comumente empregado em exercícios da “Teoria dos Jogos”, com resultados de perde-perde, indicando que, além das questões envolvendo critérios matemáticos na distribuição de água, um típico desafio em matéria de gerenciamento de conflitos hídricos é o conhecimento das questões sociais e políticas e a sensibilidade para lidar com as diversas camadas de um conflito.

Além da questão da capacitação, é de se considerar que a incidência de determinados princípios relacionados ao gerenciamento dos conflitos, a exemplo do princípio da confidencialidade, que rege determinados métodos autocompositivos – impedindo que as

informações produzidas nas respectivas sessões sejam consideradas em eventual decisão heterocompositiva ou que conciliadores e mediadores possam divulgar ou depor acerca destes fatos (art. 166 do CPC, aplicável aos processos administrativos sobre conflitos hídricos, nos termos do seu art. 15) – contraindicam a participação dos agentes competentes para decisão administrativa nas sessões autocompositivas (questão aprofundada no item 5.6.5).

Ou seja, no âmbito do SINGREH, é, também por este motivo, desaconselhável que os membros do CBH participem de sessões visando à autocomposição, nos casos em que, adiante, possam ter de decidir sobre o conflito, circunstância que ressalta o gigantesco campo aberto à atividade de Agências de Água e Entidades Delegatárias na oferta de mecanismos para o tratamento adequado dos conflitos, em especial os chamados meios consensuais, para atendimento e orientação nos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Neste contexto, visando à eficiência no gerenciamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, é de se cogitar a possibilidade das Entidades Delegatárias manterem equipes próprias ou terceirizadas de profissionais capacitados para o gerenciamento de conflitos (mediadores, conciliadores, facilitadores etc.), não apenas visando ao incremento do sucesso na aplicação dos métodos consensuais e autocompositivos, como também para resguardar a independência e, quanto possível, a imparcialidade dos membros do CBH, sobretudo no caso destes terem de decidir os conflitos como primeira instância administrativa, na forma prevista no inc. II do art. 38 da Lei 9.433/1997.

### **3.4.6 Órgãos dos poderes públicos cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos**

Além da Agência Nacional de Águas, compõem o SINGREH todos os órgãos públicos cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos (inc. IV do art. 33 da Lei 9.433/1997).

Assim, todos os órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios cujas competências estejam relacionadas com os recursos hídricos integram o SINGREH e têm incumbências na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme capítulo específico da Lei 9.433/1997 (Capítulo VI do Título I), sendo elas: (a) tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema de Recursos Hídricos; (b) outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de

competência; (c) realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica; (d) implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos; (e) promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental (arts. 29 a 31 da Lei 9.433/1997).

Municípios e Distrito Federal também deverão promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estadual de recursos hídricos (art. 31 da Lei 9.433/1997).

Conforme exposto acima, no tópico (3.4.2) dedicado à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, no contexto de um SINGREH em construção, em que muitas bacias hidrográficas não constam com um CBH ou no qual há CBH que não possuem Agência de Água, avulta a importância dos órgãos públicos no gerenciamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos.

De fato, embora a tarefa de dirimir conflitos hídricos em primeira instância administrativa haja sido atribuída aos CBH, a implementação do SINGREH mantém-se, desde o advento da Lei 9.433/1997, em uma posição de ambiguidade, entre a descentralização e a centralização, entre a participação social com poder decisório e o tratamento concentrado nos órgãos públicos técnicos.

Não por acaso, a ANA já emitiu normas que são dedicadas à prevenção ou tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, a exemplo da Resolução n. 46, de 26 de outubro de 2020, que dispôs sobre o Termo de Alocação de Água, deixando entrever possibilidades de solução consensual sobre a alocação de água em sistemas hídricos de domínio da União com comprometimento hídrico, mas também de decisões heterocompositivas, já que, pela citada norma, a aprovação do termo é competência da ANA, não havendo previsão acerca da necessidade de consenso, senão de realização de uma reunião pública.

A referida resolução também estabelece que o descumprimento dos limites, regras e condições de uso dos recursos hídricos e de operação de reservatórios definidos no Termo de Alocação de Água sujeita os usuários de recursos hídricos às penalidades previstas na Lei 9.433/1997 ou em legislação complementar, ou seja, sanções para o caso de descumprimento da decisão da ANA.

Vale lembrar que, no Brasil, não há previsão expressa de aplicação de sanções administrativas pelos CBH em razão de eventual descumprimento das suas deliberações (em primeira instância administrativa) sobre conflitos hídricos, de modo que somente seria, em tese, cabível a responsabilização administrativa por descumprimento da deliberação do CBH em virtude de conduta tipificada no VII do art. 49 da Lei 9.433/1997: “infringir normas

estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes”.

O Poder Executivo nos Estados e seus órgãos públicos também já emitiram normas que versam sobre o gerenciamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos, a exemplo do Estado de Minas Gerais, que editou o Decreto 47.705/2019, que define conflito pelo uso dos recursos hídricos e disciplina a alocação negociada de recursos hídricos, para fins de regularização em processo único de outorga coletiva.

Segundo a lógica do referido Decreto, o IGAM declara a existência do conflito (art. 7º) e o CBH deve convocar os usuários para uma proposta de alocação negociada dos recursos hídricos, com o apoio técnico do próprio IGAM (art. 8º).

Todavia, inexistindo consenso entre os usuários, as posições se invertem, e é o IGAM quem passa a definir a alocação dos recursos, agora com o “apoio” do respectivo CBH, e com base em estudos técnicos apresentados pelos usuários interessados (art. 9º), inclusive cancelando as portarias de outorga individuais existentes na área de conflito declarada (art. 11, §1º do Decreto).

Ao CBH, formalmente, resta somente coadjuvar o IGAM (“apoio”), embora, à luz da Lei 9.433/1997, seja a primeira instância administrativa de decisão dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Em complemento ao Decreto 47.705/2019, o IGAM editou a Portaria n. 26, de 5 de junho de 2020, que instituiu a Comissão Gestora Local (CGL) no âmbito do processo de outorga coletiva de direito de uso de recursos hídricos superficiais em áreas declaradas de conflito pelo uso dos recursos hídricos.

A CGL é composta por todos os usuários de recursos hídricos superficiais consuntivos, outorgados ou outorgáveis, inseridos na área da respectiva DAC, ou de sua porção, com a missão de representá-los junto ao CBH e ao IGAM, bem como de propor o Termo de Alocação de Água e de gerenciar a alocação dos usos de recursos hídricos na sua área de abrangência.

A CGL, assim como sucede com os CBH, tem Plenário e Secretaria Executiva (cujo mandato pode ser de até 5 anos), mas nela não há sociedade civil.

Essa nova figura, criada pelo IGAM, por meio de Portaria, possui atribuições que jamais foram permitidas aos CBH, podendo: I – Deliberar sobre a proposta de Termo de Alocação de Água; II – Estabelecer critérios de alocação dos usos de recursos hídricos, respeitadas as vazões mínimas definidas pelo Igam, o disposto no Plano Diretor de Recursos

Hídricos – PDRH – e legislação vigente, bem como critérios de priorização de uso nos casos de restrição e escassez; III – Responsabilizar-se pela realização dos programas de monitoramento de vazões residuais, de caráter comum; IV – Responsabilizar-se, quando for o caso, pela manutenção, operação e segurança das obras de infraestrutura hídrica de uso comum; V – Custear, por meio de rateio entre os usuários, todas as despesas associadas à elaboração dos estudos hidrológicos, projetos, formalização de processos e monitoramento de caráter comum; VI – Definir critérios de rateios dos custos, bem como, passem, estabelecer medidas a serem aplicadas aos usuários inadimplentes quanto às obrigações assumidas no âmbito da comissão (art. 4º da Portaria). Ou seja, resolveu-se, por meio de Portaria do IGAM, a questão da sanção, para o caso de descumprimento das obrigações estabelecidas pela CGL (art. 4º, VI, da Portaria).

A CGL pode até mesmo delegar as atribuições da Secretaria Executiva para uma associação de usuários legalmente constituída, mediante a aprovação de seus membros, por maioria simples (art. 5º da Portaria).

Quando não é o Poder Público, são os usuários que estão no controle absoluto do gerenciamento dos recursos hídricos.

Por outro lado, CNRH, Poder Executivo e seus órgãos, das diversas esferas das Administração Pública, não editaram normas sobre o procedimento da atividade de gerenciamento de conflitos relacionados aos recursos hídricos pelos CBH.

Parecem ignorar solenemente esta atribuição dos comitês.

### **3.4.7 Das organizações civis de recursos hídricos**

Por fim, o SINGREH também é integrado por organizações (ou entidades) civis de recursos hídricos, a saber: (a) consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; (b) associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; (c) organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; (d) organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; (e) e quaisquer outras organizações legalmente constituídas e reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (arts. 47 e 48 da Lei 9.433/1997).

Conforme o caso, as organizações civis podem desempenhar diversos papéis no âmbito do SINGREH e no tratamento do conflitos relacionados com os recursos hídricos, atuando: no CNRH, mediante seus representantes; também na formação da composição dos CBH, quando

elas tiverem atuação comprovada na bacia; e como entidades delegatárias, no exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não são constituídos (conforme visto no item 3.4.5).

A atuação das organizações civis na integração do SINGREH é, afinal, uma expressão do princípio da participação social no gerenciamento dos recursos hídricos, sobretudo a partir da atuação do CBH, arena adequada à discussão e à formação de consensos sobre a gestão da água e dos recursos hídricos (BARBOSA, 2019, p. 295).

Segundo Silva (2018, p. 36), o desenho institucional dos CBH, com a participação social, favorece o direcionamento da regulação na direção de interesses amplos e difusos, pois representa local aberto às considerações da sociedade civil organizada, além dos usuários, consubstanciando um obstáculo à captura do aparato regulatório em favor de grupos econômica e politicamente mais poderosos.

#### **4 PRINCÍPIOS PARA O TRATAMENTO DOS CONFLITOS RELACIONADOS COM OS RECURSOS HÍDRICOS**

Reale (1995, p. 299) explica que toda forma de conhecimento filosófico ou científico implica a existência de *princípios*, “enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber”, ou, no conceito de Benjamin (2007, p. 117), “blocos estruturais dorsais na composição do ordenamento”.

Conforme o caso, os princípios podem ser *monovalentes* (quando só valem no âmbito de determinada ciência), *plurivalentes* (quando aplicáveis a vários campos do conhecimento) ou *onivalentes*, quando válidos para todas as formas de saber (REALE, 1995, p. 300).

A gestão da água (e, via de consequência, dos conflitos com ela relacionados) é informada por determinados princípios, que, nos termos até aqui expostos, cumprem a função de definir e moldar o sistema e a política nacional de recursos hídricos, inclusive hierarquizando e tutelando os interesses envolvidos, sejam eles públicos ou particulares.

E a Lei 9.433/1997 cuida de elencar, logo em seu primeiro artigo, aqueles enunciados que reputa fundamentais à Política Nacional de Recursos Hídricos, a saber:

- I) A água como bem de domínio público;
- II) A água como recurso natural limitado e dotado de valor econômico;
- III) O uso múltiplo das águas;

IV) O uso prioritário dos recursos hídricos para o consumo humano e a dessedentação de animais, em situações de escassez;

V) A bacia hidrográfica como unidade territorial;

VI) A gestão descentralizada dos recursos hídricos, com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Por sinal, considerando os princípios acima, parece lógico estabelecer que o fato de serem eventualmente inseridos na Lei 9.433/1997, não os transforma em princípios da ciência hidrológica ou jurídica, *stricto sensu*, não os tornando, portanto, monovalentes.

Em verdade, Sampaio (2003, p. 45) anota que “mesmo que a sanha legisladora seja intensa, é da natureza dos princípios o mundo não escrito, pois eles desempenham um papel de travejamento do sistema”.

No mesmo sentido, Benjamin (2007, p. 117) explica que, embora não seja incomum ver os princípios acolhidos e até batizados nos textos normativos, também podem ser deduzidos ou deduzíveis de um determinado sistema.

Não por acaso, dada sua espontânea interdisciplinaridade, os princípios de gestão dos recursos hídricos são, via de regra, plurivalentes, lançando luzes sobre as várias áreas do saber que se dediquem ao gerenciamento da água e dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Considere-se ainda a ligação umbilical entre as Políticas e Sistemas de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente, de modo que a disciplina da água estará sempre jungida aos princípios gerais que orientam a tutela do meio ambiente.

Disto isto, o exame do conteúdo e alcance dos referidos princípios mostra-se imprescindível ao tratamento dos conflitos hídricos, conforme se verá a seguir.

#### 4.1 PRINCÍPIO DO GERENCIAMENTO INTEGRADO DA ÁGUA

Conforme visto, embora o Brasil detenha uma formação socioespacial privilegiada em recursos hídricos, resta aproveitá-los adequadamente, sem tantos danos sociais e ecológicos (ANTAS JR., 2005, p. 212).

De fato, a má-gestão dos recursos ambientais e, em especial, da água, é a causa determinante da crise hídrica e dos seus efeitos adversos, com danos às populações humanas e ao meio ambiente (FILPI, 2019 p. 450; LOVATTO, MACIEL, 2019, p. 484).

Assim, em boa parte, a gestão da água significa gestão de conflitos envolvendo pretensões sobre múltiplos e concorrentes usos (YOUNG, 2013; SOARES, 2010, p. 46).

Nesta linha, Granziera (2014, p. 26) defende que a gestão dos recursos hídricos é o meio pelo qual se pretende equacionar e resolver as questões de escassez relativa dos recursos hídricos, mediante procedimentos integrados, de planejamento e de administração.

A doutrina distingue o gerenciamento (ou gestão) da água da governança, de modo que a gestão cuidaria da atividade operacional para execução das políticas e ações definidas em um sistema (REIS, 2017, p. 124), para disciplinar as relações de uso da água diante do contexto socioambiental existente, ao passo que a governança diria respeito à forma como essa gestão será estruturada ou efetivada (MATOS; CKAGNAZAROFF, 2015, p. 23).

Al-Saidi (2017, p. 38) explica que a governança, em seu sentido original, estava mais preocupada com as chamadas “regras do jogo”, a indicar o conjunto de princípios garantidores de efetividade, compreensão que foi suplantada pelo gerenciamento integrado dos recursos hídricos, um termo influenciado pela Global Water Partnership, em referência a medidas práticas voltadas ao alinhamento das decisões de gestão da água a determinados princípios, especialmente aqueles fixados na Conferência de Dublin de 1992, a exemplo do incremento da participação social, descentralização do gerenciamento (frequentemente considerando a bacia hidrográfica), introdução de instrumentos econômicos, planos e normas.

Neste contexto, a gestão integrada seria uma forma multidisciplinar de equilibrar os interesses sociais, econômicos e ambientais, promovendo a gestão da água e dos recursos com ela relacionados dentro de uma bacia hidrográfica, de modo a maximizar o bem-estar econômico e social resultantes de maneira equitativa, sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais (KAUFFMAN, 2015, p. 5690).

De fato, na maior parte do século XX, a gestão dos recursos hídricos foi centralizada, setorial e com o enfoque principal no corpo de água (rio, lago, represa etc.), fonte do abastecimento ou uso que se almejava gerir (TUNDISI, 2013, p. 224/225).

No Brasil, historicamente, a fragmentação da gestão se dava em razão de cada setor (energia, elétrica, agricultura, saneamento etc.) realizar seu próprio planejamento e medidas, ao passo que a centralização decorria do fato de que governos federal e estaduais definiam a política sem participação de governos municipais, usuários e sociedade civil (ABERS e JORGE, 2005, p. 1).



Mas nas duas últimas décadas do século XX, notadamente a partir da referida Conferência de Dublin (1992), a necessidade de aperfeiçoamento da gestão das águas – de modo a torná-la mais eficiente, abrangente e sistêmica – reverberou em mudanças institucionais, notadamente a partir da constatação que a crise da água seria, antes de qualquer coisa, uma crise de gerenciamento, a demandar uma gestão essencialmente preditiva, com a finalidade de antecipar processos e fenômenos (TUNDISI, 2013, p. 225), entre os quais figuram necessariamente os conflitos.

Outra premissa pertinente ao gerenciamento de conflitos e gestão de recursos hídricos consiste na constatação que as questões relacionadas à disponibilidade hídrica envolvem sempre matéria complexa, de sorte que sua gestão, como componente socioambiental, exige não raro esforços de coordenação multidisciplinar e intersetorial (SETTI, 2001, p. 98/100), ainda que, em muitos casos, a conexão entre ecossistemas naturais e os recursos hídricos seja pouco perceptível para determinados públicos, inclusive para os que dela mais necessitam, caso das populações urbanas, por vezes alheias à situação das fontes de abastecimento, que podem estar localizadas a quilômetros do local em que a água é consumida, assim como do percurso por ela percorrido e das suas condições ambientais (MESQUITA; MIRANDA; LAMAS, 2016, p. 57).

Mesmo os eventos hidrológicos críticos reconhecidos como de origem natural estarão, na maior parte das situações, conectados com atividades humanas (aumento da população, do desmatamento, da ocupação desordenada, do intenso processo de urbanização etc.), ensejando construções sociais e culturais, já que é a partir da percepção humana que se define um acontecimento como uma calamidade, de modo que, em áreas livres da presença humana, as intempéries, para ficar no caso dos chamados desastres naturais, podem não são percebidas como catástrofes (FAGUNDES; NODARI, 2015, p. 96).

Não por acaso, já em 1977, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Água, em Mar Del Plata, consignava-se expressamente a necessidade da abordagem interdisciplinar do gerenciamento dos recursos hídricos, desde a avaliação de impactos sobre a saúde e o meio ambiente, passando pela política de recursos hídricos, até o desenvolvimento de pesquisa e tecnologia (UNITED NATIONS, 1977).

As recomendações da Conferência sobre a Água são resultado da constatação da complexidade que envolve a gestão dos recursos hídricos (e também dos conflitos associados), que culminaram com a consagração da tendência atual de abandono da visão disciplinar, em função dos desafios do mundo moderno e da imprescindível interação entre diferentes áreas do

conhecimento, sobretudo considerando que as ciências hidrológicas tratam de processos que ocorrem em sistemas moldados pela natureza (TUCCI, 2000, p. 260/261).

Além disto, a gestão integrada da água ainda conduz à indissociabilidade dos seus aspectos de quantidade e de qualidade, nas fases aérea, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico (BARTH, 1999, p. 567; TUNDISI, 2013, p. 230), notadamente porque o comprometimento da qualidade – p. ex.: como resultado da poluição de um manancial – certamente acarretará menor quantidade de água para determinados usos, situação que pode desencadear conflitos.

Com efeito, a consideração conjunta dos fluxos de água subterrânea e superficial já consta da descrição empregada pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos para a abordagem da bacia hidrográfica desde 1995 (EPA, 1995, p. 4).

Nesta linha, Stanton (2012, p. 193) explica que quantidade e qualidade são fatores intrinsecamente relacionados ao funcionamento global dos sistemas de água doce, cuja degradação pode comprometer a manutenção do próprio ecossistema e, por conseguinte, de todo o suprimento de água.

Assim, o gerenciamento integrado dos recursos hídricos propõe uma visão realista, mas que também previna os conflitos, inclusive com ajustes na legislação, novas regulamentações, ações políticas, educação ambiental, entre outras iniciativas integradoras (PINTO-COELHO; HAVENS, 2016, p. 163).

Não obstante a tendência mundial à adoção do gerenciamento integrado dos recursos hídricos, com reformas normativas em vários países, a exemplo do Brasil, a literatura especializada destaca que sua implementação não correspondeu às expectativas quanto à produção de soluções políticas abrangentes para os desafios de gestão da água, por várias razões, a exemplo de problemas fundados em interesses econômicos e outros associados à manutenção dos antigos sistemas de gerenciamento, ausência de liderança, de legitimidade e de representatividade nas instâncias decisórias, falta de fundos e recursos, entre outros (AL-SAIDI, 2017, p. 32-33).

De fato, no Brasil, entre outros fatores, a indefinição e demora na implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e outros problemas associados, como o não repasse dos valores cobrados aos CBH, são identificados como obstáculos ao bom funcionamento do gerenciamento integrado (BARBOSA, HERMS, 2017; ABERS, JORGE, 2005).

Al-Saidi (2017, p. 39) também aponta que iniciativas para implementação do gerenciamento integrado dos recursos hídricos são objeto de resistência, configurando, elas mesmas, conflitos institucionais, nos casos em que foram desconsideradas realidades políticas e institucionais locais, sobretudo em países em desenvolvimento, ou por serem identificadas com ideias “ambientalistas”, “não centradas nas pessoas” e incapazes de integrar interesses de viés utilitarista da água, como o da agricultura e dos fornecedores de água.

Criticando a abordagem holística que constitui o gerenciamento integrado dos recursos hídricos, com seus típicos princípios (gestão descentralizada e participativa, consideração das bacias hidrográficas etc.), parte da literatura especializada aponta que o gerenciamento integrado dos recursos hídricos acabou se tornando um fim em si mesmo, por vezes prejudicando sistemas de gestão de recursos hídricos, sobretudo por impedir abordagens alternativas e adoção de soluções pragmáticas para os problemas de água existentes (GIORDANO; SHAH, 2014).

Ainda assim, o gerenciamento integrado da água persiste como uma abordagem muito prestigiada internacionalmente, devido à marca das soluções consensuais associada aos seus princípios, a exemplo da participação social (princípios de Dublin), e ao seu encadeamento com a noção de desenvolvimento sustentável.

Não por acaso, pesquisa da ONU de 2012, sobre 134 países, apontou que 82% deles desenvolveram reformas para a gestão integrada de recursos hídricos, sendo que 65% desenvolveram planos de gerenciamento integrado e 34% estavam em um estágio avançado de implementação, refletindo uma realidade mundial (KADI, 2014).

No Brasil, o gerenciamento integrado segue como a opção normativa constante da Lei 9.433/1997 (inc. II do art. 2º da Lei), devendo incidir no tratamento dos conflitos hídricos.

## 4.2 PRINCÍPIO DO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Compreendido o conflito relacionado aos recursos hídricos como uma espécie de conflito socioambiental, muitas vezes envolvendo pretensões de acesso a determinado recurso ambiental, a exemplo da água, compreenderá, via de regra, uma controvérsia sobre a satisfação do direito fundamental ao meio ambiente.

Ou seja, a satisfação desse direito envolve o acesso aos recursos ambientais – comumente vistos como o objeto dos conflitos –, bem como a possibilidade de oposição de um direito às atividades degradadoras, a exemplo das poluidoras.

Neste contexto, a compreensão do direito ao meio ambiente como um direito humano é um aspecto importante, inclusive como estratégia para acessar sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, como é o caso das cortes europeia e interamericana de direitos humanos (CAVEDON-CAPEDEVILLE, 2018, p. 192)

A propósito, consta do Princípio 1 da Declaração do Rio, de 1992, que: “Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza” (ONU, 1992).

Não obstante, tal afirmação, põe em destaque três miradas possíveis e distintas:

a) A primeira, antropocêntrica, sugere que os seres humanos são o centro das preocupações, porque seriam superiores aos demais seres. Aqui, o direito humano está em primeiro lugar e os demais seres vivos e elementos da natureza aparecem como objeto do direito.

b) A segunda, biocêntrica, está centrada na vida, abrangendo outros seres vivos (não necessariamente todos, conforme a corrente adotada).

c) A terceira, ecocêntrica, parte do pressuposto de que a natureza vale por si mesma, independentemente da utilidade ou dos usos dados a ela pelo ser humano, embora se reconheça que este a integre (ACOSTA, 2011, p. 353<sup>5</sup>). Ou seja, o que se busca proteger não são os seres (humanos e não humanos) individualmente considerados, mas os ciclos vitais da Natureza, sua, estrutura, função e processos evolutivos (OLIVEIRA, 2013, p. 11340; ZAFFARONI, 2017, p. 52).

Tanto a abordagem biocêntrica quanto a ecocêntrica admitem vários matizes e correntes filosóficas de proteção, por meio do reconhecimento de direitos, havendo, desde teorias baseadas na proteção dos animais sencientes, até correntes que admitem direitos da Natureza, sem que, com isso, se reconheça qualquer direito aos animais.

Em qualquer caso, as concepções biocêntrica e ecocêntrica sugerem que os seres humanos somente são o centro das preocupações relacionadas ao desenvolvimento sustentável, por serem os únicos capazes de, deliberadamente, atuarem sobre o meio ambiente.

---

<sup>5</sup> Embora Acosta refira a uma visão biocêntrica, Oliveira (2013, p. 11332) argumenta que se está tratando de uma visão ecocêntrica, quando muito de um biocentrismo ecológico ou coletivista, já que, conforme atestado pelo próprio Acosta (2011, p. 354), “*Su atención se fija en los ecosistemas, en las colectividades, no en los individuos*”.

Vale dizer, ainda que não sejam os únicos seres capazes de atuar sobre a balança do meio ambiente, alterando seu equilíbrio, somente os seres humanos podem fazê-lo conscientemente. E o gozo do direito vem atrelado a deveres, conforme permite entrever a segunda parte do Princípio 1 da Declaração do Rio que, a par de proclamar que os seres humanos “têm direito a uma vida saudável e produtiva”, ressalva a “harmonia com a natureza” (ONU, 1992).

Por sinal, da América Latina, sobretudo da Bolívia e do Equador, e a partir de uma cosmovisão própria dos povos originários andinos, baseada na vida em harmonia com a natureza, da qual todos os seres vivos fazem parte, projeta-se o chamado *novo constitucionalismo*, que reconhece direitos à Natureza (*Pacha Mama*), contrastando com a tradicional concepção europeia, baseada no dualismo redutor homem-natureza e na dominação daquele sobre esta última, a partir da premissa de ser ele o único detentor de direitos e deveres (WOLKMER; AUGUSTIN; WOLKMER, 2012).

Se considerados os conflitos, a partir desta nova visão, a natureza passa da condição de objeto à de sujeito do conflito (ACOSTA, 2011, p. 343; DE CARLI, 2015, p. 87).

Não por acaso, seja pela edição de novas normas ou reinterpretação das já existentes, a proteção dos rios – a exemplo dos rios Ganges e Yamuna, na Índia, e Whanganui, na Nova Zelândia – tem servido como um catalizadora para o reconhecimento dos direitos da Natureza mundo afora, dando colorido ecológico à tutela do meio ambiente, indicando que o tratamento dos conflitos hídricos tem, além dos lindes dos casos concretos, um papel-chave na aplicação de novas possíveis abordagens para a proteção do meio ambiente (O’DONNELL, TALBOT-JONES, 2018; LOVELLE, 2018; TURKEWITZ, 2017; PALMA, 2017).

No Brasil, a CF preceitua que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Art. 225).

Milaré (2004, p. 137) escreve que o reconhecimento de tal direito configura uma “extensão do direito à vida”, seja no sentido da própria existência física e saúde dos seres humanos, seja quanto à dignidade desta existência.

Sem embargo, o emprego do vocábulo “todos” na Constituição brasileira também suscita reflexões sobre o alcance da norma, questão abordada por Benjamin (2007, p. 105), que supõe três possibilidades de interpretação, a saber:

a) Restritiva, para abarcar apenas os brasileiros e estrangeiros residentes no País, a partir da noção de soberania, que o autor critica, ponderando que refletiria uma abordagem incompatível com a visão holística e universalista que envolve o conceito de meio ambiente, amparada em tratados internacionais.

b) Antropocêntrica universal, abrangendo qualquer pessoa, inclusive o estrangeiro, sobre a qual possa incidir a norma constitucional brasileira, considerando a dignidade da pessoa humana e a carga ético-moral que reveste o direito ao meio ambiente, o que é compatível com o caráter transfronteiriço da temática ambiental.

c) Biocêntrica, ainda em evolução, mas possível, em razão da dilatação de fundamentos éticos típica da proteção ao meio ambiente, em que o homem assume uma posição “menos solitária”, na expressão empregada por Benjamin (2007), a partir não apenas da interpretação ampliada do vocábulo “todos”, como também do alcance que a noção de equilíbrio ecológico contida no *caput* do art. 225 da CF poderá eventualmente conferir à norma, a depender de mudanças culturais experimentadas pela sociedade.

Normas como a do inc. VII do §1º do art. 225, que estabelece a proteção da fauna, proibindo práticas que provoquem a extinção de espécies ou que submetam os animais a crueldade, têm indiscutível carga biocêntrica, conduzindo à discussão sobre o reconhecimento de direitos aos animais não humanos (ZAFFARONI, 2017, p. 46).

Em acréscimo, embora o texto brasileiro não seja explícito quanto ao reconhecimento de direitos à Natureza, como no Equador, é ainda possível considerar a já referida abordagem ecocêntrica, já que, a par do “direito de todos” ao meio ambiente e da vedação das práticas que possam provocar a extinção de espécies, os incisos do §1º do art. 225 também impõem a preservação e a restauração dos processos ecológicos, dos ecossistemas e de espaços territoriais, o que amplia o espectro da discussão muito além do indivíduo (humano ou não humano).

Ora, se se pode reconhecer direitos às pessoas jurídicas (bem como sua existência), seja como uma ficção, seja como um atributo outorgado pela ordem jurídica, como não cogitar na possibilidade de reconhecimento de direitos a ecossistemas e outros elementos da Natureza, que pulsam e transbordam genuína vida?

De fato, a noção de meio ambiente ecologicamente equilibrado traz em si um forte componente holístico, que, aliado a seu caráter intergeracional, tem o condão de mitigar as tendências antropocêntricas que regem boa parte da doutrina sociológica (BUTTEL, 1992, p. ) e que estão cristalizadas em muitos textos normativos (no Brasil: a Lei 9.433/1997; Lei

5.197/1965; Código Civil, entre outros), para, ante a singularidade dos humanos – a razão –, atribuir-lhes, mais que direitos, deveres éticos de preservação e restauração dos processos ecológicos, admitindo, quando muito, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas pelo ser humano, jamais como “proprietário” da natureza, senão como um tutor.

De outra parte, por refletir uma condição dinâmica e contínua, nunca estática, a ideia de equilíbrio põe em evidência a complexidade dos conflitos socioambientais e dos desafios relacionados à satisfação do direito ao meio ambiente, consistente em aferir se as mudanças levadas a efeito por cada uma das atividades humanas são positivas ou negativas (MACHADO, 2013, p. 66), sobretudo em razão da (in)compreensão acerca do funcionamento dos ecossistemas e da interação entre as espécies, que impõe uma postura de cautela e humildade, que ensejará o reconhecimento de outros princípios específicos, a exemplo da prevenção e da precaução.

Assim, em matéria de tratamento de conflitos relacionados aos recursos hídricos, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser sempre considerado em primeiro plano e está associado a vários outros princípios atinentes ao gerenciamento dos recursos hídricos, a exemplo do já referido princípio do gerenciamento integrado (item 4.1), da solidariedade intergeracional (item 4.4) e dos princípios do acesso à água e ao saneamento básico como direito humano (a seguir) e dos usos prioritários (item 4.6 abaixo), entre outros.

#### 4.3 PRINCÍPIO DO ACESSO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Como corolário do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o acesso à água potável e ao saneamento básico é também compreendido como um direito, essencial ao pleno gozo da vida (sadia qualidade de vida) e de todos os demais direitos fundamentais, reconhecido como tal pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em julho de 2010, oportunidade em que se reafirmou a responsabilidade dos Estados de promover e proteger todos os direitos humanos, por serem universais, indivisíveis, interdependentes e estarem relacionados entre si, devendo ser tratados em pé de igualdade, de forma global, justa e equitativa, recebendo a mesma atenção (UNITED NATIONS, 2010; HORTA, 2021, p. 42).

Anteriormente, em 1977, na Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar del Plata, o direito à água havia sido referido, na forma de um considerando do Plano de Ação

então aprovado, que estabeleceu que “todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e as condições sociais e econômicas, têm direito a ter acesso à água potável em quantidade e qualidade igual as suas necessidades básicas” (MATOS, CKAGNAZAROFF, 2015, p. 17; UNITED NATIONS, 1977, p. 63).

De fato, antes do reconhecimento pela ONU, em 2010, o direito à água já vinha sendo associado a outros direitos humanos, como um elemento-chave a sua consecução, remontando à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que reconheceu o direito à saúde, ao bem-estar e aos alimentos, entre outros (GOMES, 2021, p. 45), assim como ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado por 157 países em 2007 (KHALFAN *et al.*, 2007, p. 21), entre outros instrumentos internacionais.

Essa foi a tônica que convergiu para o reconhecimento do direito à água e ao saneamento básico pela Assembleia Geral da ONU, em julho de 2010, em histórica sessão na qual discursou o embaixador da Bolívia na ONU, Pablo Solón (ACOSTA; ALCAÍN MARTÍNEZ, 2010, p. 4292/4310).

Por sinal, o direito à água está no centro das atenções relacionadas com o bem-viver, inclusive com o já referido (item 4.2) reconhecimento de direitos da Natureza (*Pacha Mama* ou *Madre Tierra*), marca do *novo constitucionalismo latino-americano*, segundo o qual “*el agua es un componente fundamental de la naturaleza, la misma que tiene derechos propios a existir y mantener sus ciclos vitales*” (ACOSTA; ALCAÍN MARTÍNEZ, 2010, p. 191).

No Brasil, avançando, De Carli, Avzaradel e D’Alessandro (2021, p. 76) defendem a possibilidade de reconhecimento de direitos à água, como sujeito, embora admitam a necessidade de alteração constitucional.

Sem embargo, pode-se afirmar que, na sistemática constitucional brasileira, o direito à água já está intrinsecamente ligado à cidadania (art. 1º, II), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), aos direitos à vida (art. 5º – direitos de primeira geração), à saúde, à alimentação, à moradia (art. 6º – direitos de segunda geração) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 – direitos de terceira geração), cuja garantia se insere no primado da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, todos da CF).

Considerando que o direito à água materializa um dever prestacional do Estado e também um direito difuso, sua efetivação pressupõe a colaboração de todos (autoridades, sociedade, operadores, usuários etc.), em um conjunto plural de interações e diálogo (GOMES, 2021, p. 50).



No âmbito infraconstitucional, o direito à água também pode ser deduzido da Lei 9.433/1997, na medida em que estabelece, como primeiro objetivo da Política Nacional de Recursos Hídricos, a tarefa de assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos (inciso I do art. 2º da Lei 9.433/1997).

No mesmo sentido, na legislação mineira dedicada à Política Estadual dos Recursos Hídricos (Lei Estadual 13.199/1999), o “direito de acesso de todos aos recursos hídricos” está expressamente referido no inciso I do seu art. 3º, com prioridade para o abastecimento público e a manutenção dos ecossistemas.

Sobre o acesso à água, é de se salientar que a CF reconhece as ações e serviços de saúde como de relevância pública (art. 197) e atribui ao Sistema Único de Saúde a fiscalização e inspeção das águas para consumo humano (art. 200, I), ao passo que a Lei Federal 11.445/2007 considera como saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (alíneas “a” e “b” do inc. I do art. 3º da Lei), entre outros serviços.

Por sua vez, o Código de Defesa do Consumidor, preconiza que os serviços públicos essenciais devem ser prestados de forma contínua e sem interrupção, sob pena de responsabilidade civil (art. 22 da Lei).

Assim, embora disponha que os recursos hídricos não integrem os serviços públicos de saneamento básico (art. 4º), a Lei 11.445/2007 prevê, dentre seus princípios fundamentais, que o abastecimento de água seja realizado de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente (inc. III do art. 2º da Lei), evidenciando a correlação intrínseca entre água, saneamento e proteção ambiental.

Como se vê, a água é um direito fundamental, que não se adquire pelo merecimento ou pelo esforço, simplesmente ingressando no patrimônio dos seus titulares em razão do seu nascimento, pouco importando a nacionalidade, etnia e sexo (MACHADO, 2018, p. 20). E, conforme o caso, o acesso à água pode ser compreendido como um direito de todos os seres vivos (abordagem biocêntrica) ou da Natureza (abordagem ecocêntrica).

#### 4.4 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL OU DA EQUIDADE NO ACESSO AOS RECURSOS NATURAIS E À ÁGUA

Conforme acima salientado, o acesso aos recursos ambientais, embora universal, também está associado a um dever geral de proteção – impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (art. 225 da CF) – o que importa em algum grau de restrição à ideia de desenvolvimento sem controle ou incompatível com tal dever geral, conforme se extrai do Princípio 3 da Declaração do Rio, de 1992:

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras. (ONU, 1992)

De fato, a noção de desenvolvimento sustentável está contida em diversas convenções e normas ambientais, a exemplo do 13º Princípio do texto da Conferência de Estocolmo, que preconiza a necessidade de “compatibilidade do desenvolvimento com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente urbano, em benefício da população” (UNITED NATIONS, 1972).

No Brasil, o postulado de subordinação da ordem econômica à defesa do meio ambiente está consignado na CF (art. 170), corroborando a ideia de não serem permitidas práticas capazes de comprometer a satisfação das necessidades das futuras gerações.

O conceito está relacionado com outro princípio, qual seja, da equidade ou da solidariedade intergeracional, que põe em evidência a possibilidade de conflitos socioambientais e relacionados aos recursos hídricos entre gerações.

Neste sentido, o princípio da solidariedade intergeracional destaca a necessidade de preservação ambiental não apenas para as presentes, como também para as futuras gerações, o que ficou consignado no célebre relatório intitulado *Our Common Future* (“Nosso Futuro Comum”), elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, então presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987).

Pode-se dizer que os dois postulados xifópagos – do desenvolvimento sustentável e da solidariedade intergeracional – foram albergados pelo art. 225 da Constituição, ao dispor que *todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive as futuras gerações<sup>6</sup>.

Na Política Nacional de Recursos Hídricos, os referidos princípios estão expressos nos dois primeiros incisos do art. 2º da Lei 9.433/1997, que traça seus objetivos, entre os quais: 1º) assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; 2º) utilizar os recursos hídricos de maneira racional e integrada, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Estes postulados alinham-se perfeitamente com outros princípios específicos da gestão dos recursos hídricos que estabelecem ser a água um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, bem como com a noção de uso múltiplo das águas.

De fato, o alcance intergeracional da multiplicidade de usos da água em padrões de qualidade adequados, impõe a necessidade de garantir todos os usos não apenas pela atual geração e em uma bacia (usos no espaço), mas também pelas futuras gerações (AYALA, 2007, p. 290) (inc. I do art. 2º da Lei 9.433/1997), o que significa, no mínimo, assegurar o seu valor de opção e o valor de quase-opção<sup>7</sup> (NOGUEIRA, MEDEIROS, 1999, p. 63; BENJAMIN, 2001, p. 2), levando em conta a possibilidade de surgimento de novos usos (no tempo) para os recursos hídricos.

#### 4.5 PRINCÍPIO DO USO MÚLTIPLO DAS ÁGUAS

A compreensão da água como um bem jurídico ambiental de *valor múltiplo* e que deve atender a interesses afetos à coletividade, a partir de relações de comunhão e solidariedade (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 295), aliada as suas infinitas utilidades e usos, típicos da sua natureza proteiforme (D’ISEP, 2010, p. 58), conduzem naturalmente ao primado do seu uso múltiplo, que está consolidado no inc. VI do art. 1º da Lei 9.433/1997.

---

<sup>6</sup> Neste sentido: STF. MC-ADI 3.540-1. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julg. 01/09/2005. DJU 03/02/2006. Pág. 11.

<sup>7</sup> “O valor de uso é subdividido em valor de uso propriamente dito, valor de opção e valor de quase-opção. O valor de opção refere-se ao valor da disponibilidade do recurso ambiental para uso futuro. O valor de quase-opção representa, por sua vez, o valor de reter as opções de uso futuro do recurso, dada uma hipótese de crescente conhecimento científico, técnico, econômico ou social sobre as possibilidades futuras do recurso ambiental sob investigação.” (NOGUEIRA, MEDEIROS, 1999, p. 63)

Assim, a cada uso (conhecido ou novo) considerado para os recursos hídricos, os demais não poderão sofrer uma limitação absoluta ou arbitrária, vale dizer: um determinado uso para a água não pode prejudicar o outro.

*Contrario sensu*, a eventual (e relativa) limitação a um determinado uso somente se justifica para assegurar a viabilidade dos demais.

Neste contexto, os usos múltiplos são associados à gênese (e ao gerenciamento) dos conflitos pela água e, segundo Young (2013), a água somente poderia ser negada para um usuário final em três situações, a saber: carência de suprimento físico; falta de direito de uso; existência de muitos usos conflitantes para o recurso disponível.

Assim, o princípio dos usos múltiplos figura indubitavelmente entre os mais importantes fundamentos para a existência de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos, pois assegurar disponibilidade hídrica, em quantidade e qualidade, para os mais variados usos, é a razão maior para o desenvolvimento da gestão da água e para qualquer mecanismo de tratamento de conflitos hídricos (YOUNG, 2013, p. 368).

Da adoção do princípio dos usos múltiplos decorrem algumas questões interessantes com ele relacionadas e que podem ser deduzidas do SINGREH, a saber:

1) A existência de um objetivo elementar do Sistema, de dirimir administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;

2) A natureza pública da água (que será melhor examinada adiante, no item 4.7), pois a sua gestão como bem público, diretamente sujeito à administração do Estado, facilita o escopo de assegurar seus usos múltiplos (inc. I do art. 1º da Lei 9.433/1997);

3) A indissociabilidade dos aspectos de quantidade e qualidade, consideradas as diferentes exigências relativas a cada uso, a partir de uma gestão sistemática dos recursos hídricos (inc. I do art. 3º da Lei 9.433/1997);

4) O alcance intergeracional da multiplicidade de usos em padrões de qualidade adequados (conforme referido no item 4.4, sobre o princípio da solidariedade intergeracional);

5) A necessidade de manter, de forma organizada, informações fidedignas acerca do balanço hídrico, a fim de saber exatamente como e quando podem ser usados os recursos hídricos, o que justifica a existência de um Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (inc. VI do art. 5º da Lei 9.433/1997), com desdobramentos no direito à informação e à participação social (inc. VI do art. 1º e inc. III do art. 26 da Lei 9.433/1997);

6) A sujeição de todos os usos a alguma forma de consentimento de polícia administrativa, evidenciando a imprescindibilidade do cadastramento de todos os usos e usuários, de sorte que o princípio dos usos múltiplos também é o fundamento da outorga, outro instrumento de gerenciamento previsto na Lei (inc. III do art. 5º da Lei 9.433/1997).

O princípio dos usos múltiplos justifica, em muitos casos, seu gerenciamento integrado, quando usos aparentemente incompatíveis, dada a capacidade final de uma bacia (ou de um sistema, em sentido amplo), passam a ser geridos de forma alternada, observando-se as necessidades, os padrões de cada uso e à “sazonalidade” de cada demanda.

Setti (2001, p. 95/96) exemplifica o uso múltiplo integrado com casos em que há compartilhamento do recurso hídrico ou de estruturas, como sucede com a utilização de um sistema de reserva e abastecimento de água de um distrito, que pode também servir para armazenamento de água para a agricultura irrigada, em períodos de ociosidade do primeiro uso, ou no caso em que o reservatório de uma hidrelétrica (uso não consuntivo) também seja usado para armazenar água para o uso agrícola (uso consuntivo).

Em outro exemplo, extraído de um conflito concreto que será examinado no item 6.2.3.2, o esforço para compatibilizar a navegação no Rio São Francisco, com a redução de vazão a jusante de empreendimentos hidrelétricos, de modo a permitir a continuidade da geração de energia e o incremento do armazenamento de água em situação de escassez, levou em consideração a liberação controlada de água, na forma de pulsos, para permitir a navegação em determinados locais e horários.

Assim, sob o signo do princípio dos usos múltiplos, é defeso aos órgãos do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, como regra geral, resolver um conflito preferindo um uso a outro, competindo-lhes viabilizar sua compatibilização.

Diz-se regra geral, pois há possibilidades de priorização de usos, como em situações de escassez ou em razão de critérios técnicos e políticos definidos no plano de recursos hídricos da bacia (cf. item 4.6), bem como nos casos de afastamento de usos incompatíveis ou vedados pelas normas.

Em síntese, o princípio dos usos múltiplos é, a um só tempo: (i) fundamento da coexistência de todos os usos, dando vazão ao maior número possível de utilidades para a água; e (ii) limitador de usos incompatíveis com a utilização múltipla, represando as pretensões de uso exclusivo dos recursos hídricos.

Assim, por exemplo, supondo que a avaliação ambiental de um projeto hidrelétrico constate haver grave risco de extinção de determinada espécie da ictiofauna, o projeto deverá

sofrer limitação, seja para a implementação de medidas capazes de afastar ou mitigar tal impacto, seja mesmo para impedir a instalação do empreendimento, haja vista que a sobrevivência da ictiofauna (assim como sucede com a manutenção de vazões ecológicas) também constitui um “uso” protegido (e, neste caso, preexistente), pelo princípio dos usos múltiplos, que não pode ser inviabilizado, além de expressar a necessidade de conservação do meio ambiente, imperativo do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (inc. III do art. 3º, inc. IV do art. 15, inc. IV do art. 29, inc. IV do art. 30 e art. 31, todos da Lei 9.433/1997), sendo proibidas pela CF as práticas que possam provocar a extinção de espécies (inc. VII do §1º do art. 225 da CF).

#### 4.6 PRINCÍPIO DOS USOS PRIORITÁRIOS DOS RECURSOS HÍDRICOS

Estabelecidas as premissas do princípio dos usos múltiplos da água, regra geral que governa o gerenciamento dos recursos hídricos e explica a existência de conflitos pela água, há que se levar em conta a existência de certas exceções à livre concorrência entre os usos, na forma de um princípio autônomo, conhecido como princípio dos usos prioritários dos recursos hídricos, que decorre do direito fundamental à água e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os usos prioritários desdobram-se em duas modalidades: da prioridade legal, que é absoluta, estando gravada no inc. III do art. 1º da Lei 9.433/1997 (precedendo o princípio dos usos múltiplos na topografia do citado dispositivo), segundo o qual devem ser priorizados o consumo humano e a dessedentação de animais, em situações de escassez; e da prioridade convencional ou planejada, que é relativa, sendo referida no art. 13 e no art. 15, V, da Lei.

A primeira modalidade estabelece as únicas situações de absoluta prevalência de determinados usos sobre os demais, claramente vinculadas ao direito à vida, e parece não haver regra de preferência entre os dois usos – consumo humano e dessedentação animal – como vigorava no regime do Código de Águas (Decreto Federal 24.643/1934), em que a única prioridade legal dizia respeito à derivação para o abastecimento das populações (§1º do art. 36 do Decreto) e para as primeiras necessidades da vida (§3º do art. 71 do Decreto).

É bem de ver que a Lei dos Recursos Hídricos estabeleceu uma nítida distinção entre a prioridade para satisfação das necessidades humanas, usando a expressão “consumo humano”

(mais abrangente), e para o uso para as demais espécies, empregando a expressão “dessedentação de animais” (muito mais restritiva).

Compreende-se, assim, que as necessidades humanas básicas relacionadas à sobrevivência envolvem não apenas a dessedentação, como também outros aspectos, a exemplo do saneamento básico, que configura, em si, um direito humano fundamental jungido ao acesso à água, assim reconhecido pelas Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2010).

Mas não se diga que o uso prioritário para o consumo humano reflita a prevalência de todo tipo de uso que tenha o homem como destinatário final, a exemplo da geração de energia elétrica, dos usos na indústria ou na agricultura, como a irrigação.

A propósito, Machado (2013, p. 463) adverte que, em matéria de consumo humano prioritário, somente devem ser consideradas as necessidades mínimas, a exemplo de água para beber, comer e para higiene.

No que diz respeito aos não humanos (a referência normativa dirige-se à dessedentação animal), o dispositivo deixa entrever uma abordagem eminentemente utilitarista e economicista, voltada para os animais de produção<sup>8</sup>.

De fato, a despeito de uma aspirada compreensão holística das questões relacionadas à água – em um contexto em que a ciência já revelou a complexidade do meio ambiente, dos processos ecológicos e das relações entre as espécies, que não existem isoladamente (NICHOLSON; DUPRÉ, 2018, p. 20) –, o SINGREH e a PNRH ainda gravitam em torno da forte lógica vigente imposta por uma dominação antropocêntrica ocidental humano-natureza (LEITE e SILVEIRA, 2018, p. 106), atados a uma abordagem reducionista dos recursos hídricos, que parece desprezar o fato de que a água é também suporte para várias outras necessidades vitais das diversas espécies que abrigam nosso planeta, sustentáculo para respiração, locomoção, reprodução etc. (não apenas animal, como também vegetal, monera, fungi, protista etc.).

Vale dizer, se se pretendia proteger a vida, o mirar nos animais de produção, como o gado doméstico acaba por também revelar uma aparente (e intolerável) tendência da PNRH ao especismo<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Bovinos, búfalos, camelos, ovinos, caprinos, suínos, equinos, mulas, asnos, coelhos, galinhas, outras aves etc.

<sup>9</sup> Peter Singer (2004, p. 8) explica que o especismo, assim como o racismo e o sexismo, é uma forma de preconceito, que, no caso, trata de uma atitude tendenciosa de alguém a favor dos interesses de uma determinada espécie sobre as outras.

Assim, mesmo sob o jugo da concepção antropocêntrica, a interpretação do termo “dessedentação de animais” não deve ser tão reducionista, a ponto de somente assegurar o mínimo de água necessário ao consumo e sobrevivência de espécies da fauna terrestre domesticada, mas também das espécies aquáticas, entre outras, que usam a água também como suporte para outros processos vitais e não apenas para saciar a sede (dessedentação), compreensão sobre a qual se assenta a ideia de vazão ecológica e o propósito constitucional de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, de espécies e de ecossistemas (inc. I do §1º do art. 225 da CF), e de vedação de práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou que provoquem a extinção de espécies (inc. VII do §1º do art. 225 da CF).

