

GESTÃO DE CONFLITOS NO USO MÚLTIPLO DAS ÁGUAS



Estudos de casos (Demanda entre piscicultores, CESP e ONS; Hidrovia Tietê-Paraná e Transposição do Rio Paraíba do Sul)

ProfÁgua

 ANA
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS
E SANEAMENTO BÁSICO


CAPES

unesp 
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

AGRADECIMENTOS



O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradecemos também ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - ProfÁgua, Projeto CAPES/ANA AUXPE N° 2717/2015, pelo apoio técnico científico aportado até o momento.

Para acesso na íntegra do trabalho que ensejou essa cartilha, clique [aqui](#).



Autor:

Tiago Vinícius de Oliveira Peron

Orientador:

Prof. Dr. José Carlos de Oliveira

Ilha Solteira-SP, agosto de 2023.

O QUE É CONFLITO?



Segundo o Dicionário Michaelis (1998), dentre os conceitos de “conflito”, cita-se alguns, como “embate de pessoas que lutam; barulho, desordem, tumulto; conjuntura, momento crítico; pendência; luta, oposição, pleito”. Quanto aos conflitos relacionados aos recursos hídricos, sem desconsiderar

a complexidade da expressão, Maia (2022) entende por uma relação de interdependência entre dois ou mais indivíduos, na qual pelo menos um deles percebe que seus objetivos a propósito de qualquer um dos aspectos relacionados com os recursos hídricos concorre com os interesses do outro, ou dos outros.

É importante o entendimento de que depende-se da atitude pessoal em relação ao conflito, tendo ou um sinistro desperdício de energia ou transformando tal desperdício em energia produtiva, não sendo o conflito o vilão, mas a reação inadequada e perversa a ele que se transforma em guerras, confrontos e disputas de todos os tipos, estando a história recente repleta de exemplos (PONIEMAN, 2006).

Tais conflitos no setor hídrico, por várias vezes, tem sido resultado da escassez de água, provocando a chamada "Crise Hídrica".

A COMPETÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA E A LIMITAÇÃO ESTATAL

Os CBHs possuem competência legal no tratamento de conflitos (artigo 38, da Lei n.º 9.433/97), no âmbito de sua atuação, de arbitrar, em 1ª instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos.

"Arbitrar" seria construir um pacto com os envolvidos, que decida por prioridades e grau de atendimento das demandas hídricas; escolhendo e promovendo as ações que - limitando a demanda ou ampliando a oferta hídrica - promovam a maximização do bem-estar da coletividade (PEDROSA, 2018).

Dentro das iniciativas pontuais que se tem notícia nesse sentido, cita-se a aprovação pioneira em 10/06/2010, da Deliberação n.º 19/2010, que definiu os procedimentos para arbitrar administrativamente os conflitos relacionados aos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.

O Judiciário é a forma mais utilizada para gerir demandas no Brasil, sendo crescente o número de novas ações judiciais ano a ano, restando claro no âmbito nacional a limitação do Estado, visto ser comum causas que tramitam perante a Justiça levando vários anos até alcançarem uma decisão definitiva, por motivos como:



A fase de execução da Justiça Federal, por exemplo, pode levar em média até 8 anos e 6 meses e da Justiça Estadual 5 anos e 9 meses (CNJ, 2022).

De acordo com as séries históricas do CNJ (2022), quanto ao [número de casos novos dentro do ODS-6](#) (água potável e saneamento), no período que se pretende analisar (2014 a 2016), foram aproximadamente:



2014 - 16.500

2015 - 17.000

2016 - 13.500

GOVERNANÇA E GESTÃO DE CONFLITOS

A Governança é a arte de coordenar ações administrativas entre diferentes níveis territoriais (um dos quais pode ser global) (SAUNIER; MEGANCK, 2009). Envolve a participação e responsabilidade compartilhadas. Esse processo na governança das águas surge como uma interligação entre os sistemas sociais, políticos, econômicos e administrativos, para que todos os sujeitos envolvidos façam parte do gerenciamento da referida governança, visando uma gestão descentralizada, compartilhada e integrada, para garantir a minimização de perdas e o benefício máximo da população (SILVA, 2021).

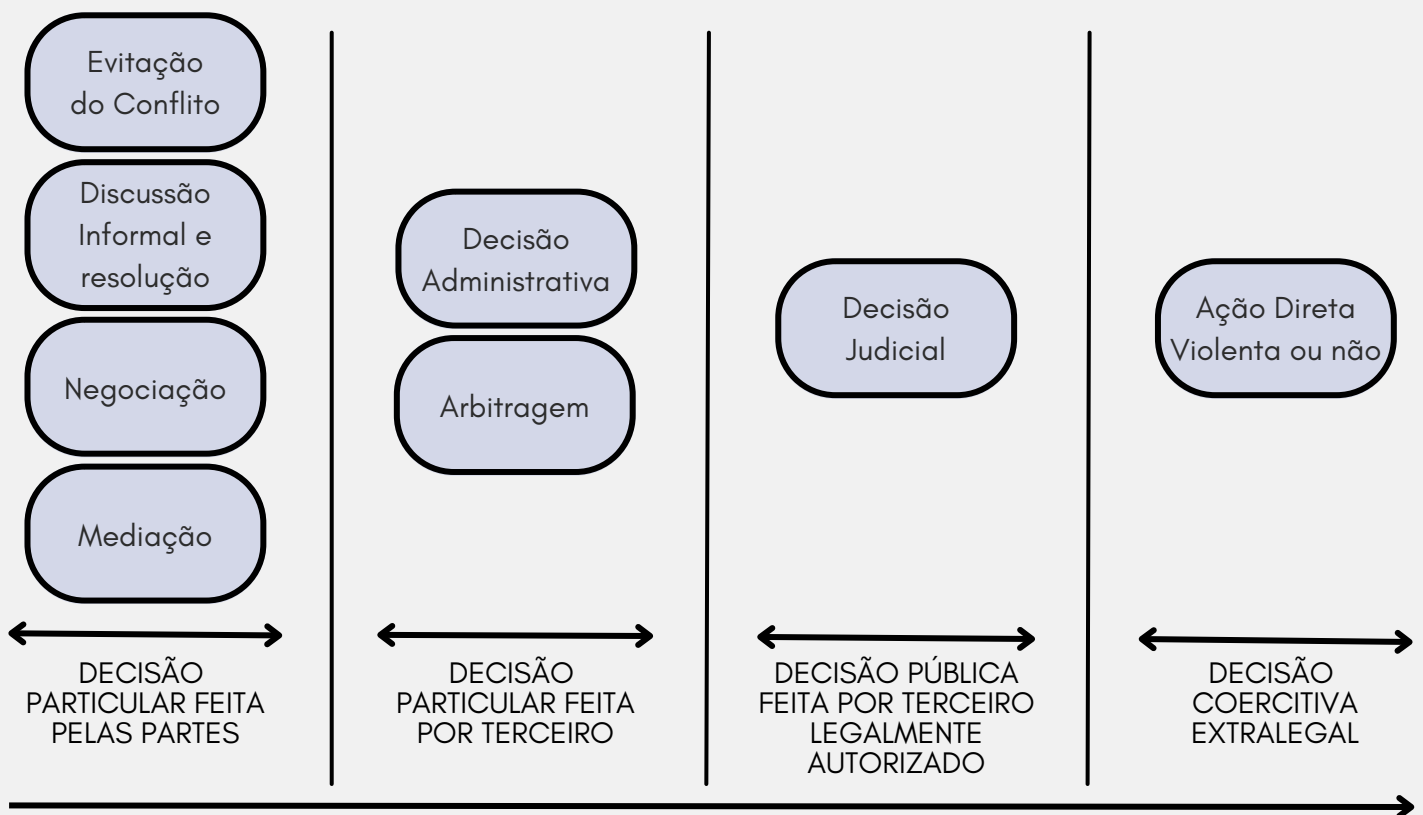
Essa participação vai ao encontro dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/97). Outro fundamento é “uso múltiplo das águas”, o qual preza pelo máximo benefício coletivo sobre o uso dos recursos hídricos (ANA, 2014). Na operacionalização da governança tem-se a Gestão das Águas, que visa a formulação de princípios e diretrizes, o preparo de documentos orientadores e normativos, à estruturação de sistemas gerenciais e à tomada de decisões que objetiva no final promover o inventário, uso, controle e proteção dos recursos hídricos (LANNA, 2011). Tratando sobre os tipos de conflitos, tem-se:

De relacionamento	Têm suas causas em emoções fortes; percepções equivocadas ou estereótipos; comunicação inadequada ou deficiente e comportamento negativo-repetitivo.
Quanto aos dados	Decorrem de informação incompleta ou errada; pontos de vista diferentes sobre o que é importante; interpretações divergentes dos dados e procedimentos de avaliação diferentes.
De interesse	Causados por competição percebida ou real sobre interesses fundamentais; interesses quanto a procedimentos ou psicológicos.
Estruturais	Se originam de padrões destrutivos de comportamento ou interação; controle, posse ou distribuição desigual de recursos; poder e autoridade desiguais; fatores geográficos, físicos ou ambientes que impeçam ou dificultem a cooperação e pressões de tempo.
De valor	Advêm de critérios diferentes para avaliar ideias ou comportamentos; objetivos exclusivos intrinsecamente valiosos e modos de vida, ideologias ou crenças diferentes.

Pedrosa (2021) traz classificação mais específica, afirmando que no Brasil é possível identificar 3 tipos de conflitos na agenda dos recursos hídricos: água indisponível para usuários; planejamentos setoriais divergentes e legislações correlatas em desarmonia. É possível citar ainda as fases dos conflitos: a) preparação, em que os atores se estudam, traçam estratégias; b) o embate em si e c) conclusão (NASCIMENTO, 2001). Há quem inclua entre as fases o período de latência e de escalada, quando as confrontações vão acirrando mais,

intensificando o enfrentamento (SOARES, 2022). A importância de tais classificações é auxiliar no modo de tratamento/intervenção nos conflitos. Como citado, no Brasil, o Poder Judiciário é a forma mais popular/tradicional de intervenção em conflitos, realizada pelo Estado, por meio do Direito. O Conselho Nacional de Justiça constatou que foram 27,7 milhões processos judiciais (de todas as áreas) ingressados durante o ano de 2021 (CNJ, 2022). Os métodos de administração de disputas, segundo Moore (1998), podem ser expostos da seguinte forma:

Métodos de Administração e Resolução de Conflitos



COERÇÃO AUMENTADA E PROBABILIDADE DE UM RESULTADO GANHA/PERDE

Fonte: adaptado de Moore (1998).