Insista-se: se há alguma relação de prioridade entre os seres vivos para o fornecimento de água, parece lógico concluir que ela não se dá entre animais de produção e os demais animais, senão e excepcionalmente entre os animais (humanos e não humanos) e os demais seres vivos, somente se justificando esta prioridade ante a compreensão de que, no atual estágio científico, já se sabe, os animais têm a capacidade de sentir dor e de expressar sensações, sendo seres sencientes, circunstância que encontra amparo na disposição constitucional (inc. VII do §1º do art. 225 da CF), que veda as práticas que submetam os animais a crueldade (REGIS, 2020, p. 26).

Ou seja, o consumo humano deve ser interpretado de modo a que haja uma tênue limitação da sua abrangência, para restringi-la às necessidades básicas da vida (como higiene, saneamento e preparo dos alimentos) (WHO, 2022), ao passo que a referência à dessedentação dos animais deve ser lida de forma extensiva, para além da estrita dessedentação de animais domésticos, assegurando-se o mínimo necessário aos processos vitais e ao bem-estar de cada ser vivo e de cada comunidade, população e ecossistema, sob pena de prejuízo, inclusive, para a vida humana (TARAZONA; CEBALLOS; BROOM, 2020).

Além da prioridade legal, dadas as circunstâncias de cada bacia, a exemplo do balanço dinâmico entre disponibilidade e demanda dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, das metas, programas e projetos para aumento da disponibilidade, evolução das atividades produtivas etc., é possível que outras prioridades sejam convencionadas no plano de bacia, vinculando os respectivos usos, a concessão (e suspensão) de outorgas, e devendo ser levadas em conta no tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.



Assim, em um conflito relacionado com os recursos hídricos, é imperativo que se considere se a pretensão deduzida envolve, de alguma forma os chamados usos prioritários, que devem ser sempre preservados, prevalecendo sobre os demais, observada a seguinte ordem:

1ª) Em situações de escassez hídrica, consumo humano (interpretação restritiva, voltada à satisfação das necessidades vitais básicas) e dessedentação animal (interpretação extensiva, contemplando não apenas animais domésticos, mas todos os seres sencientes);

2ª) Demais seres vivos, não animais, em razão da proteção constitucional à preservação dos processos ecológicos, das espécies (fauna e flora) e dos ecossistemas, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies, o que significa assegurar a vazão ecológica mínima;

3ª) Independentemente de situação de escassez, prioridades estabelecidas no plano de recursos hídricos da bacia.

Superadas as prioridades, todos os demais e múltiplos usos concorrem em igualdade.

#### 4.7 PRINCÍPIO DA NATUREZA PÚBLICA DA ÁGUA

Segundo a Lei 9.433/1997 (art. 1º, inc. I), a água é um bem de domínio público.

A propósito, Machado (2018, p. 14) destaca que a água é um dos elementos do meio ambiente e que os rios sempre foram classificados como bens de uso comum do povo.

Acrescente-se, contudo, que, embora havendo ampliado o domínio público das águas, o Código de Águas (Decreto 24.643/1934) ainda admitia a coexistência de águas públicas (art. 1º) – divididas em de uso comum e dominicais – e de águas particulares, então definidas como “as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns” (art. 8º).

Com a CF de 1988, a dominialidade das águas foi atribuída apenas à União e aos Estados-Membros, nos termos dos seus arts. 20, III e VIII, e 26, I, de modo que nada teria remanescido sob o domínio dos Municípios e dos particulares (FREITAS, 2007, p. 43/45; MILARÉ, 2004, p. 575; TEIXEIRA, 2012, p. 56), alteração normativa que Viegas (2012, p. 70) adjetivou de “a revolução copérnica na dominialidade dos recursos hídricos”.

De fato, o gerenciamento dos recursos hídricos com o escopo de assegurar seus usos múltiplos e considerando a premissa de que seu acesso constitui um direito humano fundamental é, por questões práticas, exigente de uma abordagem publicista. Nesta linha, Setti

(2001, p. 104/105) pondera que certos recursos ambientais, como o solo, podem ser geridos com razoável eficiência mediante a admissão da propriedade privada, o que não sucede com a água, pelo fato de ser um recurso fluido e móvel.

Viegas (2012, p. 75) menciona a posição de parte da doutrina especializada, segundo a qual os recursos hídricos não seriam bens privados nem públicos, mas difusos, a qual questiona, defendendo a necessidade de se distinguir entre a água, recurso ambiental, de propriedade do Poder Público, e o direito à água de qualidade adequada e suficiente, este sim de natureza difusa.

Parece correto dizer que o princípio da água como bem de domínio público, antes de excluir uma concepção difusa que possa incidir sobre os recursos hídricos, permite reconhecê-la, quando vista sob uma lente ambiental, corroborando a noção de que tais recursos e seus respectivos conflitos jamais poderão ser geridos como se pertencessem exclusivamente a uma pessoa (excluindo-se as demais, não proprietárias, como sucede naturalmente com os bens sujeitos à propriedade privada), sequer a um dos Entes Federativos (União, Estados e Distrito Federal) detentores, na dicção constitucional, do domínio de rios ou de águas subterrâneas.

Vale dizer, sob o enfoque ambiental, a água é um bem de uso comum do povo, isto é, um bem autenticamente difuso, o que inclusive impõe limites a sua utilização, em vista da proteção ecológica (SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015, p. 371).

De fato, a água é, por expressa disposição legal, inalienável, sendo certo que nem mesmo a outorga de direitos de uso de recursos hídricos implica a sua alienação parcial, senão o simples direito de seu uso (art. 18 da Lei 9.433/1997).

Assim, no âmbito dos bens públicos, a água não figura entre os chamados bens dominicais (inc. III e p. ú. do art. 99 do CC), caracterizados pela alienabilidade (art. 101 do CC), tampouco podendo ser apropriada “por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial” (MACHADO, 2018, p. 15; VIEGAS, 2012, p. 90).

Não por acaso, Antas Jr. (2005, p. 249) enfatiza o aspecto público da água por meio de sua associação à característica de bem fundamental<sup>10</sup>, advertindo quanto aos riscos decorrentes da sua transformação em mercadoria, capazes de acentuar o sistema de produção da desigualdade e alimentar a exclusão social.

---

<sup>10</sup> “(...) Se um bem é considerado fundamental para a dignidade humana, como a água ou a eletricidade, então ele é elevado à condição de bem público. (...)” (ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. 1ª ed. São Paulo: FAPESP: Associação Editorial Humanitas, 2005. p. 249.

Assim, parece correto concluir que a União e os Estados não podem se tornar comerciantes de águas, embora possam cobrar pelo seu uso (MACHADO, 2018, p. 15).

Neste sentido, no que importa à composição dos conflitos relacionados aos recursos hídricos, o Poder Público apresenta-se mais como um responsável, interessado (*stakeholder*) ou guardião institucional dos recursos hídricos, do que como um “proprietário” (MACHADO, 2018, 15; MATOS, PEREIRA, 2016, p. 90; AYALA, 2007, p. 295; BARROS, 2005, p. 69; SIRVINSKAS, 2002, p. 134). E, como gestor, não pode *dispor* do bem a seu alvedrio.

Isto é, ao determinar que a água é um bem de domínio público e ao diluir seu domínio apenas entre a União e os Estados-Membros, a incidência do princípio da natureza pública do bem ambiental destaca que não pode haver qualquer disposição do bem capaz de prejudicar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ser ele reconhecido pelo próprio texto constitucional como *essencial* à sadia qualidade de vida da presente e das futuras gerações (art. 225 da CF).

#### 4.8 PRINCÍPIO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL E DA RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO NA PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Solanes (1998, p. 169) destaca sete fatores que, em geral, justificam a ação governamental no gerenciamento dos recursos hídricos:

As atribuições legais do governo para planejar e regular o uso da água e outros recursos têm sete fontes principais:

- i) propriedade do recurso, porque a água é geralmente de propriedade pública;
- ii) presunção de legitimidade;
- iii) poder de compra, ao lidar com projetos financiados com recursos públicos;
- iv) a promoção do bem-estar, que é uma atribuição do governo encontrada em algumas constituições nacionais;
- v) regulamentação do comércio e da navegação;
- vi) o poder de polícia administrativa decorrente da condição soberana dos Estados, que os habilita a exercer uma regulação razoável dos bens e direitos dos particulares;
- e
- vii) prevenção, mitigação e reparação de danos. (tradução nossa)<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> The government's legal attributions to plan and regulate the use of water and other resources have seven main sources: i) ownership of the resource, because water is generally publicly owned; ii) public trust; iii) spending power, when dealing with publicly funded project; iv) promotion of well-being, wich is an attribution of government found in some national constitutions; v) regulation of commerce and navigation; vi) police power resulting from the sovereign condition of States, wich entitles them to exercise reasonable regulation of private goods and conduct; and vii) prevention, mitigation, and reparation of harm.

Neste contexto, e levando em conta, como observado por Benjamin, que “o discurso dos direitos, paradoxalmente, por vezes sensibiliza menos o implementador (e, portanto, é menos efetivo) do que o discurso dos deveres” (BENJAMIN, 2008, p. 65), a CF lançou mão de diversas técnicas para a tutela do meio ambiente, entre as quais a dos deveres, segundo a qual a Carta não se limitou a prescrever um direito fundamental (de todos), nem mesmo a impor um dever geral (do Poder Público e da coletividade), mas passou a, em reforço a tais disposições, fixar deveres específicos (BENJAMIN, 2007, p. 111), com destaque para os que exigem a *atuação decisiva* do Poder Público e cujo cumprimento mostra-se indispensável à salvaguarda do bem jurídico constitucionalmente protegido.

Assim, o “dever geral de defesa e preservação do meio ambiente”, no que se refere ao Poder Público, é “fragmentado em deveres específicos, igualmente constitucionalizados” (MILARÉ, 2004, p. 309), entre os quais, destacam-se aqui os que estão relacionados à conservação da água, a saber: **(a)** de preservação e restauração dos processos ecológicos, provendo o manejo ecológico dos ecossistemas (inc. I do §1º do art. 225 da CF); **(b)** de definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (inc. III do §1º do art. 225); **(c)** de controle da produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (inc. V do §1º do art. 225); **(d)** de promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (inc. VI do §1º do art. 225); **(e)** de proteção da fauna e da flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (inc. VII do §1º do art. 225); **(f)** de proteção da água e dos sítios de interesse hidrológico, além do seu valor ecológico, também em razão de do valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico e científico (art. 216, V).

Enfatize-se, ainda, que tais deveres específicos, entre outros, sob o pálio do dever geral de defesa e proteção ambiental, devem ser lidos não apenas como uma imposição ao Poder Público, enquanto Administração Pública, ou na condição de detentor do poder de polícia administrativa, mas como uma imposição a cada um dos Poderes da República, aí incluídos os Poderes Legislativo e Judiciário.

Neste contexto, Milaré (2004) ressalta que o princípio da natureza pública da proteção ambiental revela a orientação já consagrada no Direito Público de primazia e indisponibilidade do interesse público, que, na seara ambiental, impõe a preponderância do direito ao meio ambiente sobre os interesses individuais e privados.

De fato, se é verdade que compete ao Poder Público um papel de destaque na ribalta das discussões ambientais, para vivificar o direito fundamental ao meio ambiente, também é certo que pode ele, sozinho, inviabilizá-lo por completo, aniquilando a efetividade das normas ambientais, de modo a relegá-las a uma teoria divorciada da realidade social.

A propósito do dilema enfrentado pela legislação ambiental, Benjamin já escreveu: “se o legislador não regula, os conflitos se acirram; se regula, os preceitos correm o risco de não serem aplicados ou de perecerem, passivos e estupefatos, diante da reação de poderosos interesses econômicos e políticos” (BENJAMIN, 2008, p. 77).

Com efeito, na *problemática ambiental*, conforme a ocasião, o Poder Público se apresentará desempenhando diversos papéis capazes de inviabilizar a efetividade do direito coletivo ao meio ambiente equilibrado, como: **(a)** representante dos interesses nacionais perante a comunidade internacional<sup>12</sup>, quando negligente no cuidado com o meio ambiente, com retrocessos na tutela jurídica ambiental, por exemplo; **(b)** empreendedor, capaz de degradar diretamente o meio ambiente; **(c)** detentor do poder de polícia administrativa, especialmente outorgando autorizações de polícia (licenças, permissões, autorizações etc.), quando pode fomentar atividades em descompasso com a defesa ambiental; **(d)** e responsável por omissões no exercício do poder de polícia, nas suas mais variadas vertentes, como nos casos de deficiência na fiscalização e/ou no não exercício da sanção de polícia administrativa.

Em suma, a natureza pública da água e do meio ambiente elege o Poder Público como protagonista permanente em todos os papéis porventura existentes na cena ambiental, sendo sempre (cor)responsável pelo sucesso (ou pelo insucesso) da efetividade das normas ambientais.

Não por acaso, o único mecanismo expressamente referido na Lei 9.433/1997 para o tratamento de conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito do SINGREH é a instância administrativa (art. 32, inc. II, da Lei).

---

<sup>12</sup> Registre-se que muitos cursos d'água definem as fronteiras entre Estados soberanos, exigindo alguma forma de gestão compartilhada (OLIVEIRA, 2010; AMORIM et al., 2016)

#### 4.9 PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO NO TRATAMENTO DOS CONFLITOS HÍDRICOS: *IN DUBIO PRO AQUA*

Os princípios da precaução e da prevenção ganham relevo no gerenciamento dos recursos hídricos e no tratamento adequado dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, sobretudo para: (a) proteger a coletividade contra riscos de danos e/ou danos previsíveis, conforme o caso; e (b) assegurar a disponibilidade hídrica em qualidade e quantidade não apenas para as presentes gerações, como também para as futuras.

Insculpido na Declaração do Rio de Janeiro (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – ECO-92), ratificada pelo Congresso Nacional via Decreto Legislativo n. 2, de 03/02/1994, o princípio da precaução recomenda a adoção de “ações de proteção contra o perigo abstrato ambiental, ou seja, em momento anterior à identificação da lesão, em atividade cujos efeitos danosos ainda não estão determinados pela ciência e tecnologia, mas há verossimilhança da produção de tais efeitos nocivos” (ALVES, 2005, p. 21). Ele está contido no Princípio n. 15 da Declaração do Rio:

Princípio 15. De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Nas hipóteses de incidência de tal princípio, “há uma potencialidade de danos ambientais virem a ocorrer, mas não se pretende arriscar que ocorram”. Assim, “o princípio da precaução exige que as autoridades responsáveis façam gestão ambiental da atividade, avaliando os riscos e deferindo sua atuação ou abstenção com intuito de impedir a agressão ambiental” (ALVES, 2005, p. 21).

Trata-se de uma gestão adaptativa, que busca o constante aprimoramento dos respectivos instrumentos precaucionais, com o escopo de apresentar respostas em tempo hábil para resguardar e proteger o meio ambiente (ROCHA et al., 2021, p. 16).

Este princípio é corolário de uma sociedade na qual o avanço tecnológico, práticas e comportamentos, cada vez mais complexos, expõem toda a coletividade e o meio ambiente a crescentes situações de risco, de modo que está pautado em atitudes estatais e não estatais, sobretudo em um não agir (WEDY, 2009, p. 36-41).

Vale dizer, a aplicação do princípio da precaução antecede a da prevenção, já que, antes de evitar um dano, pretende evitar o mero risco (RODRIGUES, 2002, p. 149/151).

Por outro lado, o princípio da prevenção “tem por finalidade a adoção de ações ou de inações para evitar eventos previsíveis” (WEDY, 2009, p. 48).

Considerando que as consequências do tratamento dos conflitos hídricos, assim como os danos ambientais relacionados, são, não raro, irreversíveis e irreparáveis, é absolutamente necessário considerar sempre o primado dos princípios da precaução e da prevenção, cristalizado nas máximas *in dubio pro ambiente*, *in dubio pro natura* e, mais especificamente quanto aos recursos hídricos, *in dubio pro aqua*.

Em 2018, juízes e membros do Ministério Público reunidos em Brasília para o 8º Fórum Mundial da Água editaram a Declarações reconhecendo o princípio *in dubio pro aqua* (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2018; WEDY, 2020), assim definido:

Princípio 6 - *In Dubio Pro Aqua*: Em consonância com o princípio *in dubio pro natura*, em caso de incerteza, as controvérsias hídricas e ambientais nos tribunais devem ser resolvidas, e as leis aplicáveis interpretadas, de forma mais adequada a proteger e conservar os recursos hídricos e ecossistemas relacionados. (Brasilia Declaration of Judges on Water Justice, tradução nossa)<sup>13</sup>

A aplicação do princípio *In Dubio Pro Aqua*, como manifestação do princípio da precaução, já foi considerada em julgado da *Corte Suprema de Justicia de La Nación*, da Argentina, de 11 de julho de 2019 (CSJ 714/2016/RH1), em um conflito relacionado com os recursos hídricos:

(...) al tratarse de la protección de una cuenca hídrica y, en especial, de un humedal, se debe valorar la aplicación del principio precautorio (art. 40 de la ley 25.675). Asimismo, los jueces deben considerar el principio *in dubio pro natura* que establece que "en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos" (Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016). Especialmente el principio *In Dubio Pro Agua*, consistente con el principio *In Dubio Pro Natura*, que en caso de incerteza, establece que las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos (UICN. Octavo Foro Mundial del Agua. Brasilia Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia, 21 de marzo de 2018).

---

<sup>13</sup> Principle 6 – *In Dubio Pro Aqua*: Consistent with the principle *in dubio pro natura*, in case of uncertainty, water and environmental controversies before the courts should be resolved, and the applicable laws interpreted, in a way most likely to protect and conserve water resources and related ecosystems.

No Brasil, além da disciplina ambiental geral, os princípios da precaução e da prevenção na tutela da água também podem ser extraídos de diversos dispositivos da Lei 9.433/1997, a saber:

- Art. 2º, I e III, que dispõem serem objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.
- Art. 7º, III, que indo além do diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos, também aborda o balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, inclusive com a identificação de conflitos potenciais.
- Art. 9º, II, para o qual o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.
- Art. 15, IV, que estabelece que a outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, em razão da necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental.

Importante registrar que a Lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012), que também adota a bacia hidrográfica, desta feita como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água, também é sede legal do princípio da precaução, pois estabelece em seu art. 2º, §2º, que “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”.

Se se pensar no processo, como método de tratamento de um conflito, além do que já foi dito acima, o princípio *In Dubio Pro Aqua* estará envolvido na escolha das melhores opções para tramitação do procedimento, no exame da prova, na redistribuição do ônus de provar, na concessão de tutela provisória e medidas para prevenir danos e, no mais amplo sentido da precaução, para evitar riscos. Por exemplo, nos termos do parágrafo único do art. 497 do CPC, para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, será irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

Isso significa dizer que o tratamento de todo conflito relacionado com os recursos hídricos deve sempre estar atento à precaução e a prevenção.



#### 4.10 PRINCÍPIO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA, PARTICIPATIVA E INFORMADA DAS ÁGUAS, COM CORRESPONSABILIDADE SOCIAL

Embora o tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos esteja umbilicalmente ligado à natureza pública da água, à ação governamental e à responsabilidade do Poder Público, a PNRH e o SINGREH têm como traço diferencial de outras políticas e sistemas públicos, o ideal da descentralização da gestão e da participação comunitária, expressamente referidos no inc. VI do art. 1º da Lei 9.433/1997.

Em 1998, um ano após a publicação da Lei 9.433/1997, Leff (1998, p. 51) registrou que, a despeito da destruição de identidades culturais e da desarticulação do tecido social ensejados pela globalização do mercado, marcas do período, um amplo processo de democratização impulsionou uma tendência à resolução pacífica e consensual de conflitos, abrindo canais de participação, promoção da cidadania e desenvolvimento da humanidade.

Neste sentido, a participação social na gestão dos recursos hídricos apareceu com destaque entre os princípios da Carta de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável (1992), a saber:

**Princípio 2:**

O desenvolvimento e a gestão da água devem basear-se numa abordagem participativa, que envolva usuários, planejadores e tomadores de decisão em todos os níveis.

A abordagem participativa envolve a sensibilização para a importância da água entre os tomadores de decisão e o público em geral. Isso significa que as decisões são tomadas ao nível mais baixo, com consulta pública completa e envolvimento dos usuários no planejamento e implementação de projetos de água.

**Princípio 3:**

As mulheres desempenham um papel central na prestação, gestão e salvaguarda da água.

Esse papel fundamental das mulheres como provedoras e usuárias de água e guardiãs do ambiente raramente se refletiu em arranjos institucionais para o desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos. A aceitação e a implementação deste princípio exigem políticas positivas para atender às necessidades específicas das mulheres e capacitá-las a participar em todos os níveis nos programas de recursos hídricos, incluindo na tomada de decisões e na implementação, nas formas neles definidas. (tradução nossa)<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Principle 2: Water development and management should be based on a participatory approach, involving users, planners and policy-makers at all levels. The participatory approach involves raising awareness of the importance of water among policy-makers and the general public. It means that decisions are taken at the lowest appropriate level, with full public consultation and involvement of users in the planning and implementation of water projects. Principle 3: Women play a central part in the provision, management and safeguarding of water. This pivotal role of women as providers and users of water and guardians of the living environment has seldom

Comentando a Carta de Dublin, Solanes (1998, p. 174) anota que a participação social, sobretudo no planejamento, permite a discussão de amplos leques de questões, leva em consideração diferentes dimensões dos recursos hídricos, favorecendo que os interessados participem na formulação de políticas, discussão legislativa, administração geral da água e atividades no nível do campo.

Também pelo ODS n. 16 da ONU, o acesso público à informação, a transparência e a garantia à tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis, foram relacionados ao acesso à justiça para todos e ao desenvolvimento de instituições eficazes, para a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável.

A gestão descentralizada e participativa, inclusive mediante a participação de mulheres e de comunidades afetadas no nível de bacia hidrográfica, está, assim, ligada a uma tendência mundial, identificada como ideal para o gerenciamento integrado dos recursos hídricos (AL-SAIDI, 2017, p. 32/38; FERREIRA, MOTA, 2015, p. 372; TUNDISI, 2013, p. 231/232; ABERS e JORGE, 2005), conforme o atual estágio de evolução dos mecanismos de gestão dos interesses sociais nos países democráticos, refletindo a crescente impotência dos Estados-nação para solucionarem problemas elementares (alimentação, energia, água, saúde, segurança), além da necessidade de reforço da integração sistêmica das realidades regionais através das novas tecnologias (OOSTERBEEK, 2012, p. 37/38).

No sentido jurídico-administrativo, “a descentralização administrativa pressupõe (...) a existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública” (MEIRELLES, 2016, p. 891).

Essa forma de gerenciamento dos recursos hídricos guarda relação com a noção de governança, que, segundo explicam Matos e Ckagnazaroff (2015, p. 19/20), significa um novo processo de governar, que transcende a abordagem tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social, reconhecendo que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo, a exigir a concorrência para as decisões não apenas da vontade do Poder Público, como também do setor privado e da sociedade civil, a partir da

---

been reflected in institutional arrangements for the development and management of water resources. Acceptance and implementation of this principle requires positive policies to address women's specific needs and to equip and empower women to participate at all levels in water resources programmes, including decision-making and implementation, in ways defined by them.

premissa de que nenhum ator sozinho, seja público ou privado, possui os conhecimentos e condições para resolver os problemas postos.

A governança, quando devidamente implementada, com participação social, tem o condão de promover (permitir, talvez seja o termo) a desejável gestão integrada deste recurso, já que congrega aspectos e agentes políticos, sociais, econômicos e sistemas administrativos que atuam no território (ROGERS; HALL; GWP, 2003, p. 7), envolvendo-os em torno das mais diversas questões e perspectivas ali postas, de modo a relacionar a gestão hídrica com a saúde, a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico, o uso e ocupação da terra, entre outros temas, inclusive o da preservação do sistema ecológico (MATOS; CKAGNAZAROFF, 2015, p. 22).

Assim, a governança territorial da água não apenas provém da democracia, seu pressuposto, mas a tem como destino, em sua forma mais radical, mediante a descentralização do poder, acompanhada também de atribuições de responsabilidades aos vários envolvidos, por suas ações, avaliações e correções (FERRARO JÚNIOR, 2016, p. 67).

Wolkmer, Augustin e Wolkmer (2012, p. 53) anotam que, na América Latina, a intensificação da participação compreende um gerenciamento ambiental não tecnocrático, mas comunitário, participativo e plural, destacadamente quanto à água, construído não mais de cima para baixo, mas desde a comunidade, nota de uma ruptura paradigmática e original que marca um fenômeno político-jurídico que designam como “novo constitucionalismo”.

Assim, a gestão ambiental pode inclusive promover a integração da população marginalizada em um processo com aptidão para satisfazer suas próprias necessidades fundamentais, sem prejuízo de suas identidades coletivas, respeitadas suas particularidades e condições ecológicas, bem como os valores culturais de cada região (LEFF, 1998, p. 54-55).

No Brasil, a expressão máxima da gestão participativa reside na concepção dos CBH (TRINDADE, SCHEIBE, 2019, p. 1; ABERS e JORGE, 2005, p. 2; GRANZIERA, 2014, p. 47; ARAUJO e BARBOSA, 2011, p. 346; MILARÉ, 2004, p. 602).

A governança com gestão participativa tem enorme potencial para um gerenciamento eficaz dos conflitos hídricos, a partir da competência dos CBH para “arbitrá-los” em primeira instância administrativa (inc. II do art. 38 da Lei 9.433/1997), um dos objetivos do SINGREH (inc. II do art. 32 da Lei).

De fato, a possibilidade de produção e discussão de informações qualificadas sobre os recursos hídricos, com séries históricas, estatísticas e vários dados sobre quantidade e qualidade, entre outros, para uma deliberação envolvendo setores usuários da bacia hidrográfica

palco do conflito, comunidade e Poder Público, em uma relação duradoura, é, sem sombra de dúvida, um grande diferencial para o tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito do SINGREH, que não encontra equivalente, por exemplo, no âmbito do sistema Poder Judiciário, sem prejuízo da inafastabilidade da jurisdição.

A construção de decisões com base em argumentos técnicos expõe os fatos ao conhecimento da Administração e de todos os demais envolvidos, propiciando o controle dos atos acaso produzidos, até mesmo pelo Poder Judiciário, caso este seja acionado (SILVA, 2018, p. 34).

Mas além dos aspectos técnicos, o princípio da gestão descentralizada e participativa também passa pela percepção que os problemas de gerenciamento dos recursos hídricos e dos conflitos com eles relacionados têm mais a ver com questões políticas e sociais, do que técnicas e científicas (CAUBET, 2000, p. 176), não se justificando a resistência de profissionais ligados ao manejo dos recursos hídricos de reconhecer a natureza política de muitas das questões a eles relacionadas, com isso limitando os conflitos hídricos a questões como a meteorologia, hidrologia, custos de distribuição da água, etc., e relegando as questões mais complexas, capazes de provocar atritos políticos, para um plano secundário (FOLEGATTI et al., 2010, p. 21/22).

No mesmo sentido, Fachin e Silva (2011, p. 716) registram que a Carta de Montreal sobre Água Potável e Saneamento, de 1990, já havia consignado que a gestão da água a partir de uma abordagem estritamente técnica não é suficiente, sendo necessário incorporar a educação, inclusive sobre saúde, higiene e sobre o próprio ciclo da água, como forma de estimular a participação social no gerenciamento dos recursos hídricos (“The Montreal Charter on Drinking Water and Sanitation”, 1990).

A descentralização, assim, tem potencial para incrementar a participação social (TRINDADE; SCHEIBE, 2019, p. 6), concedendo às pessoas organizadas em CBH, inclusive àquelas que não detêm o domínio sobre a água, poder de decisão sobre a gestão dos recursos hídricos, bem como sobre receitas públicas da cobrança pelo uso da água (GRANZIERA, 2009, p. 195).

Neste contexto, importa salientar que, em razão de disposição do §1º do art. 39 da Lei 9.433/1997, a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ficou limitada à metade do total de membros dos CBH, prestigiando-se a

participação dos usuários e das comunidades no âmbito da bacia hidrográfica, base do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Sobre a disposição, Machado observa (2013, p. 512/513) que a gestão participativa do bem público água é inovadora, ao afastar a possibilidade do Poder Público reunir a maioria de votos nos CBH (art. 39, §1º, da Lei 9.433/1997), destacando que “a gestão ou administração das águas deve ficar com as bases”, ou seja, com as “Agências de Água” e com os “Comitês de Bacia Hidrográfica”, transferindo-se “as atribuições ou poderes tradicionais da União e dos Estados, para os novos órgãos hídricos”.

Ainda nos termos da PNRH, a aplicação das receitas é proposta pela agência de água, por meio de um plano de aplicação, cuja aprovação compete ao respectivo CBH, como dispõe a letra *c* do inciso XI, do seu art. 44 c/c o art. 51, e não aos Órgãos da Administração Pública direta.

Não obstante consagrada na Lei 9.433/1997, referendada pela literatura dedicada ao gerenciamento dos recursos hídricos e reconhecida como uma prática com potencial para democratizar as políticas públicas, a participação social enfrenta vários problemas e obstáculos a sua efetiva implementação, inclusive no tema do gerenciamento dos conflitos hídricos, conforme se examinará ao longo deste trabalho.

Sobre uma destes obstáculos, Caubet (2000, p. 176) aponta a limitada participação da sociedade civil nas decisões no âmbito dos órgãos do SINGREH, inclusive quanto ao universo dos usuários domésticos (cujo uso é prioritário, conforme exposto no item 4.6), já que, no SINGREH, a noção de usuário confunde-se com a de prestador do serviço público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (concessionárias, p. ex.), que não têm legitimidade para representar os consumidores domésticos, não servindo o contrato de consumo como um mandato eleitoral.

A participação também é objeto de críticas, como: (a) a de que a sociedade não seria capaz de controlar seus representantes; (b) grupos mais poderosos tendem a “capturar” a representação em conselhos representativos; (c) o poder público costuma manter para si maior parcela de poder do que o concedido aos representantes da sociedade civil; (d) os conselhos, afinal, não têm poder para controlar as decisões (ABERS e JORGE, 2005, p. 4).

Mas não é só. Justamente por envolver cessão de poder do governo central à governança local, assim como a aceitação das novas responsabilidades relacionadas à implementação de políticas públicas, a descentralização e a participação também enfrentam dificuldades associadas à ausência de apoio à instalação e funcionamento dos CBH e outras

estruturas do SINGREH, assim como aos instrumentos de gerenciamento, como a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, que deveria funcionar como financiador do funcionamento das suas estruturas e um incentivo em favor da descentralização.

Acresce que, a despeito do potencial da gestão democrática para lidar com a complexidade de questões interdisciplinares e de um ambiente de proliferação contínua do número de CBH em variados contextos econômicos, políticos e institucionais, o apoio institucional, o fornecimento de recursos administrativos e operacionais são identificados como fatores cruciais para sua criação, funcionamento e estabelecimento do respectivo nicho institucional, assim como para seu fracasso (TRINDADE e SCHEIBE, 2019, p. 5; ABERS e KECK, 2017, p. 169 e 176).

De fato, a simples enunciação teórica do princípio da participação, sem sua implementação prática e capaz de produzir efeitos concretos, deixa em muitos atores sociais a impressão que se buscou apenas a legitimação de um *status quo*, desencorajando-os a permanecer interagindo no SINGREH e levando-os a concentrar suas energias em outro lugar (ABERS; KECK, 2017, p. 253).

Adicione-se que a Lei 9.433/1997 não previu a possibilidade de participação individual no SINGREH, senão por meio das organizações civis, conforme disposição do seu art. 47 (GRANZIERA, 2014, p. 153), o que sucede inclusive no âmbito dos CBH, nos termos do inc. V do art. 39 da Lei.

Em uma eventual alteração legislativa, esta é uma questão que mereceria análise, de modo a ampliar as possibilidades de participação social, considerando o Princípio 10 da Declaração do Rio.

No que diz respeito ao objeto do presente estudo, a descentralização e a participação comunitária mantêm, a despeito de todas as dificuldades expostas, um enorme potencial para o tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, pois podem ensejar, via administrativa, a adoção de diversos arranjos consensuais, a exemplo da negociação, entre outros.

A possibilidade de participação de usuários e sociedade civil na gestão dos recursos hídricos, ao lado do Poder Público, promove a integração das políticas de recursos hídricos e de meio ambiente, evidenciando que a imposição geral feita ao Poder Público acerca do meio ambiente ecologicamente equilibrado – para defendê-lo e preservá-lo – também é dirigida à coletividade pelo texto constitucional (AYALA, 2007, p. 296), decorrência lógica da profusão

de condutas e atividades consideradas lesivas ao ambiente e passíveis de serem desenvolvidas pelos mais diversos sujeitos que integram a sociedade.

Com efeito, tal exigência e a própria natureza pública da água (e do meio ambiente) estão em consonância com o princípio da participação comunitária na concretização da política ambiental, Princípio 10<sup>15</sup> da Declaração do Rio de Janeiro (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – ECO-92), ratificada pelo Congresso Nacional via Decreto Legislativo 2/1994, que impõe a participação dos cidadãos no processo decisório da política ambiental, circunstância que atende aos desígnios da CF sobre a construção de uma sociedade solidária (art. 3º, I), também no campo de responsabilidade ambiental (art. 225, *caput*).

Antes disso, a Carta Mundial da Natureza, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 28 de outubro de 1982, já havia estabelecido que “a toda pessoa devem ser assegurados a possibilidade de participar da elaboração das decisões concernentes ao seu meio ambiente” (MIRRA, 2011, p. 56).

Há ainda que se levar em conta a relação de prejudicialidade entre o direito à informação e a participação social, conforme enfatiza Mirra (2011, p. 59), ao comentar a forma como 10º Princípio da Declaração do Rio, de 1992, erige a informação como condição primordial para a efetiva participação.

De fato, o êxito da chamada democracia deliberativa demanda um “grau razoável de compreensão sobre o tema em discussão para que seja viabilizada uma solução adequada” (SILVA JÚNIOR, 2011, p. 615), sobretudo no que diz respeito à gestão territorial participativa e descentralizada das águas contida na Lei 9.433/1997 (ARAÚJO; BARBOSA, 2011, p. 346; SETTI, 2011, p. 257/259).

Solanes (1998, p. 175) destaca que, para ser eficaz, um sistema de planejamento e gestão participativos dos recursos hídricos deve ser capaz de fornecer informações sobre que tipo e qualidade de água está disponível, onde e quem está usando a água e para que fins, permitindo decisões apropriadas por parte dos tomadores de decisão, políticos, administradores, gestores, utilizadores e público.

---

<sup>15</sup> Princípio 10. A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (ONU, 1992)

A ausência de informação, notadamente para as comunidades, também pode gerar grave desequilíbrio de forças entre organizações civis e usuários, pois estes últimos se apresentarão, não raro, mais bem organizados, assessorados e com recursos econômicos que poderão influenciar nas decisões dos órgãos do SINGREH (SOLANES, 1998, p. 175).

Assim, como corolário lógico do direito à participação e da natureza pública dos recursos hídricos, o direito à informação também está consagrado na Lei de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997), que instituiu um Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, instituído a partir dos seguintes princípios:

- a) a descentralização da obtenção e produção de dados e informações;
- b) a coordenação unificada do sistema;
- c) o acesso a dados e informações garantido a toda a sociedade (art. 26 da Lei 9.433/1997).

Como faz sentir, a governança ideal das águas e o adequado tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos somente podem ser alcançados mediante a utilização de instrumentos modernos de gestão, tais como o emprego de bancos de dados, monitoramento e fundamentação científica para os agentes do sistema, promovendo-se a livre disseminação da informação e a interação entre os setores acadêmicos, público e privado, nos CBH e demais órgãos das estruturas do SINGREH, sendo este o único futuro viável do processo de gestão participativa (TUNDISI, 2013, p. 232).

#### 4.11 PRINCÍPIO DA ÁGUA COMO RECURSO NATURAL LIMITADO E DOTADO DE VALOR ECONÔMICO E PRINCÍPIOS DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR

Os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador estão expressamente previstos na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, impondo ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e ao usuário a contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (inc. VII do art. 4º da Lei 6.938/1981) (MARTINEZ JR., 2000, p. 121).

Muito antes do advento da Política Nacional de Meio Ambiente, o princípio do poluidor-pagador já podia ser intuído do art. 110 do Código de Águas de 1934, que preconizava que os trabalhos para a salubridade das águas deviam ser executados à custa dos infratores, sem



prejuízo da responsabilidade civil por perdas e danos e multas administrativas (THAME, 2000, p. 11; GRANZIERA, 2014, p. 48).

Outro princípio, da água como recurso natural limitado e dotado de valor econômico, é atualmente fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos (inc. II do art. 1º da Lei 9.433/1997), que evidencia o risco de esgotamento destes recursos (SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015, p. 372) e, ao conferir-lhes valor, liga-se aos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador.

Segundo Gomes (2021, p. 37) o princípio decorreria do fato incontroverso da água doce possuir utilidade e ser escassa.

De fato, sob a perspectiva da problemática relacional, Raffestin (1993, p. 223/226) explica que toda matéria pode passar por um processo de “valorização”, a depender da relação que os homens mantiverem com ela e a partir de propriedades e “utilidades inventadas” por seu trabalho, que podem evoluir indefinidamente, de modo que “um recurso é o produto de uma relação”.

Assim vem sucedendo com a água, cujas “utilidades” continuam sendo “inventadas” a todo momento e nos mais variados segmentos das múltiplas atividades econômicas, comparecendo, senão como uma matéria-prima essencial, como um bem que possui um valor intangível para as pessoas (PINTO-COELHO; HAVENS, 2016, p. 23/24).

A percepção da água como um recurso finito (a) orienta a educação ambiental em matéria de recursos hídricos, incentivando a economia no seu uso; (b) justifica a implementação de mecanismos de controle da quantidade e da qualidade da água, a exemplo do enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes (inc. II do art. 5º da Lei 9.433/1997); (c) serve de fundamento para o instrumento da cobrança pelo uso da água (inc. IV do art. 5º da Lei 9.433/1997), permitindo o financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; (d) viabiliza a implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, assegurando-lhes a descentralização no sistema; (e) além de fundamentar a existência de um mecanismo próprio (administrativo) de tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, objetivo do Sistema de Recursos Hídricos (inc. II do art. 32 da Lei 9.433/1997).

A cobrança pelo uso da água consubstancia, no SINGREH, o princípio do seu valor econômico (ABERS e JORGE, 2005, p. 1) e, muito mais que um instrumento arrecadatório, assume o papel de um instrumento de gestão, uma vez que, conforme destaca Thame (2000, p.

15), “melhor do que cobrar de quem polui, para investir na reversão da degradação por ele causada, é induzir quem polui a deixar de fazê-lo”.

A cobrança objetiva, em síntese: reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a racionalização do uso da água; obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (art. 19 da Lei 9.433/1997).

A propósito, a Declaração de Dublin (1992) estabeleceu:

Princípio 4: A água tem valor econômico em todos os seus usos concorrentes e deve ser reconhecida como um bem econômico.

De acordo com este princípio, é vital reconhecer como prioritário o direito básico de todos os seres humanos ao acesso à água potável e ao saneamento, a um preço acessível. No passado, o não reconhecimento do valor econômico da água levou a seu desperdício e a danos ao meio ambiente decorrentes do seu uso. A gestão da água como bem econômico é uma forma importante de conseguir uma utilização eficiente e equitativa e de incentivar a conservação e a proteção dos recursos hídricos. (tradução nossa)<sup>16</sup>

Ainda com uma abordagem econômica, a Política Nacional de Recursos Hídricos prevê o instrumento do rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (inc. IX do art. 38 c/c letra d do inc. XI do art. 44 da Lei 9.433/1997), que, em essência, permite que tais custos sejam rateados entre os usuários beneficiários das referidas obras.

Com efeito, os princípios acima e as conseqüentes iniciativas de valorização da água, em especial pela cobrança por seu uso, põem em relevo o fato de que, em um mundo capitalista, a política de “custo zero” de recursos naturais conduz à hiperexploração do meio ambiente (MUSSETTI, 2001, 87), bem como à socialização das externalidades negativas do processo produtivo (VIEGAS, 2012, p. 153), a exemplo da poluição.

Não por acaso, o poluidor-pagador e o emprego de instrumentos econômicos são objeto de uma disposição específica da Declaração do Rio, de 1992:

Princípio 16 - As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

---

<sup>16</sup> Principle 4: Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good. Within this principle, it is vital to recognize first the basic right of all human beings to have access to clean water and sanitation at an affordable price. Past failure to recognize the economic value of water has led to wasteful and environmentally damaging uses of the resource. Managing water as an economic good is an important way of achieving efficient and equitable use, and of encouraging conservation and protection of water resources.

Tais princípios e os respectivos instrumentos econômicos são mais um mecanismo próprio do SINGREH, sem equivalente nos demais sistemas dedicados ao tratamento dos conflitos, a exemplo do Judiciário, e que têm potencial para serem usados de diversas formas no tratamento de conflitos relacionados aos recursos hídricos, como, por exemplo, para preveni-los – ao desestimularem o desperdício e a poluição dos recursos hídricos, com isso atuando sobre os fatores que são a gênese de conflitos – assim como dar suporte às deliberações administrativas a propósito de conflitos já instalados.

Além disto, conforme explicam Abers e Jorge (2005), considerando que a descentralização no SINGREH tem um caráter “semivoluntário”, já que nada obriga que os CBH sejam criados em todas as bacias hidrográficas, a implementação da cobrança pode funcionar como um elemento que trabalha em favor da instituição dos CBH e da descentralização participativa do sistema, já que o “poder de definir preços e prioridades de investimento dos recursos da cobrança seria a principal força política dos comitês”, um “incentivo para que sejam criados pelo estado e para a participação da sociedade civil e dos usuários” (ABERS e JORGE, 2005, p. 6).

#### 4.12 PRINCÍPIO DA BACIA HIDROGRÁFICA COMO UNIDADE TERRITORIAL

Como se viu no item 2.2.11.2, é possível afirmar que há uma “rigidez locacional”<sup>17</sup> relativa<sup>18</sup> dos recursos hídricos, em razão da sua distribuição desigual no espaço, que tem potencial para definir o desenvolvimento que uma região, país ou sociedade pode alcançar (SETTI, 2001, p. 42; CONJUR, 2015), bem como para gerar de conflitos (YOUNG, 2013).

De fato, a água doce está disponível em áreas de drenagem, as denominadas bacias hidrográficas, conformando territórios-zona ou contínuos (em contraponto com os chamados territórios-rede ou descontínuos) (LOBO; HORTA; GARCIA, 2015, p. 352).

---

<sup>17</sup> Expressão comumente empregada no setor mineral, significando que, diferente de certas atividades, nas quais se pode escolher entre vários locais para instalar o empreendimento, em mineração somente é factível instalar a mina onde há a efetiva disponibilidade de minérios, ou seja, uma jazida. E será naquela localidade que a operação mineral terá que contar com os demais recursos, sejam hídricos ou outros quaisquer. (“Água e Mineração: fatos e verdades”, 2015).

<sup>18</sup> Embora os recursos hídricos estejam distribuídos de forma desigual, disponíveis apenas em determinados espaços, podem, eventualmente, ser manejados e até captados e transpostos ou distribuídos em outros locais, das mais variadas formas e para as mais diversas utilidades.

Não por acaso, a Lei 9.433/1997 consagrou a noção da bacia hidrográfica como a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (inc. V do art. 1º da Lei 9.433/1997).

Importante considerar, não obstante, que a bacia hidrográfica não é apenas água (ou recursos hídricos) (SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015, p. 577), senão tudo aquilo que interage neste espaço (JODAS, 2016, p. 138; MESQUITA, MIRANDA, LAMAS, 2016, p. 52), de modo que “a bacia hidrográfica é sempre território, com todos os seus complementos ambientais, sanitários, econômicos, sociais, culturais, vegetais, animais e minerais, entre os quais a água” (POMPEU, 2011, p. 322).

Ou seja, a gestão dos recursos hídricos na bacia hidrográfica, a partir de interesses finalísticos, trabalho, energia e informação, traduz, assim, uma ação que “territorializa” o espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Neste contexto, segundo Oosterbeek (2012, p. 35), a Gestão Integrada do Território agrega as dinâmicas sociais no território, nas suas vertentes social, econômica e ambiental, criando estruturas e mecanismos de governança que promovem escolhas participadas e conscientes.

Granziera (2014) ressalta que a utilização da bacia hidrográfica como unidade básica de gestão compôs a Carta Europeia da Água (art. 11), bem como a recomendação da Conferência de Caracas, promovida pela Associação Internacional de Direito das Águas em 1976, esta última nos seguintes termos:

- centralizar o planejamento no âmbito das bacias ou regiões hidrográficas de gestão das águas e confiar os aspectos executivos às entidades públicas ou privadas responsáveis pelas diversas utilizações;
- adotar a bacia hidrográfica como unidade de gestão dos recursos hídricos, sem prejuízo da existência de unidades político-geográficas de gestão (relacionadas, por exemplo, como desenvolvimento econômico) mais amplas ou não coincidentes com as bacias hidrográficas. (GRANZIERA, 2014, p. 52)

Tundisi (2013, p. 229) considera a abordagem por bacia um dos principais avanços conceituais na governança dos recursos hídricos, destacando, como pontos positivos, entre outros: (i) o fato da bacia ser uma unidade biogeofisiográfica com fronteiras delimitadas, permite uma base para a integração institucional; (ii) a bacia é um ecossistema hidrologicamente integrado; (iii) garante uma visão sistêmica adequada para o gerenciamento de recursos hídricos e controle de eutrofização; (iv) traduz uma forma racional de organização de banco de dados, inclusive sobre componentes biogeofísicos, econômicos e sociais; (v)

garante alternativas para o uso dos mananciais e de seus recursos; (vi) permite a integração de cientistas, gerentes e tomadores de decisão com o público em geral, permitindo que eles trabalhem juntos em uma unidade física com limites definidos; e – no que importa ao presente trabalho, destacamos as seguintes vantagens levantadas por Tundisi – (vii) oferece oportunidade para o desenvolvimento de parcerias e o tratamento de conflitos; permite e estimula a participação da população local no processo de decisão e na educação ambiental e sanitária.

Kaufmann (2015) também identifica várias vantagens decorrentes da gestão por bacia, embora pontuando diversos desafios associados a tal abordagem, que podem ser sintetizados na seguinte tabela:

Tabela 1 - Vantagens e desafios da gestão por bacia hidrográfica

Vantagens	Desafios
(1) modera usos concorrentes entre as partes interessadas a montante e a jusante,	(1) diversos grupos de interesse muitas vezes não conseguem chegar a um acordo sobre um plano diretor de bacia hidrográfica,
(2) equilibra os objetivos institucionais nos níveis federal, estadual e local,	(2) as fronteiras hidrológicas e políticas muitas vezes não coincidem, levando a conflitos políticos,
(3) envolve uma abordagem de tomada de decisão de consenso entre as partes interessadas e os cidadãos,	(3) o processo pode ser lento e complexo, uma vez que as partes interessadas frequentemente se retiram à espera de uma ação, e
(4) incorpora o pensamento multidisciplinar nos campos da ciência e da política,	(4) a autoridade fragmentada leva a conflitos entre entidades federais, estaduais e locais.
(5) prevê a divisão de custos entre as partes interessadas da bacia hidrográfica para soluções econômicas, e	
(6) depende de parcerias voluntárias e mútuas, não de regulamentos obrigatórios de comando e controle.	

Fonte: Elaborado a partir de Kaufmann (2015)

De fato, parece haver uma convicção geral que a eventual desconsideração da bacia hidrográfica como unidade de gestão territorial dos recursos hídricos está comumente associada

à ineficiência desta gestão (SOLANES, 1998, p. 177), ainda que as divisões políticas frequentemente não coincidam com o território das bacias hidrográficas (KAUFMAN, 2015, p. 5692).

Neste contexto, ao estabelecer 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, a Lei 9.433/1997 rompe com a concepção segundo a qual os problemas relacionados aos recursos hídricos poderiam ser tratados sem que se considerassem as realidades geográficas (ANTUNES, 2010, p. 739).

Conquanto não se possa desconsiderar outras unidades relacionadas ao planejamento e ao ordenamento do território, a exemplo dos estados e municípios, com seus limites geopolíticos e suas competências, fato é que a adoção da bacia hidrográfica incorpora uma circunstância natural que governa as interdependências entre disponibilidades e demandas de recursos hídricos (BARTH, 1999, p. 567), integrando grande parte das relações causa-efeito a serem tratadas na gestão destes recursos (SETTI, 2001, p. 103).

De fato, a ideia de gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica é uma realidade em boa parte do mundo, adotada em mais de 260 bacias hidrográficas, o que corresponde a pelo menos 45% da drenagem de águas superficiais do planeta, sendo, de uma forma ou de outra, praticada em mais de 140 países, nos cinco continentes (KAUFMANN, 2015, p. 5691).

Ora, ignorar as bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão territorial significaria desconsiderar a necessidade de gerenciamento de territórios que incluem países, governos estaduais, estaduais (ou provinciais) e locais, podendo acarretar uso ineficiente e contencioso dos recursos hídricos, já que as bacias hidrográficas internacionais cobrem cerca de 47% da área continental do mundo, abrigando cerca de 40% da população mundial, isto é, pelo menos dois bilhões de pessoas vivem em bacias hidrográficas internacionais (ELVER, 2006).

Importa lembrar que, no Brasil, a bacia também é a unidade territorial considerada para outras políticas que gerenciam situações envolvendo os recursos hídricos, a exemplo da Política Agrícola, disciplinada na Lei 8.171/1991 (art. 20), da Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei 11.445/2007 (art. 48, X, da Lei 11.445/2007), da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, instituída pela Lei 12.608/2012, e da análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água (inc. IV do art. 4º da Lei), assim como para políticas de preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e

sociais nas áreas urbanas e rurais, conforme disposições do Código Florestal (inc. I do art. 14, letra d do inc. II do art. 41, §17 do art. 61-A, §7º do art. 66, todos da Lei 12.651/2012).

O fato de a bacia hidrográfica poder ser identificada como um ecossistema (ainda que nem todo ecossistema seja uma bacia), também é ressaltado por Stanton (2012, p. 196) quanto a sua aplicação como unidade territorial no campo ambiental, o que encontra amparo no âmbito da Resolução CONAMA 1/1986, ao dispor sobre o estudo de impacto ambiental, determinando que os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto deverá ser definida considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza (inc. III do art. 5º da Resolução).

Sem embargo, além de ser uma unidade de gestão ambiental, a bacia torna-se também palco de gestão dos conflitos (CASTRO, ALVARGENGA, MAGALHÃES JR., 2005, p. 46), notadamente em razão da previsão da atuação do SINGREH como o foro adequado para o tratamento administrativo dos conflitos relacionados com os recursos hídricos (art. 32, II, da Lei 9.433/1997).

## **5 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E TRATAMENTO DE CONFLITOS**

A fim de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Sistema de instituído pela Lei 9.433/1997 tem a sua disposição uma série de instrumentos, previstos no seu art. 5º, a saber: (a) os Planos de Recursos Hídricos; (b) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; (c) a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; (d) a cobrança pelo uso de recursos hídricos; (e) a compensação a municípios; e (f) o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Entre os referidos instrumentos, os Planos de Recursos Hídricos, a outorga dos direitos de uso da água, a cobrança e o Sistema de Informações destacam-se como potenciais aliados para a atividades dos CBH de tratamento administrativo adequado dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

## 5.1 PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Discorrendo sobre planejamento, Granziera (2014, p. 114) explica que sua noção está ligada às ciências da economia, finanças e orçamento, bem como à ideia de conciliar recursos escassos e necessidades abundantes.

Pela Lei 9.433/1997, os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos (art. 7º da Lei 9.433/1997).

Diversamente do que sucedeu com os Planos Diretores das cidades, para os quais a legislação fixou prazo de vigência e revisão, os Planos das Bacias não têm esse aspecto pré-determinado.

Assim, consideradas a realidade e as peculiaridades de cada bacia hidrográfica, inclusive a dimensão dos desafios diagnosticados e dos recursos disponíveis e estimados (programas e projetos), os planos poderão ter maior ou menor duração.

Consubstanciam uma forma de planejamento territorial, eis que estão atrelados à bacia hidrográfica, ao Estado e ao País (inc. V do art. 1º c/c art. 8º, ambos da Lei 9.433/1997).

Segundo Anastácio (2012, p. 242), instrumentos de gestão territorial devem identificar os interesses públicos envolvidos, bem como os recursos territoriais – a exemplo das atividades econômicas, patrimônio arquitetônico e arqueológico, infraestruturas e equipamentos coletivos, sistemas urbanos, áreas para a defesa, segurança e proteção civil, recursos e valores naturais, áreas agrícolas, florestas, além da estrutura ecológica – de modo a justificar a hierarquização dos interesses com expressão espacial, considerando a sustentabilidade, a solidariedade intergeracional na ocupação e utilização do território, estabelecendo medidas de tutela que condicionem a ação territorial de entidades públicas e particulares.

Neste contexto e corroborando a concepção ampla dos conflitos relacionados com os recursos hídricos referida no item 2.2.11.3, os planos não devem versar apenas sobre água, *stricto sensu*, mas levar em conta diversas outras questões e variáveis referidas nos incisos do art. 7º da Lei 9.433/1997, como o crescimento demográfico, a evolução de atividades produtivas, modificações dos padrões de ocupação do solo, identificação de conflitos, propostas de áreas com restrição de uso, mapas, sistemas de informações geográficas, tudo com vistas à proteção dos recursos hídricos, entre outras questões territoriais, orientadas à integração, que é compatível com a principiologia da Carta de Dublin:



(...) integração tem implicações geográficas, ambientais e socioeconômicas. Inclui uma abordagem a nível de bacia, gestão conjunta das águas superficiais e subterrâneas, integração da qualidade e quantidade da água e a internalização das externalidades negativas através dos princípios do “poluidor-pagador” e do “usuário-pagador” (SOLANES, 1998, p. 183, tradução nossa)<sup>19</sup>

Tal fato não escapou à atenção do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que, por via da Resolução CNRH 145/2012, estabeleceu que os Planos das Bacias Hidrográficas devem considerar os demais planos, programas, projetos e estudos existentes relacionados à gestão ambiental, aos setores usuários, ao desenvolvimento regional, ao uso do solo, aos sistemas estuarinos e zonas costeiras, incidentes na área de abrangência das respectivas bacias hidrográficas (art. 8º da Resolução), coroando a noção de planejamento e gestão integrada dos recursos hídricos (GIRH) desenvolvida a partir dos anos 1980, como resposta à crescente pressão sobre os sistemas hídricos, causada por atividades econômicas, escassez hídrica e deterioração da qualidade da água, que convergiu para o consenso de Dublin, justamente sobre a necessidade da integração, cujos princípios são universalmente aceitos como base para a GIRH (LOUCKS et al., 2005, p. 26).

Os Planos de Recursos Hídricos também têm o condão de vincular a ação de agentes públicos e privados que atuam no SINGREH ou com ele interagem (MAIA, 2018, p. 6), bem como outros instrumentos de planejamento, a exemplo dos planos diretores municipais, conforme previsão do art. 42-A, §2º, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) (CARVALHO, 2016, p. 1329).

No planejamento sobre os recursos hídricos, não se pode olvidar, por exemplo, da existência de manifestações tradicionais e culturais que se referem diretamente ao uso e ao acesso à água (AYALA, 2007, p. 293), delas transbordando uma série de outros direitos fundamentais sociais e culturais a exigir proteção, conferindo uma compreensão sempre ampliada do direito fundamental ao acesso à água.

Neste sentido, conforme destaca Oosterbeek (2012, p. 52/53), a Gestão Integrada do Território congrega os objetivos do planejamento e do ordenamento, dentro da perspectiva integradora das vertentes social, econômica e ambiental, visão que se faz possível pelas ações de intervenção no território (espaço) e no fluxo temporal (tempo), criando estruturas e mecanismos de governança participada, que reforçam a perspectiva (a partir da diversidade de

---

<sup>19</sup> (...) integration has geographical, environmental and socio-economic implications. It includes a basin-level approach, joint surface and groundwater management, integration of water quality and quantity, and internalization of externalities through “the polluter must pay” and “the user must pay” principles.

pontos de vista), a prospectiva continuada (com a construção de cenários e readequação permanente), a educação e a transdisciplinaridade.

Loucks et al. (2005, p. 24) explicam que existem basicamente duas abordagens relacionadas ao planejamento de recursos hídricos: (a) de cima para baixo (*top-down planning*), na qual há pouca ou nenhuma participação social; e a abordagem de baixo para cima (*bottom-up planning*), também conhecida como “abordagem de base”, em que os interessados são chamados a participar, o que ajudaria a promover a cooperação e compromisso dos participantes com os planos adotados, gerando o sentimento de apropriação.

Neste contexto, considerando a bacia hidrográfica como a opção de unidade territorial de uma PNRH descentralizada e participativa (vide item 4.10) e que os Planos de Recursos Hídricos devem ser elaborados por bacia, por Estado e para o País (art. 8º, nesta ordem), é possível teorizar que a Lei 9.433/1997 revelou sua preferência pela abordagem de baixo para cima (*bottom-up approach*), de modo que o Plano de Bacia deveria ser o centro primário de planejamento para o gerenciamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Tratando dos conflitos, o planejamento é importantíssimo em vários aspectos, destacadamente quanto: (a) ao diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos, objeto do inc. I do art. 7º da Lei 9.433/1997; (b) ao balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais (art. 7º, III, da Lei); e (c) quanto às prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos (art. 7º, VIII, da Lei), entre outros assuntos.

Com efeito e conforme já visto no item 4.6, o inc. VIII do art. 7º da Lei 9.433/1997 permite concluir que, além das prioridades legais absolutas relativas ao consumo humano e à dessedentação animal (na qual estaria incluída a vazão ecológica), é possível estabelecer outras prioridades entre os múltiplos usos, de modo a vincular as decisões no âmbito do SINGREH sobre a concessão de outorgas ao disposto no planejamento (Art. 13 da Lei 9.433/1997).

A relação entre o plano e as outorgas ilustra a necessidade de aplicação encadeada de vários instrumentos para o gerenciamento dos recursos hídricos, tratamento dos conflitos, e, embora não haja hierarquia entre os instrumentos, é bem de ver que a Lei 9.433/1997 lista os Planos de Recursos Hídricos em primeiro lugar, demonstrando a importância que encerram para o modelo de gestão das águas idealizado com a Lei 9.433/1997 (POMPEU, 2011, p. 209).

De fato, conquanto todos os instrumentos sejam importantes para a implementação e atingimento dos objetivos da Política e do Sistema de Recursos Hídricos, há uma relação de

prejudicialidade lógica entre o Plano de Recursos Hídricos e alguns dos outros instrumentos elencados no art. 5º da Lei 9.433/1997, o que é possível intuir a partir do conteúdo mínimo do Plano referido nos incisos do art. 7º da Lei.

A propósito, não só questões relacionadas à outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, como também à cobrança pelo uso da água, demandam a prévia elaboração do Plano de Recursos Hídricos, pois é nele que serão reunidas informações, indicadas prioridades, diretrizes e critérios para o gerenciamento dos recursos hídricos.

Neste contexto, os planos vinculam a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos (art. 22, I, da Lei 9.433/1997).

Não por acaso, embora o Plano de Recursos Hídricos possa parecer, à primeira vista, uma ferramenta para a solução dos problemas em um dado espaço físico (a bacia hidrográfica) e no tempo em que o foi (ou será) concebido, trata-se de instrumento que projeta efeitos sobre as futuras gerações, voltado, portanto, não apenas à solução de potenciais conflitos da presente geração, mas também dos intergeracionais, decorrentes do virtual embate havido entre a satisfação (e a própria definição) das necessidades da presente e das futuras gerações, razões pelas quais as questões objeto de planejamento podem considerar valores de opção e de quase opção.

## 5.2 OUTORGA DOS DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Entre os instrumentos da PNRH, a outorga é o único que possui sede constitucional, sendo referida no mesmo dispositivo que estabeleceu a competência da União para a instituição de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.

Com efeito, o inc. XIX do art. 21 da CF estabeleceu ser competência da União definir critérios de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, competência que é corolário do fato da água ser um bem de domínio público (arts. 20, III, e 26, I, da CF, c/c 1º, I, da Lei 9.433/1997), e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico (art. 1º, II, da Lei 9.433/1997).

Assim, os objetivos do regime de outorga são de assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água, promovendo os usos múltiplos, que naturalmente concorrem entre si, ensejando os conflitos (vide itens 2.2.11.2, 4.5 e 4.11).

De fato, estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

- a) derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- b) extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
- c) lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- d) aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; e
- f) além dos acima referidos, quaisquer outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

E somente estão isentos de outorga os usos de água para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural, e as derivações, captações, e acumulações de água ou os lançamentos considerados insignificantes (§1º do art. 12 da Lei 9.433/1997).

Assim, como explica Conejo (1993, p. 30), é necessária uma hierarquização de prioridades dos vários usos, conforme características de ocupação e desenvolvimento socioeconômico na bacia hidrográfica, permitindo-se a solução de conflitos, pois 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, além da manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso, sem prejuízo dos usos múltiplos, no que for possível.

Deste modo, a utilização da outorga, alinhada com o planejamento eficiente, que efetivamente considere a identificação de conflitos potenciais, bem como defina as prioridades adequadas em cada bacia, além das prioridades legais, é medida essencial ao tratamento dos conflitos hídricos, sendo possível concluir que a outorga é o principal instrumento de gestão direta da água.

Na prática, é por ela que serão consubstanciados os comandos de “fechar ou abrir as torneiras”, além de materializar o consentimento de polícia administrativa para a utilização da água para outras finalidades, como a diluição de efluentes.

Assim, a outorga poderá ser suspensa, parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, entre outras circunstâncias: ante a necessidade premente de água para

atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas; para prevenir ou reverter grave degradação ambiental; para atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas; bem como para manter as características de navegabilidade do corpo de água.

Não por acaso, as atuais metodologias para tratamento de conflitos hídricos empregadas pelos órgãos gestores, como a ANA, estão fundamentalmente ancoradas na utilização da outorga, como sucede, por exemplo, com a Resolução n. 46, de 26 de outubro de 2020, que regulamenta o Termo de Alocação de Água para sistemas hídricos com corpos de água de domínio da União.

Conforme já visto no item 3.4.2, o referido Termo de Alocação nada mais é que um ato da ANA que submete todas as outorgas por ela emitidas em determinada área e por certo tempo, aos limites, regras e condições de uso dos recursos hídricos e de operação de reservatórios fixados no termo.

Semelhante estratégia é adotada no âmbito estadual, a exemplo do que ocorre em Minas Gerais, com a outorga coletiva, disciplinada pelo Decreto Estadual 47.705/2019, que, além de definir conflito hídrico, estabelece que o CBH com atuação na área declarada de conflito deverá convocar os usuários para elaboração de proposta de alocação negociada de recursos hídricos, para fins de regularização em processo único de outorga coletiva, com apoio técnico do IGAM (art. 8º do Decreto).

Neste caso, ao final do procedimento, o IGAM deve emitir uma portaria de outorga coletiva, que ensejará o cancelamento das portarias de outorga individuais existentes (art. 11 do Decreto).

O procedimento no âmbito de Minas Gerais, a cargo do IGAM, parece promover de forma mais adequada a atuação dos CBH, ao encarregá-lo da convocação da reunião (no procedimento federal, o CBH é um dos convidados), mas, na prática, os dois mecanismos são muito semelhantes, principalmente porque, conforme já discutido, a outorga é efetivada por ato da autoridade competente do Poder Executivo (Federal, dos Estados ou do Distrito Federal).

Assim, diante da importância de um comando sobre as outorgas envolvidas em conflitos hídricos e do seu potencial para o tratamento adequado destes conflitos, é imprescindível saber: poderia o CBH, em decisão administrativa sobre um conflito hídrico, determinar a suspensão de outorgas? Mais que isso, essa decisão deverá ser acatada e implementada pelos órgãos dos poderes públicos responsáveis pela emissão das outorgas? E pelos envolvidos no conflito?

Conforme se verá adiante (no item 6.2), por ocasião do exame dos casos selecionados e que foram objeto de atuação pelo CBHSF, em nenhuma das deliberações adotadas pelo comitê houve conteúdo decisório acerca das outorgas existentes.

Pelo contrário, no único caso em que houve alteração do volume outorgado para a compatibilização dos usos em conflito, as decisões foram tomadas pelos órgãos públicos de gestão hídrica (ANA) e ambiental (IBAMA), fora do processo administrativo instaurado sobre o conflito e independentemente de qualquer manifestação por parte do CBH (Processo CBHSF 1/2014, item 6.2.3.2 e subitens).

Assim, conquanto encarregados do tratamento dos conflitos hídricos, a impressão que se tem é que os CBH ainda não despertaram para a possibilidade de utilização do instrumento da outorga (e, mais precisamente, da sua suspensão) no tratamento destes conflitos.

A partir desta observação, é possível cogitar duas abordagens:

A primeira, segundo a qual os CBH podem, sim, decidir pela suspensão das outorgas, por ocasião do processamento administrativo dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, decisão que seria impositiva para os envolvidos, inclusive para os órgãos do poder executivo. Essa possibilidade decorreria então da necessidade de decidir o conflito, reconhecendo-se a deliberação sobre a suspensão da outorga – seja parcial ou total, provisória ou definitiva – como algo imanente ao exercício da competência de gerenciamento dos conflitos hídricos, envolvendo boa dose de discricionariedade.

Ademais, essa possibilidade também resultaria da competência do CBH para, via plano de bacia, definir prioridades para outorga (art. 7º, VIII, c/c arts. 13 e 38, III, todos da Lei 9.433/1997).

A corroborar essa leitura, é bem de ver que, embora haja referido que compete ao Poder Executivo outorgar, regulamentar e fiscalizar os direitos de uso dos recursos hídricos (arts. 14, 29, II, e parágrafo único, e art. 30, II), a Lei 9.433/1997 optou por não enunciar quem pode determinar sua suspensão (art. 15). Ou seja, mesmo não emitindo as outorgas, seria lógico supor que os CBH, em decorrência do tratamento de conflitos hídricos, pudessem suspendê-las.

A segunda abordagem possível, contrária à prolação de decisões pelos CBH versando sobre a suspensão de outorgas de uso da água, por faltar-lhes poder de polícia administrativa, o que colocaria em relevo a crítica já feita ao sistema francês – que serviu de modelo para o brasileiro –, que, considerando a ausência de poder de polícia dos CBH e agências francesas (conforme itens 3), identifica nisto um obstáculo à realização das suas atividades.

Esta concepção, não há dúvidas, teria o condão de limitar sobremaneira o campo de atuação dos CBH brasileiros, praticamente aniquilando a possibilidade de uma atuação heterocompositiva no tratamento administrativo dos conflitos hídricos, o que vai de encontro à competência dos comitês para dirimir tais conflitos.

Ainda haveria incompatibilidade desta interpretação restritiva com a noção de uma gestão baseada na bacia hidrográfica, ao menos se se considerar que ela também deve ser descentralizada e não privativa dos órgãos da Administração Pública direta.

Obviamente, nem todos os conflitos envolverão usos outorgados, sendo perfeitamente possível que usos não outorgados (p. ex.: clandestinos) estejam envolvidos em conflitos relacionados com os recursos hídricos. Mas esta constatação não afasta a necessidade e a utilidade do instrumento da suspensão da outorga no tratamento dos conflitos, talvez o mais importante instrumento de gerenciamento da PNRH, sobretudo nos casos que exigem uma abordagem heterocompositiva.

### 5.3 COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é instrumento da PNRH que incide sobre os usos sujeitos a outorga, estando alinhada com o princípio do valor econômico da água, a demonstrar sua finitude (racionalização do uso da água), mas também objetiva obter recursos financeiros para a implementação do plano de recursos hídricos, conforme dispõe o art. 19 e ss. da Lei 9.433/1997:

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

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. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram geridos e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

§ 2º Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

A cobrança também se justifica com o princípio do usuário-pagador, conforme Princípio 16 da Declaração do Rio, segundo o qual “As autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o causador da contaminação deveria, por princípio, arcar com os seus respectivos custos de reabilitação, considerando o interesse público, e sem distorcer o comércio e as inversões internacionais”.

Segundo Kaufmann (2015, p. 5691), somente é viável a governança eficiente de parâmetros políticos, ambientais e socioeconômicos por bacia hidrográfica quando há apoio financeiro e orçamentos suficientes para custear as operações e a coordenação de políticas de água.

Considerando os conflitos relacionados com os recursos hídricos, a arrecadação de recursos financeiros com a cobrança é essencial para a viabilização, por exemplo, de uma equipe habilitada para o tratamento daqueles, com meios para instruir procedimentos, oferecer mecanismos de autocomposição etc. Esta, talvez, seja a maior utilidade da cobrança no âmbito do tratamento dos conflitos hídricos.

Vale dizer, não haverá gerenciamento eficaz dos recursos hídricos, tampouco dos conflitos com eles relacionados, se não houver recursos financeiros disponíveis.

Assim, mundo afora, proliferam organizações para o gerenciamento por bacias hidrográficas, em menor ou maior grau de gestão integrada, com discussões sobre a forma de financiamento das respectivas atividades.

Tabela 2 - Financiamento de organizações de gerenciamento de bacias no mundo

País	Descrição	Financiamento
França	Seis agências de bacias hidrográficas ( <i>Agencies de L'eau</i> )	Taxas de usuários de poluidores / descarregadores
Alemanha	Associações de água do Ruhr ( <i>Genossenschaften</i> )	Cobranças do usuário
Grã-Bretanha	Autoridade Nacional do Rio, 15 membros	Cobrança de água privatizada de taxas de uso.
Holanda	Conselho de Água Holandês ( <i>Polders</i> )	Taxa de água
Portugal	15 autoridades da bacia do rio	Uso de água, poluidor (descarregador) paga taxas



Rússia	Ministério de Recursos Naturais, 17 agências de bacias hidrográficas	Abordagem do usuário e do poluidor-pagador.
Espanha	Nove autoridades da bacia ( <i>Confederaciones Hidrográficas</i> )	Taxas de água, taxas de descarga
Austrália	Comissão Murray Darling ( <i>Basin Ministerial Council</i> )	
Nova Zelândia	12 conselhos regionais de captação	
México	Comissão Nacional de Águas, 25 conselhos de bacias hidrográficas	Taxas de usuário

---

Fonte: Adaptado de KAUFMANN (2015)

Como se viu (item 3.4.5), a ideia das Agências de Água brasileiras foi diretamente influenciada pelo sistema francês, no qual essas entidades tiveram papel central na arrecadação de recursos financeiros (taxas de água) e nos investimentos necessários à redução das cargas poluentes, como nos casos de obras de saneamento básico.

Não obstante, convém observar que, mesmo na França, as Agências de Água foram, desde a origem, objeto de muitas críticas, sobretudo por parte agentes do Estado e de lideranças políticas locais, notadamente prefeitos, sendo o principal adversário das agências a *Inspection des Finances*, que sempre buscou integrar os valores da cobrança ao orçamento do Estado (BARRAQUÉ, 2013).

As agências somente conseguiram permanecer à margem dos orçamentos públicos porque os valores cobrados foram considerados como remuneração pelos serviços por elas prestados e não como impostos.

Ou seja, a implementação de um sistema de gestão integrada e participativo na França passou por um périplo de desafios, muito semelhantes aos havidos no Brasil, com questionamentos sobre a natureza das agências e quanto à possibilidade de taxação da água.

Adicione-se que não foram concedidos poderes de polícia e de fiscalização às agências francesas, de modo que, conforme observado por Barraqué (2013, p. 270), elas acabam sendo “frequentemente criticadas, por não terem feito o que, na verdade, foram impedidas de fazer”.

Assim, uma outra relação entre a cobrança e os conflitos hídricos está no seu potencial para a geração dos conflitos.

No Brasil, divergências e percalços envolvendo a cobrança já configuraram, inclusive, conflitos endógenos do SINGREH, como visto no item 2.2.11.3.1, alguns deles judicializados,

em ações promovidas pelo Ministério Público, a exemplo dos casos em que houve retenção indevida de valores da cobrança pelo Poder Público.

Foi o que sucedeu no caso objeto da Ação Civil Pública nº 0018492-42.2017.8.19.0001, do MPRJ, versando sobre o contingenciamento de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), composto com valores da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, assim como com nas Ações Cíveis Públicas nºs 5028103-27.2017.8.13.0024 e 5097532-76.2020.8.13.0024, do MPMG, referentes à destinação das verbas oriundas da cobrança pelo uso dos recursos hídricos nas bacias estaduais do Rio Doce e do Rio Pará, respectivamente.

Com efeito, o não repasse tempestivo dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água compromete totalmente o cumprimento das normas atinentes ao SINGREH, o custeio de estudos, programas, monitoramentos, projetos e obras previstas no planejamento (BARBOSA; HERMS, 2017, p. 354).

Por conseguinte, o não cumprimento dos programas, projetos e obras impossibilita a consecução dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: (a) de assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, (b) de propiciar a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável, bem como (c) de prevenir a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Além disto, nos casos citados, foi observada a interferência de órgãos e instâncias estranhas ao SINGREH para a não liberação imediata de valores arrecadados, em franca violação à gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

A propósito da deliberação dos CBH sobre os recursos arrecadados com a cobrança, Granziera (2014, p. 141/145) destaca-se que, havendo arrecadação, deve haver uma decisão compartilhada sobre onde aplicar os recursos, de modo que devem ser os CBH os responsáveis pela definição das ações a serem executadas na bacia com estes recursos.

No âmbito do CBHSF, a preocupação com a possibilidade de contingenciamento de valores da cobrança já ensejou a edição de uma que a Deliberação (n. 16/2004) com recomendação a União para que os recursos provenientes da cobrança na bacia não fossem contingenciados.

Embora a cobrança não tenha caráter punitivo (MACHADO, 2013, p. 543), o instrumento também tem potencial para desestimular determinado uso (e eventual conflito

subjacente), funcionando como instrumento econômico. Neste sentido, nada impede a utilização de fórmulas para a alteração do seu valor em determinadas situações ou áreas de conflito.

#### 5.4 SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS

O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão (art. 25 da Lei 9.433/1997), sendo, portanto, um instrumento da PNRH capaz de promover a participação social para deliberações informadas, inclusive sobre os conflitos hídricos (item 4.10).

São objetivos do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, previstos no art. 27 da Lei 9.433/1997: reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos, o que é importantíssimo para o gerenciamento dos conflitos hídricos, visando a preveni-los ou tratá-los; atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional; e fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

Não há dúvida que o Sistema de Informações é o grande diferencial entre o gerenciamento de conflitos no âmbito do SINGREH e mediante outros métodos de tratamento, a exemplo da via judicial.

E não é desarrazoado supor que decisões dos órgãos do SINGREH instruídas com as informações deste Sistema – com possibilidade de alinhamento com uma autêntica política pública de gerenciamento dos recursos hídricos, conforme os planos de bacias, conhecimentos técnicos sobre o comportamento dos mananciais de água, entre outras informações – têm o potencial de qualificar enormemente todo o processo de construção de entendimento (nos métodos autocompositivos) ou respaldar uma decisão (no caso de heterocomposição), dando-lhes racionalidade, seja para acolher, seja para afastar pretensões sem fundamento, assim conduzindo a soluções mais justas e equilibradas.

Neste contexto, a robustez do Sistema de Informações, com o incremento constante de subsídios nos procedimentos de tratamento de conflitos, tenderá a fortalecer o seu gerenciamento pelo SINGREH.

O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos está, ele próprio, pautado por alguns princípios, a saber: descentralização da obtenção e produção de dados e informações, o que converge com o gerenciamento descentralizado, a partir das bacias hidrográficas, mais um elemento da preferência da abordagem *bottom-up* referida no item 5.1; coordenação unificada do sistema, capaz de promover sua padronização para que todas as informações possam ser tratadas com um mínimo de uniformidade; e acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade, aspecto que promove a participação social, pilar do SINGREH, bem como o entendimento entre Poder Público, usuários e sociedade civil.

## 5.5 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DO SINGREH

Em suas origens remotas, o poder de polícia encontra amparo em máximas como a que preconiza ser o bem comum a lei suprema (*salus populi est suprema lex*) e sobre o direito individual não ser absoluto, não sendo possível utilizá-lo em prejuízo dos outros (*sic utere tuo ut alienum non laedas*) (REYNOLDS; KOPEL, 1999).

No Brasil, o conceito de poder de polícia tem sede legal no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), ali definido como a

atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Ainda segundo o parágrafo único do referido art. 78 do CTN, “considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

Como se extrai do conceito, a gama de atividades passíveis de serem praticadas pela Administração Pública no exercício do poder de polícia é expressiva e sua tônica reside na supremacia geral da Administração Pública e no interesse da coletividade (MEIRELLES, 2016, p. 155).

Da definição legal, é possível identificar a presença de todos os requisitos para exercício do poder de polícia administrativa no tratamento dos conflitos hídricos no âmbito do SINGREH, a saber:

a) Atividade administrativa, dada a natureza pública da água, exigente da ação governamental para seu gerenciamento (vide itens 4.7 e 4.8), com a disciplina de direitos, interesses e comportamentos correlacionados.

b) Previsão legal, materializada na norma constitucional que determina a instituição do SINGREH e a definição de critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, inc. XIX, da CF), mecanismos nitidamente voltados à regulação de direitos, individuais e coletivos, e do exercício de atividades econômicas, em razão do interesse público, bem como na disposição normativa que reconhece ser objetivo do SINGREH o tratamento dos conflitos hídricos (art. 32, II, da Lei 9.433.1997);

c) Definição de órgãos competentes para seu desempenho, a saber: os CBH, em primeira instância administrativa; e os Conselhos de Recursos Hídricos como segunda e última instâncias;

d) Respeito ao devido processo legal, que está regulado pela Lei 9.784/1999, sem prejuízo da instituição de um procedimento específico (art. 69 da Lei 9.784/1999); e,

e) Especial cuidado para o exercício sem abuso ou desvio de poder, tratando-se de atividade discricionária, dada a amplitude dos conflitos hídricos (objeto amplo), e à mingua de maiores amarras na Lei quanto à motivação que poderá ensejar os atos de polícia administrativa para o gerenciamento dos recursos hídricos, cuja maior garantia reside na observância dos princípios administrativos previstos na Constituição (art. 37).

Além disso, Moreira Neto (2014) classifica as manifestações do poder de polícia administrativa em quatro modalidades: (a) ordem de polícia, (b) consentimento de polícia, (c) fiscalização de polícia e (d) sanção de polícia.

Com efeito, a definição de critérios de outorga equivale à primeira modalidade de manifestação do poder de polícia administrativa: ordem de polícia, pois estabelece um regime de controle e limitação dos usos da água, assegurando seu controle quantitativo e qualitativo, de modo a permitir o efetivo exercício dos direitos de acesso à água (art. 11 da Lei 9.433/1997).

E com a outorga do uso dos recursos hídricos, a Administração passa a desempenhar o consentimento de polícia.

Esse plexo de atividades da Administração conta então com a fiscalização de polícia administrativa para a verificação do cumprimento das ordens de polícia e a constatação da conformidade das situações consentidas (outorgadas) (no caso do SINGREH, com competências definidas nos arts. 29, II, e 30, I, do Capítulo VI do Título I, sobre a Ação do Poder Público, da Lei 9.433/1997).

Finalmente, há a sanção de polícia administrativa, função pela qual se submete coercitivamente o infrator das ordens e do consentimento de polícia (outorga) às medidas impostas pela Administração, sendo essa a expressão máxima do chamado *enforcement*.

Na Lei 9.433/1997, a sanção de polícia está materializada não apenas no seu Título III (Das Infrações e Penalidades), como também em outros dispositivos, a exemplo do que trata das circunstâncias de suspensão da outorga de direito de uso de recursos hídricos (art. 15 da Lei).

Assim, o encadeamento das modalidades de polícia administrativa se desenvolve em fases, que compõem um único ciclo (MOREIRA NETO, 2014).

Considerando especificamente o tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito do SINGREH, o poder de polícia revela grande potencial, à vista da disposição normativa que atribui aos CBH a competência para arbitrar tais conflitos administrativamente no âmbito das respectivas bacias hidrográficas.

De fato, na seara administrativa não há, em princípio, alternativa legítima, senão do gerenciamento dos conflitos pelos CBH.

Outra opção seria o tratamento administrativo de aspectos do conflito (ou tratamento indireto do conflito), mediante a atuação pontual sobre os fatos e envolvidos no conflito, via instrumentos da PNRH, aplicados por outros integrantes do SINGREH, como os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais de gestão de recursos hídricos. Mas isto sempre resultará, em algum grau, na subversão dos fundamentos da própria PNRH, de gestão integrada, descentralizada e participativa.

É de se observar que a utilização isolada de instrumentos da PNRH, embora capaz de influenciar na conformação de um conflito, a exemplo da suspensão de outorgas pelo uso dos recursos hídricos, nem sempre corresponderá ao efetivo gerenciamento do conflito.

Demais disso, a alternativa de tratamento dos conflitos totalmente fora da esfera administrativa (na via civil, por exemplo), embora seja possível, seja de forma autocompositiva, heterocompositiva, extrajudicial ou judicial<sup>20</sup>, deixará pendente uma importante esfera independente de responsabilização, a administrativa, que foi atribuída aos CBH.

---

<sup>20</sup> A despeito da inafastabilidade constitucional da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF), determinadas situações de tratamento extrajudicial, a exemplo da mediação, terão o condão de obstar, ainda que momentaneamente, a possibilidade de resolução dos conflitos na esfera judicial (vide, p. ex.: art. 16 e 23 da Lei 13.140/2015).

Com efeito, o tratamento civil – em uma ação judicial, por exemplo – mesmo levando em conta elementos relacionados à ordem de polícia administrativa (aplicação dos seus preceitos) e ao consentimento de polícia (considerando as outorgas existentes ou suprindo-lhes a ausência), jamais substituirá a o juízo de conveniência e oportunidade a cargo dos CBH, nem será capaz de cobrir todo o ciclo de polícia administrativa e as respectivas responsabilidades.

É ainda de se considerar que a atividade da Administração Pública consiste não apenas um poder, mas, para ela, também um dever, ou um poder-dever de agir (MOREIRA NETO, 2014; MEIRELLES, 2016, p. 115).

Com efeito, considerando os CBH federais, não se pode olvidar que o art. 48 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece o dever da Administração emitir explicitamente decisão em matéria de sua competência.

Estas circunstâncias, cotejadas com a realidade do SINGREH, em que há muitas bacias hidrográficas sem um CBH devidamente implantado, além da diminuta atividade de gerenciamento de conflitos relacionados com os recursos hídricos pelos CBH existentes (vide item 6.1.1) evidencia o significativo vazio estrutural no sistema, que compromete o seu funcionamento e acarreta omissão da Administração Pública no exercício do seu poder-dever.

A falta de CBH aptos a tratar os conflitos hídricos em todas as bacias hidrográficas também configura ofensa aos princípios da isonomia e da justiça, segundo os quais todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

De fato, é inadmissível cogitar que o tratamento administrativo dos conflitos hídricos, segundo o devido processo legal, somente estaria disponível e operando em algumas bacias, inexistindo em outras (art. 5º da CF).

Notadamente quanto ao gerenciamento dos conflitos hídricos, esta omissão contraria uma norma de competência, assim configurando um flagrante abuso de poder e inegável ilegalidade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 226).

Vale dizer, os conflitos não deixaram de existir, mas são solenemente ignorados e não estão sendo tratados administrativamente pelo órgão competente, os CBH, conjuntura que só faz aumentar a conflitualidade em torno dos recursos hídricos.

Esta realidade, de atividade deficiente no gerenciamento dos conflitos hídricos pelos CBH, se observada no contexto da disciplina da Lei 9.433/1997, também revela que os comitês não exercem o ciclo completo de polícia administrativa, dividindo etapas importantes de decisão com outros órgãos, de modo que, nos poucos casos em que chegam a deliberar

administrativamente quanto a um conflito hídrico, dificilmente conseguem impor sanções de polícia administrativa, sequer lançar mão dos instrumentos da PNRH, a exemplo da suspensão das outorgas ou do ajustamento de cobrança, para o tratamento dos conflitos. Ou seja, falta-lhes o *enforcement*.

Este cenário, de supressão do poder de polícia administrativa dos CBH – que, por sinal, também é experimentado (e objeto de críticas) no sistema francês (vide itens 3.4.4 e 3.4.5), no qual há o alijamento dos CBH e das agências de águas de mecanismos de polícia administrativa, fere de morte as perspectivas de um gerenciamento bem-sucedido dos conflitos hídricos pelos comitês.

Na prática, habilitados para o desempenho de fases determinantes do ciclo de polícia administrativa, principalmente quanto às outorgas de direito de uso da água, e impelidos pela necessidade de lidar com os conflitos hídricos e com a crescente litigiosidade, os órgãos públicos gestores seguem avançando sobre o gerenciamento dos conflitos hídricos, conforme comentários sobre a Resolução ANA 46/2020, tecidos no item 3.4.2.

Assim, sem prejuízo de muitas e relevantes iniciativas dos CBH, é forçoso reconhecer que, no tocante aos conflitos relacionados com os recursos hídricos, a maioria desses colegiados remanesce com uma atuação pífia, sem meios adequados (coercitivos, p. ex.) para efetivamente gerenciar os conflitos, alternando situações que vão desde o não exercício desta competência legal até a mera figuração no contexto de decisões construídas em outros espaços de deliberação, ou seja, como coadjuvantes do que é decidido por outros órgãos e atores, muitas vezes com o único efeito de legitimar decisões, conferindo-lhes um verniz de participação social e de descentralização.

### **5.5.1 Processo administrativo e tratamento de conflitos relacionados com os recursos hídricos no SINGREH**

Conforme visto no item 4.7, a água é um bem de domínio público, dividindo-se entre recursos hídricos da União e dos Estados, circunstância que reflete na composição do SINGREH, estabelecendo a existência de um Conselho Nacional e de Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal (vide item 3.4.3).



Da mesma forma, os CBH serão interestaduais, que atuam em rios da União, cuja instituição é efetivada por ato do Presidente da República (parágrafo único do art. 37 da Lei 9.433/1997), e estaduais.

Assim, considerando a competência dos CBH e dos Conselhos de Recursos Hídricos para o tratamento administrativo dos conflitos hídricos, bem como a necessidade de garantir aos interessados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, toda a atuação dos órgãos do SINGREH deve se desenvolver por meio de um processo formal (incs. LIV e LV do art. 5º da CF).

Conforme anota Granziera (2014, p. 155), nos CBH interestaduais, o processo administrativo seguirá o disposto na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Mesma lógica orientará a aplicação de leis de processo administrativo dos Estados pelos CBH com atuação em rios de domínio dos Estados.

Além das regras de processo administrativo da Lei 9.784/1999 e das Leis dos Estados, é de se considerar, em qualquer caso, o cumprimento de normas emitidas pelos próprios órgãos do SINGREH, a exemplo dos Conselhos e dos próprios CBH, já que estes últimos inclusive detêm competência para aprovar os Planos de Recursos Hídricos das respectivas bacias, instrumentos que fundamentam e orientam a implementação da PNRH e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Além disto, não se pode olvidar da aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil, nos termos do seu art. 15.

### **5.5.2 Causas de impedimento e suspeição no processo administrativo no SINGREH**

Conforme já exposto no item 4.10, a estrutura dos CBH consagra a fórmula do gerenciamento participativo, congregando Poder Público, usuários e sociedade civil, razão pela qual sua atuação se dá como um órgão colegiado e paritário.

A propósito, Meirelles esclarece que:

Nos órgãos colegiados não prevalece a vontade individual de seu chefe ou presidente, nem a de seus integrantes isoladamente: o que se impõe e vale juridicamente é a decisão da maioria, expressa na forma legal, regimental ou estatutária.

(...)

Após a votação, os votos vencedores da maioria fundem-se unitariamente num ato simples (e não complexo, como erroneamente pensam alguns) e os votos vencidos da minoria ficam sem efeito jurídico na constituição do resultado, só servindo para ensejar recurso (embargos), quando legalmente admitido. (MEIRELLES, 2016, p. 78)

Embora em um órgão colegiado não prevaleça a vontade individual dos membros do CBH, isto não afasta a possibilidade de comprometimento da legalidade e da impessoalidade em razão de circunstâncias individuais envolvidas na produção das deliberações dos comitês.

Neste contexto, entre as regras a que estão sujeitos os membros dos CBH, incluem-se as que disciplinam as causas de impedimento e suspeição, estabelecidas nos artigos 18 a 21 da Lei 9.784/1999:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 20. Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

As regras de impedimento e suspeição consagram o ideal de imparcialidade nas deliberações do CBH, inclusive nos casos versando sobre conflitos hídricos, de sorte que suas deliberações sejam emitidas conforme a legalidade e reconhecidas como justas pelos interessados envolvidos no conflito, assim como por terceiros.

Neste contexto, o impedimento apresenta-se como uma presunção absoluta de parcialidade do agente encarregado das decisões, que fulmina a sua validade, sendo certo que o artigo 53 da Lei 9.784/1999 dispõe que a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade.

Assim, a omissão pelo integrante do CBH sobre uma causa de impedimento pode até mesmo configurar falta disciplinar grave, nos termos do parágrafo único do art. 19 da Lei 9.784/1999.

Conforme se verá adiante, no item 5.6.7, a necessidade de julgamento impessoal e justo também contraindica a participação de membros do CBH em determinadas iniciativas voltadas ao tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, a exemplo da conciliação e da mediação.

## 5.6 APLICABILIDADE DOS MEIOS ADEQUADOS E MÉTODOS CONSENSUAIS DE GERENCIAMENTO DOS CONFLITOS NO ÂMBITO DO SINGREH

A complexidade dos conflitos relacionados aos recursos hídricos, a variedade de formas com as quais se apresentam e de modos em que podem ser categorizados, consoante apresentado no item 2.2, indicam a conveniência da utilização de um conjunto de mecanismos para seu gerenciamento, o que é compatível com a ideia de uma justiça multiportas e de mecanismos variados, distintos da via judicial, adequados ao tratamento do conflito, conforme suas peculiaridades (SANDER, 1976, p. 20).

Neste cenário, além da concorrência de diversos métodos de composição de conflitos, os tribunais passam a operar como um mecanismo de “retaguarda” (ou secundário), de modo que o direito de acesso à justiça não mais pode ser confundido com a noção de facilitação apenas à submissão das questões aos Poder Judiciário (VIEIRA; FABRIZ, 2019, p. 168; COSTA E SILVA, 2009, p. 24), dizendo respeito, antes disto, ao acesso a todos os mecanismos capazes de oferecer tratamento aos conflitos<sup>21</sup>, o que confere importância aos métodos alternativos<sup>22</sup> e à implementação de sistemas como o SINGREH, em si, um método (administrativo) alternativo.

Os métodos alternativos, por sua vez, podem ser classificados em heterocompositivos e autocompositivos, a primeira categoria indicando a atuação de uma terceira pessoa encarregada de decidir sobre o conflito, como sucede no caso da arbitragem (de modo semelhante ao que se dá no processo judicial), ao passo que nos métodos autocompositivos a decisão é resultado da vontade direta dos interessados, caso da negociação, ainda que a formação desta vontade possa ser facilitada com intervenção de um terceiro, como ocorre na conciliação e na mediação (STANGHERLIN; BARTZ; COSTA, 2018, p. 12).

Souza (2012b, p. 70) observa que, nos casos em que há diferenças extremas nas relações de poder entre as partes ou um histórico de conflito que inviabilize o diálogo, a

---

<sup>21</sup> A Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), diploma que trouxe relevante disciplina para os direitos coletivos, já assegurava ao consumidor, além do acesso aos órgãos judiciários, também aos órgãos administrativos, com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados.

<sup>22</sup> Aqui, a expressão métodos alternativos empregada para designar os que são desenvolvidos extrajudicialmente.

autocomposição não será viável. Isto pode suceder, por exemplo, nos conflitos considerados morais e intratáveis (item 2.2.3) e nos territoriais (item 2.2.8).

Outra classificação dos métodos de tratamento dos conflitos frequentemente citada considera a postura dos interessados ante o conflito e o outro, dividindo-os em adversariais e não adversariais e (ARLÉ, 2020, p. 140-141), sendo que nos primeiros, não cooperativos, a vitória de uma parte representa a derrota da outra (como sucede na arbitragem), hipótese que, na teoria do jogos, é denominada como jogo de soma zero, ao passo que, nos últimos, que também podem ser identificados como cooperativos, os interessados visam a um resultado em que todos possam sair ganhando (caso da mediação).

Diversamente dos jogos de soma zero, os métodos cooperativos procuram promover um resultado identificado como ganha-ganha (ou soma não zero), expressando o ideal de soluções capazes de atender a todos os interesses envolvidos, coerente com o princípio dos usos múltiplos que orienta o gerenciamento dos recursos hídricos, assim como dos respectivos conflitos.

A par da ideia da alternatividade dos métodos, ganha relevância a relação de adequação entre o conflito e os métodos empregados em seu tratamento (ZANETI JR.; DIDIER JR., 2016).

Deste contexto, é possível inferir que: (a) a via judicial de aplicação da justiça, além de não ser a única disponível, não será necessariamente a mais adequada à solução dos conflitos hídricos, sobretudo se forem considerados os elementos norteadores contidos na legislação de regência, a exemplo a de participação comunitária e da expertise necessária ao seu gerenciamento, que deveria considerar planos de recursos hídricos, a compatibilização e integração de usos diversos, informações sobre a quantidade e qualidade de água disponível, entre outros instrumentos da PNRH; (b) a via administrativa, além de ser, ela própria, uma alternativa ao tratamento judicial, deve ser compreendida, na verdade, como um complexo de vias, capaz de derivar em várias direções, alternando caminhos para o gerenciamento adequado dos conflitos hídricos, razão pela qual devem ser admitidos todos os meios possíveis de tratamento dos conflitos, inclusive combinações de métodos diversos, se assim se mostrar mais adequado.

Demais disso, focalizado especificamente a composição administrativa dos conflitos hídricos, caracterizados pela combinação de perenidade e de intensificação cíclica da situação conflituosa, a opção normativa por tratá-los no âmbito do SINGREH e a partir dos CBH, com a participação não apenas da comunidade, mas de usuários, indica a preferência por uma ordem

no tratamento, iniciando pelos métodos autocompositivos – de modo a permitir, por ocasião do tratamento dos conflitos, o estabelecimento de relações cooperativas e duradouras – mas sem prejuízo da heterocomposição e da atividade de polícia administrativa, caso se faça necessário, inclusive nas modalidades de fiscalização e de sanção de polícia, haja vista o poder-dever de agir da Administração Pública.

### **5.6.1 Arbitragem**

Segundo Colombo e Freitas (2017), a arbitragem é uma “via jurisdicional de solução pacífica de conflitos, na qual as partes têm a liberdade de escolher o árbitro, delimitar o direito aplicável e estabelecer com que critérios ele deve dirimir a matéria conflituosa”.

Conforme visto no item 3.2, a competência do CBH para “arbitrar” administrativamente os conflitos relacionados aos recursos hídricos não cuida especificamente (ou limita o seu gerenciamento à utilização) do método da arbitragem, de modo que a utilização do verbo “arbitrar” na Lei 9.433/1997 deve ser assimilado em sentido amplo, como sinônimo da atividade voltada a dirimir conflitos pela via administrativa.

Mas, por tudo mais que foi dito até aqui, o método da arbitragem poderia, eventualmente, ser utilizado nos casos envolvendo conflitos hídricos ou sua aplicação estaria vedada nestas hipóteses?

Pois bem. Se se considerarem os dois principais obstáculos levantados para afastar a aplicação generalizada deste método nos conflitos hídricos – sua inadequação para tratar de casos versando sobre interesses não patrimoniais e indisponíveis e a relativa incompatibilidade entre um método essencialmente privado, exigente de uma convenção arbitral, por isso estranho a ideia de um mecanismo administrativo, portanto público, de solução de conflitos – ainda assim permanecerá um amplo campo passível de incidência da arbitragem.

A propósito, Scavone Junior (2018, p. 16) explica que mesmo a afronta a direitos indisponíveis pode ser indenizável, de modo que este aspecto do conflito, a indenização, poderia ser submetida à arbitragem. Exemplifica com danos à honra, que, embora relacionados a direito indisponível, geram também o direito a receber indenização, dimensão patrimonial que poderia perfeitamente ser objeto de compromisso arbitral pelos interessados.

De fato, nem mesmo o caráter de extrapatrimonialidade de um determinado direito seria capaz de afastar a possibilidade de o dano produzir um direito patrimonial, materializado na indenização (NERY, 2016, p. 92).

Levando em conta que o meio ambiente (macrobem) é constituído de microbens (vide item 2.2.10.1.2), que podem integrar tanto o rol dos disponíveis quanto dos direitos indisponíveis, bem como as repercussões patrimoniais das questões hídricas, é possível conceber a utilização da arbitragem para a composição de conflito versando, por exemplo, sobre o reconhecimento e valoração de danos decorrentes da diminuição da produção de uma empresa, em razão da falta de água (COLOMBO; FREITAS, 2017, p. 19-20).

Várias são as vantagens atribuídas ao método da arbitragem para o tratamento dos conflitos, a exemplo de: alto grau de confidencialidade; flexibilidade procedimental e possibilidade de estabelecimento de prazos rígidos para as partes e árbitros; possibilidade de julgamento por equidade; tecnicidade dos árbitros, entre outras (ANDRADE, 2018, p. 128; MAIA NETO, 2008, p. 10; FRANGETTO, 2006, p. 59).

No entanto, trata-se de um método heterocompositivo (ANDRADE, 2018, p. 127) e que, uma vez deflagrado, coloca os interessados em uma postura adversarial (ARLÉ, 2020, p. 147), ainda que ela decorra de um acordo prévio, o compromisso arbitral, e permita que outros acordos sejam firmados no curso do seu procedimento. Neste contexto, a arbitragem pode não ser a melhor (ou primeira) opção para o tratamento adequado de um conflito hídrico.

De qualquer modo, uma vez assentada a possibilidade de utilização da arbitragem em conflitos relacionados com os recursos hídricos, necessário refletir sobre a forma com a qual ela se relacionará com a competência administrativa dos órgãos do SINGREH para dirimir tais conflitos – a começar pelos CBH, primeira instância administrativa.

Em primeiro lugar, importa cogitar sobre a possibilidade de eleição dos órgãos do SINGREH para a atuação na função de árbitro. De que forma a arbitragem repercutiria sobre sua competência legal para dirimir conflitos administrativamente?

Pois bem. Ante tudo que foi exposto, a conclusão lógica parece ser pela impossibilidade dos CBH atuarem como árbitros (ao menos considerada a arbitragem propriamente dita), pois, sendo a arbitragem um mecanismo heterocompositivo jurisdicional, funcionará primordialmente na seara civil do conflito, remanescendo a necessidade de atuação destes órgãos na esfera administrativa<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Vale frisar que, em matéria ambiental, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da independência das esferas civil, administrativa e criminal (art. 225, §3º).

Neste caso, além da independência entre as esferas de responsabilidades, é de supor que, tanto para resguardar a imparcialidade<sup>24</sup>, imanente à arbitragem (art. 13, §6º, da Lei 9.307/1996), quanto à impessoalidade, princípio da Administração Pública (art. 37 da CF), será mais conveniente se as atividades de arbitragem civil e de gerencialmente administrativo de conflitos forem realizadas de forma apartada, a primeira pelo árbitro escolhido pelas partes, a segunda pelos órgãos do SINGREH, no exercício do poder de polícia administrativa.

Também por aí, é de se ponderar que o árbitro deve gozar da confiança das partes (art. 13 da Lei 9.307/1996), ao passo que os órgãos colegiados do SINGREH, além da composição complexa, que envolve variados setores e interesses, cujos membros não são necessariamente especialistas no gerenciamento de conflitos ou nas questões a decidir, têm conformação dinâmica no tempo, com membros atuando pelo período de um mandato, conjuntura que não favorece a ideia de prévia estipulação de convenção de arbitragem com a eleição de um CBH para funcionar como árbitro.

Não obstante, em eventuais casos de arbitragem, nos quais haja a escolha de outros árbitros, é de se avaliar que as decisões dos árbitros e as que forem porventura proferidas na esfera administrativa, no âmbito do SINGREH, deverão ser compatibilizadas, observando-se a sentença arbitral, sem prejuízo da possibilidade de eventuais questionamentos quanto a sua validade, via ação anulatória.

Com efeito, a sentença arbitral tem a mesma eficácia do provimento judicial transitado em julgado (art. 31 da Lei 9.307/1996 c/c art. 515, VII, do CPC), ainda que o árbitro não detenha poderes coercitivos, que estarão a cargo da atuação de um juiz togado, caso haja resistência ao cumprimento do que ali se decidiu (SCAVONE JUNIOR, 2018, p. 194-196).

Assim, a sentença arbitral, versando sobre os aspectos patrimoniais e disponíveis de um conflito hídrico vinculará as partes que celebraram a convenção arbitral, sem prejuízo, em tese, de eventual decisão administrativa pelos órgãos do SINGREH no âmbito do tratamento dos conflitos, cujo conteúdo poderá ter, por exemplo, efeitos sancionatórios.

## 5.6.2 Negociação

Segundo Cerini (2005, p. 13), a negociação é um processo que relaciona duas ou mais partes, cada uma delas reconhecendo ser possuidor de “algo” que interessa à outra, sendo “*uno*

---

<sup>24</sup> Registre-se, quanto à imparcialidade, que os CBHs são órgão paritários, com participação, além do Poder Público, de usuários e comunidade (art. 1º, VI, da Lei 9.433/1997).

*de los métodos alternativos de solución de conflictos com los que se cuenta para resolver em forma creativa y constructiva los conflictos”* (CERINI, 2005, p. 13).

Como se faz sentir, a negociação está associada à compreensão do conflito e à ideia de lidar com ele por meio da construção do entendimento e do consenso.

É um método não adversarial e eminentemente autocompositivo (ARLÉ, 2020, p. 142), decorre da interação e da comunicação entre os envolvidos no conflito, estando inserta, em alguma medida, em todos os demais métodos autocompositivos.

Assim, a conciliação e a mediação se desenvolverão sobre a base da negociação.

A ideia de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, fundado em uma gestão que seja capaz de “sempre proporcionar o uso múltiplo das águas” (mais usos, por mais pessoas) e que seja “descentralizada” (*bottom-up*) e com “a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (art. 1º, incs. IV e VI da Lei 9.433/1997), traz em si, implicitamente, a onipresença da negociação, definindo o SINGREH como um dos locais adequados ao estabelecimento do diálogo sobre as águas.

### **5.6.3 Conciliação**

A conciliação é um método autocompositivo e não adversarial, muitas vezes associado a uma iniciativa conduzida por um juiz ou servidor do Judiciário (ARLÉ, 2020, p. 143/144).

Mas a conciliação não é um método exclusivo do Poder Judiciário, conforme se extrai do §3º do art. 1º do CPC, que determina que, além dos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público devem estimulá-la (assim como outros métodos de solução consensual de conflitos), não somente no curso do processo judicial.

Com efeito, Dinamarco e Lopes (2018, p. 32) definem a conciliação como a “intercessão de um sujeito entre os litigantes com vista a persuadi-los à autocomposição sugerindo-lhes soluções e induzindo-os a se comporem amigavelmente”, seja antes do processo judicial (conciliação extraprocessual), seja no seu curso (conciliação endoprocessual).

Nos termos dos §2º do CPC, a conciliação se dará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, podendo o conciliador sugerir soluções para o litígio, ou seja, o conciliador mantém uma postura ativa, concitando as partes a solucionar o conflito, a partir das alternativas que são cogitadas no curso do procedimento (SCAVONE, 2018, p. 275; PEDROSA, 2017, p. 10).



Nos termos do CPC e corroborando com a conclusão de que a conciliação pode ser empregada fora do processo judicial, a Resolução CNMP 118/2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, recomenda a conciliação para o tratamento dos conflitos que demandem intervenções com propostas para sua resolução (art. 11 e 12 da Resolução).

O CPC previu a realização de uma audiência de conciliação (ou mediação) no início da marcha processual, uma vez admitido o processamento da petição inicial (DINAMARCO; LOPES, 2018, p. 131-132), em uma estratégia voltada ao tratamento processual precoce dos conflitos, promovendo o entendimento e consenso entre as partes.

Como se viu, nos conflitos relacionados com os recursos hídricos, por vezes, a necessidade de gerenciar os recursos hídricos consubstancia uma relação duradoura entre os interessados, de modo que a conciliação pode não parecer o método mais adequado ao tratamento destes conflitos.

Entretanto, tratando-se de conflitos envolvendo relações perenes, inadequado mesmo é não buscar a promoção de algum método autocompositivo.

A conciliação pode, certamente, ser utilizada no tratamento dos conflitos hídricos, inclusive como um corolário do princípio dos usos múltiplos, de modo a compatibilizá-los, mediante o diálogo entre os interessados e da facilitação ativa do conciliador, permitindo a mútua compreensão das necessidades e das possibilidades.

Em uma bacia hidrográfica com a estrutura do SINGREH plenamente implementada, a entidade delegatária das funções de agência de água, no exercício da função de secretaria executiva do CBH (art. 41 da Lei 9.433/1997), poderia ser a responsável pela promoção da conciliação (ou da mediação) no processo instaurado para a tratamento do conflito hídrico, resguardando eventual necessidade posterior de julgamento administrativo pelo CBH e a imparcialidade dos seus membros (art. 38, II), utilizando informações do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação (art. 44, VI), diretrizes do Plano de Recursos Hídricos (art. 6º e ss. c/c art. 38, IV), entre outros instrumentos, com isso sugerindo aos interessados soluções possíveis e conforme o planejamento da bacia, materializando a gestão integrada dos recursos hídricos (art. 2º, II, c/c art. 3º, III, e art. 32, I), os usos múltiplos (art. 2º, IV) e o tratamento dos conflitos hídricos (arts. 32, II), de forma metódica, documentada e eficaz, para decisão administrativa “homologatória” do CBH, submetida às circunstâncias temporais e de disponibilidade hídrica, com isso propiciando segurança jurídica a todos os interessados.

#### 5.6.4 Mediação

Assim como sucede com a arbitragem, a mediação conta com uma legislação própria de regência, na qual ela é definida como um “meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”, sendo ainda uma “atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (art. 1º da Lei 13.140/2015).

Cuida-se de um processo, minimamente regulado pela Lei 13.140/2015, durante o qual os interessados em conflito dialogam (conjuntamente e também reservadamente) com uma terceira pessoa, o mediador, exterior ao conflito (e em quem confiam, dada a adesão voluntária dos interessados ao processo), que deve ser neutro e independente, estando sujeito às hipóteses legais de impedimento e suspeição do juiz togado (art. 5º da Lei), que atua explorando como o conflito entre os interessados será ser resolvido, sem imposição de regras, mas os auxiliando na busca por uma nova concepção do conflito e do seu relacionamento (VIÉGAS, 2007).

Com efeito, nos termos do §3º do art. 165 do CPC, a mediação é adequada aos casos em que houver vínculo anterior entre os interessados, nos quais o mediador deverá auxiliá-los a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que possam, pelo (r)estabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Direitos indisponíveis podem ser objeto de mediação, desde que transigíveis, exigida a oitiva o Ministério Público, Instituição com atribuições para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 3º, §2º, da Lei 13.140/2015, c/c art. 127 da CF).

A mediação, assim como passa com os demais métodos alternativos ao processo judicial acima examinados, é apontada como um procedimento rápido, efetivo, com custos reduzidos e que favorece a cooperação entre os interessados na obtenção de soluções criativas, efetivamente compatível com seus legítimos interesses e necessidades (SOUZA, 2012, p. 42-43).

Mais que isso, a mediação é o “método ideal para lidar com conflitos complexos e multifacetados, dado seu potencial de lidar com as camadas a eles subjacentes e de trabalhar

com múltiplos interesses e necessidades, harmonizando-as e buscando compensações e soluções criativas que maximizem a proteção do conjunto” (SOUZA, 2012b, p. 70).

Assim, considerando: (a) que os conflitos hídricos envolvem, via de regra, relações perenes e um recurso natural limitado, que demanda gerenciamento cooperativo; (b) que tais conflitos, não raro, são identificados como complexos e envolvem direitos indisponíveis, mas transigíveis; (c) o método da mediação pode ser combinado com vários outros mecanismos de tratamento dos conflitos e/ou integrar um sistema escalonado, inclusive sem prejuízo de eventual prática de atos polícia administrativa (p. ex.: sanção de polícia), em regular processo administrativo; (d) os custos reduzidos da mediação; (e) a desnecessidade de observar formalidades procedimentais pré-estabelecidas, havendo grande liberdade no estabelecimento de regras e prazos ajustáveis pelas partes; (f) e, assim, a perspectiva de tratamento célere dos conflitos, com a adoção de soluções sobre o mérito que também são customizáveis pelos interessados; é possível afirmar a mediação pode, facilmente, ser incorporada e oferecida pelos órgãos do SINGREH, em um menu de possibilidades de tratamento do conflitos, apresentando-se como um método promissor, quando considerados os conflitos relacionados com a água.

Não por acaso, sustentando que a PNRH, com seu discurso de governança da água, estribado na descentralização, na participação social, na preferência não adversarial, manutenção dos vínculos sociais de confiança mútua, buscou evitar os tribunais e promover o tratamento dos conflitos no âmbito do SINGREH, Soares (2010, p. 175-177) conclui que a mediação é o método mais adequado para dirimir conflitos hídricos, coerente com a opção de governança adotada pelo Brasil, podendo desfazer desentendimentos, melhorar a comunicação e a convivência entre os usuários.

### **5.6.5 Confidencialidade nos métodos autocompositivos de conflitos relacionados com os recursos hídricos**

A confidencialidade é vista como um princípio fundamental dos métodos autocompositivos, prevista na legislação brasileira (CPC, art. 166), assim como em normas ao redor do mundo (ARLÉ, 2020, p. 196), a exemplo do *Administrative Dispute Resolution Act*, nos Estados Unidos, de 1996, e da Diretiva 2013/11/EU, da União Europeia.

Segundo esse princípio, toda informação coletada durante os trabalhos dedicados à autocomposição não poderá ser revelada pelo conciliador, pelo mediador, pelas partes,

advogados ou outras pessoas que participem do procedimento, tampouco utilizada para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes (SCAVONE, 2018, p. 278).

Desta forma, a confidencialidade permite que os participantes no procedimento de autocomposição se sintam à vontade e estimulados a cogitar livremente possibilidades para o tratamento do conflito, expondo todas as questões com ele relacionadas, com a convicção de que essas informações não serão posteriormente utilizadas em seu desfavor, sobretudo se a conciliação ou a mediação não resultarem em um acordo (TARTUCE, 2018, p. 232; ESTIVALET, 2015, p. 103).

Vale dizer, sob o manto da confidencialidade, os interessados podem apresentar: (a) declarações, opiniões, sugestões, promessas ou propostas, na busca de entendimento para o conflito; (b) reconhecimento de fatos, muitas vezes expostos com o intuito de explorar possibilidades de entendimento; (c) manifestações de aceitação das propostas de acordo cogitadas pelo conciliador; (d) documentos preparados e trocados entre os interessados, quando unicamente para os fins do procedimento de mediação (nesta linha, o §1º do art. 30 da Lei 13.140/2015).

Essa proteção acaba contribuindo para a formação do consenso e, mesmo antes disso, a possibilidade de que certas questões possam ser tratadas de forma reservada parece ser decisiva para a escolha de um método autocompositivo pelos interessados.

Sucedem que a atuação da Administração Pública está orientada pelos princípios da publicidade e da impessoalidade (art. 37 da CF), o que significa que as informações do SINGREH são públicas e que seus órgãos devem tratar todos os administrados com isonomia; além disso, a PNRH confere destaque à participação social (item 4.9) e à natureza pública da água (item 4.7), circunstâncias que põem em cheque a possibilidade de aplicação do princípio da confidencialidade no tratamento dos conflitos hídricos.

Em obra anterior à edição da Lei de Mediação e do CPC em vigor, Souza (2014, p. 86-87) sustentava a prevalência, como regra, da publicidade nos casos envolvendo a Administração Pública, por diversas razões, a saber: (a) isonomia, já que o Estado não poderia adotar critérios diferenciados para a celebração de acordos; (b) incremento no acesso a Justiça, de modo a permitir provas e estudos pudessem ser utilizados em situações semelhantes; bem como por (c) questões de transparência na gestão dos negócios públicos.

A confidencialidade, assim, somente seria admitida excepcionalmente, a exemplo das situações versando sobre intimidade das partes, segredo comercial, sigilo industrial,

informações de Estado ou nas sessões individuais, preparatórias do diálogo e deliberação, para não limitar a possibilidade de interação entre mediador e as partes; e que seria inadmissível pensar em confidencialidade quanto: (a) aos termos do acordo; (b) provas e estudos técnicos produzidos durante o procedimento de mediação; (c) sessões deliberativas conjuntas, que deveriam reunir todas as partes no conflito (SOUZA, 2014, p. 92).

Posteriormente, em trabalho publicado após a promulgação da Lei de Mediação, Souza (2015, p. 130) lamentou o fato da referida norma e do CPC não instituírem ressalvas restritivas quanto à confidencialidade, sobretudo em tempos de tentativa de implantação de uma cultura da transparência no espaço público, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

No mesmo sentido, Vieira e Fabríz (2019, p. 238) apregoam que a mediação ambiental deve ser capaz de promover amplo debate para a tomada de decisão, com a participação efetiva dos atores sociais interessados, em especial da sociedade civil, proposta que já traz, em si, um desafio, dada a difusão dos potenciais interessados, e que conduziria à conclusão de não ser possível qualquer confidencialidade na conciliação e na mediação de conflitos hídricos, possivelmente inibindo a aplicação destes métodos autocompositivos no tratamento de conflitos hídricos.

Relevante notar que, vista a partir da noção de um sistema de métodos de tratamento de conflitos, capaz de combinar distintas técnicas de tratamento de conflitos, a confidencialidade vai além da função de estímulo à autocomposição pelos interessados, para assumir o papel de um mecanismo garantidor da independência do mediador (art. 166 do CPC), liberando-o (assim como às partes) das amarras formais do processo tradicional e, por outro lado, de qualquer controle por parte de um juiz togado, árbitro ou autoridade administrativa detentora de poder de decisão, consagrando a autonomia das partes para a construção das soluções.

Reforçando os atributos da neutralidade e independência de conciliadores e mediadores, o CPC determina que estes profissionais estão inclusive impedidos de exercer a advocacia nos júzcos em que desempenharem suas funções (art. 166, §5º, do CPC).

Sob esta perspectiva, a confidencialidade também blinda a imparcialidade do juiz togado, do árbitro e, no caso do SINGREH, do CBH, órgão competente para decisão administrativa sobre o conflito hídrico na primeira instância, evitando qualquer predisposição que poderia resultar do fato de determinado integrante do comitê haver sido “instruído” com as

informações ventiladas no curso da mediação, caso, afinal, não haja autocomposição (BALDISSERA; IOCOHAMA, 2018, p. 64).

Neste contexto, razoável concluir que não é possível banir toda a confidencialidade do tratamento dos conflitos hídricos, ao menos se se desejar tratá-los de forma eficaz por meio de métodos autocompositivos como a conciliação e a mediação.

Assim, é de se admitir a confidencialidade nas sessões entre cada interessado e o mediador, na apresentação de manifestações, propostas e documentos especificamente produzidos no procedimento autocompositivo, assegurada, sempre, a ampla publicidade do seu resultado final: o acordo celebrado.

Em determinados casos, a depender das características do conflito hídrico, que também poderá versar sobre questões preponderantemente patrimoniais e disponíveis (vide item 5.6.1), a confidencialidade poderá se estender para além das sessões individuais e informações acima mencionadas, desde que os efeitos da autocomposição fiquem circunscritos aos participantes dos atos confidenciais, sob pena de prejuízo aos que não participaram do procedimento autocompositivo e de violação aos princípios da isonomia, da autonomia da vontade das partes e da boa-fé.

Por fim, registre-se que a confidencialidade não é da essência da arbitragem e, embora possa ser estabelecida em convenção arbitral, não pode afastar a incidência do princípio da publicidade e da transparência nas negociações versando sobre questão de interesse coletivo (NERY, 2016, p. 291/292).

#### **5.6.6 Capacitação do conciliador e do mediador**

Além da imparcialidade e da independência entre o conciliador ou o mediador e a autoridade competente para uma solução heterocompositiva do conflito (juiz ou árbitro), justificando que estas atividades não sejam concentradas na mesma pessoa ou órgão, importante considerar a ideia de um procedimento técnico e profissional, características que estão muito bem definidas nos dispositivos sobre a mediação judicial.

Com efeito, o CPC admite a adoção de técnicas negociais para propiciar um ambiente favorável à autocomposição e tanto o conciliador quanto o mediador deverão possuir uma capacitação mínima, por meio de curso realizado por entidade credenciada, conforme parâmetro curricular definido pelo Conselho Nacional de Justiça, em conjunto com o Ministério da Justiça,

além de estarem inscritos em cadastro nacional sobre estes profissionais e junto ao tribunal perante o qual atuam (art. 167 do CPC).

Por sua vez, a Lei de Mediação dispõe que o mediador judicial deverá ser pessoa capaz e graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, em conjunto com o Ministério da Justiça (art. 11 da Lei 13.140/2015).

Quanto ao mediador extrajudicial, embora não esteja obrigado a preencher tais requisitos formais, não sendo necessário que seja integrante de qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, deverá ser capacitado para fazer mediação (art. 9º da Lei 13.140/2015).

Ainda neste sentido, encontramos as Resoluções 125/2010 e 118/2014, dos Conselhos Nacionais de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CNMP), respectivamente, preconizando a necessidade de capacitação para o tratamento adequado de conflitos.

A Resolução CNJ 125/2010, por exemplo, somente admite mediadores e conciliadores capacitados nos órgãos judiciários nos quais se realizem sessões de conciliação e mediação (art. 12 da Resolução), ao passo que o Código de Ética dos Conciliadores e Mediadores Nacionais fixa o dever destes profissionais de possuírem qualificação que os habilite, na forma da Resolução, observada a reciclagem periódica obrigatória para formação continuada (inc. III do art. 1º).

Da mesma forma, a Resolução CNMP 118/2014 impõe “a promoção da capacitação, treinamento e atualização permanente de membros e servidores nos mecanismos autocompositivos de tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas” (inc. III do art. 7º e 18).

### **5.6.7 Impossibilidade do membro do CBH atuar como conciliador ou mediador**

Por tudo que foi exposto nos itens acima (5.5.1, 5.6.5 e 5.6.6), seja (a) para evitar pré-julgamentos, resguardando a imparcialidade e impessoalidade do integrante do CBH, para eventual decisão colegiada heterocompositiva dos conflitos, (b) seja por ele não possuir, necessariamente, capacitação na condução de conciliação, mediação e aplicação de técnicas

negociais, o integrante do CBH não deve atuar como conciliador ou mediador nos conflitos hídricos.

Adicione-se que o membro do CBH participa como componente de um órgão paritário, no qual estão representadas perspectivas singulares das questões relacionadas aos recursos hídricos (p. ex. setores usuários, comunidades etc.), circunstância que realça a importância da colegialidade para a produção de decisões verdadeiramente plurais e equilibradas, sendo essa mais uma razão para que ele não funcione como mediador, dada a exigência de neutralidade na facilitação do tratamento dos conflitos.

No direito comparado, esta sistemática, de separação de papéis entre a autoridade administrativa que atua no procedimento autocompositivo e aquela que deve decidir um processo administrativo, nas hipóteses em que não se chegar a um acordo, é adotada, por exemplo, pela Agência de Proteção Ambiental estadunidense, a *Environmental Protection Agency* (EPA), que oferece um procedimento gratuito para a resolução alternativa de disputas ambientais, no qual um mediador neutro, conhecido como Juiz de Direito Administrativo (*Administrative Law Judge*), devidamente capacitado, desenvolve uma mediação pelo prazo de 60 dias, prorrogável por igual período. Assim, se o caso não é resolvido no procedimento da mediação, passa a ser tratado necessariamente por outro Juiz de Direito Administrativo que não haja oficiado nele como mediador e que deverá presidir o litígio até a decisão (heterocompositiva) do processo, com isso não havendo comunicação sobre o mérito da causa entre o Juiz mediador e o Juiz que decide o processo adversarial, respeitando-se a confidencialidade. Segundo informações da EPA, as notas e registros escritos do mediador são destruídos (US EPA, 2013).

Desta forma, em vez de concentrar toda atenção em um único método de tratamento dos conflitos, a EPA trabalha com a perspectiva de um sistema de composições, permitindo que os interessados possam alternar posições adversariais e não adversariais, com um incentivo para a opção pela cooperação, pois ela não tem custos, ao mesmo tempo em que preserva o mecanismo heterocompositivo.

E como esta separação entre mediador (ou conciliador) e julgador poderia funcionar no âmbito do SINGREH?

Comentando o sistema francês, que inspirou o brasileiro (item 3), Barraqué já havia teorizado que as agências poderiam tornar-se lugares de mediação e de decisões negociadas,



atuação que requer “sólidos conhecimentos em ciências do homem e da sociedade, e já não só em ciências da água” (BARRAQUÉ, 1996, p. 174).

Assim, no âmbito do SINGREH, considerando que as agências de água (na prática: as entidades delegatárias) exercem a função de secretaria dos CBH, têm competência para promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação, bem como para elaborar os planos de recursos hídricos a serem apreciados pelos CBH, com a identificação de conflitos potenciais, poder-se-ia pensar na manutenção por elas de programas de autocomposição de conflitos, disponibilizando-se conciliadores e mediadores capacitados, na fase inicial dos procedimentos relativos aos conflitos, assim como sucede na EPA, resguardada a possibilidade de decisão pelo CBH, caso frustrada a autocomposição.

## **6 ESTUDO DE CASO SOBRE O TRATAMENTO DOS CONFLITOS HÍDRICOS NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS INTERESTADUAIS**

### **6.1 COMITÊS DE BACIA INTERESTADUAIS E A ATIVIDADE DE TRATAMENTO DOS CONFLITOS EM NÚMEROS**

Como se fez sentir até aqui, a intensificação dos conflitos relacionados com os recursos hídricos é uma realidade inevitável, associada à progressiva escassez hídrica, ao crescimento demográfico, à degradação dos ecossistemas, poluição dos mananciais de água, mudanças climáticas e, inclusive, a problemas na governança e gestão da água.

Assim, como parte do estudo voltado a compreender qual a situação do SINGREH no uso da sua competência de tratamento administrativo dos conflitos hídricos, mostrou-se necessário quantificar a atividade desenvolvida no âmbito do sistema.

Considerado que a Lei 9.433/1997 adotou a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação da PNRH e atuação do SINGREH, bem como definiu que os CBH são a primeira instância administrativa para conhecimento dos conflitos hídricos, optou-se por quantificar a atuação do SINGREH mediante o cômputo e classificação das deliberações dos CBH.

Os CBH são organizados em duas esferas, basicamente, a federal e a estadual, sendo que na primeira, o CBH atua como primeira instância administrativa no tratamento de conflitos, admitido recurso para o CNRH, conforme visto no tópico 3.1.

São dez os CBH federais (ou interestaduais), assim identificados: CBH do Rio Paraíba do Sul, criado em 22/03/1996; CBH do Rio São Francisco, criado em 05/06/2001; CBH do Rio Doce, criado em 25/01/2002; CBH do PCJ, criado em 20/05/2002; CBH do Rio Paranaíba, criado em 16/07/2002; CBH do Rio Verde Grande, criado em 03/12/2003; CBH do Rio do Piranhas-Açu, criado em 29/11/2006; CBH do Rio Grande, criado em 02/08/2010; CBH do Rio do Paranapanema, criado em 05/06/2012; e CBH do Rio Parnaíba, criado em 05/04/2018.

Neste contexto texto e a despeito de existir um grande número de CBH estaduais, em estágios avançados de implementação e muito tempo de atividade, a pesquisa se concentrou nos dez CBH federais, por uma razão singela: as realidades nos Estados são muito variadas e, embora os CBH federais também guardem peculiaridades e estejam em estágios distintos de estruturação, estão operando sob o mesmo regime normativo, sobretudo se forem considerados os procedimentos administrativos aplicáveis ao tratamento adequado dos conflitos, a exemplo da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Assim, o primeiro esforço de quantificação dos atos dos CBH se ocupou da sua classificação conforme as sete competências dos comitês previstas no art. 38 da Lei 9.433/1997, a saber: 1<sup>a</sup>) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; 2<sup>a</sup>) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; 3<sup>a</sup>) aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; 4<sup>a</sup>) acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; 5<sup>a</sup>) propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; 6<sup>a</sup>) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; 7<sup>a</sup>) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Constatou-se que todos os CBH se valem de deliberações para exarar suas manifestações e decisões e que as sete competências previstas no art. 38 da Lei 9.433/1997 alternam temas com uma concepção e alcance amplo e genérico – a exemplo da promoção do debate de questões relacionadas aos recursos hídricos e articulação da atuação das entidades intervenientes – e pontuais – como a competência de aprovar o plano de recursos hídricos.

Ainda que não se trate de um rol exaustivo de competências, mas considerando que a competência de “arbitrar” os conflitos hídricos constou expressamente da relação do art. 38 da Lei, a pesquisa buscou identificar o esforço dedicado pelos CBH a cada uma das atividades.

Considerando a possibilidade de edição de um ato relacionado a duas ou mais das competências, adotou-se, nestes casos, o cômputo repetido, em tantas quantos forem as competências simultaneamente exercidas por meio de uma única deliberação.

### 6.1.1 Mensuração da atividade dos comitês no tratamento de conflitos

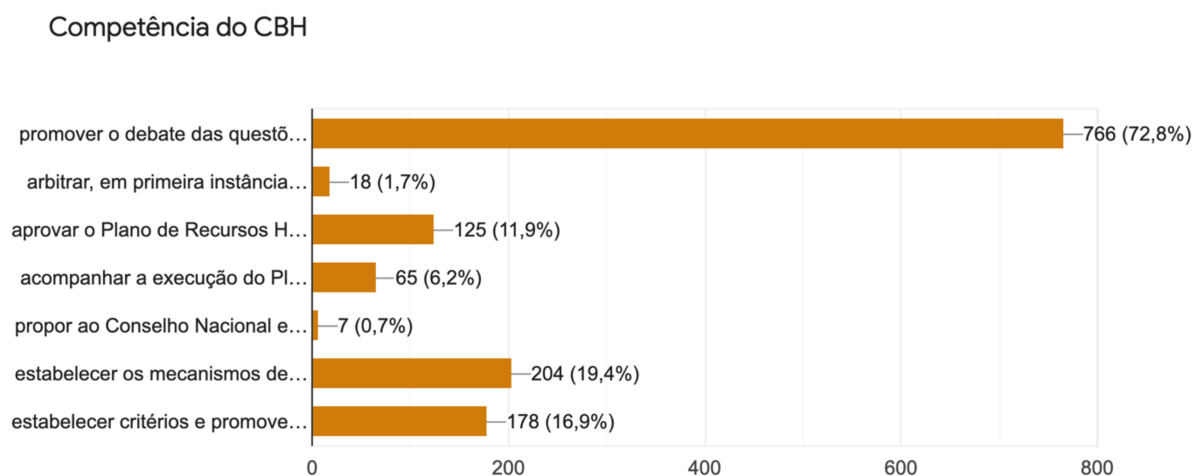
Para a mensuração dos atos dos CBH, foram consultadas as deliberações disponibilizadas nos respectivos sites dos CBH, sendo contabilizado um total de 1.053 deliberações publicadas pelos CBH na internet, assim distribuídas:

Quadro 3 - Deliberações dos Comitês de Bacia Hidrográfica Interestaduais

Comitê	Website	Nº de Deliberações
CBH do Rio do Parnaíba	<a href="https://www.gov.br/ana/pt-br/aguas-no-brasil/sistema-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos/cbh-parnaiba">https://www.gov.br/ana/pt-br/aguas-no-brasil/sistema-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos/cbh-parnaiba</a>	4 (0,4% do total)
CBH do Rio São Francisco	<a href="http://cbhsaofrancisco.org.br/">http://cbhsaofrancisco.org.br/</a>	133 (12,6%)
CBH do Rio Verde Grande	<a href="http://www.verdegrande.cbh.gov.br/">http://www.verdegrande.cbh.gov.br/</a>	96 (9,1%)
CBH do Rio Paranaíba	<a href="http://cbhparanaiba.org.br/">http://cbhparanaiba.org.br/</a>	125 (11,9%)
CBH do Rio Doce	<a href="http://www.cbhdoce.org.br/">http://www.cbhdoce.org.br/</a>	98 (9,3%)
CBH do Rio Grande	<a href="https://www.cbhgrande.org.br/">https://www.cbhgrande.org.br/</a>	31 (2,9%)
CBH do Rio Paraíba do Sul	<a href="https://www.ceivap.org.br/">https://www.ceivap.org.br/</a>	126 (12%)
CBH do PCJ	<a href="https://www.comitespcj.org.br//">https://www.comitespcj.org.br//</a>	378 (35,9%)
CBH do Rio do Paranapanema	<a href="https://paranapanema.org">https://paranapanema.org</a>	28 (2,7%)
CBH do Rio do Piranhas Açú	<a href="http://www.cbhpiancopiranhasacu.org.br">http://www.cbhpiancopiranhasacu.org.br</a>	34 (3,2%)

As deliberações foram então categorizadas conforme as sete competências previstas no art. 38 da Lei 9.433/1997, chegando-se aos seguintes resultados:

Figura 1 - Classificação das Deliberações dos CBH por competências



Através do levantamento das deliberações, foi possível constatar que a atividade de “arbitrar” administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos em primeira instância é a segunda competência menos utilizada pelos CBH em suas deliberações, somente superando em números a competência de propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos.

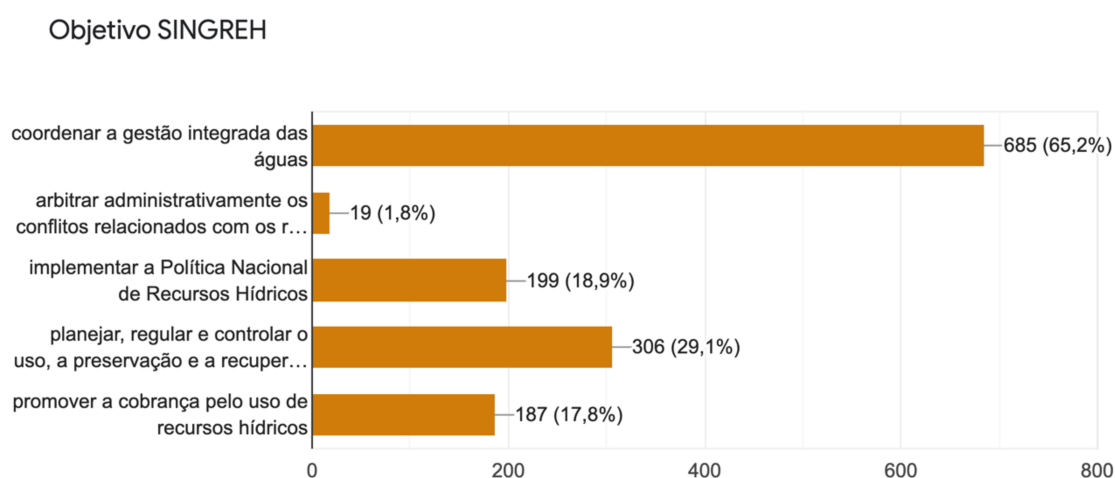
Oportuno notar que há competências que demandam uma atuação esporádica, como sucede com a competência de aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia, ao passo que competências de promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos, assim como a própria atividade de gerenciar os conflitos hídricos são tipicamente repetitivas, o que justificaria sua prática reiterada, sendo incompatível com a reduzida atuação constatada.

As deliberações também foram classificadas segundo os objetivos do SINGREH, previstos no art. 32 da Lei 9.433/1997, já que a atividade de “arbitrar” administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos também está relacionada entre os cinco objetivos listados no referido dispositivo, a saber: coordenar a gestão integrada das águas; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Embora os objetivos do SINGREH não correspondam exatamente às competências dos CBH, eles refletem temáticas semelhantes e os resultados não divergiram dos que foram apurados no cotejo das deliberações com as competências dos CBH.

Com efeito, o tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos figurou na última posição entre os objetivos do SINGREH, respondendo por apenas 1,8% do total de deliberações categorizadas como tal:

Figura 2 - Classificação das Deliberações dos CBH por objetivos do SINGREH



Os dados contabilizados revelam objetivamente que a atividade de tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos não é uma prioridade no âmbito dos CBH.

Por outro lado, se considerados os motes das duas competências mais exercitadas pelos CBH – promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos, articulando a atuação das entidades intervenientes; e estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos, sugerindo os valores a serem cobrados – correto afirmar que, desde sua criação, os CBH dedicam a maior parte dos seus esforços à missão de simplesmente existirem, implementando suas estruturas básicas.

De fato, importante notar que a criação de uma agência de água está condicionada a sua viabilidade financeira, assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação, além da prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 43 da Lei 9.433/1997), não havendo, claramente, a obrigação da União ou dos Estados instituírem essas estruturas, conforme já exposto no item 3.4.4.

Mas como compatibilizar uma estrutura administrativa facultativa com uma competência relacionada a um poder-dever de agir da Administração Pública, relacionado ao poder de polícia administrativa, no tratamento de conflitos hídricos?

## 6.2 A EXPERIÊNCIA DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO NO TRATAMENTO DE CONFLITOS RELACIONADOS AOS RECURSOS HÍDRICOS

Após pesquisa documental abrangendo informações gerais sobre a implementação da estrutura de cada um dos CBH interestaduais, como a existência de uma agência de água (ou entidade delegatária) e a utilização de instrumentos de gerenciamento (plano de bacia, outorga, cobrança etc.), seguindo, para tanto, um roteiro definido por um formulário padrão, com questões de interesse sobre cada CBH (conforme Anexo 1), constatou-se que o CBHSF é o único CBH interestadual que mantém uma seção sobre conflitos disponível ao público para consulta no sítio eletrônico, bem como provê o acesso às cópias dos autos dos processos de resolução dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Na referida seção do sítio eletrônico do CBHSF foi possível constatar a existência de seis casos retratando supostos conflitos relacionados aos recursos hídricos, sendo que, destes, três casos haviam sido encerrados, havendo três conflitos em curso.

Ainda a partir do levantamento bibliográfico e documental proposto, já agora para a realização de uma abordagem qualitativa relativa ao quarto objetivo aventado – avaliar as atividades de resolução de conflitos no âmbito do SINGREH e a aplicação dos seus princípios e instrumentos – foram selecionados os três conflitos encerrados, a saber:

1º) O conflito deduzido nos autos do Procedimento 1/2004, relacionado à transposição das águas do Rio São Francisco, em projeto do Ministério da Integração Nacional, visando atender localidades do semiárido nordestino, que foi o primeiro conflito reconhecido e gerenciado no âmbito do CBHSF, sendo encerrado, posteriormente, por perda do seu objeto, com a aprovação e execução da transposição sem decisão pelo CBHSF;

2º) O conflito autuado nos autos do Procedimento 1/2014, relacionando a pretensão de navegação no Rio São Francisco, que foi objeto de deliberação pelo CBHSF, com recomendações para vários envolvidos;

3º) O conflito retratado nos autos do Procedimento 1/2015, provocado pelo CBH do Rio Salitre, em razão de projeto de transposição da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), do Ministério da Integração Nacional e do Governo da Bahia, que foi arquivado, entendendo o CBHSF que não se encontraria configurado um conflito pelo uso da água, por dizer respeito a um projeto ainda não implantado.

### **6.2.1 A Bacia do Rio São Francisco**

Considerado o maior rio localizado integralmente no Brasil, percorrendo uma faixa extensa do País, o Rio São Francisco, ou “Velho Chico”, é há muito conhecido também como o “Rio da Integração Nacional” ou, na comparação feita em 1871 pelo Senador Fernandes da Cunha (BA), o “Mississipi” brasileiro (AGÊNCIA SENADO, 2017).

De fato, a bacia hidrográfica do São Francisco corresponde a nada menos que 8% do território nacional, de dimensões continentais, com uma extensão de 2.863 km – quase a mesma distância entre Porto Alegre e Maceió – e uma área de drenagem de mais de 600.000 km<sup>2</sup>, desde as nascentes, em Minas Gerais, na região da Serra da Canastra, até sua foz, na divisa dos estados de Alagoas e de Sergipe, desaguando no Oceano Atlântico (COMITÊ DA BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO, [s.d.]).

A área de drenagem do Rio São Francisco abrange as regiões Nordeste e Sudeste do país, em seis estados (Minas Gerais, Goiás, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe compõem seu vasto território) e no Distrito Federal, somando 505 municípios.

Constituindo uma das 12 regiões hidrográficas brasileiras e com uma população de aproximadamente 15 milhões de habitantes, a bacia do Rio São Francisco é, a seu modo, um retrato do Brasil, revelando enormes contrastes sociais e econômicos, apresentando áreas com elevados níveis de riqueza e densidade demográfica e outras com reduzidos níveis de renda e densidade populacional.

Também é grande a diversidade ambiental em seu território, pois a bacia abrange quatro grandes biomas: a Caatinga, o Cerrado, fragmentos de Mata Atlântica, além do ecossistema estuarino do rio, sendo que cerca de 54% do território da bacia estão inseridos no Semiárido, com registro de períodos críticos de estiagem e precipitação média entre 500 e 800 milímetros por ano (ALBUQUERQUE, 2021; SILVA et al., 2021; SUASSUNA, 2005).

A propósito, Campos (2006, p. 26) registra a existência de relatos históricos sobre as secas, desde 1583, isto é, mesmo em condições de baixa densidade demográfica, sem

degradações antrópicas acentuadas, com populações de baixo nível de exigência (povos originários e primeiros colonizadores portugueses).

Quanto ao gerenciamento dos recursos hídricos, registre-se ainda a existência de vários reservatórios na bacia, para controle de sua vazão e/ou geração de energia hidroelétrica, sendo os principais: Três Marias, em Minas Gerais, Sobradinho, Paulo Afonso e Itaparica, na Bahia e Xingó, localizado entre os estados de Alagoas e Sergipe.

### **6.2.2 O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**

Para gerenciar recursos hídricos em uma bacia tão importante e extensa, foi criado, em 5 de junho de 2001, por Decreto Presidencial, o CBHSF, um grande comitê, com 62 membros titulares, em composição tripartite (Poder Público, usuários e sociedade civil), sendo 38,7% como usuários, 32,2% como Poder Público (federal, estadual e municipal) e, o restante, 25,8% como sociedade civil e 3,3% como comunidades tradicionais.

Há uma Diretoria Colegiada, que abrange a Diretoria Executiva (presidente, vice-presidente e secretário) e os coordenadores das Câmaras Consultivas Regionais – CCRs das quatro regiões fisiográficas da bacia: Alto, Médio, SubMédio e Baixo São Francisco, todos com mandatos coincidentes, de três anos, eleitos pelo Plenário.

Além das Câmaras Consultivas Regionais o CBHSF conta com Câmaras Técnicas – CTs, que examinam matérias específicas, de cunho técnico-científico e institucional, para subsidiar a tomada de decisões do Plenário. Essas câmaras são compostas por especialistas indicados por membros titulares do Comitê.

A função de secretaria do CBHSF é exercida por uma entidade delegatária das funções de agência de água, a AGB Peixe Vivo, que opera como braço executivo do CBHSF desde 2010, utilizando os recursos originários da cobrança pelo uso da água do rio para implementar as ações por ele planejadas.

### **6.2.3 A atividade de gerenciamento de conflitos relacionados aos recursos hídricos pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF)**

Considerando o tamanho da área de drenagem da Bacia do Rio São Francisco, a extensão da sua calha, o fato dele cruzar o Semiárido – caracterizado pela escassez de chuva,



evaporação intensa e falta de afluentes permanentes – bem como a variedade das atividades desenvolvidas na bacia, marcada pela complexidade das relações sociais e econômicas ali estabelecidas, é correto concluir que o Rio São Francisco apresenta todos os ingredientes de uma realidade essencialmente conflituosa na questão hídrica, de coexistência dos mais diversos usos da água e de variadas tensões e pretensões, em uma disputa permanente sobre os recursos hídricos e outros elementos com eles relacionados, a exemplo dos padrões de uso e ocupação do solo.

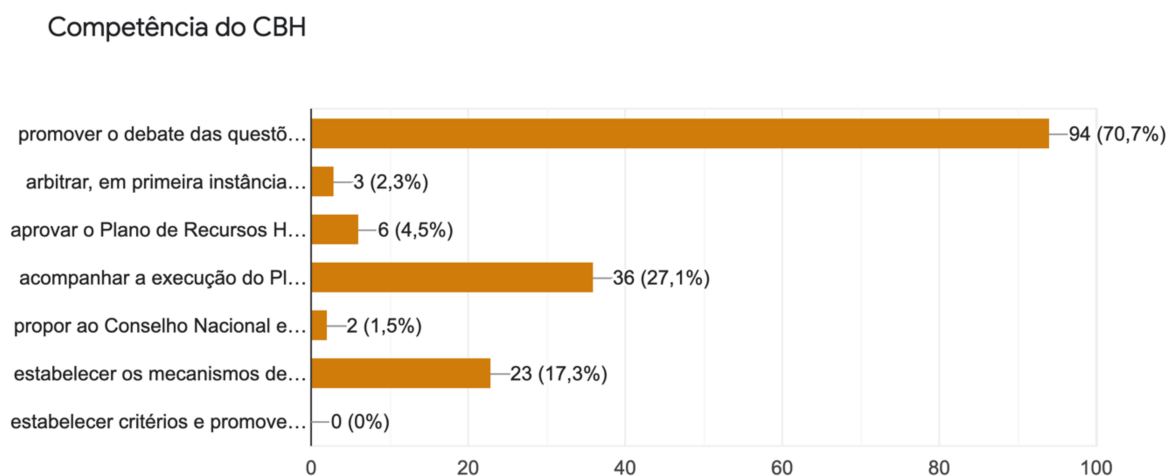
Assim, não é surpresa constatar que o CBHSF se destacou entre os demais CBH no quesito do gerenciamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, sendo o único comitê, entre os dez CBH interestaduais, que mantém disponível ao público, em seu sítio na *Internet*, uma seção dedicada aos conflitos hídricos, com cópias dos processos de sua competência.

Também é do CBHSF a iniciativa para disciplinar, de forma inédita, o procedimento para o tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito do SINGREH, notadamente de um comitê de bacia, o que fez com a edição da Deliberação CBHSF n. 19, de 27 de outubro de 2004, que inspirou outras Deliberações de CBH interestaduais, a exemplo das Deliberações ns. 19/2010, 31/2010 e 6/2010, do CBH Paranaíba, do CBH Verde Grande e do CBH Piranhas-Açu, respectivamente.

A despeito do mérito do pioneirismo, os esforços dedicados pelo CBHSF à competência de “arbitrar” conflitos relacionados com os recursos hídricos se mantêm muito aquém do necessário, se considerado se trata do mecanismo instituído por Lei para o gerenciamento dos conflitos na via administrativa, refletindo um poder-dever da Administração Pública.

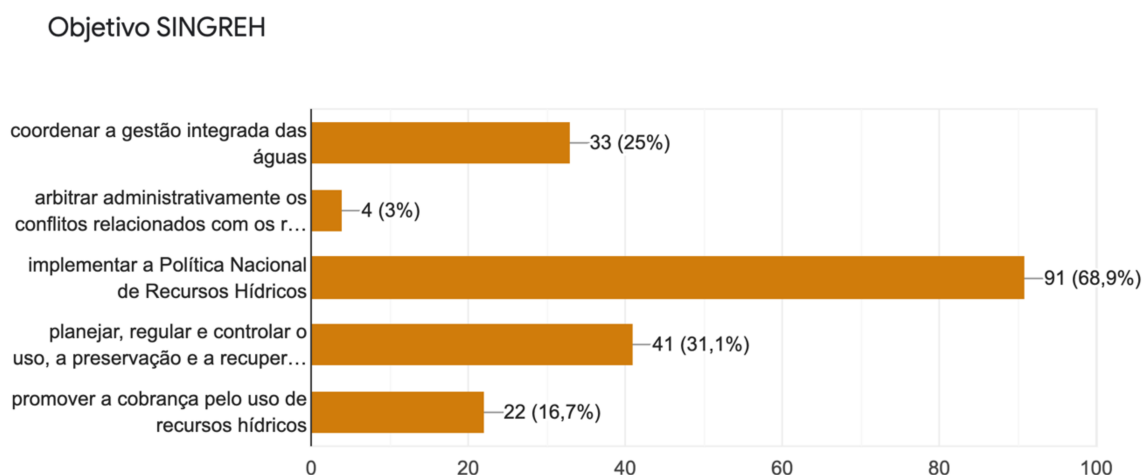
Com efeito, conforme levantamento referido no item 6.1.1, se se levar em conta (a) o rol de sete competências prevista na Lei 9.433/1997 (art. 38) para os CBH, (b) que todos os CBH interestaduais decidem por deliberações e (c) o universo de mais de uma centena de deliberações do CBHSF, desde sua criação (em 05/06/2001), será possível constatar que o comitê dedicou pouco mais de 2% do total das suas deliberações à competência de “arbitrar” os conflitos hídricos, concentrando a maior parte dos seus esforços nas competências de promover o debate das questões hídricas (com 70,7 % das deliberações), acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e de suas metas (com 27,1 % das deliberações), e estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos (com 17,3 % do total de deliberações).

Figura 3 - Classificação das Deliberações do CBHSF por competências



A classificação das deliberações do CBHSF segundo os objetivos do SINGREH, que também incluem a atividade de “arbitragem” de conflitos relacionados com os recursos hídricos, revela resultados semelhantes, ou seja, de ínfima atividade alinhada ao referido objetivo.

Figura 4 - Classificação das Deliberações do CBHSF por objetivos do SINGREH



Considerados os cinco objetivos do SINGREH elencados no art. 32 da Lei 9.433/1997, a maior parte das deliberações do CBHSF está associada com a implementação da PNRH, a estruturação do sistema, a exemplo das deliberações que tratam de composição do Comitê, das suas Câmaras Técnicas, procedimentos para eleição de seus membros, entre outras. Esta competência exige nada menos que 68,9 % da produção de deliberações do CBHSF.

As outras competências que mais demandaram a atuação do CBHSF dizem respeito ao planejamento e à coordenação para a gestão integrada da água, além da promoção da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, que, por sua vez, guardam íntima relação com a viabilização do SINGREH, sobretudo do custeio das suas atividades.

A reduzida produção de deliberações no exercício da competência relativa aos conflitos hídricos encontra correspondência nos poucos casos concretos formalmente tratados pelo CBHSF, sendo que apenas três casos, dos seis referidos no sítio eletrônico do CBHSF, tiveram seus procedimentos concluídos, sendo:

1º) O emblemático conflito da transposição das águas do Rio São Francisco (Procedimento 1/2004), cujo desfecho pela perda do objeto, indo muito além do tratamento do caso concreto, serviu como um primeiro teste quanto ao alcance da competência de gerenciamento administrativo dos conflitos no âmbito dos CBH, evidenciando limites de ação dos CBH para os atores que participavam do SINGREH;

2º) O conflito do Procedimento 1/2014, relacionando a pretensão de navegação no Rio São Francisco, situado dez anos após o primeiro, que indica uma evolução, ainda que tímida, com a emissão de diversas recomendações para os vários envolvidos, mas sem utilização do arcabouço de instrumentos da PNRH; e

3º) O conflito retratado nos autos do Procedimento 1/2015, provocado pelo CBH do Rio Salitre, em razão de projeto de transposição supostamente apresentado pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), do Ministério da Integração Nacional e do Governo da Bahia, que foi arquivado, por não haver sido reconhecido como um conflito pelo uso da água pelo CBHSF, circunstância que coloca em destaque a compreensão do conceito de conflito relacionado com os recursos hídricos, sobretudo a possibilidade de exame pelos CBH de conflitos potenciais e futuros.

A partir da avaliação das deliberações do CBHSF, infere-se que a concentração de forças em competências relacionadas à implementação do comitê, assim como sobre o debate e articulação de entidades e estabelecimento de mecanismos de cobrança – que visam, entre outras questões, a custear o funcionamento do sistema – explica, em boa parte, o modesto (des)empenho quanto ao gerenciamento dos conflitos hídricos.

Assim, a exemplo do que revelou o levantamento sobre as atividades dos dez CBH, por consubstanciar uma nova estrutura de governança, o CBHSF buscou, antes de mais nada, simplesmente existir, organizar-se e viabilizar-se.

### 6.2.3.1 *Processo 1/2004 - O conflito da transposição das águas do Rio São Francisco*

#### 6.2.3.1.1 A projeto de transposição das águas do Rio São Francisco

A ideia de transposição das águas do Rio São Francisco para o propósito de mitigar os efeitos da seca no Semiárido foi considerada em diversos momentos da história brasileira:

- em 1821, recomendada por D. João VI ao seu filho, Pedro I (PIRES, 2019, p. 186);
- em 1847, quando o engenheiro e deputado cearense Marcos de Macedo a submeteu ao imperador Dom Pedro II;
- em 1856, quando uma comissão científica chefiada pelo Barão de Capanema recomendou a abertura de um canal que ligasse o rio São Francisco ao rio Jaguaribe;
- em 1909, ocasião em que técnicos da Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS) elaboraram um esquema do canal que interligaria os rios São Francisco e Jaguaribe;
- em 1981, quando técnicos do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) elaboraram um novo plano;
- em 1993, durante o governo Itamar Franco, o ministro da Integração Nacional, Aluísio Alves, propôs a construção de um canal em Cabrobó (Pernambuco) com o objetivo de retirar até 150 metros cúbicos de água do rio São Francisco para beneficiar os estados do Ceará e do Rio Grande do Norte;
- em 1994, parecer do Tribunal de Contas da União (TCU) contrário à ideia, resultou mais uma vez no seu arquivamento; a partir de 1995, no curso dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o projeto voltou a ser considerado;
- a partir de 2003, primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o projeto ressurgiu na pasta do Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, ensejando intenso debate e noticiário, até sua aprovação, com início das obras em 2007, sob o nome “Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional” (CASTRO, 2009, p. 71-72).

Assim, conforme explica Vidal (2015), a possibilidade de transposição das águas do São Francisco representa o ápice de um longo processo de (re)invenção histórica do rio São Francisco, iniciado na ideia de coluna vertebral da colônia, reinventado no Império e na

República Velha como “Rio da Unidade Nacional”, e, posteriormente, como o caminho da esperança pelos migrantes da seca, rumo a São Paulo.

Em sua concepção final, o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) é a maior obra de infraestrutura hídrica do País dentro da Política Nacional de Recursos Hídricos, com nada menos que 477 quilômetros de extensão em dois eixos (Leste e Norte - Figura 5) e o objetivo de garantir a segurança hídrica de 12 milhões de pessoas, em 390 municípios nos Estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, englobando ainda um sistema com a construção de 13 aquedutos, nove estações de bombeamento, 27 reservatórios, nove subestações de 230 quilowatts, 270 quilômetros de linhas de transmissão em alta tensão e quatro túneis, sendo um deles, o túnel Cuncas I, o maior da América Latina para transporte de água (MDR, 2021a).

Figura 5 - Mapa de localização do PISF



Fonte: SOUSA et al., 2004

As justificativas para a instalação do PISF basearam-se, fundamentalmente, na distribuição desigual dos recursos hídricos (chuvas e drenagem) na região Nordeste e da população:

1- A região Nordeste, que possui apenas 3% da disponibilidade de água e 28% da população brasileira, apresenta internamente uma grande irregularidade na distribuição dos seus recursos hídricos, uma vez que o Rio São Francisco representa 70% de toda a oferta regional;

2- A discrepância nas densidades demográficas no semiárido nordestino (cerca de 10 hab/km<sup>2</sup> na maior parte da bacia do Rio São Francisco e aproximadamente 50 hab/km<sup>2</sup> no Nordeste Setentrional) faz com que, do ponto de vista da sua oferta hídrica, o semiárido brasileiro seja dividido em dois: o semiárido da Bacia do São Francisco, com 2.000 a 10.000 m<sup>3</sup>/hab/ano de água disponível em rio permanente, e o semiárido do Nordeste Setentrional, compreendendo parte do estado de Pernambuco e os estados da Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, com pouco mais de 400m<sup>3</sup>/hab/ano disponibilizados através de açudes construídos em rios intermitentes e em aquíferos com limitações quanto à qualidade e/ou quanto à quantidade de suas águas. (CASTRO, 2009).

Neste contexto, o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Projeto de Transposição informou serem seus objetivos básicos: aumentar a oferta de água, com garantia de atendimento ao Semiárido; fornecer água de forma complementar para açudes existentes na região, viabilizando melhor gestão da água; reduzir as diferenças regionais causadas pela oferta desigual da água entre bacias e populações (SOUSA et al., 2004, p. 25), com potenciais impactos positivos, assim listados:

- Aumento da oferta e da garantia hídrica.
- Geração de empregos e renda durante a implantação.
- Dinamização da economia regional.
- Aumento da oferta de água para abastecimento urbano.
- Abastecimento de água das populações rurais.
- Redução da exposição da população a situações emergenciais de seca.
- Dinamização da atividade agrícola e incorporação de novas áreas ao processo produtivo.
- Melhoria da qualidade da água nas bacias receptoras.
- Diminuição do êxodo rural e da emigração da região.
- Redução da exposição da população a doenças e óbitos.
- Redução da pressão sobre a infraestrutura de saúde. (SOUSA et al., 2004, p. 74)

Por outro lado, o RIMA relacionou como possíveis impactos negativos do PISF:

- Perda temporária de empregos e renda por efeito das desapropriações.
- Modificação da composição das comunidades biológicas aquáticas nativas das bacias receptoras.
- Risco de redução da biodiversidade das comunidades biológicas aquáticas nativas nas bacias receptoras.
- Introdução de tensões e riscos sociais durante a fase de obra.
- Ruptura de relações sociocomunitárias durante a fase de obra.
- Possibilidade de interferências com populações indígenas.
- Pressão sobre a infraestrutura urbana.
- Risco de interferência com o Patrimônio Cultural.
- Perda e fragmentação de cerca de 430 hectares de áreas com vegetação nativa e de habitats de fauna terrestre.
- Risco de introdução de espécies de peixes potencialmente daninhas ao homem nas bacias receptoras.
- Interferência sobre a pesca nos açudes receptores;

- Modificação do regime fluvial das drenagens receptoras. (SOUSA et al., 2004, p. 74)

Em suas conclusões, o Relatório sustentou que o PISF “apresenta uma solução eficiente e estruturante para aumentar a oferta de água com garantia para uma população e toda uma região que sofrem com a seca”; e que seus benefícios econômicos, sociais e ecológicos superarão os impactos ambientais decorrentes da sua implantação e operação (SOUSA et al., 2004, p. 126/127).

Nesta linha, mesmo levantando vários questionamentos acerca do projeto, a demandar o mais amplo debate público, Mota (2005) ponderou que, ante a possibilidade de transposição, seria “inadmissível que o semiárido brasileiro permaneça com carência de água para abastecimento público”, “chegado o momento de ter um compromisso moral com o povo daquela região, cuidando para que os efeitos da degradação do ambiente natural sejam minimizados” (MOTA, 2005).

Considerando especificamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos, importa registrar que o Ministério do Desenvolvimento Regional listou a redução da conflitualidade na região Nordeste entre os possíveis benefícios do projeto de transposição:

a) No Estado do Ceará - redução do conflito entre a Bacia do Jaguaribe e as Bacias Metropolitanas de Fortaleza em função do progressivo aumento da vazão de água para o abastecimento.

b) No Estado do Rio Grande do Norte - redução dos conflitos na Bacia do Piranhas-Açu, entre usuários de água deste Estado e da Paraíba, e entre os usos internos do próprio Estado;

c) No Estado da Paraíba - redução dos conflitos existentes na Bacia do Piranhas-Açu, entre usuários de água deste Estado e do Rio Grande do Norte e entre os usos internos do próprio Estado; além da redução dos conflitos na Bacia do Paraíba, sobre as águas do Açude Epitácio Pessoa, insuficientes para os seus diversos usos, o que prejudica o desenvolvimento socioeconômico de Campina Grande, um dos maiores centros urbanos do interior do Nordeste, com cerca de 400 mil habitantes. (MDR, 2021b).

Quanto aos resultados da implementação do PISF, o MDR (2021c) registrou a conclusão da maior parte das obras, ressaltando apenas a necessidade de recuperação de alguns serviços no Eixo Leste, que não comprometem sua operação, como tratamento de taludes e instalação de equipamentos de monitoramento; e, no Eixo Norte, reportou a instalação das estruturas responsáveis pela passagem de água até o Reservatório Caiçara, restando a

recuperação da tubulação em Atalho e outros serviços complementares que não comprometem a pré-operação.

Ainda segundo o MDR, desde a fase de pré-operação, o Eixo Leste do Projeto haveria evitado que a cidade paraibana de Campina Grande entrasse em colapso hídrico, em função da maior seca registrada desde 1915 (MDR, 2021c).

Não obstante haja prevalecido a posição do então Ministério da Integração, pela realização do projeto, a controvérsia que o cercou, desde a fase de concepção e avaliação da viabilidade do projeto, manteve-se viva, mesmo na fase final de instalação, como demonstrou relatório publicado em 2017 pela CGU sobre a avaliação do sistema de gestão do PISF, quando 96,4% das obras já estavam concluídas (94,96% no Eixo Norte e 100% no Eixo Leste), e que constatou incertezas quanto ao impacto do custo de funcionamento e inadequação da estrutura necessária a sua gestão e operação (CGU, 2017).

Entre outras constatações, a CGU inclusive identificou fragilidades de ordem econômica para o bom funcionamento do PISF, a exemplo do impacto do custo da energia elétrica, insumo crítico para o bombeamento da água necessário à transposição, cujos valores poderiam atingir, à época do relatório, algo em torno de R\$ 800 milhões por ano, cifra extremamente elevada, sobretudo para os Estados receptores, que, caso repassada para as tarifas de água (saneamento), poderiam representar um incremento substancial, de 5% a 21%, considerando diferentes cenários (CGU, 2017).

Além disto, pensando no abastecimento para consumo humano e dessedentação animal, necessário considerar que a transposição não visa emular, ao longo dos canais, um curso hídrico, mas conduzir a água a determinados açudes, de modo que os canais deverão ser cercados, para evitar o acesso direto de pessoas e animais (PIRES, 2019, p. 188).

Adiante, será examinado o tratamento do conflito no âmbito do SINGREH.

#### 6.2.3.1.2 Descrição do conflito do PISF

Embora cogitada desde os tempos do Império, a ideia de transposição das águas do Rio São Francisco para mitigar os efeitos da seca no Nordeste Setentrional sempre se mostrou controvertida, não apenas em razão da discussão sobre sua viabilidade, do porte das obras e dos custos das intervenções, mas também por expor uma disputa geopolítica entre os Estados



doadores de água – Minas Gerais, Bahia e Sergipe – e os receptores – Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco (PIRES, 2019, p. 186).

A evolução das representações acerca do mesmo fenômeno, como um elemento de conformação do conflito é, em boa parte, explicada por meio do modo como jornais potiguares e paulistas mencionavam o PISF, revelado no estudo de Silva (2006, p. 213), que considerou o ano de 1994. Segundo o autor, prevalecia uma representação positiva do projeto nos jornais do Nordeste, visto como a solução de inúmeros problemas decorrentes das secas no Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Ceará, ao passo que os jornais de São Paulo apresentavam uma imagem preponderantemente negativa do projeto, classificando-o como eleitoreiro, não viável, com ausência de condições técnicas para sua execução e desnecessário.

Fato é que a ideia de tirar água do São Francisco para abastecer outras bacias hidrográficas levantou questões sobre: a real disponibilidade hídrica no Rio São Francisco e também nas bacias receptoras, havendo questionamentos sobre se haveria água suficiente e outorgável no Rio São Francisco e déficit hídrico naquelas bacias (CASTRO, 2011, p. 16; SUASSUNA, 2010); se seria mais adequado investir em outras experiências e soluções para a convivência com a seca no semiárido, a exemplo da captação e da reserva de água das chuvas em cisternas de placas de concreto, entre outras (PIRES, 2019, p. 189); quais seriam os usos para a água extraída do São Francisco, ou seja, se se pretendia utilizar a água para consumo humano ou se haveria espaço para outros usos, como para agronegócio (SUASSUNA, 2020); bem como sobre a necessidade (e as possibilidades) da chamada “revitalização” do rio São Francisco (ZELLHUBER; SIQUEIRA, 2016), seja como condição para a discussão da transposição, seja como condição para sua efetivação.

A propósito deste último argumento, vale lembrar do célebre protesto do bispo de Barra, D. Luiz Flávio Cappio (QUEIROZ, 2011), que, em greve de fome em Cabrobó, chamava atenção para o fato de que “ao se iniciar a ideia da transposição de águas do São Francisco para o Ceará e Rio Grande do Norte, ninguém se preocupou com os problemas da própria região de onde saíam as águas” (AB’SÁBER, 2006, p. 10), muitas vezes, e em vários aspectos, mais carente e empobrecida do que as regiões receptoras.

Sobre a disponibilidade hídrica, importa registrar que, mesmo antes da implementação do PISF, já se encontravam outorgados pelos órgãos gestores 335 m<sup>3</sup>/s de água, de um total disponível de 360 m<sup>3</sup>/s, de modo que a vazão ainda outorgável na bacia do São Francisco já era de 25 m<sup>3</sup>/s de água, incompatível com a outorga de 26,4 m<sup>3</sup>/s para a transposição (CASTRO,

2011, p. 22). Assim, a concepção do PISF tinha como consequência o esgotamento da concessão de novas outorgas na bacia sem a criação de conflitos hídricos.

Importante considerar ainda que na conformação do conflito da transposição pesaram circunstâncias e posições políticas muito particulares, a saber:

1) José Carlos Carvalho, político mineiro e ambientalista, que havia ocupado o cargo de Secretário Executivo no MMA e oferecido intensa oposição ao projeto, desde a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando também exerceu o cargo de Ministro da pasta. No auge dos debates para a aprovação do PISF, era Secretário de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais – período em que governava Aécio Neves (do PSDB), talvez o maior adversário político do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, do PT. Além disto, José Carlos Carvalho foi escolhido para a presidência do CBHSF.

2) Lado outro, o Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, além de adversário político do Governador de Minas, Aécio Neves, estava ligado a uma coalizão governista na qual o ex-governador do Ceará, Ciro Gomes, concorrente de Lula no primeiro turno e seu apoiador no segundo, fora nomeado Ministro da Integração Nacional, tendo o PISF como sua principal bandeira.

Além das questões de disponibilidade de água, das discussões sobre os usos possíveis e dos interesses políticos envolvidos, também não se pode desconsiderar que, dados os altos custos e o porte das obras para implementação do PISF, significativos interesses econômicos se articulavam em torno da transposição, sobretudo de empreiteiras, envolvidas no financiamento de campanhas eleitorais (SIQUEIRA, 2017).

Eis aí a fórmula para um conflito complexo, com muitos discursos, versões e várias camadas de interesses, algumas à vista, muitas outras ocultas, podendo ser categorizado como um conflito real (considerando a vazão de água outorgável), tratável, coletivo, envolvendo direitos disponíveis e indisponíveis, distributivo, espacial (eis que evolvia, inclusive, mais de uma bacia hidrográfica), abrangendo questões sobre recursos naturais e impactos socioambientais (tanto na bacia doadora, quanto nas receptoras), com aspectos endógenos (já que, conforme se verá adiante, envolveu discussão sobre a autoridade administrativa do SINGREH apta a gerenciá-lo) e exógenos.

### 6.2.3.1.3 Tramitação dos autos do Processo 1/2004

O conflito relacionado à transposição das águas do Rio São Francisco foi o primeiro a ser tratado no âmbito do CBHSF, nos moldes dos arts. 32, II, e 38, II, da Lei 9.433/1997, quiçá o primeiro conflito formalmente processado em um CBH interestadual.

O processo foi deflagrado por uma petição do Fórum Permanente de Defesa do São Francisco, datada de 29 de julho de 2004, autuada no CBHSF em 27 de outubro de 2004, como processo 1/2004, por determinação do CBHSF, consubstanciada na Deliberação n. 19, também de 27 de outubro de 2004.

Na petição, o Fórum categorizou o conflito como a oposição entre os interesses do Governo Federal, no sentido da implementação do PISF, e os da sociedade civil, pela recuperação dos recursos naturais da bacia, nos seguintes termos:

Desta forma constata-se estarmos diante de conflito no uso das águas da bacia do São Francisco, estando de um lado a prioridade, por parte do Governo Federal, para a alocação externa dos recursos hídricos desta bacia para o semi-árido nordestino não banhado pelo Velho Chico e, de outro lado, a prioridade, por parte da sociedade civil, em garantir a recuperação dos recursos naturais da Bacia hidrográfica, que se encontram em franco estado de degradação, objetivando prevenir danos ambientais irreversíveis caso seja realizada a obra, bem como atribuindo prioridade para os múltiplos usos das águas dentro da própria bacia. (Petição inicial, Processo 1/2004, f. 5)

O conflito também foi apontado como político-ambiental e entre interesses econômicos e voltados à sustentabilidade.

Além disto, aspectos técnicos já referidos, relacionados à real disponibilidade hídrica, à pertinência da possibilidade de outros usos, além dos prioritários (consumo humano e dessedentação animal), sobretudo nas bacias receptoras, bem como à possibilidade de utilização de outras tecnologias (para armazenamento de água de chuva, p. ex.), também foram explorados pelo Fórum Permanente de Defesa do São Francisco na petição:

(...) Os diversos estudos realizados foram construídos (...) sob a alegação de que esta região não possuiria água suficiente para abastecimento humano e dessedentação animal. Hoje o projeto já se fundamenta no potencial de desenvolvimento sustentável das regiões beneficiárias em razão do contingente populacional, contemplando propostas de investimento em áreas - ditas pelo Governo - potencialmente produtivas, a exemplo da irrigação.

A sociedade brasileira tem assistido às mais diversas argumentações por parte do Governo Federal da necessidade da realização do projeto de transposição ou de integração de bacias para garantir o suprimento para abastecimento humano e dessedentação animal, afirmando os seus representantes que nos locais chamados de beneficiados com a obras, não há água suficiente para que essas populações possam consumir para essas finalidades. Ocorre que tais afirmações não são comprovadas.

(...)

(...)

(...) nos últimos três meses, o Governo Federal já torna pública a sua real intenção desde o início, mas que não era assumida como tal, pretende o projeto de transposição ou interligação de bacias garantir o desenvolvimento das populações através de água para irrigação e outras formas de produção. (Petição inicial, Processo 1/2004, f. 6)

O princípio da precaução (examinado no item 4.9) foi invocado na petição, considerando haver, ao tempo em que ela foi protocolada, sérias suposições sobre a inviabilidade e sobre os impactos da transposição, embora o Governo federal afirmasse que o PISF seria implementado:

(...) o Princípio Constitucional da Precaução deve nortear a implementação das obras de transposição do Rio São Francisco, ou qualquer outra denominação que o projeto tenha, sob pena de toda a população brasileira arcar com os danos ambientais dela decorrentes. O Comitê deve, enquanto instância arbitral de conflitos, respeitar e fundamentar-se em tal princípio para manifestar-se em relação ao litígio apresentado. (Petição inicial, Processo 1/2004, f. 22)

Além da precaução, o princípio da participação social (cuja aplicação no tratamento de conflitos hídricos foi objeto do item 4.10) foi indicado entre fundamentos essenciais da petição, considerando a deliberação definida na I CNMA, organizada pelo próprio Governo federal como uma instância deliberativa para sua política ambiental, bem como para denunciar atividades no âmbito do CBH que pudessem obliterar a deliberação independente dos seus membros:

O que de forma alguma poderia deixar de ser observado é a flagrante afronta ao respeito às regras democráticas quando o Ministro da Integração Nacional Ciro Gomes pretende intervir nas deliberações do Comitê, buscando intimidar a decisão dos seus membros que deverá a todo instante, independentemente de qual questão esteja sendo apreciada, ser livre de qualquer tentativa de manipulação ou ameaça. Entretanto, no que se refere ao momento atual por que vem passando o Comitê de construção do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, segundo matéria divulgada no Jornal A tarde datado de 26.07.04, o Comitê está tendo uma intervenção direta do Governo Federal na tentativa de direcionar o posicionamento. Ocorre que, os Comitês de Bacia estão hoje previstos na legislação como responsáveis pela gestão da respectiva bacia hidrográfica não como algo dado, mas como fruto de uma conquista da importância do seu papel como ente que se destaca na gestão democrática dos recursos hídricos e vem demonstrando atuar com base nesse entendimento, o que muito engrandece a sociedade brasileira. (Petição inicial, Processo 1/2004, f. 8)

A Plenária de Recursos Hídricos da I Conferência Nacional de Meio Ambiente, em Brasília, no ano de 2003, havia decidido:

Proibir a transposição dos rios São Francisco e Tocantins em quaisquer instâncias, independentemente dos resultados dos estudos de viabilidade técnica. Elaborar projeto de recuperação das áreas degradadas nas cabeceiras do rio São Francisco por meio do plantio de espécies nativas. (MMA, 2004, f. 21)

Registre-se que a aplicação desta deliberação da I CNMA acabou sendo posteriormente afastada pelo IBAMA, ao argumento de que não haveria amparo legal para proibir projetos independentemente dos resultados e estudos de viabilidade técnica (CONAMA, 2005, f. 36-37).

Assim, a petição concluiu com o pedido de decisão do conflito, pela incompatibilidade do PISF com a deliberação da I CNMA, com a prioridade do uso múltiplo da água na própria bacia do rio São Francisco, postulando, ainda, que fossem cientificados os Ministros da Integração Nacional e do Meio Ambiente, considerando o contraditório e a ampla defesa.

Convém destacar que, mesmo antes da instauração do processo, o CBHSF, criado pouco tempo antes, em 2002, já havia emitido a Deliberação n. 6, de 3 de outubro de 2003, por meio da qual reivindicou ao Governo federal que nenhuma iniciativa para a transposição de águas do Rio São Francisco fosse adotada antes da aprovação do Plano dos Recursos Hídricos da sua Bacia, em cujo âmbito deveria ser realizada a análise dos Projetos de Transposição de Águas do Rio São Francisco por parte do comitê.

Em 11/10/2004, o Presidente do CBHSF, Secretário de Estado de Meio Ambiente de Minas Gerais José Carlos Carvalho convocou a V Reunião Plenária Extraordinária do CBHSF, designada para o dia 27/10/2004, na cidade de Salvador/BA, para apreciação do requerimento formulado pelo Fórum Permanente de Defesa do Rio São Francisco (Processo 1/2004, f. 23).

Também foi convocada a (IV) Reunião Plenária Extraordinária do CBHSF, nos dias 26 e 27/10/2004, para deliberação sobre limites, prioridades e critérios de alocação e outorga para usos externos à bacia, como parte integrante do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica.

Em 19/10/2004, consignou-se nos autos do Processo 1/2004 que a pauta extraordinária seria precedida de consultas públicas desenvolvidas nas Câmaras Consultivas Regionais do CBHSF, no período de 14 a 23 daquele mês (Processo 1/2004, f. 26).

Em 23/10/2004, o Fórum Permanente de Defesa do São Francisco aditou a inicial, valendo-se expressamente de regra prevista no CPC então vigente (art. 294), em razão de informações supervenientes sobre a viabilidade do empreendimento apresentadas pelo Ministério da Integração Nacional.

Na petição, o Fórum explorou a diferença entre a vazão outorgável, de 360 m<sup>3</sup>/s, e a já outorgada, de 335 m<sup>3</sup>/s (correspondendo a 93% do montante outorgável), para indicar a inviabilidade do atendimento aos 127 m<sup>3</sup>/s inicialmente demandados pelo PISF, lançando várias dúvidas sobre a utilidade do projeto, sobretudo se considerada a necessidade de vazões elevadas

no São Francisco, condição esporádica, com uma tendência à escassez do recurso, em contraste com a cautela preconizada pelo princípio da precaução, bem como com o princípio da eficiência (Aditamento à petição inicial, Processo 1/2004, f. 17-18).

Também foi exposta a possibilidade de intensificação de conflitos na bacia do rio São Francisco e o comprometimento de usos futuros, a exemplo da expansão da irrigação para novas áreas, cujo potencial seria de 8 milhões de hectares de terras.

Em 27 de outubro de 2004, o CBH editou a Deliberação n. 18/2004, definindo limites, prioridades e critérios de alocação e outorga para usos externos à bacia, como parte integrante do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

Na ocasião, o CBH considerou, com base no Plano da Bacia, uma vazão máxima outorgável de 360 m<sup>3</sup>/s na bacia do São Francisco e fixou, entre outras regras: (a) a prioridade para utilização da água na Bacia do São Francisco; (b) a possibilidade de transferências de água para outras bacias tão somente para atender aos usos prioritários definidos da Lei 9.433/1997, de consumo humano e dessedentação animal; (c) a regra procedimental de prévia submissão ao conhecimento e posicionamento do CBH de qualquer ato de outorga para uso externo à bacia do São Francisco.

Na mesma data, conforme mencionado, o CBHSF editou a Deliberação n. 19/2004, instaurando o processo para tratar um conflito relacionado com os recursos hídricos, bem como definiu um procedimento para o seu processamento, determinando o encaminhamento do caso para análise das suas Câmaras Técnicas, bem como para ouvir as partes envolvidas, considerando os princípios do contraditório e da ampla defesa, necessários ao atendimento da legalidade dos processos administrativos. A Deliberação em comento, posteriormente complementada pela de n. 82, de 20/11/2014, inspirou a emissão de outras deliberações, com teor semelhante, por outros CBH interestaduais, conforme visto no item 6.2.3.

A regra procedimental então estabelecida pela Deliberação também considerou que as Câmaras Técnicas (de Plano, Programas e Projetos e de Outorga e Cobrança) deveriam apresentar um cronograma de atividades para análise do conflito e a emissão de parecer no prazo de 30 dias, para posterior submissão Plenário do CBH.

Em 28/10/2004, o Presidente do CBHSF encaminhou requerimento ao Secretário Executivo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para que o PISF não fosse levado à consideração do CNRH antes que o CBHSF pudesse se pronunciar sobre o conflito suscitado pelo Fórum Permanente de Defesa do Rio São Francisco, nos termos do inc. II do art. 38 da Lei

9.433/1997 (Processo 1/2004, f. 28). Por outro lado, a Secretaria de Recursos Hídricos solicitou ao CBHSF cópia dos autos do Processo 1/2004 (em 18/11/2004), o que foi atendido, seguido do encaminhamento de cópias aos Ministros de Integração Nacional e de Meio Ambiente (Processo 1/2004, f. 30/32).

Em 07/12/2004, os coordenadores da Câmara Técnica de Planos, Programas e Projetos e da Câmara Técnica de Outorga e Cobrança, membros do CBHSF, encaminharam proposta de cronograma de atividades de análise do pleito do Fórum Permanente de Defesa do São Francisco, com previsão de decisão final em março de 2005 (Processo 1/2004, f. 33-35).

Reunião ordinária do CBHSF foi, então, marcada para 23/02/2005, pautado o processo do conflito como um de seus tópicos (Processo 1/2004, f. 37).

Mas neste meio tempo, o CNRH, valendo-se da sua competência de deliberar sobre projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados (art. 35, III, da Lei 9.433/1997), aprovou o PISF, através da Resolução 47, de 17/01/2005, e nos termos da referida Nota Técnica ANA 492/2004/SOC, de 23/09/2004, aprovação condicionada à obtenção e cumprimento pelo Ministério da Integração Nacional da licença ambiental e da outorga do direito de uso de recursos hídricos, sem prejuízo de outras licenças, autorizações e exigências legais.

Na oportunidade, não havia decisão administrativa no âmbito do CBH, nem recurso para o CNRH.

Além disto, em 24/01/2005, a ANA aprovou uma outorga preventiva para a transposição, via Resolução n. 29, reservando a vazão de 26,4 m<sup>3</sup>/s no rio São Francisco, correspondente à demanda projetada para consumo humano e dessedentação animal na região receptora, no ano de 2025. No mesmo ato, a ANA adiantou a permissão para a captação da vazão máxima diária de 114,3 m<sup>3</sup>/s e instantânea de 127 m<sup>3</sup>/s, quando o nível de água do reservatório de Sobradinho estiver acima do menor valor entre: a) nível correspondente ao armazenamento de 94,0% do volume útil; b) nível correspondente ao volume de espera para controle de cheias.

Na reunião do CBHSF de 23/02/2005, em Belo Horizonte, os referidos atos foram objeto de discussão, quando foi proposta a cisão da sua atuação no caso, em duas abordagens: institucional e política.

A abordagem institucional consistiria na manutenção da tramitação do Processo 1/2004, para decisão do que se convencionou chamar de um “conflito de uso” (art. 38, II, da Lei 9.433/1997), ao passo que a abordagem política estaria concentrada na competência para

acompanhamento da execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia (art. 38, IV, da Lei), além da articulação com outros atores (art. 38, I, da Lei), entre os quais o Congresso Nacional, considerando a transformação de um “conflito de uso de águas” em um “conflito federativo” (Memória Sintética da Reunião, Processo 1/2004, f. 42).

Foi ventilada a possibilidade de questionamento da legalidade da extrapolação da vazão outorgável de 360m<sup>3</sup>/s prevista no Plano de Bacia, constando da Memória da Reunião que o IGAM haveria formulado consulta formal à ANA sobre como proceder quanto a novos pedidos de outorga, considerando a extrapolação do limite máximo outorgável com a outorga preventiva (Memória Sintética da Reunião, Processo 1/2004, f. 42).

Especificamente quanto ao Processo 1/2004, foi discutida a necessidade de adequação do procedimento ao disposto na Lei Federal 9.784/1999, após apresentação levada a efeito pelo Procurador do Estado César Raimundo da Cunha, inclusive com um chamamento formal para manifestação pelas partes.

Importante registrar também a proposição do Secretário do CBHSF, para que o comitê recorresse a consultores nacionais e internacionais, visando obter subsídios para a atuação visando à conciliação do conflito, bem como para o levantamento de informações sobre a qualificação e quantificação de compensações relacionadas à transposição.

Na reunião foi então deliberado o seguinte:

1) Encaminhar ofício à ANA com as posições do CBHSF quanto à extrapolação da vazão outorgável, violação do Plano de Bacia, solicitando-se a revisão da outorga preventiva concedida ao PISF;

2) Encaminhar o Processo 1/2004, relativo ao conflito hídrico, à Presidência do CBHSF, em razão da sua avocação, para avaliação pelo Procurador do Estado de Minas Gerais César Raimundo da Cunha, visando ajustá-lo ao disposto na legislação federal que trata dos processos administrativos, com reformulação do seu calendário e procedimentos;

3) Recorrer da decisão proferida no âmbito do CNRH, em razão da afronta ao disposto no Plano de Bacia;

4) Discutir na próxima reunião os recursos previstos para o Programa de Revitalização da bacia hidrográfica;

5) Solicitar uma perícia internacional para a avaliação de compensações decorrentes da transposição, bem como realizar um seminário internacional sobre o tema;



6) Levar a questão ao conhecimento do Congresso Nacional (Memória Sintética da Reunião, Processo 1/2004, f. 43).

Em 25/02/2005, os autos foram efetivamente avocados pela Presidência do CBHSF, que, com base em uma disposição do seu Regimento Interno, “chamou-os à ordem”, determinando a intimação das entidades que subscreveram o requerimento inicial, para regularização da representação, mediante apresentação dos respectivos atos constitutivos e ratificação do requerimento (f. 45).

Em 25/05/2005, os coordenadores das Câmaras Técnicas de Plano, Programas e Projetos (CTPPP), e de Outorga e Cobrança (CTOC) consignaram nos autos haver sido frustrada a contratação de um consultor externo, por falta de recursos, e apresentaram um novo cronograma para a tramitação do procedimento, adequado ao disposto na Lei 9.784/1999 e com previsão para decisão final em outubro de 2005. Entre as etapas do procedimento, constou expressamente a previsão de uma tentativa de conciliação, em setembro de 2005, e de instrução, com oitiva das partes, também em setembro do referido ano (Relatório de f. 46/48).

A intimação do Fórum Permanente de Defesa do Rio São Francisco se deu em 28/05/2005 (f. 49) e, em 06/06/2005, a Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais – AATR, a Comissão Pastoral da Terra – CPT, o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia – CREA-BA, a Cáritas Brasileira, a Associação Movimento Paulo Jackson, o Grupo Ambientalista – GAMBÁ, a Associação de Engenheiros Agrônomos da Bahia – AEABA, o Instituto de Ação Ambiental da Bahia – IAMBA, o Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto da Bahia – SINDAE e a Assembleia Permanente de Entidades de Defesa do Meio Ambiente – APEDEMA, componentes do Fórum, ratificaram o requerimento que deu ensejo à instauração do Processo 1/2004 (f. 51/52).

Em 17/06/2005, o CBHSF, em reunião plenária, acatou o novo cronograma proposto pela CTPPP e CTOC, bem como a recomendação para a contratação de consultores nas áreas de recursos hídricos, economia, meio ambiente e jurídica, bem como decidiu a implementação da CTIL, determinando, ato contínuo, o encaminhamento do processo para sua análise.

Em 10/07/2005, os coordenadores das CTPPP e CTOC encaminharam os autos do Processo 1/2004 à Diretoria Colegiada do CBHSF, com um relatório descrevendo a tramitação até aquele momento e uma recomendação para que sua tramitação passasse a ser realizada no âmbito da CTIL, a ser instalada como um órgão de natureza consultiva, de cunho jurídico e institucional do CBHSF (f. 53).

É de se notar que a CTIL fora criada, por meio da Deliberação CBHSF 2, de 11 de maio de 2003, mas não implementada, até a posição acima definida pelo Plenário do CBHSF, em 17/06/2005, que somente foi cumprida em 29/09/2005, data da sua primeira reunião, conforme registrado pelo Relator designado naquela oportunidade para o Processo 1/2004 (f. 62 dos autos) e Ata de Reunião (f. 65 dos autos).

Interessante notar que entre as primeiras missões da CTIL, definidas na aludida reunião, estava a de analisar o modelo jurídico de agência de bacia a ser criada, a indicar o estágio rudimentar das estruturas do SINGREH no Rio São Francisco, circunstância que impedia o CBHSF de receber recursos e movimentá-los para o custeio de suas atividades.

Já naquela reunião, a importância de se observar o contraditório no processo de tratamento do conflito relacionado com os recursos hídricos e, em especial, nos autos do Processo 1/2004, foi objeto de manifestações do Procurador do Estado Cezar Raimundo da Cunha e da Promotora de Justiça Luciana Espinheira da Costa Khoury, do MPBA, que também destacou a importância do princípio da precaução e da observância do Plano de Bacia (f. 65).

Pouco antes da primeira reunião da CTIL, em 12/09/2005, as suscitantes do conflito tornaram a peticionar nos autos do Processo 1/2004, requerendo agilidade no processamento do procedimento, considerando as iniciativas do Ministério da Integração para a implementação do PISF e o risco de a decisão final tornar-se inócua (risco ao resultado útil do processo) (f. 60 dos autos).

Mas em 26/09/2005, por meio da Resolução n. 411, a ANA outorgou ao Ministério da Integração Nacional o direito de captar por 20 anos água do São Francisco para a transposição. Nesse mesmo dia, pela Resolução Federal n. 412, a ANA emitiu o Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (CERTOH), atestando-a.

Entre as condições descritas na Resolução Federal n. 411/2005, constaram em seu artigo 1º, parágrafo IV, a captação firme e contínua (24 h/dia) de 26,4 m<sup>3</sup>/s, e a captação instantânea de 127 m<sup>3</sup>/s, quando o reservatório de Sobradinho estiver em condições muito favoráveis de água.

Em 02/12/2005, a CTIL emitiu seu primeiro parecer, analisando o conflito em questão, ocasião em que registrou a ausência de contraditório, à míngua da notificação do MI e do MMA, a despeito de requerimento expresso neste sentido formulado anteriormente pelas suscitantes.

Ainda no citado parecer, o coordenador observou que o conflito sobre o PISF seria tema de “interesse geral” e de “grande repercussão nacional”, “que vai além dos interesses das

partes que integram a relação processual”, o que importaria ampla instrução, com a realização de consultas e audiências públicas, oitiva de opiniões técnicas, bem como a emissão de pareceres pelas CTPPP e CTOC, nos termos do art. 31 da Lei 9.784/1999:

Assim, o parecer concluiu propondo: a notificação do MI e do MMA, nas pessoas dos respectivos Ministros; a emissão de pareceres pelas CTPPP e CTOC; elaboração de novo cronograma, com a realização das audiências públicas e atividades da CTIL (f. 64).

Não havia, naquela ocasião, proposição sobre o requerimento de agilização do processo formulado pelas suscitantes do conflito ou sobre a adoção de uma posição cautelar para assegurar o resultado útil do processo.

Importante registrar que, em 09/12/2005, a Deliberação CBHSF 26/2005 deu nova disciplina à CTIL, conferindo-lhe várias atribuições, entre as quais a de emitir pareceres sobre assuntos que lhe forem encaminhados pelo Presidente do CBHSF (inc. II do art. 1º da Deliberação) e, mais especificamente quanto ao tratamento dos conflitos, a de examinar os respectivos processos, apresentando parecer ao Plenário (inc. V do art. 1º da Deliberação), o que corroborou a perspectiva de uma deliberação posterior por parte do CBHSF sobre o conflito, com base no parecer da CTIL.

Então, na segunda reunião da CTIL, em 02/12/2005, em Salvador, o Procurador do Estado Cezar Raimundo sugeriu a inclusão no processo de outros atores, tais como a ANA, o IBAMA, grandes usuários, Estados, para que pudessem defender seus interesses, e, em mais uma mostra da incipiência da atuação do CBH, a ata registrou a solicitação para que fossem providenciados carimbos de juntada e numeração de páginas para utilização nos autos (f. 67/68).

A terceira reunião da CTIL, em 02/02/2006, realizou-se sem a presença do relator dos autos 1/2004, e os integrantes da Câmara deliberaram encaminhar os autos à Diretoria do CBHSF, com o parecer já elaborado (f. 70).

Em 12/06/2006, a CTIL reuniu-se pela quarta vez, desta feita sem menção ao conflito do PISF (f. 71).

Em 26/08/2006, em reunião da Diretoria Colegiada do CBHSF o conflito do PISF voltou a ser pautado, ocasião na qual o Presidente do CBHSF relatou haver mantido reunião com o Ministro do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence, quando este teria dito que o Tribunal se limitaria a julgar a legalidade do PISF. Constatou ainda que a pedido do Presidente do CBHSF fora solicitada análise dos autos ao departamento jurídico do IGAM (f. 76). Em síntese, a Diretoria Colegiada concluiu solicitando análise e “pareceres finais” da CTOC e

CTPPP e que se aguardasse a consulta jurídica ao IGAM, antes da emissão pela Presidência do CBHSF de notificações ao MI, ao MMA, à ANA e ao IBAMA (f. 75/79).

Assim, em outubro de 2006, a CTPPP instituiu um Grupo de Trabalho composto por seu coordenador, Carlos Bernardo, do Projeto Manuelzão, bem como por representantes do Poder Público (Luiza de Marillac Camargo, do IGAM, e João Batista, da SRH/BA) e dos usuários (Ângela Bacelar, da COMPESA).

Por sua vez, reunida em 06/11/2006, a CTOC também instituiu um Grupo de Trabalho para a análise do processo de conflito e na reunião seguinte, realizada em 27/11/2006, ficou ajustado que ele funcionaria com os representantes da Secretaria de Recursos Hídricos da Bahia (SRH/BA), IGAM e ITEP, sendo que o representante do Poder Público e coordenador em exercício da CTOC, Altamirano Vaz Lordêllo Neto, da SRH/BA, elaboraria uma análise ambiental a propósito do conflito do PISF, ao passo que o IGAM abordaria os aspectos financeiros do caso e o Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP) contribuiria com as questões quantitativas e de outorgas (f. 85/87).

Em 10/09/2007, o Tribunal Regional Federal da Primeira Região solicitou informações sobre a tramitação do Processo 1/2004, para instrução de Apelação interposta junto àquela Corte pelo Ministério Público Federal, em Mandado de Segurança, por meio da qual a Instituição postulava a suspensão de deliberação judicial acerca do PISF, até que pudesse ser concluído o julgamento do Processo 1/2004 sobre o conflito. Em resposta, datada de 05/10/2007, o CBHSF então respondeu que o Processo 1/2004 continuava tramitando administrativamente.

Em 26/09/2007, quarenta pescadores do Rio São Francisco peticionaram nos autos do Processo 1/2004 requerendo sua inclusão no polo ativo do expediente. Basicamente, reiteraram todos os argumentos que haviam sido referidos na representação inicial e no seu aditamento, destacando, ademais, que o PISF poderia prejudicar a pesca, ao concorrer com outros problemas verificados na bacia, a exemplo da poluição, dos barramentos, do assoreamento, dos desmatamentos, entre outros (f. 91/95). Em reunião da Diretoria Colegiada do CBHSF, realizada em 01/11/2007, os pescadores foram admitidos nos autos do processo (f. 96).

Em 26/11/2007, na forma do Ofício n. 27/2007/SISEMA, endereçado ao Presidente do CBHSF pelo Procurador-Chefe do IGAM, Breno Esteves Lasmar, em atenção ao MEMO 031/2007/VDG – emitido por membro da CTIL, Geraldo José dos Santos, que, em 14/11/2007, havia solicitado àquela o exame do processo, visando subsidiar a adoção de providências pelo Presidente do CBHSF – o Procurador Chefe do IGAM relatou o procedimento e propôs: (a) a

elaboração de novo cronograma de ações; (b) encaminhamento de cópias de todo processo ao MI e ao MMA, com prazo para manifestação no conflito; e, finalmente, (c) envio ao CBHSF, para decisão. (f. 72/74).

Em 11/12/2007, várias pessoas formalizaram um abaixo-assinado, requerendo ao CBHSF, em caráter de urgência, a apreciação do conflito objeto dos autos do Processo 1/2004 na XVII Reunião do Comitê, em razão da greve de fome iniciada pelo Bispo de Barra, D. Luiz Cappio, de manifestações populares acerca do PISF e de uma decisão liminar da Justiça Federal, que havia determinado a suspensão das obras de transposição (f. 106).

Em 05/12/2007, foi juntado aos autos o documento intitulado “Carta da Caravana em Defesa do São Francisco, do Semi-Árido e Contra a Transposição”, que também foi endereçada aos Governadores da Bahia e de Sergipe, contendo sete propostas alternativas ao PISF (f. 110/113), a saber: (1) redução do volume de água a ser captado; (2) suspensão do eixo norte da transposição; (3) execução das obras previstas no Atlas do Nordeste de Abastecimento de Água; (4) incremento do apoio da União à introdução de tecnologias que garantam abastecimento e produção da população do meio rural do semiárido; (5) apoio à revitalização das bacias hidrográficas dos rios Jaguaribe e Piranhas-Açu, no Rio Grande do Norte; (6) apoio técnico-político ao CBHSF para elaboração do Pacto de Gestão das Águas, com atendimento às demandas para abastecimento humano e dessedentação animal nos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte; (7) coordenação pela União de um Plano de Desenvolvimento para todo o semiárido brasileiro, sustentável e socialmente inclusivo.

Após dois anos da emissão do Parecer 1/2004 da CTIL, de 02/12/2005, foi então publicado edital no Diário Oficial da União de 09/01/2008, noticiando a existência do Processo 1/2004, de modo a dar publicidade ao Processo 1/2004 e promover a participação de terceiros interessados:

A SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO (CBHSF), no uso de suas atribuições, e considerando o disposto nos artigos 38, da Lei Federal nº 9.433/97, 9º da Lei Federal nº 9.784/99 e 5º, do Regimento Interno, FAZ SABER que foi instaurado e tramita no âmbito do CBHSF o Processo Administrativo nº 001/04 - Conflito de Uso das Águas da Bacia do Rio São Francisco - que tem como suscitante o FÓRUM PERMANENTE DE DEFESA DO RIO SÃO FRANCISCO, e suscitada a UNIÃO FEDERAL, por meio dos Ministérios da Integração Nacional e Meio Ambiente, IBAMA e ANA. Os interessados que desejem acompanhar e obter informações a respeito do procedimento administrativo em questão deverão comparecer a sede do CBHSF, na avenida Prof. Magalhães Neto, 1450, Ed. Millenium 03 Empresarial, sala 1.203, Pituba, Salvador (BA), CEP 41.810-012, no horário comercial, ou pelo fone/fax (71) 3176-7150, com Silvana Tosta, ou ainda pelo site [www.cbhsaofrancisco.org.br](http://www.cbhsaofrancisco.org.br). (Edital, f. 114 dos autos do Processo Administrativo 1/2004)

É de se observar que somente em 10/01/2008 foram expedidas as notificações endereçadas ao MI, cujo Ministro era, então, Gedel Vieira Lima (f. 115 dos autos), ao IBAMA (f. 116), à ANA (f. 117) e ao MMA (f. 118).

No final de fevereiro de 2008, começaram a aportar nos autos as manifestações dos notificados, a começar pela da ANA, formalizada com o Ofício 048/2008/AA – ANA, que sustentou, em síntese, que:

1) A competência de arbitrar conflitos estabelecida na Lei 9.433/1997 foi uma tentativa de estabelecer um acordo ou um ponto de equilíbrio nas respectivas controvérsias, com a mediação de um árbitro ou mediador (item 7 do Ofício);

2) A caracterização de um conflito relacionado com os recursos hídricos dependeria de dois requisitos que não estariam presentes no caso do PISF, a saber: (i) a existência de uso de recursos hídricos que prejudique outro(s) uso(s); e (ii) ser suscitado por um ou mais usuário face a outro(s) usuário(s) (item 11);

3) O conflito em questão versaria sobre um “uso futuro”, não podendo ser apreciado pelo CBH (item 12);

4) O momento de questionamento da outorga emitida pela ANA seria o da produção das Notas Técnicas que a subsidiaram (item 12);

5) O suscitante – Fórum Permanente de Defesa do Rio São Francisco – não teria legitimidade para provocar o conflito, pois não é usuário de recursos hídricos (item 13);

6) A ANA também não seria legitimada a integrar a relação processual relativa ao conflito, por ser órgão gestor dos recursos hídricos, mas não usuária (itens 13 e 14);

7) O objeto do conflito já haveria sido apreciado pelo CNRH, última instância administrativa para o julgamento dos conflitos, ao ratificar o PISF, de modo que haveria sido “superada” a primeira instância, sob pena de insegurança jurídica e de “usurpação de instâncias”, dada a “impossibilidade jurídica da instância inferior rever ou modificar uma decisão da instância superior” (itens 15 e 16 do Ofício);

8) O objetivo da arbitragem seria o de evitar a jurisdicionalização do conflito, mas o conflito já haveria sido objeto de decisão do Poder Judiciário, nos autos da Reclamação 5736, em cujos autos o Supremo Tribunal Federal avocou para si as decisões sobre o PISF, entendendo não haver ilegalidade no projeto (itens 10 e 17).

Pelas razões expostas, a ANA concluía postulando a extinção do Processo 1/2004 ou sua exclusão do expediente (f. 122/124).

Por sua vez, o IBAMA apresentou o MEMORANDO n. 73/2008 – DILIC/IBAMA, em 18/02/2008, aduzindo que a competência para a gestão dos recursos hídricos da União competia à ANA, que todas as decisões adotadas na autarquia tiveram como base atos do CNRH e da própria ANA, razão pela qual não haveria necessidade de apresentação de razões de defesa pelo Instituto (f. 159).

Em 13/03/2008, as considerações do MMA foram juntadas aos autos, com as mesmas alegações da ANA apresentadas, em 25/02/2008 (f. 163/165).

Na mesma data, o MI apresentou suas considerações, adicionando que já haviam sido outorgadas as licenças prévia e de instalação pelo IBAMA. Também foi destacado o fato de que competiria exclusivamente ao CNRH decidir sobre projetos de aproveitamento dos recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados, nos termos do art. 35, III, da Lei 9.433/1997. Quanto à discussão sobre as finalidades da transposição, sustentou que a legislação prestigiou os usos múltiplos, sendo inadequada qualquer pretensão voltada a sua limitação.

O MI ainda ressaltou o fato de que o STF haveria avaliado a legalidade das licenças ambientais, nos autos da Ação Civil Originária (ACO) 876, e que o TCU declarara improcedente representação do MPF questionando a licença de instalação expedida pelo IBAMA (Acórdão TCU 2016/2007) (f. 167/170).

Em 24/03/2008, a Secretaria Executiva do CBHSF oficia à CTOC e à CTPPP, solicitando o envio dos respectivos Pareceres Técnicos, para instrução do expediente, no prazo de 30 dias (f. 172).

Em meados de maio de 2008, Carta Aberta de Povos Indígenas, contrária ao PISF, foi juntada aos autos, e nos meses de maio a setembro de 2008, várias pessoas físicas e jurídicas, pescadores e associações, peticionam nos autos, requerendo sua admissão como interessados (f. 174/186).

Em 21/07/2008, Rosalvo de Oliveira Júnior, membro suplente da CTIL, representante do Poder Público e, mais especificamente, do MI, requereu fosse dada vista dos autos ao MI, para que este apresentasse um posicionamento institucional (f. 187).

A movimentação seguinte é datada de 02/02/2015, mais 6 anos após o requerimento de vista, em despacho do Secretário Executivo do CBHSF, remetendo o expediente ao coordenador da CTIL (f. 188).

Em 05/02/2008, reunida em Belo Horizonte, a CTIL, por unanimidade, decidiu que o processo haveria perdido seu objeto, já que o conflito havia sido judicializado, sendo decidido pelo STF, com limitação para a atuação do CBHSF.

Assim, no dia seguinte, 06/02/2008, o Secretário Executivo do CBHSF despachou nos autos, solicitando o arquivamento do procedimento, o que foi cumprido em 09/02/2008, pela entidade AGB Peixe Vivo.

#### 6.2.3.1.4 Reflexões sobre a atividade do CBHSF no tratamento do conflito e sobre os resultados alcançados no Processo 1/2004

Muitas lições podem ser tiradas da experiência do CBHSF, a partir do conflito ensejado pelo PISF, que colocou o SINGREH à prova, enquanto um sistema para o tratamento administrativo dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, consubstanciando uma combinação única de circunstâncias específicas (expostas no item 6.2.3.1.2), notadamente por ser o primeiro conflito em um CBH interestadual, que ainda não possuía todas suas estruturas implantadas, envolvendo fortes interesses políticos, estrategicamente identificados com distintos Entes da federação, que se encontravam em situações antagônicas.

Abers e Keck (2017, p. 217) comparam a atuação de dois grandes CBH em situações conflituosas envolvendo transposição de recursos hídricos, com interesses de diversos Entes federativos, ponderando como o fato de, no caso primeiro caso, do CBHPCJ e do Sistema Cantareira, a disposição para negociação, com uma postura mais moderada do comitê e a possibilidade de concessões mútuas, permitiu que o órgão atuasse para uma solução aceita por todos, ao passo que, no caso do CBHSF, posições diametralmente opostas acabaram conduzindo o conflito para outra arena de decisão, o CNRH, que acabou por aprovar o PISF, bem como, no campo do Judiciário, para uma concentração no STF, que avocou todos os processos, reputando estar diante de um conflito federativo.

O conflito do PISF evidencia o modo como problemas de implementação do SINGREH, como a ausência de estruturas administrativas básicas operando regularmente, a exemplo da agência de água (ou da entidade delegatária), impede a gestão ordenada de um procedimento que exige a prática de atos formais e documentados.

Do ponto de vista formal, o início da tramitação do procedimento, marcado por irregularidades no requerimento formulado pelo Fórum Permanente de Defesa do São



Francisco, que não possuía capacidade processual, sendo um coletivo de entidades, além das dificuldades para a observância do contraditório, com a tramitação de um procedimento por longo tempo, sem que fossem notificados os principais envolvidos, a exemplo da União, por meio da sua Advocacia-Geral, quem de fato detinha a legitimidade passiva – são alguns dos indicadores das dificuldades enfrentadas neste primeiro procedimento para o tratamento do conflito, que sequer logrou cumprir, a tempo e modo, a Deliberação do próprio comitê, de n. 19/2004, que preconizava a oitiva das partes envolvidas, considerando os princípios do contraditório e da ampla defesa, necessários ao atendimento da legalidade dos processos administrativos (art. 2º da Deliberação e 9º da Lei Federal 9.784/1999).

De fato, como anota José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 108), a Lei 9.784/1999 atribui legitimação à pessoa física ou jurídica titular de direitos ou interesses, sendo que é a personalidade que, via de regra, permite a aquisição de direitos e a submissão a obrigações na ordem jurídica.

Assim, no caso do PISF, os Ministros de Estado e os respectivos Ministérios não eram legitimados passivos para a formação do contraditório no processo administrativo.

Além da precariedade das estruturas do sistema e dos problemas formais na tramitação do procedimento, a carência de recursos financeiros para o custeio das atividades foi uma nota marcante na marcha do procedimento, apontada pelos coordenadores das CTPPP e CTOC do CBHSF como determinante para o insucesso do tratamento do conflito, notadamente para a produção de informação técnica necessária à instrução do procedimento, a exemplo da contratação de um consultor e uma perícia internacional, que acarretou o não cumprimento do cronograma inicialmente previsto para a instrução do processo administrativo no comitê.

Estas dificuldades colocaram em destaque a deficiência na implementação dos instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos, como a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, responsável pela arrecadação de valores para o pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Mas não é só.

Como já se fez sentir ao longo do trabalho, o desenho normativo concebido na Lei 9.433/1997 mostrou-se incompatível com os fundamentos do sistema de recursos hídricos, inviabilizando o adequado tratamento dos conflitos hídricos pelos CBH.

Por exemplo, o fato de os CBH não atuarem no ciclo completo do poder de polícia administrativa compromete a construção das suas decisões, bem como a sua desejável

autoexecutoriedade, que deve ser inata ao poder de polícia e, na explicação de Di Pietro (2018, p. 198), consiste na possibilidade que tem a Administração de, com os próprios meios, pôr em execução as suas decisões, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário.

De fato, conforme evidenciado no caso do PISF, a ANA desconsiderou a possibilidade do CBHSF vetar a outorga para projeto e a finalidade específica para o uso de recursos hídricos (ABERS e KECK, 2017, p. 214).

Sucedo que a concentração do poder de polícia unicamente nos órgãos da Administração Pública central, a exemplo da ANA e dos órgãos gestores dos Estados, assim como sucede na França (conforme discorrido no item 3), diminui a atuação dos CBH e, na prática, drena as possibilidades de atuação destes órgãos de forma descentralizada, participativa e por bacia hidrográfica.

Afinal, os CBH não têm força decisória e os órgãos que as têm, integram a Administração centralizada, decidindo sem efetiva participação social, conforme já exposto no item 2.2.11.1, e não necessariamente considerando o contexto de uma bacia hidrográfica.

Dois outros aspectos críticos para o funcionamento do SINGREH no tratamento dos conflitos hídricos em (des)conformidade com os fundamentos da PNRH emergem da análise do conflito do PISF: (a) a concepção do CNRH, um órgão da Administração Pública central e sob o controle do Poder Público, como última instância administrativa para os conflitos hídricos (art. 35, II, c/c art. 38, parágrafo único, da Lei 9.433/1997); (b) a previsão legal de outra competência para o CNRH, de deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados (art. 35, III, da Lei 9.433/1997).

De fato, a possibilidade de que a maior parte dos conflitos seja levada ao CNRH tem o potencial de apear a aplicação do princípio da participação social, já que neste colegiado, diversamente dos que sucede nos CBH, o Poder Público detém a maior parte das cadeiras, conforme já examinado no item 3.1.

No caso do conflito estudado, o fato do CNRH ser a última instância decisória foi amplamente utilizado, inclusive de maneira distorcida, conforme apresentado nas manifestações da ANA, do MMA e do MI, que argumentaram que, por haver sido apreciado pelo CNRH – última instância administrativa para o julgamento dos conflitos – haveria sido “superada” a primeira instância.

Em verdade, a decisão de um conflito hídrico pelo CNRH, sem que antes haja sido decidido por um CBH, configura evidente supressão de uma instância decisória do SINGREH.

Conforme apontou Caubet (2000, p. 180), o lugar certo para o debate sobre a transposição deveria ser o CBHSF.

Note-se que, na forma do parágrafo único do art. 38 da Lei 9.433/1997, é das decisões dos CBH que cabe recurso ao CNRH (ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, conforme o caso), de modo que a competência recursal do CNRH somente teria lugar a partir do momento em que houvesse decisão no CBH. À míngua de decisão do CBH, a atuação do CNRH enquanto uma instância recursal seria ilegal, inclusive contrariando o art. 17 da Lei 9.784/1999, segundo o qual “o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir”.

Não por acaso, embora reconhecendo que os CBH sejam uma grande conquista em prol da gestão participativa dos recursos hídricos, concretizando um local aberto à consideração de usuários e sociedade civil organizada, resistente à captura do aparato regulatório em benefício de grupos econômica ou politicamente poderosos, Silva (2018) observa que a posição dos CBH em relação às esferas de governo não favorece a implementação das suas decisões, pelas seguintes razões: 1) ausência de atribuições (“poder de veto” e controle sobre programas) e de meios suficientes à execução e acompanhamento das atividades planejadas; 2) possibilidade de revisão dos seus atos pelo CNRH; 3) problemas de representação na composição dos CBH e de acesso a recursos técnicos dos representantes da sociedade civil. Assim, conclui pela necessidade de melhorias no desenho institucional dos CBH e no seu papel no SINGREH, mediante as seguintes medidas

(...) (i) (...) maior capacitação e fortalecimento da instituição, mais clareza na definição de suas atribuições, garantias legais de implementação de suas decisões e fortalecimento do controle dos representados sobre os representantes. Ademais, (ii) os CBH não devem ser vistos como única alternativa de participação no setor, devendo existir de forma complementar a outras iniciativas, como parcerias diretas entre o Estado e entidades da sociedade civil para a formulação e execução de projetos específicos. (SILVA, 2018, p. 37)

Mas além da atuação do CNRH como instância administrativa recursal, é de se considerar a segunda questão levantada pelo desenho do SINGREH concebido pela Lei 9.433/1997, da atuação do colegiado na competência específica para “deliberação” sobre projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados (art. 35, III, da Lei 9.433/1997).

No caso do PISF e conforme já exposto, o exercício dessa competência resultou em uma “aprovação” do projeto pelo CNRH, via Resolução 47/2005.

Essa competência é bastante problemática, pois a “deliberação” ou “aprovação” do CNRH coexiste com instrumentos ambientais e de recursos hídricos que traduzem atos de poder de polícia administrativa, a exemplo das licenças ambientais e das outorgas para uso dos recursos hídricos. Esta última, por sinal, é um instrumento da PNRH, previsto expressamente no art. 5º da Lei 9.433/1997, que nada diz sobre a aprovação do CNRH.

Poder-se-ia cogitar que, sendo um órgão nacional, o CNRH atuaria aqui como um mecanismo do SINGREH de prevenção e eliminação de conflitos entre unidades da Federação, para os quais os CBH não estariam habilitados.

Ocorre, não obstante, que os CBH não estão organizados conforme os Estados, mas por bacia hidrográfica, podendo perfeitamente atuar independentemente dos interesses dos Estados ou visando a sua composição.

Obviamente, esta constatação não afasta a hipótese de, em casos como o do PISF, encontrarmos Estados interessados em um determinado projeto que, originalmente, não integrem a bacia hidrográfica doadora, a exemplo dos Estados receptores no PISF. Todavia, mesmo nestas situações, é de se considerar que nos CBH interestaduais sempre teremos a presença da União, como um elemento independente dos interesses dos Estados.

Fato é que a competência do CNRH para deliberar sobre tais projetos de dimensão interestadual levanta muitos problemas no contexto de um sistema de tratamento de conflitos que tenha por base a bacia hidrográfica e os CBH.

Afinal, havendo conflito sobre projetos de dimensão interestadual, como os CBH deveriam atuar? Estariam impedidos de tratar todo o conflito que diga respeito a projetos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados? E como assegurar o exercício independente e imparcial da competência recursal do CNRH naquelas situações nas quais ele previamente já emitiu um juízo de valor positivo acerca de determinado projeto?

No caso do PISF, após vários problemas de ordem procedimental e muitos anos de tramitação sem efetiva instrução do procedimento, o CBHSF resolveu encerrar o procedimento por perda do objeto. Mas e se todas as suas estruturas estivessem em condições de propiciar a instrução do procedimento e levá-lo a uma decisão administrativa, haveria sentido em deliberar contrariamente à aprovação levada a efeito pelo CNRH no exercício da competência do inc. III do art. 35 da Lei 9.433/1997?

Comentando esta competência do CNRH, Machado (2013, p. 555) pontua que não haveria sentido em se admitir que ela possa anular o elemento fundamental da Política Nacional de Recursos Hídricos – a bacia hidrográfica – tampouco enfraquecer os planos de bacia, pois um inciso não poderia aniquilar todo o espírito e a letra da Lei 9.433/1997.

Ao fim e ao cabo, constata-se aqui mais um problema de desenho no sistema administrativo de tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos, tudo levando a crer que o SINGREH estaria melhor sem a competência do inc. III do art. 35 da Lei 9.433/1997. Ou seja, os atos de consentimento de polícia administrativa seriam os ordinários, previstos na legislação (licenciamento, outorga etc.) e os CBH interestaduais atuariam na primeira instância administrativa em eventuais conflitos, ressalvada a competência recursal do CNRH (conforme o caso, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos).

O exame dos autos do Processo 1/2004 também desperta a atenção para o fato de que não foi sequer tentada a utilização de um método autocompositivo no tratamento do conflito do PISF.

Não que isso não haja sido aventado, já que a memória de reunião realizada em 23/02/2005, em Belo Horizonte, deixa claro que ali foi cogitada a realização de uma conciliação, inclusive com a participação de um consultor habilitado.

No entanto, tirante essa menção à possibilidade de conciliação, a ideia não mereceu nenhuma outra consideração ao longo dos anos pelos quais tramitou o procedimento.

Conforme visto no item 5.5, os conflitos relacionados com os recursos hídricos podem ser tratados por vários métodos adequados as suas peculiaridades, notadamente via mediação, eis que envolvem situações e relações perenes entre os envolvidos.

Um outro ponto digno de atenção está na coexistência de encaminhamentos nas esferas administrativa e judicial.

Parece correto afirmar que, sendo independentes, ressalvada a possibilidade de se discutir judicialmente a legalidade de determinado ato administrativo, é possível a construção paralela de soluções administrativas e judiciais para os conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Especificamente no caso do PISF, é de se considerar que, a certa altura, quando já tramitava o Processo 1/2004, o STF reconheceu a existência de um conflito federativo relacionado ao caso, nos autos da Reclamação 3.074 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence), que questionava a tramitação de Ação Civil Pública proposta na Justiça Federal em Minas Gerais pelo Estado de Minas Gerais e pelo MPMG, hipótese que resultou no reconhecimento da

competência originária da Corte, nos termos da alínea “f” do inc. I do art. 102 da CF, fazendo com que todas as ações judiciais sobre o tema convergissem para o exame pelo STF, que não determinou a suspensão da tramitação do licenciamento ambiental e de outras formas de consentimento de polícia administrativa outorgadas em favor do PISF, tampouco a suspensão da instalação do empreendimento.

Não obstante, correto concluir que, mesmo em casos tais, dada a independência entre as esferas administrativa e judicial, e ressalvada a eventual discussão judicial da legalidade do procedimento administrativo, possa a autoridade administrativa – no caso: o CBH – emitir sua decisão administrativa.

Também é digna de nota a concepção demasiadamente restritiva de conflito hídrico firmada pelo MI, mas também pela ANA e pelo MMA (que, ao tempo dos fatos, detinha a Presidência-nata do CNRH), segundo a qual ele deveria envolver um uso capaz de prejudicar outros usos e ser suscitado por um usuário. Esta compreensão reduz um conceito normativo aberto – conflito relacionado com os recursos hídricos – a uma ideia limitada, de um conflito pela água entre usuários, questão já examinada no item 2.2.11, afastando um grande leque de situações conflituosas do tratamento administrativo pelo SINGREH.

Por exemplo, questões que estão previstas no plano de recursos hídricos de uma bacia, a exemplo das relacionadas a padrões de ocupação do solo ou áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos, ficariam fora do campo de atuação do SINGREH, apenas para citar dois casos.

Em outra abordagem reducionista, a ANA e o MMA questionaram a possibilidade de tratamento do conflito pelo CBH, argumentando que ela envolveria um “uso futuro”, que não poderia ser apreciado pelo comitê.

Todavia, conforme visto ao longo do trabalho, o tratamento oportuno dos conflitos potenciais (futuros), inclusive com a aplicação de princípios e técnicas típicas da tutela ambiental, a exemplo dos princípios da precaução e da pretensão, é muito importante para o gerenciamento dos recursos hídricos, inclusive sendo a identificação de tais conflitos expressamente referida na Lei como uma atividade obrigatória dos planos de recursos hídricos (inc. III do art. 7º da Lei 9.433/1997).

O desfecho do conflito do PISF, sobretudo a decisão do CNRH de aprovar o projeto antes de uma decisão acerca do conflito pelo CBHSF, repercutiu fortemente e de forma negativa

sobre as expectativas de setores da sociedade civil quanto à implementação de um modelo participativo para o tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Abers e Keck (2017, p. 216) anotaram que, mesmo fora da bacia do São Francisco, a decisão de 2005 deixou atores da sociedade civil mais céticos quanto às possibilidades de um sistema mais descentralizado e participativo, sendo que em 2009, em uma série de oficinas em que participaram, constataram que vários ativistas se referiam ao caso do PISF para justificar suas desconfianças quanto à eficácia do SINGREH.

A irregular marcha dos Processo 1/2004 também concretizou grave violação à garantia constitucional da razoável duração do processo no âmbito administrativo (inc. LXXVIII do art. 5º da CF).

### 6.2.3.2 *Procedimento 1/2014: conflito da navegação no Rio São Francisco*

#### 6.2.3.2.1 Descrição do conflito e tramitação dos autos do Processo 1/2014

Dez anos após a instauração do primeiro procedimento – Processo 1/2004 – documentando o tratamento administrativo de um conflito relacionado com os recursos hídricos por um CBH interestadual, mas antes que o primeiro procedimento fosse encerrado, o CBHSF instaurou seu segundo procedimento sobre um conflito relacionado com os recursos hídricos.

O expediente foi deflagrado por provocação da Sociedade Sócio-Ambiental do Baixo São Francisco - Canoa de Tolda, uma associação sem fins lucrativos, com sede na cidade de Brejo Grande, Estado de Sergipe, argumentando que o rio São Francisco vinha então sofrendo com a redução da vazão, inclusive em decorrência da operação dos reservatórios de geração de energia hidrelétrica, em parâmetros autorizados pela ANA que estavam aquém dos considerados para a emissão da licença ambiental, bem como no Plano de Bacia, em violação ao disposto no art. 13 e ss. da Lei 9.433/1997, que trata das outorgas para uso dos recursos hídricos, com impactos negativos para a navegabilidade no rio, para o meio ambiente e, em última análise, para os usos múltiplos, fatos constatados em uma navegação de avaliação realizada pela requerente no mês de dezembro de 2013 (f. 3/10 dos autos do Processo 1/2014).

No requerimento, a suscitante do conflito também destacou que os empreendimentos hidrelétricos não possuiriam outorga para o uso dos recursos hídricos e que sua dispensa pela ANA, via Resolução (n. 131/2003), seria indevida.

Citou que entre as hipóteses de suspensão da outorga, figurava expressamente a necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade de um corpo hídrico.

A requerente apontou a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), uma sociedade anônima de capital aberto, que atua na geração e transmissão de energia, com sede no Recife, como a principal responsável pelo conflito, e ponderou que não haveria, na legislação brasileira, outra entidade com atribuição para resolver administrativamente os conflitos, senão o CBH.

Assim apresentando-se como uma associação atuante nas questões socioambientais e culturais, e como uma usuária das águas do rio São Francisco, a Sociedade Canoa de Tolda requereu a instauração do processo administrativo de conflito de uso, para que: (a) a CHESF fosse chamada a comprovar o atendimento da condicionante 2.5 de licença emitida pelo IBAMA; (b) a ANA fosse compelida a submeter todos os empreendimentos hidrelétricos do rio São Francisco ao sistema de outorgas, com as respectivas restrições, regras e condicionantes, visando assegurar a efetiva navegação no trecho do baixo São Francisco; (c) fosse apresentada uma solução para o conflito, de modo que a operação dos barramentos não prejudicasse a navegação no baixo São Francisco, notadamente entre a foz e a cidade de Piranhas Velha.

Do exame dos autos, com folhas numeradas sequencialmente, é possível constatar, de plano, que nem todos os documentos indicados no requerimento da Sociedade Canoa de Tolda foram autuados, antes que outros documentos, apresentados por terceiros, fossem juntados.

Com efeito, em 22/07/2014, a Associação de Transporte Aquaviário Penedo Neopolis e Santana do São Francisco e a Colônia de Pesca Z-12 - Penedo peticionam nos autos informando que haviam tomado conhecimento do requerimento da Sociedade Canoa de Tolda e da alteração do regime de operação das barragens de Xingó e Sobradinho, razão pela qual, na condição de usuários e dependendo da navegação diária no baixo São Francisco, aderiam à pretensão exposta ao CBHSF (f. 12/13).

No mesmo sentido, a Empresa Fluvial Estrela Guia formulou requerimento nos autos, nos mesmos moldes daquele deduzido por Sociedade Canoa de Tolda (f. 14/20).

Entre outros documentos, os autos foram instruídos com cópia do Parecer do IBAMA n. 004041/2013, com análise de requerimento formulado pela CHESF de autorização especial para redução da vazão mínima a jusante do reservatório da UHE Xingó, dos 1.300 m<sup>3</sup>/s previstos na condicionante (n. 2.8) da licença de operação do empreendimento (n. 147/2001), para 1.100 m<sup>3</sup>/s, considerando a situação crítica de armazenamento de água na região.



Com base em informações da própria CHESF, o IBAMA considerava problemas para os usos múltiplos em dois trechos do São Francisco: o primeiro deles nos 280 km entre os reservatórios de Sobradinho e Itaparica, com impactos para captações de água do SAAE e Juazeiro, da COMPESA, de projetos de irrigação da CODEVASF, da AGROVALE, bem como para a navegação na região conhecida como Ilha do Fogo; o segundo, nos 179 km entre a foz do rio e o reservatório da UHE Xingó, com impactos para captações da DESO, projetos de irrigação da COHIDRO, irrigações da CODEVASF, além de prejuízos para a navegação de balsas no trecho de Neópolis a Penedo.

Além disto, segundo aponta o referido parecer do IBAMA, a Marinha já havia relatado dificuldades para navegação na região, mesmo com a vazão mínima de 1.300 m<sup>3</sup>/s, apresentando registros fotográficos de embarcações encalhadas e sistemas de propulsão danificados.

Lado outro, o parecer considerava que a não redução poderia prejudicar o armazenamento de água, comprometer a geração de eletricidade e, nos piores cenários, mantida a estiagem, também comprometer os usos múltiplos a partir de determinado período.

Como medida de mitigação aos impactos da navegação, foi proposto que a CHESF liberasse pulsos de vazão em períodos previamente ajustados com os navegantes e com duração suficiente para que as embarcações pudessem completar seus deslocamentos.

Também foram referidos possíveis impactos para a qualidade de água a jusante dos reservatórios e o avanço da cunha salina na foz do rio São Francisco, com eventual salinização da captação de água da cidade Piaçabuçu, indicando-se a necessidade de monitoramento e de liberação de pulsos de vazão para debelar o avanço da cunha salina.

O referido parecer do IBAMA concluía admitindo a possibilidade de redução da vazão, indicando condicionantes a serem observadas nesta condição e aduzindo que: "Os principais impactos que podem ser gerados estão relacionados aos usos múltiplos das águas do rio São Francisco, é competência da ANA decidir sobre os conflitos gerados pelos usos e da quantidade disponível de água" (PAR. 0004041/2013).

Na forma do Parecer, a redução da vazão defluente dos reservatórios de Sobradinho e de Xingó havia sido então concedida, para 1.100 m<sup>3</sup>/s, através de autorizações do IBAMA, consubstanciada na Autorização Especial 1/2013, e da ANA, na forma da Resolução 442, de 08/04/2013, com validade até 1º/12/2013.

Assim, cuidou-se de mais um conflito complexo, com várias camadas de interesses sobrepostas, podendo ser categorizado como um conflito real (considerando a inquestionável

escassez hídrica e a redução de vazões), aparentemente tratável (eis que sujeito à aplicação de métodos autocompositivos), envolvendo sobretudo direitos coletivos e indisponíveis, distributivo – por dizer respeito à forma de distribuição da água (vazão defluente de empreendimentos hidrelétricos), em um contexto de impossibilidade de coexistência dos usos múltiplos – e de possibilidade da incidência de prioridades previstas no plano de recursos hídricos (prioridade convencionada).

Em 21/07/2014, a Empresa Fluvial Estrela Guia tornou a peticionar nos autos, informando danos sofridos um dia antes, em razão de impacto com o fundo do rio, e solicitando informações sobre providências a cargo do CBHSF (f. 73).

Em 25/09/2014, a CTIL encaminhou a Comunicação Interna CTIL 1/2014 ao Presidente do CBHSF, recomendando a adoção de atos para a tramitação do expediente, entre os quais: a autuação do procedimento pela entidade delegatária das funções de agência de águas AGB Peixe Vivo; o encaminhamento do procedimento à CTIL, para juízo de admissibilidade do conflito no prazo de 60 dias; posterior convocação dos interessados, em caso de admissão do conflito, para tentativa de conciliação ou, caso frustrada, notificação para resposta, no prazo de 15 dias (f. 75/76); o que foi acatado pelo Presidente do CBHSF que determinou a autuação do procedimento à AGB Peixe Vivo (f. 77).

Na comunicação, a CTIL fez referência à Deliberação CBHSF 39, de 16/05/2008, que havia criado o Grupo de Trabalho Permanente de Acompanhamento Operação Hidráulica na Bacia do rio São Francisco (GTOSF), com o objetivo, entre outros, de antecipar e analisar situações de conflito envolvendo a operação hidráulica dos reservatórios, os usos múltiplos e a sobrevivência do ecossistema aquático.

A criação do GTOSF, conforme deixa claro a Deliberação 39/2008, levou em conta o fato de que nos anos de 2001, 2004 e 2008, ANA e IBAMA haviam autorizado a redução de vazões a jusante de Sobradinho abaixo do mínimo de 1.300 m<sup>3</sup>/s estabelecido no Plano de Bacia e no licenciamento ambiental.

Para tanto, o GTOSF foi previsto com composição por representantes das concessionárias de energia (CEMIG e CHESF), dos órgãos estaduais de recursos hídricos e do CBHSF, e convidados permanentes os representantes da ANA, IBAMA, ONS e ANEEL.

Em 06/11/2014, os autos do procedimento foram devolvidos à CTIL para o juízo de admissibilidade e, em 18/11/2014, Breno Lasmar foi designado relator, para emissão de parecer

sobre o caso (f. 87), que concluiu pela admissibilidade do conflito, para processamento pelo CBHSF (f. 89/92).

Então, em 20/11/2014, o CBHSF editou a Deliberação n. 82, dando disciplina geral ao procedimento administrativo para resolução de conflitos pelo uso dos recursos hídricos no âmbito do órgão (f. 93/94). Vale lembrar que, até então, a Deliberação CBHSF n. 19/2004, editada acerca do conflito do PISF, trazia o regramento básico para este procedimento, inclusive servindo de modelo para a edição de atos normativos semelhantes por outros CBH (cf. itens 6.2.3 e 6.2.3.1.3).

Dando sequência ao procedimento, em 11/12/2014, a CTIL expediu ofício para notificação da CHESF (f. 97), entregue pelos Correios na data de 22/01/2015, bem como disponibilizou, via correspondência eletrônica, o acesso da companhia ao inteiro teor dos autos (f. 99).

Em 03/02/2015, a CHESF apresentou resposta (f. 102), argumentando que:

1) Em março de 2013, o ONS haveria comunicado ao MME a necessidade de redução da vazão defluente das UHE Sobradinho e Xingó para 1.100 m<sup>3</sup>/s, em virtude do reduzido armazenamento dos reservatórios no período de 2012/2013 e a bem da operação do Sistema Interligado Nacional de energia elétrica (SIN) e dos demais usos da Bacia do rio São Francisco.

2) Em abril de 2013, o IBAMA havia concedido Autorização Especial 1/2013, para a redução, emergencial, da vazão a jusante de Sobradinho e Xingó, o mesmo sucedendo no âmbito da ANA, que emitira a Resolução 442/2013.

3) Desde 2013 e até 2015, as condições hidrometeorológicas na bacia ratificavam a manutenção da redução da vazão, dada a baixa hidraulicidade no São Francisco.

4) A redução da vazão seria uma necessidade do SIN e a CHESF não tinha alternativa, senão solicitar as autorizações especiais ao IBAMA e ANA, agindo dentro de suas obrigações como concessionária que opera as UHE Sobradinho e Xingó.

5) Desde a redução da vazão, a CHESF vinha monitorando o rio São Francisco, com:

5.1) Inspeções aéreas e terrestres para verificação dos usos múltiplos no trecho da redução da vazão, com o envio de relatórios mensais ao IBAMA e à ANA e apresentações em reuniões.

5.2) Divulgação de informações aos demais usuários sobre a redução da vazão.

5.3) Interação com os demais usuários, para solucionar problemas de captação de água e navegação, citando CASAL, CODEVASF, entre outros usuários.

5.4) Tratativas com o ONS, para viabilizar a geração e os demais usos, a exemplo da navegação e de eventos culturais na região.

5.5) Nos casos em que foram constatados problemas para outros usos e usuários, a CHESF sempre atuou para promover soluções.

Em 05/02/2015, considerando as informações da CHESF, a CTIL, reunida em Belo Horizonte, deliberou instituir a comissão de processamento do conflito, composta pelo Relator já designado, Breno Esteves Lasmar, por Maria Socorro Mendes Almeida Carvalho e por Wellington Santana, bem como por chamar ao processo o IBAMA e a ANA, mediante notificações, emitidas em 09/02/2015, para resposta no prazo de 15 dias, que decorreu sem qualquer manifestação, o que foi certificado nos autos pela AGB Peixe Vivo (f. 214).

Na reunião seguinte, em 15/04/2015, ausente o Relator dos autos 1/2014, Breno Lasmar, a CTIL designou a data de 25/05, para tentativa de conciliação na cidade de Aracaju (f. 223/228).

No curso da reunião, é de se destacar que uma integrante da CTIL, Sonáli Cavalcanti Oliveira, representante da suscitada CHESF, manifestou-se por ocasião do exame do tópico referente ao conflito em questão, ponderando sobre "a necessidade de a CTIL ampliar o seu ângulo de visão em relação a esse conflito de uso, uma vez que em uma situação de excepcionalidade como a vivida na bacia do São Francisco, todos os usos da água sofrem restrição", ao que o Coordenador da câmara respondeu que, sendo necessário, a matéria seguiria para outras câmaras técnicas.

A memória da reunião não registra manifestação de impedimento ou abstenção da representante da CHESF na deliberação sobre a designação de conciliação.

Pelo contrário, mais adiante, na parte da memória de reunião dedicada ao registro dos assuntos gerais, a representante da CHESF torna a se manifestar, defendendo que todos os segmentos atuantes na região deveriam definir e trazer para discussão suas estratégias e planos de ação para execução de medidas "necessárias" no âmbito de suas atuações, considerando a gravidade da situação e que o uso da água é responsabilidade de todos.

Estas manifestações, assim como qualquer participação em deliberações do CBHSF (ou da CTIL) por membro vinculado a uma das partes no conflito, deveria ser evitada, não sendo recomendável que membros do CBH que possam, eventualmente, ser chamados a deliberar, participem de determinados atos, a exemplo de sessões de mediação.

Outro registro interessante contido nos Assuntos Gerais da reunião da CTIL de 15/04/2014 está na solicitação formulada pelo membro da CTIL, Marcelo Silva Ribeiro, do Fórum de Defesa Ambiental, sobre a realização de um curso de mediação e arbitragem que haveria sido requerido à Diretoria Executiva do CBHSF no início de 2014, demonstrando a preocupação com a capacitação do CBH para o tratamento de conflitos.

Prosseguindo na instrução dos autos, segue-se a juntada do Ofício 52/2015/PF/ANA/PGF/AGU-ANA, datado de 18/03/2015, mas somente recebido em 22/04/2015 pela AGB Peixe Vivo, com manifestações da ANA (f. 229/235), entre as quais a Nota Informativa 13/2015/SRE, de 06/03/2015 (f. 283/300), com as seguintes informações:

4. No caso das usinas hidrelétricas da bacia do rio São Francisco, os contratos de concessão não estabelecem limites para vazões defluentes dos respectivos reservatórios. Portanto, a ANA tem definido essas condições de operação, com base no art. 4º da Lei 9984, de 2000, por meio de resoluções específicas, que não alteram as condições de outorga originalmente definidas pela ANEEL.

5. Esse é o caso da usina de Sobradinho, no rio São Francisco, que possui restrição operacional de vazão defluente mínima derivada de seu licenciamento ambiental, cujo objetivo foi a de proteção da foz contra a intrusão da cunha salina, fixada em 1.300 m<sup>3</sup>/s. No entanto, por questões energéticas, desde o ano de 2002, o ONS tem solicitado à ANA a quebra destas restrições, o que tem resultado, após um processo negociado através do comitê de bacia hidrográfica e do próprio ONS, em resoluções estabelecendo vazões mínimas de descarga naquele reservatório e, por extensão, nos demais reservatórios da cascata. Esse procedimento tem sido adotado após apresentação das justificativas da necessidade destas vazões reduzidas, através de reuniões com os usuários ou seus representantes. Também, é levada em consideração a relevância do sistema hidrelétrico do São Francisco para a segurança energética nacional. Há, permanentemente desde então, a avaliação dos impactos destas restrições, contando sempre com a participação do comitê da bacia do São Francisco.

6. Em razão do aprofundamento da estiagem na região sudeste do país, tais reuniões têm discutido também a operação da Usina de Três Marias, que, como Sobradinho e outras, também foi construída antes da existência da ANA ou da própria Lei nº 9433, de 1997. Em nenhum momento, nessas reuniões, foi apresentado o problema ora analisado pelo comitê de bacia hidrográfica.

7. Cabe ressaltar que a atribuição da ANA de definir de condições de operação de reservatórios se aplica a todos os reservatórios operados por agentes públicos ou privados, independentemente de sua condição quanto à outorga de direito de uso de recursos hídricos. (f. 283/300)

(...)

10. Por fim, lembramos que é atribuição do comitê de bacia o arbítrio de conflitos entre usos da água em primeira instância.

As informações trazem as justificativas da ANA para a aprovação da redução da vazão no trecho a jusante das UHE, mas também indicam que a agência não havia tomado conhecimento do conflito em questão, bem como o reconhecimento formal da competência do CBHSF para o tratamento do conflito, nos termos do art. 38, II, da Lei 9.433/1997.

Em maio de 2015, na forma da deliberação de 15/04/2015, a CTIL emitiu convocação para os interessados Sociedade Canoa de Tolda, Empresa Fluvial Estrela Guia, CHESF, ANA

e IBAMA, comparecerem em audiência de conciliação, designada para 25/05/2015, na cidade de Aracaju (f. 243), convocação que também viria a ser objeto de edital publicado no Diário Oficial da União de 20/05/2015 (f. 440).

Sem embargo, em 06/05/2015, a Sociedade Canoa de Tolda peticionou novamente nos autos, requerendo a juntada de documentação aos autos, bem como solicitando acesso a outros documentos que refere (f. 254 e ss.).

Entre os documentos juntados aos autos, inserem-se a Nota Técnica 0042/2015, do ONS, que avaliava a evolução das condições hidroenergéticas do subsistema Nordeste, de 2014 a 2015, propondo a redução da defluência mínima no baixo São Francisco para 1.000 m<sup>3</sup>/s e posteriormente para 900 m<sup>3</sup>/s, visando a garantir a preservação dos estoques do reservatório de Sobradinho e evitar seu esgotamento no curso do período seco de 2015 (f. 283/300). Na ocasião, a Nota Técnica já estava instruída com Autorização Especial IBAMA n. 5/2015, de 17/04/2015, permitindo a redução de vazão defluente sugerida, em etapas (f. 302/304), bem como com o Plano de Gerenciamento para Segurança Hídrica na Bacia do São Francisco, elaborado pela CHESF e datado de março de 2015, com proposta de redução da vazão mínima até os 900 m<sup>3</sup>/s a partir da UHE Sobradinho (f. 307/321), e com o Plano de Monitoramento Ambiental (f. 322).

De outro lado, a suscitante do conflito, Sociedade Canoa de Tolda, torna a peticionar nos autos, na data de 14/05/2015, requerendo a juntada de novo relatório de navegação no baixo São Francisco, do ano de 2015 (f. 330 e ss.).

Na mesma data, via outro documento (CT-027/2015), Sociedade Canoa de Tolda registrou que: os documentos do conflito ainda não haviam sido enviados aos membros do CBHSF; haveria outros interessados no conflito, além dos convocados para a conciliação, a exemplo da Colônia de Pescadores Z-12 e da Associação de Transporte Aquaviário de Penedo, Neópolis e Santana do São Francisco, que aderiram ao requerimento formulado por Sociedade Canoa de Tolda; importante documento apresentado por Sociedade Canoa de Tolda para a instrução do processo, intitulado A NAVEGAÇÃO DE LONGO CURSO NO TRECHO BAIXO DO RIO SÃO FRANCISCO EM REGIME DE REDUÇÃO DE VAZÕES DE DEFLUÊNCIA A PARTIR DE SOBRADINHO, não havia sido juntado aos autos; Sonáli Cavalcante, representante da CHESF (suscitada no conflito) no CBHSF e membro da CTIL, não devia deliberar nos autos 1/2014; a cidade de Aracaju não seria adequada para a realização da audiência de conciliação, por estar situada fora da bacia do São Francisco. A suscitante

Sociedade Canoa de Tolda conclui informando que não compareceria à reunião de 25/05/2015 (335/338).

Em 15/05/2015, a ANA apresentou manifestação nos autos, aduzindo que não era usuária de recursos hídricos, razão pela qual não poderia ser convocada para participação em conciliação com o fim de compor um conflito hídrico (f. 443).

Em 25/05/2015, aberta a audiência de conciliação e apregoadas as partes, registraram-se as ausências da Sociedade Canoa de Tolda e da ANA, justificadas, bem como da Empresa Fluvial Estrela Guia, restando frustrada a tentativa de conciliação, deliberando-se pela abertura de prazo para os interessados para alegações finais, com notificação da Empresa Fluvial Estrela Guia por edital, considerando sua mudança de endereço, sem comunicação nos autos sobre onde poderia ser encontrada. Documentos da Sociedade Canoa de Tolda foram então formalmente juntados aos autos e a CHESF apresentou outros, também juntados (f. 448/450).

Necessário anotar que a representante da CHESF que integrava a CTIL participou da reunião, sem declarar seu impedimento.

Em 11/05/2015 é então publicado edital no Diário Oficial da União, com notificação de Empresa Fluvial Estrela Guia para apresentação de alegações finais, no prazo de 10 dias (f. 461).

IBAMA, ANA, Sociedade Canoa de Tolda e CHESF são notificadas pela via postal (f. 462/464).

Em 21/06/2015, Sociedade Canoa de Tolda apresentou então suas alegações finais, ratificando suas manifestações já formuladas nos autos e alegando: que não havia recebido informações do CBHSF solicitadas quando suscitou o conflito; não havia acessado os documentos referidos na audiência de conciliação, que haveriam sido juntados aos autos pela CHESF; nulidade do feito, em razão da realização da audiência de conciliação fora da bacia hidrográfica do rio São Francisco e em data na qual era inviável sua presença, justificadamente, com violação aos princípios da participação, da publicidade e do acesso à Justiça; no mérito, sustentou que as respostas e informações apresentadas pela CHESF, ANA e IBAMA não afastavam o conflito, apenas corroborando que a redução da vazão defluente das UHE geraram problemas para outros usuários da bacia, violando o princípio legal dos usos múltiplos, com a priorização do uso da geração de energia elétrica sobre os demais, notadamente a navegação. Assim, preliminarmente, Sociedade Canoa de Tolda requeria a realização de nova audiência de conciliação e, no mérito, que o conflito fosse decidido em favor dos suscitantes, fixando-se

obrigações para a CHESF capazes de garantir o direito à navegação segura no rio São Francisco (f. 466/472).

Na oportunidade, a suscitante não apontava uma vazão desejável para a finalidade de assegurar os usos múltiplos, tampouco questionava o argumento da CHESF, segundo a qual as vazões acima dos 900 m<sup>3</sup>/s levariam ao esgotamento do reservatório de Sobradinho.

Em 07/07/2015, a CTIL se reuniu para apreciar os fatos e apresentar parecer sobre o conflito, manifestando-se da seguinte forma: pelo afastamento das preliminares de nulidade, entendendo que a cidade de Aracaju era adequada para a realização da reunião, contando com infraestrutura, de modo a permitir o deslocamento e presença dos interessados, situada a 110 km da sede da suscitante Sociedade Canoa de Tolda, e que não haveria impedimento legal à realização de atos fora da bacia hidrográfica do conflito, bem como que a Sociedade Canoa de Tolda poderia haver comparecido por outro representante, além do seu presidente; no mérito, entendeu configurado o conflito, bem como que a redução da vazão a jusante das UHE havia acarretado o descumprimento de fundamentos da Lei 9.433/1997, não se justificando mais a dispensa de outorgas para os empreendimentos de geração de energia elétrica, na forma da Resolução ANA 131/2003, sob pena de violação do art. 4º da Lei 9.984/2000.

Assim, a CTIL concluiu sua avaliação recomendando:

1) À ANA a revisão da Resolução n. 131, de 11 de março de 2003, para a convocação dos empreendimentos hidráulicos sujeitos à outorga de direito de uso das águas;

2) Ao IBAMA, que determinasse à CHESF a comprovação da totalidade das condicionantes impostas nas autorizações especiais emitidas, bem como encaminhasse ao CBHSF Parecer Técnico de avaliação do atendimento às condicionantes, com documentação pertinente;

3) Ao CBHSF, a definição de fluxos mais eficientes de comunicações e avisos atinentes aos procedimentos de sua competência, bem como a aprovação em Plenária de Moção aos órgãos de controle interno e externo (TCU, CGU e MPF), para acompanhamento dos fatos, com intuito de assegurar o cumprimento das obrigações por parte do IBAMA, ANA e CHESF.

4) À AGB Peixe Vivo, a adoção de canais mais efetivos de comunicação em procedimentos similares.

Em 06/08/2015, a CTIL aprovou, finalmente, o parecer elaborado na reunião anterior, com abstenções dos representantes da CHESF e da FIEMG (f. 486/497), que foi encaminhado à Diretoria Executiva do CBHSF, nos termos da Deliberação CBHSF 82/2014.



No curso da XXVIII Reunião Plenária Ordinária do CBHSF, realizada em Salvador/BA, nos dias 9 e 10 de dezembro de 2015, o Comitê aprovou o relatório da CTIL, por maioria de votos (f. 721), seguindo-se o envio, em 23/12/2015, de ofícios com as recomendações oriundas do relatório da CTIL às respectivas pessoas e órgãos destinatários, inclusive à AGB Peixe Vivo e ao próprio CBHSF (f. 506), publicando-se extrato da informação no Diário Oficial da União, de 02/03/2016.

Ainda em 23/12/2015, a Diretora Geral da AGB Peixe Vivo respondeu à recomendação da CTIL, informando a disposição de adotar iniciativas de melhoria da comunicação nos procedimentos de resolução de conflitos de uso encaminhados ao CBHSF, bem como que aguardavam maiores orientações do CBHSF (f. 511).

No início de janeiro de 2016, a ANA também respondeu às recomendações do CTIL, informando haver publicado uma Resolução Conjunta com ANEEL, n. 1.305, de 20/11/2015, estabelecendo que os aproveitamentos hidrelétricos no rio São Francisco em operação fossem objeto de pedido de outorga perante a ANA até 31/12/2017, com ressalvas (f. 513).

Em 20/01/2016, foi a vez do IBAMA apresentar informações sobre as autorizações especiais de redução de vazão emitidas, com o envio de relatórios de verificação das respectivas condicionantes (f. 516/684).

Também em janeiro de 2016 (25/01), a CTIL encaminhou cópia do seu relatório final à Sociedade Canoa de Tolda.

Em 04/03/2016, o Presidente do CBHSF respondeu à comunicação da CTIL, externando a disposição do comitê de acolher as recomendações da sua câmara técnica, bem como informou a programação para realização de uma oficina de capacitação sobre gestão de conflitos pelo uso de recursos hídricos, conforme demanda da CTIL. Na mesma comunicação, o Presidente do CBHSF também comunicou estar pautada para a próxima plenária do CBHSF, designada para maio de 2016, a proposta de moção aos órgãos de controle interno e externo (TCU, CGU, MPF) sobre a fiscalização das recomendações emanadas a partir do Processo 1/2014, ato que, afinal, foi aprovado e expedido pelo comitê, na forma da Moção CBHSF N° 17, de 20 de maio de 2016.

#### 6.2.3.2.2 Reflexões sobre o método e a atividade do CBHSF no tratamento do conflito e sobre os resultados alcançados no Processo 1/2014

É imperioso notar que o conflito entre os usos da navegação e da geração hidrelétrica no Rio São Francisco envolvia não apenas a situação crítica de escassez enfrentada ao tempo em que foi suscitado, mas também a discussão sobre a (in)observância do Plano de Recursos Hídricos (ABERS; KECK, 2017, p. 216), sobre a forma de priorização de determinados usos sobre outros (no caso, da geração hidrelétrica sobre a navegação), via decisões adotadas pelo IBAMA e pela ANA, bem como de outros impactos socioambientais, a exemplo da intrusão marítima (cunha salina) pela foz entre Piaçabuçu (AL) e Brejo Grande (SE), gerando problemas de abastecimento para os moradores desses municípios e mudanças no ciclo natural do rio (GUEDES, 2019, p. 219). Além disso, a petição inicial trazia à tona o problema da operação de empreendimentos hidrelétricos sem outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, em razão de haverem sido implantados antes que o referido instrumento fosse instituído pela CF e disciplinado na Lei 9.433/1997.

Do ponto de vista formal, o caso da navegação do Rio São Francisco representa avanços no tratamento administrativo dos conflitos relacionados com os recursos hídricos pelo CBHSF, sobretudo quando cotejado com o primeiro processo instaurado no comitê, do caso do PISF, Processo 1/2004.

O primeiro resultado positivo revelado com a análise da tramitação do Processo 1/2014 diz respeito à duração do processo, desde o requerimento inicial, em 03/04/2014, até o desfecho do procedimento, com decisão do CBHSF, em 10/12/2015, sendo o último ato praticado em 20/05/2016, data da expedição da Moção CBHSF n. 17/2016.

De fato, consideradas a complexidade do caso, as estruturas incipientes do CBHSF, a ausência de experiência no processamento de procedimentos formais e o fato do tratamento administrativo dos conflitos relacionados com os recursos hídricos envolver um órgão colegiado e plural, pode-se afirmar que o tempo de duração foi razoável.

Dificuldades encontradas na tramitação, como a ausência da suscitante na audiência designada para tentativa de conciliação, a necessidade de deliberação apenas em reuniões periódicas da CTIL e da plenária do CBHSF, não comprometeram a marcha regular do procedimento.

Não obstante, uma falha relevante no processamento deste conflito se deu na desconsideração de uma série de requerentes que se apresentaram no início da marcha procedimental, a exemplo da Associação de Transporte Aquaviário Penedo, Neópolis e Santana do São Francisco e da Colônia de Pesca Z-19 (f. 12/13), que haviam aderido aos argumentos iniciais de Sociedade Canoa de Tolda.

Com efeito, embora referidos no relatório do Parecer de Admissibilidade n. 001/2014-CTIL-CBHSF, estes requerentes foram posteriormente ignorados pela CTIL, descumprindo-se disposições normativas contidas nos arts. 3º, II, 8º e 28 da Lei 9.784/1999.

Inovação procedimental provocada pelo Processo 1/2014, não necessariamente positiva, foi a adoção, na prática, de um juízo prévio de admissibilidade do conflito pela CTIL, inicialmente determinado por seu coordenador em 18/11/2014 (f. 87 dos autos), que logo foi inserida em uma Deliberação do CBHSF como uma etapa dos processos administrativos para o tratamento dos conflitos hídricos.

Registre-se que a Lei 9.784/1999 não disciplina esse juízo de admissibilidade. Pelo contrário, embora não o proibindo, seu texto privilegia critérios de objetividade no atendimento do interesse público (art. 2º, II, da Lei) e a adoção de formas simples (art. 2º, IX), inclusive vedando à Administração Pública a recusa imotivada de recebimento de documentos (parágrafo único do art. 6º da Lei). Vale dizer, além e não criar entraves para o início de um processo administrativo, a Administração tem a obrigação de orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas no requerimento.

Sem embargo, com a Deliberação CBHSF n. 82, de 20 de novembro de 2014, ficou definitivamente instituído o juízo de admissibilidade dos conflitos hídricos por parte da CTIL (art. 3º da Deliberação), no prazo estipulado de 15 dias do recebimento dos autos enviados pela Presidência do CBHSF.

Na sistemática da Deliberação n. 82/2014, caso a CTIL considere não haver um conflito de uso de água, o processo é encaminhado à Diretoria Executiva do CBHSF, para arquivamento, decisão que desafia recurso para o Plenário do CBHSF, com prazo também de 15 dias para sua interposição.

Vale notar que, pela concepção da Deliberação n. 82/2014, o arquivamento preliminar não se dá por decisão da Diretoria Executiva, tampouco do Plenário do CBHSF, mas da CTIL, que teve assim ampliados os seus poderes no âmbito do tratamento dos conflitos hídricos no CBHSF (art. 3º, §§ 1º e 2º, da Deliberação 82/2014).

Por outro lado, admitida a existência de um conflito a ser apreciado pelo CBHSF, é a própria CTIL quem passa a notificar os interessados para resposta no prazo de 15 dias, em procedimento conduzido por três dos seus integrantes, em comissão nomeada por seu coordenador, sem prejuízo de convite para participação de membros de outras câmaras do CBHSF, conforme o caso (art. 4º, *caput* e §1º da Deliberação n. 82/2014).

A previsão da designação de um Relator para o processo, que já estava prevista no parágrafo único do art. 5º da Deliberação CBHSF n. 26/2005, assim como da nomeação de uma comissão processante, tal como estabelecida pelo art. 4º, §1º, da Deliberação 82/2014, traduzem disposições que permitem a instrução do procedimento, ainda que aqui incidam todas as ressalvas já levantadas nos itens 3.4.5, 5.5.1 e 5.6.7 quanto a eventuais impedimentos de membros de comitê em atividades de facilitação da composição dos conflitos e da instrução dos procedimentos, sobretudo quando o conflito passa por determinados de métodos de tratamento, sobretudo os que demandam algum grau de confidencialidade e considerando a eventualidade de uma decisão posterior, heterocompositiva, pelo CBH.

A propósito e ainda segundo a Deliberação CBHSF n. 82/2014, após a apresentação da resposta, o coordenador da CTIL deve convocar as partes para uma audiência de conciliação que, resultando em acordo, ensejará a lavratura de um termo, posteriormente encaminhado à Diretoria Executiva do CBHSF (art. 4º, §3º, da Deliberação).

A previsão da possibilidade de conciliação é, sem dúvida alguma, um aspecto positivo ensejado pelo Processo 1/2014 e pela edição da Deliberação 82/2014, pois, conforme visto no item 5.5, os métodos autocompositivos são adequados ao tratamento dos conflitos hídricos, com todas as ressalvas acima referidas e já apresentadas nos itens 3.4.5, 5.5.1 e 5.6.7.

Registre-se que, embora o ato haja mencionado apenas a conciliação, tal circunstância não impede, de forma alguma, a aplicação de outros métodos adequados de tratamento, a exemplo da mediação, conforme as características de cada conflito.

Sobre a questão do impedimento, vale destacar o questionamento formulado pela suscitante do conflito sobre a participação de uma representante da CHESF, suscitada, nas reuniões da CTIL (f. 336).

Não por acaso, na ocasião da votação do parecer final da CTIL, o relator designado para o caso solicitou que a representante da CHESF se abstinhasse de atuar, sendo certo que ela tampouco votou na deliberação final do CBHSF, de 10/12/2015.

Todavia, a despeito de não haver integrado a comissão processante nomeada, nem votado nas deliberações finais da CTIL e do CBHSF sobre o conflito, a representante da CHESF e integrante da CTIL e do CBHSF, participando das reuniões na condição de integrante dos referidos colegiados, teceu manifestações sobre o caso em mais de uma oportunidade, inclusive na data da decisão final do CBHSF, sustentando a gravidade da situação (escassez) na bacia do São Francisco e conclamando os demais usuários a assumirem suas responsabilidades.

Conforme visto no item 5.5.1, são impedidos de atuar em processo administrativo todos os que tenham interesse direto ou indireto na matéria, razão pela qual revelam-se questionáveis as manifestações externadas pela representante da CHESF nos citados colegiados.

Ainda sobre o procedimento preconizado na Deliberação CBHSF n. 82/2014, necessário ponderar que seria melhor para a tramitação e para a economia de atos processuais se a tentativa de conciliação pudesse ser realizada independentemente (antes, preferencialmente) da apresentação de resposta da parte suscitada no conflito, já que a notificação da CTIL para apresentação de resposta, tal como prevista no art. 4º da Deliberação, não contribui para a autocomposição do conflito, podendo predispor as partes interessadas em uma posição adversarial.

Outra questão relevante decorrente da Deliberação 82, reside na possibilidade da própria CTIL instruir o feito, caso reste frustrada a conciliação, sem prejuízo do encaminhamento dos autos para outras câmaras técnicas, conforme o caso, que também podem realizar diligências e apresentar parecer, no prazo de 30 dias (art. 5º da Deliberação), antes de novo exame e parecer da CTIL, posteriormente submetido à deliberação do Plenário do CBHSF (art. 7º).

Não se discute a possibilidade da CTIL instruir o feito para posterior remessa ao CBHSF, hipótese que estaria conforme o art. 47 da Lei 9.784/1999, segundo o qual o órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

Não obstante, considerando o que se observou no procedimento, com a expedição de comunicações pela AGB Peixe Vivo, bem como a dinâmica do SINGREH, em que as agências de água e entidades delegatárias funcionam como secretaria dos CBH, talvez fosse melhor se as atividades executivas, a exemplo da emissão das notificações e a realização de parte dos (ou de todos) atos de instrução, fossem atribuídas diretamente às referidas entidades, com a

possibilidade de manutenção por elas de estruturas capacitadas para tal fim, e não aos CBH ou as suas câmaras técnicas.

Também chama a atenção o fato de que a Deliberação nada disse sobre a possibilidade de decisões provisórias por parte do Relator, da CTIL ou do CBHSF, ou sobre o teor das decisões do CBHSF e a forma de cumprimento, sejam elas provisórias, sejam definitivas.

Isso não significa que decisões provisórias não sejam necessárias em muitas situações versando sobre conflitos relacionados com os recursos hídricos, tampouco que não possam ser adotadas pelos CBH.

Em verdade, os conflitos hídricos podem exigir a pronta imposição de determinadas obrigações aos envolvidos, sendo ainda provável que se manifestem como episódios cíclicos e reiterados, como pode suceder com conflitos relacionados ao regime hidrológico, a exemplo das várias reduções de vazão discutidas nos autos do Processo 1/2014, também demandando a adoção de deliberações sucessivas, a tempo e modo, muitas vezes provisórias, seja mediante a aplicação de métodos autocompositivos, seja nos heterocompositivos.

Em muitos casos, destas decisões provisórias poderá depender a sobrevivência de seres vivos, dada a necessidade de água em diversos processos biológicos e ecológicos essenciais, bem como a incidência de uso prioritário dos recursos hídricos para o abastecimento humano e a dessedentação animal, conforme exposto no item 4.6.

Não obstante, é de se notar que, nos dois conflitos até aqui examinados (autos 1/2004 e 1/2014), não houve decisão provisória, a despeito da formulação de pedidos neste sentido.

Outro aspecto relevante da atuação do CBHSF e da sua CTIL no caso examinado reside na prolação de uma decisão final sobre o objeto do conflito, considerados os elementos de convicção colhidos no curso da instrução do procedimento.

Na forma do Parecer da CTIL, firmado no dia 07/07/2015 e cujos fundamentos foram acolhidos na decisão final do CBHSF de 10/12/2021, o comitê entendeu caracterizado o conflito hídrico suscitado e configurada a redução da vazão defluente das UHE Sobradinho e Xingó, por ações da CHESF, autorizadas pela ANA e IBAMA, com violação aos fundamentos da Lei de Recursos Hídricos.

Entre as falhas identificadas, o CBHSF apontou a ausência de outorgas, ensejada pela Resolução ANA 131/2003, com isso considerando, de certo modo, o segundo pedido formulado pela Sociedade Canoa de Tolda, para que a ANA fosse obrigada a submeter os barramentos do

rio São Francisco ao sistema de outorga, mas não firmou nenhuma posição acerca da operação dos empreendimentos sem outorga, para restringi-la.

Várias outras questões apontadas na inicial e demais requerimentos incidentes formulados pela suscitante, como a viabilização da navegação regular e segura ao longo do baixo São Francisco ou a reparação de prejuízos para embarcações decorrentes da redução da vazão de água, também não foram objeto de considerações na decisão final do CBHSF.

Afinal, não houve decisão sobre o (des)acerto da redução na vazão defluente dos reservatórios das UHE Sobradinho e Xingó. Neste ponto, especificamente, a decisão do CBHSF limitou-se a recomendar ao IBAMA que determinasse à CHESF a comprovação do cumprimento das condicionantes impostas por ocasião da emissão das autorizações especiais para operação com vazões reduzidas, com o encaminhamento posterior de informações ao comitê.

Sem embargo, cabe assinalar que a decisão projetou efeitos e recomendações sobre questões que não guardavam relação direta com o conflito sobre a navegação, a exemplo dos encaminhamentos dirigidos ao CBHSF e à AGB Peixe Vivo, versando sobre o aprimoramento dos canais de comunicação em casos de procedimentos administrativos similares.

De positivo, interessante observar que todas as recomendações resultaram em respostas por parte dos seus destinatários ao CBHSF, com informações sobre a adoção de providências.

Por sinal, no curso do procedimento a ANA reconheceu a competência do CBH para o tratamento dos conflitos, ainda que haja argumentado que, não sendo usuária, não poderia ser parte em um conflito hídrico.

Este argumento utilizado pela ANA, que já havia sido manejado no conflito da transposição do rio São Francisco, era, conforme já discutido no item 6.2.3.1.4, particularmente restritivo para a concepção dos conflitos hídricos, sob os aspectos objetivo e subjetivo.

Com efeito, do ponto de vista objetivo, a tese da ANA confina a ideia de conflito hídrico à concorrência de usos, notadamente a questões de distribuição de determinada quantidade de água disponível em uma bacia hidrográfica.

Do ponto de vista subjetivo, a tese também limita o reconhecimento da condição de interessado nos processos relacionados aos conflitos hídricos, com potencial para prejudicar o acesso ao sistema de tratamento administrativo destes conflitos por todos os que não são usuários. Assim, em última análise, a concepção restritiva pode impedir a efetivação do fundamento da PNRH da participação social.

A propósito, considere-se que a Lei 9.784/1999 reputa serem legitimados em um processo administrativo não apenas as pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação (art. 9º, I, da Lei), como também aqueles que têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada (art. 9º, II), assim como as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos (art. 9º, III) e as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos (art. 9º, IV).

Mais que isso, é de se considerar que ANA e IBAMA haviam autorizado a redução das vazões defluentes das UHE Sobradinho e Xingó, de modo que qualquer decisão do CBHSF sobre conflito envolvendo tal questão, repercutiria na atuação administrativa das aludidas autarquias.

Como se sabe, é questão pacífica na jurisprudência brasileira a responsabilidade (e, portanto, a legitimidade) da Administração Pública, notadamente quanto a danos ao meio ambiente, inclusive nas situações decorrentes de sua omissão no dever de fiscalização, questão já sumulada pelo STJ (Súmula n. 652).

Assim, é de se concluir pela possibilidade de reconhecimento de interessados não usuários nos conflitos hídricos, bem como da participação da ANA nos respectivos processos.

Interessante também foi observar a estratégia definida na CTIL e adotada pelo CBHSF, de emissão de uma moção ao TCU, CGU e MPF, órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, visando à consecução da execução da decisão do conflito hídrico, compelindo os destinatários das recomendações ao cumprimento das obrigações definidas, buscando conferir à decisão o chamado *enforcement*, tão necessário ao tratamento de conflitos, em especial pelas vias heterocompositivas, assim como a qualquer atividade que busque prescrever ou proscriver comportamentos (STIGLER, 1970), a exemplo do que sucede com a polícia administrativa.

Do exame dos poucos casos decididos pelo CBHSF remanescem, portanto, dúvidas sobre o alcance e a implementação das decisões dos CBH acerca de conflitos hídricos, sobre as possíveis medidas a serem impostas, sobre a relação entre o tratamento dos conflitos e os instrumentos da PNRH, bem como sobre os mecanismos para a execução do que ali é decidido.



### 6.2.3.3 *Procedimento 1/2015: transposição no rio Salitre – projeto do Canal do Sertão Baiano*

#### 6.2.3.3.1 Descrição do conflito e dos métodos empregados para sua resolução

O terceiro processo instaurado a partir da notícia de existência de um conflito relacionado com recursos hídricos instaurado e concluído no âmbito do CBHSF foi provocado por requerimento de outro comitê de bacia, o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Salitre (CBHS), datado de 05/01/2015, sobre um projeto da CODEVASF, para transposição das águas da Bacia do rio São Francisco, a partir do reservatório da UHE Sobradinho, e tendo como bacias receptoras a dos rios Itapicuru, Jacuípe, Tatauí, Salitre, Tourão/Poção e Vaza-Barris.

Integrando a bacia do rio São Francisco, argumentou o suscitante que o projeto da CODEVASF, em sua última versão, atenderia duas bacias externas, mas não à totalidade da Bacia do Salitre, que somente seria beneficiado no trecho do baixo rio Salitre, principalmente em usos considerados não prioritários, relacionados à irrigação para empreendimento agrícolas, ficando os usos prioritários prejudicados, sobretudo no alto e no médio Salitre, trechos situados no semiárido e marcados por acentuada escassez de recursos hídricos.

Também sustentou que o projeto, não havendo tramitado e sido discutido no âmbito do CBHSF, violaria o Plano de Bacia e as Deliberações 8 e 18/2004, esta última dispendo sobre a prioridade para os usos de água na bacia do São Francisco (doadora), somente admitindo a utilização da água da transposição para a satisfação dos usos prioritários nas bacias receptoras: consumo humano e dessedentação animal.

Ao final, o CBH formulou pedido genérico de cumprimento das obrigações ambientais, o reconhecimento do “direito à água para vida na bacia do rio Salitre” e que a CODEVASF fosse instada a prestar todos os esclarecimentos sobre o projeto, além de promover audiências públicas (f. 3/12 dos autos do Processo 1/2015).

A exemplo do conflito objeto dos autos 1/2004, relacionado ao PISF, tratou-se de um conflito complexo, podendo ser categorizado como um conflito potencial e percebido (considerando que o projeto ainda não havia sido aprovado), tratável (eis que sujeito a aplicação de método autocompositivo), envolvendo direitos da coletividade e indisponíveis, espacial (eis que evolvia, inclusive, mais de uma bacia hidrográfica) e distributivo.

Em 06/02/2015, o Presidente do CBHSF determinou a autuação do processo, levada a efeito pela AGB Peixe Vivo, sob o n. 1/2015, cujos autos foram encaminhados à CTIL pelo Secretário do comitê, na data de 12/01/2015 (f. 15).

No dia 05/02/2015, a CTIL discutiu o caso, sendo ventiladas dúvidas entre seus integrantes quanto à caracterização de um “conflito de uso”, bem como sobre qual seria o CBH competente para o processamento do caso, se o CBHSF ou o CBH, sendo então designado o representante do Fórum de Defesa Ambiental, Marcelo Silva Ribeiro, como Relator do caso.

Após análise preliminar do caso, em 13/02/2015, e constatação do Relator de que o requerimento inicial não estava instruído com elementos de convicção sobre os fatos articulados pelo CBH, a CTIL resolveu solicitar ao CBH a apresentação da documentação em seu poder sobre o caso (f. 27).

No entanto, logo após a emissão da solicitação da documentação ao CBH, o Relator tornou a manifestar nos autos, apresentando parecer, datado de 17/03/2015, pela admissão do conflito no âmbito do CBHSF, considerando que a água seria retirada do rio São Francisco, bem como a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução, indicando a pertinência na atuação do CBHSF na busca de soluções negociadas para os conflitos hídricos:

Em uma análise perfunctória poder-se-ia afirmar que não há se falar no caso vertente em conflito pelo uso da água, visto que trata-se de um mero Projeto ainda em fase embrionária de estudos e que certamente demandará um considerável lapso temporal até ser viabilizado, se o for, em um cenário de crise hídrica alarmante e previsões desanimadoras advindas da ciência climatológica, que antevê para as próximas décadas uma contínua perda de vazão na bacia do Rio São Francisco, seja qual for o modelo climático que consubstancie tais prognósticos. Ocorre, porém, que à Câmara Técnica Institucional e Legal - CTIL, do CBHSF incumbe um papel conciliador, que pode e deve ser exercido, invocando-se para tal os Princípios da Prevenção e da Precaução, basilares em sede do Direito Ambiental, devendo primar pelo estabelecimento do diálogo entre as partes e criar os meios necessários para que soluções negociadas e consensos sejam obtidos, em estrita obediência aos ditames estabelecidos pela Política Nacional de Gerenciamento Integrado dos Recursos Hídricos, insculpidos na Lei n. 9.433/97.

Países como a França, que inspirou a Lei das Águas brasileira, e outros, como Alemanha, o Reino Unido etc., busca-se à exaustão soluções negociadas para os conflitos pelo uso da água e no Brasil a sistemática deve ser a mesma, até porque o legislador conferiu ao Comitê de Bacia Hidrográfica o papel precípua de conhecer e envidar os esforços necessários para deslindar tais situações conflitantes.

(...)

Pelo exposto, em face dos sucintos argumentos esposados, opino favoravelmente ao estabelecimento do conflito pelo uso da água suscitado pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Salitre. (f. 30/32 dos autos do Processo 1/2015)

Não obstante, em sua segunda reunião, datada de 15/04/2015, a despeito do parecer pelo reconhecimento do conflito, a CTIL deliberou, por unanimidade, em sentido diverso, não reconhecendo o conflito, conforme contido na memória da reunião:

O Coordenador Roberto Farias pergunta se o novo projeto já está implantado e, diante da resposta negativa do relator, opina que o conflito não está caracterizado, pois o projeto pode ou não vir a causar conflito. Após discussão da matéria, conclui-se pela inadmissibilidade do conflito e que a CTIL deve recomendar ao CBHSF que acompanhe a evolução do projeto do Canal do Sertão Baiano.

ENCAMINHAMENTO:

A CTIL conclui pela inadmissibilidade do conflito e recomenda ao CBHSF que acompanhe a evolução do projeto do Canal do Sertão Baiano. (f. 33/38)

Registre-se que o despacho de f. 39, do coordenador da CTIL, demonstra que o CBH havia apresentado documentos para instrução dos autos, na forma da solicitação formalizada no Ofício CBHSF nº 040/2015 (f. 29), bem como que a votação foi unânime, indicando que o Relator alterou a posição exposta no Parecer de 17/03/2015 (f. 30/32 dos autos).

Outrossim, não há nos autos notícia de interposição de recurso por parte do CBH suscitante.

Finalmente, em 17/06/2015, em atendimento à recomendação da CTIL, o Secretário do CBHSF despachou o arquivamento dos autos do processo (f. 44 dos autos).

#### 6.2.3.3.2 Reflexões sobre o método e a atividade do CBHSF no tratamento do conflito e sobre os resultados alcançados no Processo 1/2015

Embora este conflito diga respeito a um projeto de transposição das águas do rio São Francisco, situação semelhante à tratada nos autos do Processo 1/2004, instaurado a propósito do PISF, o desfecho foi pela inadmissibilidade, considerando que o projeto em questão não estava implantado.

A decisão pela inadmissibilidade do caso tem seu núcleo na compreensão do conceito de conflito relacionado com os recursos hídricos e se mostrou incompatível com o tratamento precoce de conflitos e com a percepção da existência de conflitos potenciais e futuros, que também podem (e devem) ser tratados administrativamente pelos CBH (conforme visto nos itens 2.2.2, 2.2.11.3 e 4.9), inclusive com a utilização de métodos autocompositivos, circunstância que havia sido referida no parecer do Relator dos autos do Processo 1/2015 (f. 30/37).

Considere-se, ainda, o fato de que o único precedente no CBHSF sobre a admissão de um conflito hídrico versando sobre a transposição de água da Bacia do rio São Francisco para bacias externas era o do PISF (autos do Processo 1/2004), retratando uma situação na qual o projeto também não estava implantado, o que não impediu que o conflito fosse admitido e processado pelo comitê.

Sabe-se que a observância dos precedentes, sem prejuízo da possibilidade de decidir de modo diverso, desde que fundamentadamente, é uma manifestação da segurança jurídica, que, no caso da Administração Pública permite o estabelecimento de padrões decisórios e proíbe que essa mesma Administração atue, sem critério, contra esse padrão (HEINEN, 2021, p. 151). A propósito, dispõe a LINDB que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas (art. 30).

Neste contexto, seja por adotar uma concepção restritiva de conflito hídrico, excludente da possibilidade de tratamento dos conflitos potenciais e futuros, seja por contrariar o único precedente firmado no âmbito do comitê, sem que fossem estabelecidas razões para uma decisão em sentido diverso, ou seja, uma distinção entre os dois casos, é de se concluir que a decisão da CTIL se revelou desacertada e injusta.

### 6.3 PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA TRAMITANDO SOBRE O TRATAMENTO ADMINISTRATIVO DOS CONFLITOS HÍDRICOS - PERSPECTIVAS DE RETROCESSOS.

Conforme visto ao longo do trabalho, a concepção do SINGREH, tal como proposta pela Lei 9.433/1997, está muito distante da realidade até aqui implementada.

Estruturas básicas, como os CBH e as Agências de Água, ainda não estão operando de forma regular. Basta dizer que estas últimas sequer foram instituídas, sendo sua ausência parcialmente suprida pelas entidades delegatárias (vide item 3.4.5).

Embora a doutrina especializada mostre-se, em boa parte, simpática ao ideário da PNRH, o desenho institucional do SINGREH e sua atuação no tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos não está a salvo de críticas, mormente em razão da incontestável ineficiência, seja em razão da sua não implementação, com muitas estruturas

operando precariamente, seja pela necessidade de melhorias em seu desenho normativo, que pode ser aperfeiçoado para compatibilizar o sistema aos fundamentos e objetivos da PNRH.

Não obstante, Projetos de Lei (PL) tramitando no Congresso Nacional indicam que, longe da viabilização de meios para o incremento da atuação dos CBH, há possibilidade de significativos retrocessos para o gerenciamento dos conflitos hídricos, ao menos se se considerar a ideia de gestão por bacia hidrográfica e a cargo dos comitês de bacia.

Por exemplo, citando as secas e estiagens prolongadas nas bacias do rio São Francisco e na Região Metropolitana de São Paulo, e sob o pretexto de “alocação eficiente” dos recursos hídricos em atividades que gerem mais emprego e renda, otimizando benefícios socioambientais e econômicos, o PL 495/2017, de autoria do Senador pelo Ceará Tasso Jereissati, do Partido da Social Democracia Brasileira, busca introduzir os chamados “mercados de água” entre os instrumentos da PNRH. Consta da justificativa do PL:

(...) no caso da bacia hidrográfica do rio São Francisco, os fruticultores poderiam comprar direitos de uso de água de agricultores com ineficientes sistemas de irrigação ou de piscicultores. Ainda, o prestador do serviço de abastecimento de água potável na bacia do São Francisco poderia comprar os direitos de uso de água de agroindústrias. A geração hidrelétrica, como uso não consuntivo, poderia ter distintas regras para negociação, por exemplo, um grupo de usuários poderia negociar um aumento ou diminuição da vazão de descarga de uma usina hidrelétrica para suprir a demanda de água desses em determinado período.

(...)

(...) O uso múltiplo em situações normais deve ser priorizado, contudo, em situações de escassez hídrica, não faz sentido sustentar a todo custo os usos múltiplos para manter a utilização de água por usuários que apresentem baixíssima eficiência na utilização da água em suas atividades produtivas.

Nos termos do aludido PL, os mercados de água seriam previstos para funcionar especialmente em áreas com alta incidência de conflitos hídricos, autorizando que as prioridades de uso definidas pelos CBH nos planos de recursos hídricos possam ser afastadas quando implantado o mercado de água em determinada bacia hidrográfica, com efeito direto sobre as outorgas, já que elas são atualmente vinculadas ao planejamento. Na prática, suprime uma das poucas possibilidades expressas nas Lei 9.433/1997 de atuação dos CBH sobre os conflitos hídricos, através dos planos de recursos hídricos e das diretrizes para as outorgas.

Em outro PL, de n. 547/2020, capitaneado pelo Deputado Federal por Minas Gerais Odair Cunha, do Partido dos Trabalhadores, a proposta é alterar a Lei 9.433/1997 para criar o que denomina “comitê gestor de reservatório de usinas hidrelétricas”, como mais um integrante do SINGREH, conferindo-lhe competência para arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados com os recursos hídricos dos reservatórios de usinas hidrelétricas,

definir a cota mínima de operação destes reservatórios, aprovar Planos de Recursos Hídricos dos Reservatórios, entre outras.

Na justificativa que instrui o PL, o Deputado Odair e os demais signatários informam que:

Este projeto visa fundamentalmente buscar uma solução definitiva para o problema sistêmico da baixa dos reservatórios de hidrelétricas e com isso acabar com o sofrimento das populações dos municípios lindeiros desses lagos e represas.

(...)

Não é justo impor à população de maneira cíclica um sofrimento psicológico e danos sócio-econômicos ao ser atingida por grandes variações do nível do lago. Antes porque não existia e depois por sua variação de tempos em tempos. Não é justo que sempre a mesma população arque com os custos da falta de investimento na diversificação da matriz energética do nosso país.

Não podemos admitir que o planejamento do uso do reservatório se dê sem levar em conta a sua população lindeira. Há que se ter previsibilidade de longo prazo no despacho de geração de energia elétrica por parte do Operador Nacional do Sistema. É necessário um mecanismo duradouro que garanta previsibilidade no uso múltiplo das águas.

É verdade que a baixa que estamos a assistir em nosso Lago de Furnas e de Peixoto, como bons exemplos, não é um fato exclusivo de agora, ocorreu em outros momentos da história e é exatamente por isso que defendemos a criação de um mecanismo que garanta controle social do nível do reservatório, viabilizando o uso das águas para o CONSUMO HUMANO, para GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, para a AGROPECUÁRIA, para o TURISMO e para a AQUICULTURA.

O que submetemos aos nobres pares é a criação do COMITÊ GESTOR DOS RESERVATÓRIOS. Esse colegiado seria PARITÁRIO, com representantes da sociedade civil do entorno do reservatório e com representantes dos governos dos municípios, do estado e da União.

Este comitê seria responsável por elaborar e aprovar um PLANO DE MANEJO para o uso do reservatório:

- 1) que garanta o USO MÚLTIPLO DAS ÁGUAS;
- 2) que tenha duração correspondente ao período de concessão do empreendimento hidrelétrico;
- 3) que estabeleça a cota mínima necessária naquele reservatório;
- 4) que Operador Nacional do Sistema seja obrigado a atender às recomendações expressas nesse plano de manejo.

Com essa proposta encontraremos uma solução definitiva para os reservatórios de Furnas e Peixoto, bem como, para todos os reservatórios de energia elétrica do país evitando assim o sofrimento cíclico pelo qual todas as regiões lindeiras são submetidas de maneira recorrente

Na prática, acaso adotadas as modificações normativas propostas nesse PL, os conflitos envolvendo a operação de reservatórios de usinas hidrelétricas ficarão excluídos da atuação dos CBH, proposta que se distancia dos ideais de uma gestão integrada dos recursos hídricos a partir de um colegiado que represente a bacia hidrográfica, fazendo ressurgir na legislação um regime especial para as questões hidrelétricas.

Em outra iniciativa que tramita no Congresso Nacional, o PL 4.546/2021, desta feita sob o patrocínio do Governo Federal, visa à instituição de uma Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, bem como altera as Lei 9.433/1997 e 9.984/2000.

De plano, há que se pontuar que o referido PL foi enviado à Câmara dos Deputados sem prévia discussão com a sociedade ou no âmbito do SINGREH, via Conselhos de Recursos Hídricos e CBH, contendo várias desconformidades formais e materiais (OGA, 2022), desrespeitando, inclusive, a competência do CNRH de analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos.

Embora declare, entre suas justificativas, o intuito de fortalecer os mecanismos de gestão elencados na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o PL 4546/2021 apresenta uma política inteiramente nova, que coexistiria com a PNRH, mas inserindo várias alterações no gerenciamento dos recursos hídricos, entre as quais a possibilidade de implementação de cobrança pelo uso dos recursos hídricos em bacias nas quais não haja CBH e as agências de águas, o que acaba corroborando a ideia de que as estruturas do SINGREH seriam facultativas.

A propósito, Nota Técnica emitida pelo Observatório das Águas em fevereiro deste ano (de 2022) destacou que o Projeto de Lei:

- NÃO TRATA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS
- NÃO TRATA DE SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA quando fala de infraestrutura hídrica, limita-se apenas a realização de obras convencionais, reconhecidamente insuficientes para garantir segurança hídrica. É preciso investir em soluções baseadas na natureza.
- Visa PRIVATIZAR O USO DA ÁGUA
- NÃO PROMOVE A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS COM A GESTÃO AMBIENTAL
- CENTRALIZA A GESTÃO DA ÁGUA
- INVIABILIZA O FUNCIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS, ao inserir a CESSÃO ONEROSA de forma equivocada e arbitrária
- ENFRAQUECE OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS E OS CONSELHOS DE RECURSOS HÍDRICOS
- Limita INFRAESTRUTURA HÍDRICA A OBRAS
- Reduz o PLANEJAMENTO e trata APENAS DA CONCESSÃO DE SERVIÇOS.
- DESVIRTUA E DESCONFIGURA A OUTORGA DE USO DA ÁGUA

Especificamente quanto aos conflitos hídricos, a disciplina proposta pelo PL estabelece que entidades reguladoras, definidas pelos titulares dos serviços hídricos decorrentes de suas infraestruturas hídricas (União, Estados, Municípios ou cessionários desses serviços), terão o dever de prevenir e mediar conflitos entre prestador do serviço hídrico e usuário, mais uma solução que enfraquece a ideia do CBH como o mecanismo administrativo para o tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Como se faz sentir, as iniciativas em curso têm em comum o fato de ignorarem a atuação de CBH, distanciando-se dos fundamentos da PNRH, de gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica, descentralizada e participativa.

## 7 CONCLUSÕES

Ao longo do trabalho, foi possível analisar e refletir criticamente sobre o tratamento dos conflitos relacionados com os recursos hídricos no SINGREH, seus fundamentos, diretrizes, instrumentos e composição, perquirindo-se sobre se o sistema corresponde a um mecanismo adequado ao gerenciamento desses conflitos, notadamente no âmbito dos CBH, objetivo principal do trabalho.

A partir de uma teoria geral do conflito e de categorias aplicáveis aos conflitos hídricos e reconhecidas pela doutrina especializada, buscou-se identificar, classificar e definir os conflitos hídricos, enquanto espécie dos conflitos socioambientais, cuja compreensão interdisciplinar perpassa várias racionalidades (tecnocientífica, mercantil, político-administrativa, ecológica, sociopolítica etc.) e abordagens científicas (antropocêntrica, biocêntrica e ecocêntrica) (vide item 2 e subitens).

Para fins de seu tratamento administrativo, o conflito relacionado com os recursos hídricos foi então conceituado como uma relação de interdependência entre dois ou mais sujeitos, passível de gerenciamento pelos órgãos do SINGREH e mediante o manejo dos instrumentos da PNRH, na qual pelo menos um daqueles percebe que seus objetivos a propósito de qualquer um dos aspectos relacionados com os recursos hídricos é incompatível com os interesses do outro (ou dos outros).

Sem prejuízo, também foi possível constatar que a abrangência da noção de conflito relacionado com os recursos hídricos não traduz um conceito pacífico, notadamente no âmbito do SINGREH, por vezes prevalecendo uma concepção restritiva do seu objeto – confinando-o à ideia de “conflito pela água”, que não encerra todas as possibilidades de conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Assim, sob a perspectiva objetiva, afóra os conflitos relacionados à quantidade de água disponível, haveria subestimação das situações que envolvem a qualidade da água, bem como de inúmeros outros aspectos (políticos, a exemplo dos que dizem respeito à governança, sociais, culturais etc.), apequenando a aptidão do SINGREH de dirimir conflitos hídricos.



Outro modo de limitar o reconhecimento dos conflitos hídricos foi identificado nas situações nas quais são desconsiderados os conflitos potenciais, embora esses estejam expressamente referidos na Lei dos Recursos Hídricos (inc. III do art. 7º da Lei).

Já sob o enfoque subjetivo, a limitação foi notada nos casos em que somente foram considerados os conflitos entre usuários, abordagem estritamente utilitarista, que impediria a possibilidade de terceiros não usuários suscitarem conflitos hídricos (entidades da sociedade civil, p. ex.) ou de neles estarem implicados (p. ex., em conflitos envolvendo órgãos do Poder Público), sujeitando-se às deliberações do SINGREH, além de impedir sequer seja cogitada a hipótese de tratamento dos conflitos hídricos a partir de abordagens biocêntricas e ecocêntricas, nas quais os animais não humanos e/ou a Natureza poderiam figurar como sujeitos de direitos.

As variações de abordagens restritivas do que venha a ser um conflito relacionado com os recursos hídricos foi constatada em textos normativos – a exemplo da Resolução CNRH 5/2000, que menciona “conflitos entre usos e usuários” e do Decreto Estadual de Minas Gerais Decreto Estadual 47.705/2019, que identifica o conflito a partir da indisponibilidade hídrica, considerando as vazões outorgadas, ou seja, considerando a quantidade de água supostamente disponível – limitação que se distancia da abertura propiciada pela Lei 9.433/1997, que adotou um conceito amplo: “conflitos relacionados com os recursos hídricos”.

Posições restritivas também foram encontradas em manifestações de órgãos da Administração Pública direta, a exemplo da veiculada pela ANA nos autos do Processo CBHSF 1/2004 (item 6.2.3.1), sobre a transposição do rio São Francisco, quando postulou sua exclusão do processo, com o argumento de não reconhecimento de conflitos envolvendo não usuários.

Demais disso, em outro exemplo de uma abordagem restritiva, o CBHSF resolveu não conhecer um conflito potencial, conforme exposto nos autos do Processo CBHSF 1/2015 (item 6.2.3.3), entendendo que o projeto de transposição em debate ainda não havia sido implementado, com isso desconsiderando o único precedente até então firmado no próprio Comitê, além de contrariar a letra do inc. III do art. 7º da Lei 9.433/1997, que trata dos conflitos potenciais, e de injustificadamente afastar a incidência dos princípios da prevenção e da precaução.

Também foi verificado que, por vezes, os chamados conflitos endógenos – versando sobre a estrutura e operação do SINGREH, como sucedeu com a instituição da cobrança em alguns CBH – acabaram demandando mais energia e esforços que os conflitos exógenos (vide item 2.2.11.3.1), sendo este um indício de distúrbio no funcionamento do sistema, cujo objetivo

é dirimir conflitos hídricos (notadamente os exógenos ao sistema) e não funcionar como um polo gerador de conflitos.

A partir daí, perseguiu-se o segundo objetivo específico da pesquisa, visando à identificação, descrição e análise dos princípios, normas, mecanismos, instrumentos e técnicas disponíveis para o tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito do SINGREH, com suas características, fundamentos, limites e condições, mediante exame da estrutura do SINGREH e dos instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos, bem como de suas aplicações no tratamento dos conflitos (a partir do item 3).

Considerando o tratamento dos conflitos hídricos, constatou-se que, embora a Lei 9.433/1997 haja utilizado o verbo “arbitrar”, a atividade administrativa do SINGREH não corresponde especificamente à utilização deste método de tratamento dos conflitos, mas de um conjunto variado de mecanismos, cuja aplicação pode se dar de forma combinada ou alternando abordagens diametralmente opostas, como a autocompositiva (a exemplo da conciliação e da mediação) e a heterocompositiva (mediante deliberação do CBH), conforme as circunstâncias de cada caso, desde que observados determinados princípios reitores, a exemplo da natureza pública da água, do seu uso múltiplo, da existência de usos prioritários e da participação social, entre outros preceitos, examinados no item 4 e seguintes.

O terceiro objetivo específico da pesquisa consistiu na descrição do atual estágio de implementação da estrutura e instrumentos de tratamento dos conflitos relacionados aos recursos hídricos no âmbito dos CBH interestaduais, sendo perseguido no tópico 6, quando foi constatada a atuação deficitária dos comitês no gerenciamento dos conflitos hídricos, bem como que dedicam a maior parte dos seus esforços à missão de existirem e se organizarem, implementando suas estruturas básicas.

Este quadro de inconsistência no tratamento dos conflitos hídricos veio à tona através da mensuração quantitativa da atividade dos CBH interestaduais, que revelou um número reduzido de deliberações sobre o tema, mormente se comparado com a profusão de atos versando sobre a estruturação do SINGREH, com foco no debate de questões relacionadas aos recursos hídricos (conforme item 6.1.1).

Adicione-se que sequer há CBH em todas as bacias federais. E, ainda que seja certa a existência de muitos CBH em bacias estaduais, em graus variados de implementação, também foi possível concluir que uma boa parte do sistema não está funcionando satisfatoriamente, ao menos no que diz respeito ao tratamento dos conflitos hídricos.

Ainda no início da pesquisa, apurou-se que, entre os dez CBH interestaduais, somente o CBHSF mantinha informações acessíveis ao público na internet sobre os conflitos hídricos nos quais havia atuado, a exemplo do inteiro teor dos autos dos respectivos processos administrativos instaurados sobre os conflitos hídricos.

O estudo da experiência do CBHSF no tratamento dos conflitos hídricos, quarto objetivo específico da pesquisa, demonstrou que sua atuação ainda é esporádica, processando-se em uma ínfima quantidade de casos e, portanto, deficitária, não se mostrando capaz de tratar adequadamente os conflitos hídricos.

Quantitativamente, foram poucos os processos iniciados e encerrados pelo CBHSF e, qualitativamente, constatou-se que nestes poucos casos não foi possível observar todas as regras que regem o tratamento dos conflitos hídricos, a exemplo das garantias constitucionais relacionadas ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa e à razoável duração do processo, pois atos procedimentais demoraram mais tempo que o desejável para serem realizados (vide o Processo 1/2004, item 6.2.3.1) ou não foram praticados.

Assim, pessoas que deviam participar dos processos foram ignoradas, não sendo intimadas sobre os fatos (p. ex.: a União, nos autos 1/2004, e vários suscitantes, nos autos 1/2014, examinado no item 6.2.3.2).

Também foi possível verificar que, a despeito de uma sofisticada constelação de princípios aplicáveis ao tratamento dos conflitos hídricos, não foi considerada a adoção de provimentos provisórios envolvendo a suspensão de outorgas, mesmo ante requerimentos formulados pelos interessados nos referidos autos, fato que certamente prejudicou o resultado útil do processo e, por consequência, o tratamento dos conflitos, comprometendo a atuação do comitê.

Mecanismos para o tratamento adequado dos conflitos, como métodos autocompositivos (p. ex.: conciliação e mediação), não foram utilizados, a tempo e modo (vide Processos 1/2004 e 1/2014, itens 6.2.3.1.4 e 6.2.3.2.2, respectivamente).

Além disto, o exame da legislação, da literatura especializada e dos casos estudados permitiu vislumbrar que o desenho institucional concebido na Lei 9.433/1997 (portanto, normativo) apresenta problemas relevantes, que dificultam o desempenho do poder-dever de tratamento administrativo de conflitos no SINGREH, sobretudo nos CBH.

O primeiro problema do desenho institucional do SINGREH reside na concepção baseada na facultatividade da existência das estruturas do sistema, que admite bacias hidrográficas sem CBH e comitês operando sem estruturas de apoio, como as Agências de

Água, ou, ainda, sem a implementação dos instrumentos da PNRH, a exemplo da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, situação que é incompatível com o exercício de um poder-dever de agir da Administração de dirimir os conflitos hídricos.

Essa questão está expressamente posta nas normas que tratam da organização e funcionamento do SINGREH, a exemplo: do art. 51 da Lei 9.433/1997, que prevê o regime de delegação das funções de Agências de Água a organizações sem fins lucrativos, enquanto aquelas não forem constituídas; da Resolução CNRH 5/2000, que estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica, cuja criação é pontual, dependendo de justificativa circunstanciada da necessidade e oportunidade da sua criação, inclusive com identificação dos conflitos entre usos e usuários; bem como na Resolução ANA 46/2020, que, ao tratar da alocação de água em um “sistema hídrico crítico”, disciplinando na prática a atuação da agência no tratamento administrativo de conflitos hídricos, contempla a situação de bacias sem CBH, ao dispor que o comitê, “quando houver”, deverá ser convidado para a reunião pública sobre a alocação dos recursos hídricos levada a efeito pela agência.

Obviamente, a falta de CBH aptos ao tratamento de conflitos hídricos em todas as bacias hidrográficas configura ofensa aos princípios da gestão por bacia hidrográfica (art. 1º, V, da Lei 9.433/1997), da gestão descentralizada e participativa (art. 1º, VI), assim como aos princípios constitucionais da isonomia e da justiça (art. 5º da CF), sendo inadmissível conceber a ideia de que o tratamento administrativo dos conflitos hídricos, segundo o devido processo legal, somente estaria disponível e operando em algumas bacias hidrográficas, inexistindo em outras.

Essa realidade caótica compromete até mesmo a ideia de sistema nacional apto ao tratamento administrativo dos conflitos hídricos, já que qualquer sistema deve expressar um todo integrado, que exiba ordem, padrão e propósito, com alguma constância ao longo do tempo (SKYTTNER, 1996, p. 35).

Além disto, a Lei de Recursos Hídricos não contém uma definição clara sobre os poderes conferidos aos CBH, a exemplo da atuação no ciclo completo de polícia administrativa, tampouco sobre a possibilidade dos CBH manejarem os instrumentos da PNRH para a efetivação das suas deliberações, cuja executoriedade parece estar concentrada nos órgãos da Administração Pública direta, conduzindo, na prática, a uma considerável limitação à descentralização, preconizada como um fundamento da PNRH, e ao enfraquecimento da participação social nas deliberações sobre o gerenciamento dos recursos hídricos.

Assim, há a possibilidade dos CBH serem solenemente ignorados, como implicitamente admitido pelo procedimento instituído para a alocação de água pela Resolução da ANA n. 46, de 26 de outubro de 2020, que permite à Diretoria Colegiada da ANA, a qualquer tempo, avocar para sua análise e decisão a alocação de recursos hídricos em um “sistema hídrico”, quando seus respectivos corpos hídricos não sejam capazes de atender a totalidade das demandas a ele associadas.

A propósito, foi o que sucedeu no caso do PISF (item 6.2.3.1), no qual a decisão sobre os aspectos do gerenciamento dos recursos hídricos, objeto de conflito hídrico, coube ao CNRH, órgão máximo do SINGREH, que, não obstante, não atuou regularmente no exercício de sua competência recursal, configurando flagrante supressão da primeira instância administrativa.

Muito além do problema pontual constatado no caso concreto estudado, também ficou evidenciado que, embora admita algum grau de participação da sociedade civil, o CNRH não observa a paridade entre ela, usuários e Poder Público, sujeitando-se aos desígnios deste último, em descompasso, mais uma vez, com o fundamento de uma gestão descentralizada e participativa.

Com efeito, a estrutura, composição e funcionamento do CNRH, objeto de disciplina do Decreto Federal 10.000/2019 evidenciaram que a palavra final das questões ali postas está a cargo do Poder Público, via Administração Pública direta (ou seja, em sua versão centralizadora), que detém o maior número de assentos, seguida pelos grandes usuários, que superam em número os representantes da sociedade civil, fragilizando o fundamento de participação na PNRH e no SINGREH, já que a maior parte das deliberações adotadas pelos CBH no gerenciamento dos conflitos hídricos poderão, afinal, convergir para essa instância menos participativa.

Da mesma forma, a competência conferida ao CNRH para aprovação de projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados (art. 35, III, da Lei 9.433/1997), revelou-se contraditória com o fundamento de gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica (art. 1º, V, da Lei) e com o mecanismo de tratamento dos conflitos hídricos (art. 32, II, da Lei), sendo questionável o fato do CNRH cumular competências para aprovar projetos e, ao mesmo tempo, funcionar como última instância de revisão das deliberações administrativas sobre conflitos versando sobre os projetos que aprovou.

Em qualquer uma das situações nas quais não é possível levar a efeito o tratamento administrativo e adequado dos conflitos hídricos, o resultado é o descrédito do SINGREH,

enquanto uma estrutura-processo que deveria estar habilitada a lidar com os referidos conflitos, fazendo com que a utilização do sistema seja preterida, ante outras opções eventualmente disponíveis (inclusive a via judicial).

A propósito, foi possível verificar em todos os três procedimentos examinados do CBHSF que estavam concluídos, que, após algum tempo de tramitação, os suscitantes simplesmente pararam de interagir na esfera administrativa, deixando de formular requerimentos nos autos, que passaram a tramitar apenas sob o impulso oficial do comitê.

Outro indício da desconsideração do SINGREH como o mecanismo adequado ao tratamento dos conflitos pode ser deduzido do fato de que em nenhum dos casos examinados houve recurso por parte dos suscitantes.

No primeiro caso, dos autos 1/2004, após muitos anos de tramitação sem nenhum requerimento dos suscitantes, o procedimento foi encerrado, em um contexto no qual a instância revisora – CNRH – já havia proferido juízo de aprovação quanto ao projeto de transposição.

Mas também nos dois outros casos examinados – autos 1/2014 (caso da navegação no baixo São Francisco) e 1/2015 (caso do canal do sertão baiano), a despeito do aparente descontentamento dos suscitantes com a forma como os conflitos foram tratados no âmbito do CBH, também não houve recurso das decisões proferidas.

Assim, envolvidos no conflito, organizações da sociedade civil, entre outros, podem passar a desconsiderar o sistema como um mecanismo apto a dirimir os conflitos hídricos de forma participativa e descentralizada. Sobretudo as organizações sociais podem optar por dedicar seus esforços e recursos (muitas vezes parcos) em outras alternativas e atividades, inclusive em uma escolha pragmática pela não participação, como manifestação de resistência, para não legitimar as ações do Poder Público e/ou interesses de grupos econômicos (EMPINOTTI, 2011, p. 206).

Assim, passados mais de 25 anos desde a edição da Lei 9.433/1997 e 30 anos da formulação constitucional do SINGREH, ele permanece funcionando precariamente quanto ao objetivo de tratar os conflitos relacionados aos recursos hídricos, enfrentando enormes dificuldades para implementação das suas estruturas básicas.

Desta forma, não restou confirmada a hipótese inicialmente aventada, quando da concepção da pesquisa, segundo a qual o SINGREH corresponderia a um meio adequado ao tratamento administrativo dos conflitos relacionados com os recursos hídricos.

A despeito de todo o esforço e trabalho realizado pelos CBH e do inegável potencial do sistema para lidar com os conflitos hídricos, considerando seus princípios e a possibilidade da atuação participativa e especializada, ele demanda investimentos para sua plena implementação, com custeio de suas atividades pelos órgãos gestores dos recursos hídricos visando à instalação de CBH e agências de água (ou entidades delegatárias) em todas as bacias hidrográficas, considerando seu dever de gerenciar administrativamente os conflitos hídricos (poder-dever), até que possua todos os seus instrumentos operando de forma regular.

Também se faz necessária maior participação no âmbito do CNRH, supressão da sua competência para aprovação de projetos, explicitação da possibilidade de atuação dos CBH em todo o espectro do ciclo de poder de polícia administrativa, principalmente quanto à utilização de provimentos provisórios e cautelares, bem como dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos, notadamente a suspensão das outorgas, permitindo-se a utilização combinada destes instrumentos pelos CBH.

Ou seja, uma das vias para o aperfeiçoamento do desenho institucional do SINGREH para o gerenciamento dos conflitos hídricos requer alteração na legislação nacional.

Não obstante, conforme visto no item 6.3, as atuais perspectivas de alteração legislativa não estão conforme os fundamentos da PNRH, tampouco abordam as questões e dificuldades levantadas na doutrina especializada. Pelo contrário, os PLs em tramitação têm o potencial de minar, ainda mais, o tratamento dos conflitos a partir dos CBH e por bacia hidrográfica, consagrando o cenário de ausência de CBH nas bacias brasileiras, podendo dificultar ou comprometer totalmente a gestão participativa e descentralizada.

Sem embargo, também é possível implementar várias melhorias no gerenciamento dos conflitos hídricos sem alteração normativa ou mediante alterações infralegais, via deliberações dos próprios CBH, a exemplo da imediata adoção dos métodos autocompositivos dos conflitos hídricos, simplificação dos procedimentos, boas práticas no processamento dos casos e incremento da atividade decisória sobre conflitos, em quantidade e qualidade.

Embora a atividade de “arbitrar” administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos no SINGREH – e, em particular, no âmbito dos CBH – haja recebido um tratamento lacônico pela Lei 9.433/1997 e, até certo ponto, ambíguo – sobretudo em razão da concentração de algumas modalidades da atividade de polícia administrativa nos órgãos dos poderes públicos, a reclamar o aperfeiçoamento do seu desenho institucional – é de se considerar, conforme conceito normativo básico contido no parágrafo único do art. 78 do CTN, que o exercício do poder de polícia administrativa desenvolve-se regularmente em meio à

discricionarieidade, caracterizando-se por um certo caráter inespecífico ou indefinido, por vezes recorrendo a expressões gerais, como *ordem pública*, na tradição francesa, ou *perigo público*, na tradição alemã, conforme pontuado por Binenbojm (2016, p. 23), comportando diferentes escolhas, quanto ao tempo, modo e conteúdo, de modo a deixar aberta à Administração um espectro amplo de ação.

Neste contexto, está aberto o espaço para deliberações dos CBH no tratamento adequado e criativo dos conflitos hídricos, inclusive versando sobre a aplicação dos instrumentos da PNRH.

Além das possibilidades no campo da autocomposição, ao lançarem mão de instrumentos da PNRH, a exemplo das outorgas e do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, os CBH têm potencial para a emissão de deliberações qualitativamente superiores às que podem ser produzidas em outras esferas de tratamento de conflitos, a exemplo da judicial, com todas as vantagens ínsitas à atividade administrativa, e exemplo da autoexecutoriedade.

E, como as questões que envolvem a discricionarieidade, relativas ao mérito do ato administrativo, não admitem, via de regra, revisão pelo Judiciário (adstrito à análise dos requisitos legais de legalidade), a atividade de gerenciamento de conflitos pode ser um importante elemento para a efetivação da ordem democrática na gestão dos recursos hídricos e para o fortalecimento e vivificação dos fundamentos da PNRH, sobretudo da descentralização, da participação social e da gestão por bacia hidrográfica.

Mas somente o incremento quantitativo da atividade de tratamento dos conflitos hídricos no âmbito dos CBH levará ao efetivo aperfeiçoamento do SINGREH e da qualidade das suas deliberações, explorando suas possibilidades, formando precedentes administrativos e evidenciando os seus limites de atuação.



## REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 99–124, dez. 2005.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política de águas do Brasil**. Tradução: Maria Lúcia De Oliveira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.
- AB’SÁBER, A. A transposição de águas do São Francisco: análise crítica. **Revista USP**, v. n.70, p. 6–13, ago. 2006.
- ACOSTA, A. Los Derechos de la Naturaleza: Una lectura sobre el derecho a la existencia. In: ACOSTA, A.; MARTÍNEZ, E. (Eds.). **Naturaleza con derechos: de la filosofía a la política**. 1. ed. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2011. p. 317–368.
- ACOSTA, A.; ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (EDS.). **Agua: un derecho humano fundamental**. 1ª ed. Quito: Ediciones Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana, 2010.
- ACOSTA, A.; MARTÍNEZ, E. (EDS.). **Naturaleza con derechos: de la filosofía a la política**. 1. ed. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2011.
- ACSELRAD, H. (ED.). As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004a. p. 9–20.
- ACSELRAD, H. (ED.). Conflitos Ambientais – a atualidade do objeto. In: **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004b. p. 6–8.
- ACSELRAD, H. (ED.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004c.
- AGÊNCIA SENADO. **Senado do Império estudou transposição do Rio São Francisco**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/06/05/senado-do-imperio-estudou-transposicao-do-rio-sao-francisco>>. Acesso em: 14 out. 2021.
- ALBUQUERQUE, A. M. DE. **Diagnóstico físico conservacionista como subsídio para o manejo e recuperação de áreas degradadas na bacia hidrográfica do médio curso do rio Jaguaribe (CE) - Brasil**. Dissertação de Mestrado—Fortaleza/CE: Universidade Federal do Ceará, 2021.
- ALMEIDA, R. DE. Estudo de Caso: foco temático e diversidade metodológica. In: **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. [s.l.] Sesc São Paulo / CEBRAP, 2016. p. 60–72.
- AL-SAIDI, M. Conflicts and security in integrated water resources management. **Environmental Science & Policy**, v. 73, p. 38–44, 1 jul. 2017.

ALVES, W. A. **Princípios da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: J. de Oliveira, 2005.

AMES, J. L. UMA TEORIA DO CONFLITO: MAQUIAVEL E MARX. **Educere Et Educare**, v. 3, n. 6, p. 55–66, 2008.

AMORIM, A. L. DE et al. Conflitos em bacias hidrográficas compartilhadas: o caso da bacia do rio Piranhas-Açu/PB-RN. **RBRH**, v. 21, n. 1, p. 36–45, mar. 2016.

ANA, A. N. DE Á. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011. v. 1

ANA, A. N. DE Á. **Relatório final do 8º Fórum Mundial da Água**. Brasília, DF: ANA, 2018. Disponível em: <[https://8forum.ana.gov.br/principais-documentos/relatorio\\_forum\\_ana\\_pt\\_en\\_final\\_web.pdf](https://8forum.ana.gov.br/principais-documentos/relatorio_forum_ana_pt_en_final_web.pdf)>.

ANASTÁCIO, R. F. Instrumentos de gestão integrada do território. In: **Gestão Integrada do Território: Economia, sociedade, ambiente e cultura**. Rio de Janeiro: IBIO, 2012. p. 241–252.

ANDRADE, R. C. **A superação do paradigma clássico da solução de conflito em direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ANDREOZZI, S. L. A ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ INTERESTADUAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARANAÍBA. **Revista GeoAmazônia**, v. 3, n. 06, p. 143–150, 12 abr. 2016.

ANTAS JR., R. M. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. 1. ed. São Paulo: FAPESP : Associação Editorial Humanitas, 2005.

ANTUNES, P. DE B. **Direito ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARAÚJO, A. R.; BARBOSA, E. M. A relação entre a negociação sociotécnica e a gestão democrático-participativa da Lei n. 9.433/97 à luz do direito constitucional à informação. In: **PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. v. 2.

ARLÉ, D. DE G. G. **Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

ARTAXO, P. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? **Revista USP**, n. 103, p. 13, 22 nov. 2014.

**Ásia. Agora, foram os rios Ganges e Yamuna a conseguir os direitos de um ser humano**. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/03/21/mundo/noticia/foi-a-vez-dos-rios-ganges-e-yamuna-conseguirem-os-direitos-de-um-ser-humano-1765964>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

- AYALA, P. DE A. Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na Constituição brasileira. In: **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BALDISSERA, D. J.; IOCOHAMA, C. H. A (IM)POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DO JUIZ NA MEDIAÇÃO. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 4, n. 2, p. 49–67, 20 dez. 2018.
- BALL, P. Water and life: Seeking the solution. **Nature**, v. 436, n. 7054, p. 1084–1085, 25 ago. 2005.
- BANO, I.; ARSHAD, M. Climatic Changes Impact on Water Availability. In: ARSHAD, M. (Ed.). **Perspectives on Water Usage for Biofuels Production: Aquatic Contamination and Climate Change**. Cham: Springer International Publishing, 2018. p. 39–54.
- BARBOSA, F. D. **Comitês de Bacias Hidrográficas, representação e participação: desafios e possibilidades à gestão da água e dos recursos hídricos no Brasil**. São Carlos, SP: UFSCar, 9 maio 2019.
- BARBOSA, M. N.; HERMS, F. W. AS ENTIDADES DELEGATÁRIAS E A COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS: A OBRIGATORIEDADE DO REPASSE ÀS ENTIDADES DELEGATÁRIAS E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 1, p. 342–365, 31 jan. 2017.
- BARLOW, M. **Água pacto azul: a crise global da água e a batalha pelo controle da água potável no mundo**. São Paulo: M. Books, 2009.
- BARLOW, M. **Água - Futuro Azul. Como proteger a água para o futuro das pessoas e do planeta para sempre**. Tradução: Jorge Ritter. São Paulo: M.Books do Brasil Editora Ltda., 2015.
- BARRAQUÉ, B. **As políticas da água na Europa**. Tradução: Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- BARRAQUÉ, B. As agências francesas de água têm 50 anos: lições a tirar dessa experiência controversa. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 20, n. 2, dez. 2013.
- BARROS, F. G. N.; AMIN, M. M. Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 1, 14 fev. 2008.
- BARROS, W. P. **A água na visão do direito**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2005.
- BARROSO, L. R. Apontamentos sobre as Agências Reguladoras. In: **Agências reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 109–131.
- BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

- BARTH, F. T. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. In: **Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras Editora, 1999. p. 565–599.
- BECKER, H. S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo (SP): Hucitec, 1999.
- BENJAMIN, A. H. O regime brasileiro de unidades de conservação. **Revista de Direito Ambiental**, v. 6, n. 21, p. 27–56, mar. 2001.
- BENJAMIN, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BENJAMIN, A. H. DE V. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. **Informativo jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva / Superior Tribunal de Justiça (STJ)**, v. 19, n. 1, p. 37–80, jun. 2008.
- BINENBOJM, G. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.
- BOFF, L. **Do iceberg à arca de Noé: o nascimento de uma ética planetária**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- BRANDÃO, J. L. No princípio era a água. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 20, n. 2, dez. 2013.
- BRITO, F. B. DE. **Conflitos pelo acesso e uso da água: integração do rio São Francisco com a Paraíba (eixo leste)**. Tese de Doutorado em Geografia—Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.
- BRUN, A. Gestion de l'eau en France. **Économie rurale**, n. 309, p. 4–8, 15 fev. 2009.
- BRUNI, J. C. A água e a vida. **Tempo Social**, v. 5, p. 53–65, dez. 1993.
- BURNS, R. G. State Law Enforcement. In: **The Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**. [s.l.] John Wiley & Sons, Ltd, 2014. p. 1–3.
- BUTTEL, F. H. A sociologia e o meio ambiente: um caminho tortuoso rumo à ecologia humana. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 1, 1992.
- CAMPOS, J. N. B. A GESTÃO DAS ÁGUAS E O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA. **T&C Amazônia**, v. IV, n. 9, p. 25–31, ago. 2006.
- CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (EDS.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

CAPES, C. DE A. DE P. DE N. S. **Missão e objetivos**. Disponível em: <[https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com\\_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=109](https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=109)>. Acesso em: 3 maio. 2020.

CARNELUTTI, F. **Instituições do processo civil**. Tradução: Adrián Sotero De Witt Batista. Campinas: Servanda, 1999. v. I

CARNELUTTI, F. **Como se faz um processo**. Ipatinga: Ideal Distribuidora de Livros Jurídicos Ltda., 2000.

CARVALHO, D. W. DE. Os Planos Diretores de Bacia Hidrográfica e a irradiação de efeitos sobre instrumentos de ordenação territorial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, 28 nov. 2016.

CARVALHO FILHO, J. DOS S. **Processo administrativo federal: comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999**. 5ª edição revista, ampliada e atualizada até 31.3.2013 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013.

CARVALHO FILHO, J. DOS S. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Grupo Gen - Atlas, 2017.

CASARIN, H. DE C. S.; CASARIN, S. J. **Pesquisa científica: da teoria à prática**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

CASTELLANOS, A. R. M. A indisponibilidade dos direitos fundamentais. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 7, n. 1, p. 249–261, 26 jun. 2019.

CASTRO, C. N. DE. Transposição do Rio São Francisco. <http://www.ipea.gov.br>, jul. 2009.

CASTRO, C. N. DE. Transposição do Rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto. [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br), fev. 2011.

CASTRO, F. DO V. F. DE; ALVARENGA, L. J.; JÚNIOR, A. P. M. A Política Nacional de Recursos Hídricos e a gestão de conflitos em uma nova territorialidade. **Revista Geografias**, p. 37–50, 1 dez. 2005.

CASTRO, J. E. O estudo interdisciplinar dos conflitos pela água no meio urbano: uma contribuição da Sociologia. In: **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 176–201.

CAUBET, C. G. A SITUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (MAIO 2000). In: **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000. p. 171–182.

CAVEDON-CAPEDEVILLE, F. S. Jurisprudência Ecologizada nas Cortes de Direitos Humanos: Contribuições para a Ecologização dos Direitos Humanos. In: LEITE, J. R. M. (Ed.). **A ecologização do direito ambiental vigente: rupturas necessárias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 185–220.

CERINI, S. M. **El poder de la negociación**. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Católica Argentina, 2005.

CHAI, C. G.; BUSSINGUER, E. C. DE A.; SANTOS, R. G. (EDS.). **Mediação e Direitos Humanos**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão, 2014.

CHANYA, A.; PRACHAAK, B.; NGANG, T. K. Conflict Management on Use of Watershed Resources. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, GLOBAL CONFERENCE on LINGUISTICS and FOREIGN LANGUAGE TEACHING (LINELT-2013). v. 136, p. 481–485, 9 jul. 2014.

CINTRA, A. C. DE A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

CISNEROS, B. J. **Aquecimento global vai reduzir a água potável, diz diretora da Unesco - Sustentabilidade**, 3 nov. 2014. Disponível em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,aquecimento-global-vai-reduzir-a-agua-potavel-diz-diretora-da-unesco,1587510>>. Acesso em: 27 fev. 2017

CLETER, H. G. M. A mediação de conflitos: uma nova política pública alternativa e adequada dentro do processo judicial. In: **Solução de conflitos e instituições jurídicas**. Rio de Janeiro: Ágora21, 2018. p. 51–70.

COLOMBO, S. R. B.; FREITAS, V. P. DE. Arbitragem ambiental, condições e limitações para sua utilização no âmbito do direito brasileiro. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 7, n. 2, p. 7–27, 2017.

CONAMA, C. N. DO M. A. **Ações do MMA para as Deliberações da I CNMAMMA**, , set. 2005. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Meio\\_Ambiente/monitoramento\\_deliberacoes\\_1\\_conferencia\\_meio\\_ambiente.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Meio_Ambiente/monitoramento_deliberacoes_1_conferencia_meio_ambiente.pdf)>

CONEJO, J. G. L. A outorga de usos da água como instrumento de gerenciamento dos recursos hídricos. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 2, p. 28–62, 10 maio 1993.

CONJUR. **Crise hídrica fixou limites para desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jan-25/luiz-paulo-fazzio-crise-hidrica-fixou-limites-desenvolvimento>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

COSTA, A. B. (ED.). **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis; Fundação Banco do Brasil, 2013.

COSTA E SILVA, P. **A Nova Face da Justiça. Os Meios Extrajudiciais de Resolução de Controvérsias**. Lisboa: Coimbra Editora, 2009.

CUNHA, L. C. L.; ROSA, F. S. C. DA. A NEGOCIAÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DERIVADOS DE MANIFESTAÇÕES SOCIAIS. In:

**Mediação e Direitos Humanos.** São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão, 2014.

DE CARLI, A. A. Água, um líquido vital em busca de reconhecimento como sujeito de direitos e titular de dignidade. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, v. 39, n. 2, p. 73–92, 31 mar. 2015.

DE CARLI, A. A.; AVZARADEL, P. C. S.; D’ALESSANDRO, V. A EFETIVA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO SANEAMENTO BÁSICO COMO CONDIÇÃO SINE QUA NON À DIGNIDADE DA ÁGUA. **REVISTA PIXELS**, v. 1, n. 3, p. 73–84, 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DINAMARCO, C. R.; LOPES, B. V. C. **Teoria Geral do Novo Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

D’ISEP, C. F. M. **Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001**. São Paulo, SP, Brasil: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

D’ISEP, C. F. M. **Água juridicamente sustentável**. São Paulo, SP, Brasil: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELVER, H. International environmental law, water and the future. **Third World Quarterly**, v. 27, n. 5, p. 885–901, jul. 2006.

EMPINOTTI, V. L. E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do rio São Francisco. **Ambiente & Sociedade**, v. 14, n. 1, p. 195–211, jun. 2011.

EPA, U. E. P. A. **Watershed Protection: A Statewide Approach EPA 841-R-95-004 Office of Water (4503F)**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <[https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-06/documents/state\\_approach\\_1995.pdf](https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-06/documents/state_approach_1995.pdf)>.

ESTIVALET, J. C. MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NA ESFERA DO PODER PÚBLICO: UMA EQUAÇÃO (IM)POSSÍVEL? Em: **Do conflito à solução adequada: mediação, conciliação, negociação, jurisdição & arbitragem**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

EVANS, A. **Resource scarcity, climate change and the risk of violent conflict**. [s.l.] The World Bank, 9 set. 2010. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/351651468337157443/Resource-scarcity-climate-change-and-the-risk-of-violent-conflict>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

FAGUNDES, L. G.; NODARI, E. S. Do “murmúrio das negras águas” à “maior chuva do século”: uma história das enchentes em Palhoça – SC (1856-1995). In: NODARI, E. S.;

ESPÍNDOLA, M. A.; LOPES, A. R. S. (Eds.). **Desastres socioambientais em Santa Catarina**. São Leopoldo, RS: Oikos Editora, 2015.

FALECK, D. **Manual de design de sistemas de disputas : criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FERRARO JÚNIOR, L. A. Governança territorial. In: **Semeando águas no Paraguaçu**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2016. p. 62–75.

FERREIRA, C. I.; MOTA, F. L. DA. A relevante contribuição dos tratados, organizações e programas internacionais para a gestão e governança dos recursos hídricos. In: **Governança e Recursos Hídricos: Experiências Nacionais e Internacionais de gestão**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2015. p. 371–388.

FILPI, H. F. F. C. M. A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL DO CONSUMIDOR: O DIREITO E O DEVER FUNDAMENTAIS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS. In: **Mudanças Climáticas - Conflitos Ambientais e Respostas Jurídicas: Teses de estudantes de pós- graduação e profissionais**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2019. v. 1p. 438–451.

FOLEGATTI, M. V. et al. Gestão dos recursos hídricos e agricultura irrigada no Brasil. In: **Águas do Brasil: análises estratégicas**. São Paulo: Instituto de Botânica, 2010.

FRANCISCO. CARTA ENCÍCLICA LAUDATO SI'. Disponível em: <[https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)>. Acesso em: 6 out. 2021.

FRANGETTO, F. W. **Arbitragem ambiental: solução de conflitos (r)estrita ao âmbito (inter)nacional?** Campinas: Millennium Editora, 2006.

FRASSON, C. M. R. **Justiça ambiental e a crise hídrica: quando as políticas públicas reforçam a desigualdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FREITAS, V. P. DE (ED.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Juruá, 2007.

FREUD, S. **O mal-estar na civilização, novas conferências introdutórias à psicanálise e outros textos: 1930-1936**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GIORDANO, M.; SHAH, T. From IWRM back to integrated water resources management. **International Journal of Water Resources Development**, v. 30, n. 3, p. 364–376, 3 jul. 2014.

GOMES, A. S.; CLAVICO. **Propriedades Físico-Químicas da Água** Universidade Federal Fluminense, , 2005. Disponível em: <<http://www.uff.br/ecosed/PropriedadesH2O.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2017



GOMES, T. S. B. **O direito à água doce frente à escassez hídrica: instrumentos jurídicos para a mitigação do problema**. Belo Horizonte, MG: editora D'Plácido, 2021.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

GROSS, M. The search for life on Earth and other planets. **Current Biology**, v. 22, n. 7, p. R207–R211, abr. 2012.

GUEDES, C. M. **E o mar vai virar sertão? Navegabilidade e problemas ambientais no Baixo São Francisco**. Tese de Doutorado em Sociologia—São Cristóvão (SE): Universidade Federal do Sergipe, 28 fev. 2019.

GWP, G. W. P. **GWP Gender Strategy** Global Water Partnership, , 2014. Disponível em: <<https://www.gwp.org/globalassets/global/about-gwp/strategic-documents/gwp-gender-strategy.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2019

HALL, A. W. **Rio+20: Water Security for Growth and Sustainability** Global Water Partnership, , fev. 2012. Disponível em: <<http://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/policy-briefs/12-rio20.-water-security-for-growth-and-sustainability-2012-english.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2017

HANNIGAN, J. A. **Sociologia ambiental: a formação de uma perspectiva social**. Tradução: Clara Fonseca. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

HEINEN, J. Precedente administrativo ou jurisprudência administrativa: a força normativa do art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 66, n. 1, p. 149, 29 abr. 2021.

HELGA, G. et al. Power relations in the co-creation of water policy in Bolivia: beyond the tyranny of participation. **Water Policy**, p. wp2022325, 17 mar. 2022.

HESPAHOL, I. Água no Saneamento Básico - Uma Visão Realista. In: **Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras Editora, 1999.

HORTA, V. C. R. **El derecho humano al agua: protección en un contexto de extractivismo hídrico en Brasil**. 1. ed ed. Belo Horizonte, MG São Paulo, SP: Editora D'Plácido, 2021.

IGAM, I. M. DE G. DAS Á. **Glossário de termos e expressões relacionados à gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente**. 2. ed. Belo Horizonte: IGAM, 2012.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Latest developments | Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) | International Court of Justice**. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/135>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

IORIS, A. A. R. Water Resources Development in the São Francisco River Basin (Brazil). **Water International**, v. 26, n. 1, p. 24–39, mar. 2001.

IORIS, A. A. R. Water reforms in Brazil: opportunities and constraints. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 52, n. 6, p. 813–832, set. 2009.

IORIS, A. A. R. The Political Nexus between Water and Economics in Brazil: A Critique of Recent Policy Reforms. **Review of Radical Political Economics**, v. 42, n. 2, p. 231–250, jun. 2010.

IORIS, A. A. R. The value of water values: departing from geography towards an interdisciplinary synthesis. **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**, v. 95, n. 4, p. 323–337, dez. 2013.

IORIS, A. A. R. **Water, state and the city**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, NY: Palgrave Macmillan, 2015.

IORIS, A. A. R. (ED.). **Agriculture, Environment and Development: International Perspectives on Water, Land and Politics**. 1st ed. 2016 ed. Cham: Springer International Publishing : Imprint: Palgrave Macmillan, 2016.

JESUS, V. M. B. DE; COSTA, A. B. Tecnologia social: breve referencial teórico e experiências ilustrativas. In: **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis; Fundação Banco do Brasil, 2013. p. 17–31.

JODAS, N. **Entre o direito e a economia: pagamento por serviços ambientais no âmbito do projeto “Conservador de Águas”**. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2016. v. 7

**Jorge Iván Palacio: el centinela del río Atrato**. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/jorge-ivan-palacio-el-centinela-del-rio-atrato-articulo-726304>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

KADI, M. A. Integrated Water Resources Management (IWRM): The international experience. In: **Integrated water resources management in the 21st century: revisiting the paradigm**. Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group, 2014. p. 3–15.

KAUFFMAN, G. J. Governance, Policy, and Economics of Intergovernmental River Basin Management. **Water Resources Management**, v. 29, n. 15, p. 5689–5712, dez. 2015.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciencias sociais: um tratamento conceitual**. Tradução: Helena Mendes Rotundo. São Paulo: EPU, 2007.

KHALFAN, A. et al. **Manual on the right to water and sanitation: a tool to assist policy makers and practitioners develop strategies for implementing the human right to water and sanitation**. Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions, 2007.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. DE A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Grupo Gen - Atlas, 2017.

LAMAS, I. R.; RITA, L. S.; MIRANDA, R. M. (EDS.). **Semeando águas no Paraguaçu**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2016.

LATOUR, B.; LE BOURHIS, J.-P. **Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau: rapport sur la mise en place des Commissions locales de l'eau**. Paris: Centre de sociologie de l'innovation, 1995.

LEDERACH, J. P. **Transformação de conflitos**. Tradução: Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder**. 1. ed ed. México, D.F: Siglo Veintiuno Ed, 1998.

LEIBETSEDER, B. A Critical Review on the Concept of Social Technology. **Social Technologies**, v. 1, n. 1, p. 7–24, 2011.

LEITE, J. R. M. **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000.

LEITE, J. R. M.; SILVEIRA, P. G. A Ecologização do Estado de Direito: uma Ruptura ao Direito Ambiental e ao Antropocentrismo Vigentes. In: **A ecologização do direito ambiental vigente: rupturas necessárias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LEVINGER, M. B. **Conflict analysis: understanding causes, unlocking solutions**. [s.l: s.n.].

LITTLE, P. E. (ED.). Os Conflitos Socioambientais: um Campo de Estudo e de Ação Política. In: **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Coleção Terra mater. Rio de Janeiro, Brasil: Garamond, 2001. p. 240–277.

LOBO, C.; HORTA, C.; GARCIA, R. A. Território e territorialismo: a abrangência conceitual e a noção de poder / Territory and territorialism: conceptual scope and the notion of power. **Caderno de Geografia**, v. 25, n. 44, p. 343–367, 30 jul. 2015.

LOVATTO, P.; MACIEL, J. G. DA S. A GESTÃO COMPARTILHADA DA ÁGUA-DOCE PELOS ESTADOS TRANSFRONTEIRIÇOS: UMA ANÁLISE AOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS. In: **Mudanças Climáticas - Conflitos Ambientais e Respostas Jurídicas: Teses de estudantes de pós- graduação e profissionais**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2019. v. 1p. 467–485.

LOVELLE, M. **Entering unchartered waters: awarding legal rights to rivers**. [s.l.] Future Directions International, 11 set. 2018. Disponível em: <<https://apo.org.au/node/192021>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

MAC GINTY, R. Complementarity and Interdisciplinarity in Peace and Conflict Studies. **Journal of Global Security Studies**, v. 4, n. 2, p. 267–272, 1 abr. 2019.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 21a. ed., rev.ampliada e atualizada, de acordo com as Leis 12,651, 25.5.2012 e 12,727, 17.10.2012 e com o Decreto 7,830, de 17.10.2012 ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2013.

MACHADO, P. A. L. **Direito de acesso à água**. São Paulo: Malheiros, 2018.

MACHIAVELLI, N. **O Príncipe**. 30. ed. Rio de Janeiro (RJ): Ediouro, 1998.

MADANI, K.; HIPEL, K. W. Non-Cooperative Stability Definitions for Strategic Analysis of Generic Water Resources Conflicts. **Water Resources Management**, v. 25, n. 8, p. 1949–1977, jun. 2011.

MAIA, L. C. ÁREAS SUJEITAS A RESTRIÇÃO DE USO, COM VISTAS À PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS. **Revista de Direito Ambiental**, v. 91, p. 251–272, set. 2018.

MAIA NETO, F. **Arbitragem: A solução extrajudicial de conflitos**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008.

MAKENGU, B. M. et al. Water: A Major Stake of Conflicts in the Twenty-First Century. **Open Journal of Social Sciences**, v. 9, n. 11, p. 125–148, 4 nov. 2021.

MALEY, Y. The language of legislation. **Language in Society**, v. 16, n. 1, p. 25–48, mar. 1987.

MARQUES, L. C. **Capitalismo e colapso ambiental**. 2ª edição revista e ampliada ed. Campinas, SP, Brasil: Editora Unicamp, 2016.

MARTEL, L. DE C. V. Indisponibilidade de Direitos Fundamentais: conceito lacônico, consequências duvidosas. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 11, n. 2, p. 334–373, 2010.

MARTINEZ JR., F. Princípio usuário-pagador e desenvolvimento sustentável. In: **A cobrança pelo uso da água**. São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação e Editoração LTDA, 2000. p. 115–126.

MATOS, E. L. DE. **A crise hídrica: gestão participativa, descentralizada, pactuada e sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2018.

MATOS, F. et al. **A importância da participação na governabilidade das águas: um estudo de caso**. In: VIII ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD - ENAPG 2019. Fortaleza/CE: maio 2019. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/abrir\\_pdf.php?e=MjYwODM=](http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjYwODM=)>. Acesso em: 21 set. 2021

MATOS, F.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança e gestão de recursos hídricos: Proposta de instrumento de avaliação de proposição de políticas. In: **Governança e Recursos Hídricos: Experiências Nacionais e Internacionais de gestão**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2015. p. 17–36.

MATOS, T.; PEREIRA, M. Natureza jurídica de cobrança e sistemas de controle das aplicações dos recursos hídricos pelas entidades delegatárias. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 33, n. 3, 19 fev. 2016.

MCKAY, C. P. What Is Life—and When Do We Search for It on Other Worlds. **Astrobiology**, v. 20, n. 2, p. 163–166, 1 fev. 2020.

MDR, M. DO D. R. **O Projeto**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/projeto-sao-francisco/o-projeto>>. Acesso em: 7 dez. 2021a.

MDR, M. DO D. R. **Mudança em sua vida: Benefícios**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/projeto-sao-francisco/mudanca-em-sua-vida>>. Acesso em: 8 dez. 2021b.

MDR, M. DO D. R. **Andamento das Obras**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/projeto-sao-francisco/o-projeto/andamento-das-obras>>. Acesso em: 8 dez. 2021c.

MDR, M. DO D. R. **Projeto de Integração do Rio São Francisco**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/projeto-sao-francisco/projeto-sao-francisco-capa>>. Acesso em: 7 dez. 2021.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2016.

MESQUITA, C. A. B. M.; MIRANDA, R. M.; LAMAS, I. R. Água e prosperidade: uma estratégia para a bacia do Paraguai. In: **Semeando águas no Paraguai**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2016. p. 48–61.

MICHAELIS. **Conflito Michaelis On-Line**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/conflito/>>. Acesso em: 31 dez. 2019

MILARÉ, E. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3ª ed. São Paulo, SP, Brasil: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª ed. São Paulo, SP, Brasil: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA; CGU, C.-G. DA U. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 81 MANUTENÇÃO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO NA FASE DE PRÉ-OPERAÇÃO**. Brasília: Controladoria-Geral, nov. 2017. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10679.pdf>>.

MIRRA, Á. L. V. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MIRRA, Á. L. V. **Os regimes jurídicos do meio ambiente e dos bens ambientais no Brasil**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-18/regimes-juridicos-meio-ambiente-bens-ambientais-brasil>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

MMA, M. DO M. A. (ED.). **Deliberações da Conferência Nacional do Meio Ambiente e da Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente - 2003**, abr. 2004. Disponível em: <[https://antigo.mma.gov.br/estruturas/educamb/\\_arquivos/20\\_11122008091143.pdf](https://antigo.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/20_11122008091143.pdf)>

MOREIRA NETO, D. DE F. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOTA, J. A. Os Limites da transposição do rio São Francisco. <http://www.ipea.gov.br>, jan. 2005.

MUSETTI, R. A. **Da proteção jurídico ambiental dos recursos hídricos**. Leme, SP: LED - Editora de Direito, 2001.

NARAIN, V.; SINGH, A. K. A fine muddle: (Re) Configuring water conflicts? *Geoforum*, v. 85, p. 9–11, 1 out. 2017.

NERY, A. L. DE A. **Arbitragem coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NICHOLSON, D. J.; DUPRÉ, J. (EDS.). **Everything Flows: Towards a Processual Philosophy of Biology**. [s.l.] Oxford University Press, 2018a.

NICHOLSON, D. J.; DUPRÉ, J. (EDS.). Part I: Introduction: A Manifesto for a Processual Philosophy of Biology. In: **Everything Flows: Towards a Processual Philosophy of Biology**. [s.l.] Oxford University Press, 2018b.

NOGUEIRA, J. M.; MEDEIROS, M. A. A. DE. QUANTO VALE AQUILO QUE NÃO TEM VALOR? VALOR DE EXISTÊNCIA, ECONOMIA E MEIO AMBIENTE. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 16, n. 3, p. 59–83, 1 jan. 1999.

**Nova Zelândia. Whanganui: o rio que passou a ter os mesmos direitos que os seres humanos**. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/03/15/mundo/noticia/whanganui-o-rio-neozelandes-com-os-mesmos-direitos-dos-seres-humanos-1765372>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

O'DONNELL, E. L.; TALBOT-JONES, J. Creating legal rights for rivers: lessons from Australia, New Zealand, and India. *Ecology and Society*, v. 23, n. 1, 2018.

OGA, O. DAS Á. **Nota Técnica: ÁGUA BEM DE USO COMUM DO POVO**, fev. 2022. Disponível em: <<https://observatoriodasaguas.org/wp-content/uploads/sites/5/2022/02/Nota-Tecnica-PL-4546-1.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2022

OLIVEIRA, C. M. D.; ZANQUIM JUNIOR, J. W.; BATTISTELLO ESPÍNDOLA, I. O TRIBUNAL ARBITRAL COMO INSTRUMENTO JURÍDICO ALTERNATIVO DE

SOLUÇÃO DE CONFLITOS HÍDRICOS NO BRASIL. **Ambiente & Sociedade**, v. XIX, n. 1, p. 145–162, 2016.

OLIVEIRA, A. R. DE. Conflitos transfronteiriços por recursos hídricos. Estudo comparativo entre tratados internacionais da Bacia Amazônica, da Bacia do Congo e da Bacia do Jordão. **Revista Jus Navigandi**, v. 15, n. 2722, 14 dez. 2010.

OLIVEIRA, C. M. DE. **Resolução de Conflitos em Recursos Hídricos**. 1. ed. [s.l.] Celso Maran de Oliveira, 2012.

OLIVEIRA, F. C. S. DE. Direitos da Natureza e Direito dos Animais: Um Enquadramento. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 2, n. 10, p. 11325–11370, 2013.

OLIVEIRA, T. D. S.; BOMFIM, A. M. DO. TRABALHO, EDUCAÇÃO E AMBIENTE EM PLENO NEODESENVOLVIMENTISMO: TECENDO CONCEITOS E CONTRADIÇÕES. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 2, n. 19, p. e11609, 18 dez. 2020.

ONU, O. DAS N. U. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017

ONU, O. DAS N. U. **Declaração do Milênio** United Nations Information Centre, , 2000. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em: 17 jan. 2021

ONU, O. DAS N. U. **A ONU e a água**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/agua/>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

OOSTERBEEK, L. Princípios de gestão integrada do território. In: **Gestão Integrada do Território**. Rio de Janeiro: IBIO, 2012. p. 35–62.

OSWALD SPRING, Ú. On Health and Water Security. In: OSWALD SPRING, Ú. (Ed.). **Earth at Risk in the 21st Century: Rethinking Peace, Environment, Gender, and Human, Water, Health, Food, Energy Security, and Migration : With a Foreword by Lourdes Arizpe Schlosser and a Preface by Hans Günter Brauch**. Pioneers in Arts, Humanities, Science, Engineering, Practice. Cham: Springer International Publishing, 2020. p. 365–392.

PALMA, J. D. L. **Un salvavidas para el Atrato**. Text. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/un-salvavidas-para-el-atrato-articulo-691575>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

PARDO, D. W. DE A. et al. A MORALIDADE DO CONFLITO NA TEORIA SOCIAL: ELEMENTOS PARA UMA ABORDAGEM NORMATIVA NA INVESTIGAÇÃO SOCIOLÓGICA. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 1, p. 117–139, jun. 2015.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. 2000/60/CE. DIRETIVA. 23 out. 2000.

PEDROSA, V. DE A. **Solução de conflitos pelo uso da água**. Serra: Grafitusa, 2017.

PINTO, L. F. **Ligando os pontos entre a crise hídrica e a agricultura - 16/01/2015 - Colunas - Empreendedor Social - Folha de S.Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/colunas/2015/01/1575719-ligando-os-pontos-entre-a-crise-hidrica-e-a-agricultura.shtml>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

PINTO-COELHO, R. M.; HAVENS, K. **Gestão de recursos hídricos em tempos de crise**. Porto Alegre: Artmed, 2016.

PIRES, A. P. N. Estrutura e objetivos da transposição do rio São Francisco: versões de uma mesma história. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 23, n. 1, p. 182–197, 27 mar. 2019.

POMPEU, C. T. **Direito de águas no Brasil**. 2ª ed. São Paulo, SP, Brasil: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

POWROSNEK, M. et al. DINÂMICA DO NITROGÊNIO E FÓSFORO NAS FRAÇÕES DISSOLVIDA E PARTICULADA EM ÁGUAS DE UM EVENTO DE CHUVA. **Revista de Gestão de Água da América Latina**, v. 17, n. 2020, 2020.

PRIBERAM. **Conflito** **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. [s.l.] Priberam Informática S.A., 2013 2008. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/conflito>>. Acesso em: 30 dez. 2019

QUEIROZ, F. A. DE. **O profeta e o rio: dom Cappio e a polêmica da transposição / Fábio Adriano de Queiroz**. Belo Horizonte, 2011. 122f. **Orientador: Pedro de Assis. Ribeiro de Oliveira** **Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências da Religião**. Dissertação de Mestrado em Ciências da Religião—Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011.

RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia do poder**. Brasília: Atica, 1993.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

REBOUÇAS, A. DA C.; BRAGA JR., B. P. F.; TUNDISI, J. G. (EDS.). **Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 3ª ed. São Paulo: Escrituras Editora, 1999.

REGIS, A. H. DE P. DIREITO ANIMAL: A EXPANSÃO DA INCORPORAÇÃO DO CONCEITO DE SENCÊNCIA ANIMAL PELO ESTADO BRASILEIRO. **Justiça & Sociedade**, v. 5, n. 2, 2020.

REIS, A. M. DOS. Efetividade da Gestão e Governança Hídrica no Brasil: Avaliações ao Longo de 20 anos da Lei n. 9.433/97. In: **Direito ambiental, recursos hídricos e saneamento: estudos em comemoração aos 20 anos da política nacional de recursos hídricos e aos 10 anos da política nacional de saneamento**. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2017. p. 118–143.



REYNOLDS, G. H.; KOPEL, D. B. The Evolving Police Power: Some Observations for a New Century. **Hastings Constitutional Law Quarterly**, v. 27, p. 511, 2000 1999.

RIBEIRO, J. et al. A ABORDAGEM DE CONFLITOS PELO USO DA ÁGUA NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS – REFLEXÕES A PARTIR DO CONTEXTO DA BACIA DO ALTO RIO DAS VELHAS/MG. **Caminhos de Geografia**, v. 19, n. 68, 19 dez. 2018.

RIBEIRO, M. A. et al. Gestão da água e paisagem cultural. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 20, n. 2, dez. 2013.

RIBEIRO, W. C.; SANTOS, C. L. S. DOS; SILVA, L. P. B. DA. Conflito pela água, entre a escassez e a abundância: Marcos teóricos. **Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política.**, v. 1, n. 2, Unioeste, p. 11–37, 2019.

RICHARD, S.; RIEU, T. Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France. **VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement**, n. Volume 9 Numéro 1, 7 maio 2009.

ROCHA, L. L. C. et al. O desvendar de Themis nos desastres socioambientais: as invisibilidades jurídicas e o direito dos desastres. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, v. 18, n. 1, p. 1–21, 8 mar. 2021.

RODRIGUES, M. A. **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Max Limonad Editora, 2002. v. I

ROGERS, P.; HALL, A. W.; GWP. **Effective water governance**. Stockholm: Global Water Partnership, 2003.

SAMPAIO, J. A. L. Constituição e meio ambiente na perspectiva do Direito Constitucional comparado. In: **Princípios de direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 37–116.

SAMPAIO, J. A. L.; WOLD, C.; NARDY, A. **Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANDER, F. E. A. The Multi-Door Courthouse: Settling Disputes in the Year 2000. **Barrister**, v. 18, 1976.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, I. W.; MACHADO, P. A. L.; FENSTERSEIFER, T. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo, SP: Saraiva, 2015.

SCAVONE JUNIOR, L. A. **Manual de arbitragem: mediação e conciliação**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SCHIERMEIER, Q. Water risk as world warms. *Nature*, v. 505, n. 7481, p. 10–11, 1 jan. 2014.

SCOTTO, G.; VIANNA, A. R. **Conflitos ambientais no Brasil: natureza para todos ou somente para alguns?** Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

SETTI, A. A. **Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica, 2001.

SILVA, A. C. M. DA. Participação na gestão dos recursos hídricos como estratégia para uma regulação de interesse público: uma análise dos Comitês de Bacia Hidrográfica a partir da teoria processual administrativa da regulação. *Journal of Law and Regulation*, v. 4, n. 2, p. 19–40, 15 out. 2018.

SILVA, A. L. C. DA; BENINI, S. M.; DIAS, L. S. (EDS.). **Fórum ambiental: uma visão multidisciplinar da questão ambiental**. Tupã: ANAP, 2015.

SILVA, E. L. DA; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, G. A. DA; SIMÕES, R. A. G. Água na Indústria. In: **Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras Editora, 1999.

SILVA, J. A. DA. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

SILVA, J. L. B. DA et al. Monitoramento espaço-temporal das condições biofísicas à superfície utilizando dados geoespaciais em região do Semiárido Brasileiro. *Agrometeoros*, v. 29, n. 0, 10 jan. 2021.

SILVA, D. P. E. **Conflito Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, G. DE O. **A transposição das águas do rio São Francisco para o nordeste nos jornais do Rio Grande do Norte e São Paulo: um estudo enunciativo**. Tese de Doutorado em Letras—Araraquara: Universidade Estadual Paulista, 19 maio 2006.

SILVA JÚNIOR, S. R. DA. O direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os influxos da nova gestão democrática. In: **PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. v. 1.

SILVA, M. D. O conflito social e suas mutações na teoria sociológica. *Qualitas Revista Eletrônica*, v. 12, n. 2, p. 1–12, 21 abr. 2011.

SIMMEL, G. **Conflict and the web of group affiliations**. Place of publication not identified: Free Press, 2014.

SINGER, P. **Libertação animal**. Tradução: Marly Winckler. Porto Alegre: Lugano, 2004.

SIQUEIRA, R. **A transposição do Rio São Francisco é um “ralo de dinheiro público”.** **Entrevista especial com Ruben Siqueira**, 23 maio 2017. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/567907-a-transposicao-do-rio-sao-francisco-e-um-ralo-de-dinheiro-publico-entrevista-especial-com-ruben-siqueira>>. Acesso em: 10 dez. 2021

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SKYTTNER, L. **General systems theory: an introduction**. 1. publ ed. Basingstoke: Macmillan, 1996.

SOARES, S. I. DE O. **Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?** Curitiba: Juruá Ed, 2010.

SOLANES, M. Integrated water management from the perspective of the Dublin Principles. **CEPAL REVIEW**, v. 64, p. 165–186, abr. 1998.

SOLER, R. C. **Mapeo de conflictos: Técnica para la explotación e los conflictos**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2015.

SOUSA, I. S. T. DE et al. **Relatório de Impacto Ambiental - RIMA do Projeto de Integração do Rio São Francisco**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ProjetoRioSaoFrancisco/ArquivosPDF/documentostecnicos/RIMAJULHO2004.pdf>>.

SOUZA, L. M. DE. **Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

SOUZA, L. M. DE. **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas**. 1a edição ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, FUB, 2014.

SOUZA, L. M. DE. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012b.

SPENGLER, F. M.; SPENGLER NETO, T. **Do conflito à solução adequada: mediação, conciliação, negociação, jurisdição & arbitragem**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

STANGHERLIN, C. S.; BARTZ, L. E.; COSTA, M. D. DA. O TERCEIRO FACILITADOR NA AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS: A FORMAÇÃO ACADÊMICA (RES) SIGNIFICADA. In: SPENGLER, F. M.; NETO, T. S. (Eds.). **O conflito e o terceiro: mediador, árbitro, juiz, negociador e conciliador**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

STANTON, M. S. Payments for Freshwater Ecosystem Services: A Framework for Analysis. **West-Northwest Journal of Environmental Law & Policy**, v. 18, p. 189–290, Winter 2012.

STIGLER, G. J. The Optimum Enforcement of Laws. **Journal of Political Economy**, v. 78, n. 3, p. 526–536, maio 1970.

SUARES, M. **Mediación: conducción de disputas, comunicación y técnicas**. Buenos Aires: Paidós, 2005.

SUASSUNA, J. Potencialidade hídricas do Nordeste brasileiro. **Parcerias Estratégicas**, v. 20, p. 119–144, jun. 2005.

SUASSUNA, J. **Transposição do São Francisco. Uma obra desnecessária. Entrevista especial com João Suassuna**, 21 abr. 2010. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/31640-transposicao-do-sao-francisco-uma-obra-desnecessaria-entrevista-especial-com-joao-suassuna>>. Acesso em: 10 dez. 2021

SUASSUNA, J. **Gestão hídrica no Semiárido nordestino privilegia interesses políticos e coloca em risco a vida na região. Entrevista especial com João Suassuna**, 25 set. 2020. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/603156-gestao-hidrica-no-semiarido-nordestino-privilegia-interesses-politicos-e-coloca-em-risco-a-vida-na-regiao-entrevista-especial-com-joao-suassuna>>. Acesso em: 10 dez. 2021

TALBOT-JONES, J.; BENNETT, J. Toward a property rights theory of legal rights for rivers. **Ecological Economics**, v. 164, p. 106352, 1 out. 2019.

TARAZONA, A. M.; CEBALLOS, M. C.; BROOM, D. M. Human Relationships with Domestic and Other Animals: One Health, One Welfare, One Biology. **Animals**, v. 10, n. 1, p. 43, jan. 2020.

TARTUCE, F. **Mediação nos conflitos civis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TARTUCE, F.; NEVES, D. A. A. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. 5. ed. São Paulo: Método, 2016.

TEIXEIRA, C. G. **Preservação das nascentes: o pagamento por serviços ambientais ao pequeno ruralista provedor**. Belo Horizonte: Folium, 2012.

THAME, A. C. DE M. Fundamento e antecedentes. In: **A cobrança pelo uso da água**. São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação e Editoração LTDA, 2000. p. 11–18.

**The Montreal Charter on Drinking Water and Sanitation**. , 20 jun. 1990. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/fulltext/montreal.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2017

TRINDADE, L. D. L.; SCHEIBE, L. F. WATER MANAGEMENT: CONSTRAINTS TO AND CONTRIBUTIONS OF BRAZILIAN WATERSHED MANAGEMENT COMMITTEES. **Ambiente & Sociedade**, v. 22, 2019.

TUCCI, C. E. M. Desafios em Recursos Hídricos. In: **Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais**. São Paulo: Signus Editora, 2000.

TUCCI, P. A.; ROSENBERG, M. T. **The handy geography answer book**. 2nd ed ed. Detroit: Visible Ink, 2009.

TUNDISI, J. G. Governança da água. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 20, n. 2, dez. 2013.

TURKEWITZ, J. Corporations Have Rights. Why Shouldn't Rivers? **The New York Times**, 26 set. 2017.

UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment - United Nations Environment Programme (UNEP)**. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT. Stockholm: jun. 1972. Acesso em: 25 jan. 2017

UNITED NATIONS. **United Nations Water Conference**. Mar del Plata Action Plan. **Anais...** In: UNITED NATIONS WATER CONFERENCE. Mar del Plata: United Nations, 1977. Disponível em: <[http://internationalwaterlaw.org/bibliography/UN/UN\\_Mar%20del%20Plata%20Action%20Plan\\_1977.pdf](http://internationalwaterlaw.org/bibliography/UN/UN_Mar%20del%20Plata%20Action%20Plan_1977.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017

UNITED NATIONS. **The Dublin Statement on Water and Sustainable Development**, 31 jan. 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>>. Acesso em: 2 mar. 2017

UNITED NATIONS. A/RES/64/292. The human right to water and sanitation. 28 jul. 2010.

US EPA, O. **Alternative Dispute Resolution (ADR) by EPA's Administrative Law Judges**. Other Policies and Guidance. Disponível em: <<https://www.epa.gov/alj/adr>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

VENTURA, D.; MIOLA, I. Z. Os efeitos da transnacionalização sobre a governança regional: o caso da conflituosa implantação da indústria de celulose no cone sul da América. **Contexto Internacional**, v. 31, p. 391–427, dez. 2009.

VIANA, R. DA S.; BENTES, G. DE M. O direito à informação e à participação na elaboração das políticas públicas e no acesso à Justiça Ambiental. In: **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

VIEGAS, E. C. **Gestão da água e princípios ambientais**. 2ª ed. Caxias do Sul, RS, Brasil: EDUCS, 2012.

VIÉGAS, R. N. As resoluções de conflito ambiental na esfera pública brasileira: uma análise crítica. **CONFLUÊNCIAS - REVISTA INTERDISCIPLINAR DE SOCIOLOGIA E DIREITO**, v. 9, n. 2, p. 23–49, 2007.

VIEIRA, M. L.; FABRIZ, D. C. **A mediação na solução das questões ambientais no âmbito do Ministério Público**. 1. ed. Curitiba, PR: Appris Editora, 2019.

VIEIRA, Z. M. C. L.; RIBEIRO, M. M. R. Groundwater Management Instruments and Induced Second-Order Conflicts: The Case of the Paraíba River Basin, Brazil. In: **Conflict Resolution in Water Resources and Environmental Management**. [s.l.] Springer, 2015. p. 49–62.

WATER, ENGINEERING AND DEVELOPMENT CENTRE. **TECHNICAL NOTES ON DRINKING-WATER, SANITATION AND HYGIENE IN EMERGENCIES** World Health Organization, , jul. 2013. Disponível em: <[https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/2011/WHO\\_TN\\_09\\_How\\_much\\_water\\_is\\_needed.pdf?ua=1](https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2011/WHO_TN_09_How_much_water_is_needed.pdf?ua=1)>

WEBER, M. **Economy and society: an outline of interpretive sociology**. Berkeley: Univ. of California Press, 1978. v. 1

WEDY, G. **O princípio constitucional da precaução: como instrumento de tutela do meio ambiente e da saúde pública**. Belo Horizonte, Minas Gerais [Brazil: Editora Fórum, 2009.

WEDY, G. DE J. T. Os juízes e a tutela jurídica da água. **Revista de Direito Ambiental**, v. 97/2020, p. 205–219, mar. 2020.

WHEATLEY, M. **Leadership and the New Science, 3rd Edition**. [s.l.: s.n.].

WHO, W. H. O. **Humanitarian emergencies**. Disponível em: <<https://www.who.int/teams/control-of-neglected-tropical-diseases/lymphatic-filariasis/morbidity-management-and-disability-prevention/water-sanitation-and-health>>. Acesso em: 8 fev. 2022.

WOLKMER, A. C.; AUGUSTIN, S.; WOLKMER, M. DE F. S. O “novo” direito à água no constitucionalismo da América Latina. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, v. 9, n. 1, p. 51–69, 22 jul. 2012.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development - our-common-future.pdf**. Oslo: United Nations, 20 mar. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

WWAP (UNITED NATIONS WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME). **The United Nations world water development report 2015: water for a sustainable world**. Paris: UNESCO, 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, H. C. **Understanding water rights and conflicts**. Denver, CO: BurgYoung Publishing, 2013.

ZAFFARONI, E. R. **A Pachamama e o ser humano**. Tradução: Javier Ignacio Vernal. 1. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2017.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2013.

ZANETI JR., H.; CABRAL, T. N. X. (EDS.). **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: Juspodivum, 2016. v. 9

ZANETI JR., H.; DIDIER JR., F. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição em Direitos Coletivos. In: **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Coleção grandes temas do novo CPC. Salvador: Juspodivum, 2016. v. 9.

ZELLHUBER, A.; SIQUEIRA, R. RIO SÃO FRANCISCO EM DESCAMINHO: DEGRADAÇÃO E REVITALIZAÇÃO. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, n. 227, p. 3–24, 17 jun. 2016.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (EDS.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010a.

ZHOURI, H. A.; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010b. p. 11–31.