Quanto mais se desloca da autonomia das partes o tratamento da disputa, mais aumentam as chances de um resultado binário (ganha/perde).

Tem-se o “modelo multiportas”, que consagra a ideia de que existem técnicas e meios variados, formando uma rede de colaboração e complementaridade entre os meios de resolução de disputas, como lecionou o professor Dr. Marco Aurélio Peixoto (AULA SOBRE MEIOS EXECUTIVOS, 2022). Dentre os principais “Meios Adequados de Solução de Conflitos”, outros caminhos além do Judiciário, destacam-se para o fim desse trabalho, a [negociação](#) e a [mediação](#).

NEGOCIAÇÃO



As próprias partes buscam gerir o conflito, sem a participação de terceiros.

MEDIAÇÃO



O mediador, neutro e imparcial, auxilia as partes na composição do conflito

Trata-se de meios [autocompositivos](#), nos quais existe um tratamento não adversarial, sendo o conflito decidido pelas partes ou com a mera colaboração de terceiro(s). São casos de [ganha-ganha](#), ou seja, todos os lados saem ganhando. O contrário ocorre nos [heterocompositivos](#), em que há uma decisão tomada por um terceiro, como por exemplo, um juiz de Direito – [ganha-perde](#)).

A CRISE HÍDRICA DE 2014 A 2016

Antes de adentrar aos estudos de casos de 2014 a 2016 no estado de São Paulo, é relevante citar que, de acordo com Silva e Samora (2019), nesse período, foram registrados baixos volumes hídricos em rios de todo o Sudeste brasileiro, afetando seriamente o abastecimento de inúmeros municípios – que agravou ainda mais o precário cenário ambiental local, podendo-se dizer que essa foi uma “crise anunciada”, fruto, principalmente, da combinação de:



Baixos índices pluviométricos



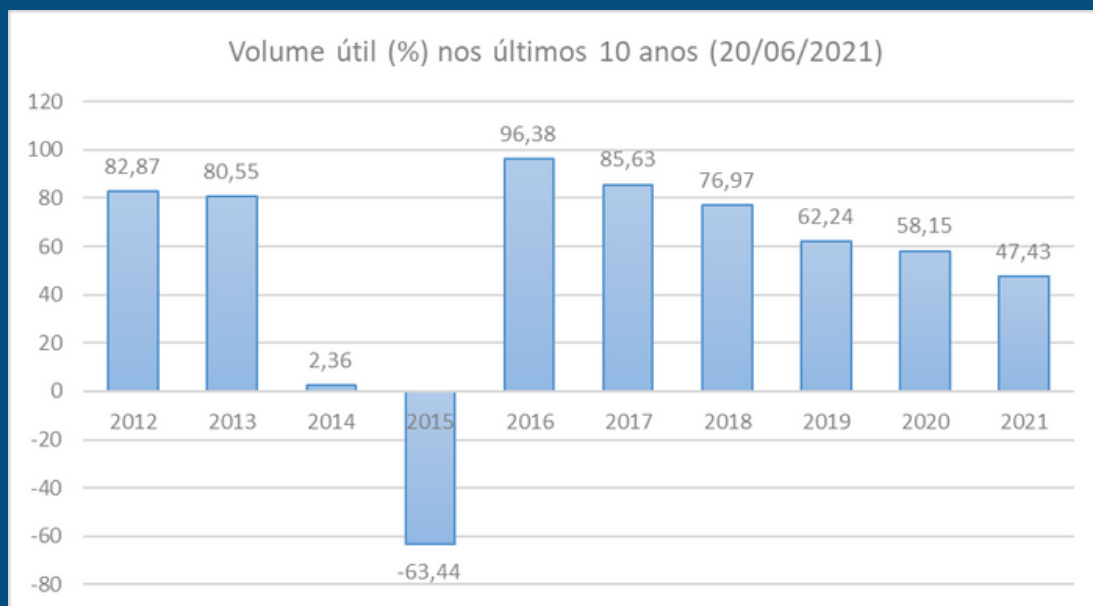
Gerenciamento inadequado dos recursos hídricos



Ocupação irregular das áreas produtoras de água

A DEMANDA ENTRE PISCICULTORES, CESP E ONS

Em agosto de 2014, o Brasil se deparou com uma ameaça de racionamento de energia elétrica tendo em vista uma diminuição verificada nos totais de chuvas nos anos de 2012 e 2013, provando então uma repetição da “crise do apagão de 2001”. Essa criticidade pode ser verificada no gráfico seguinte, que se refere ao reservatório da UHE Ilha Solteira:



Fonte: adaptado de ANA (2021).

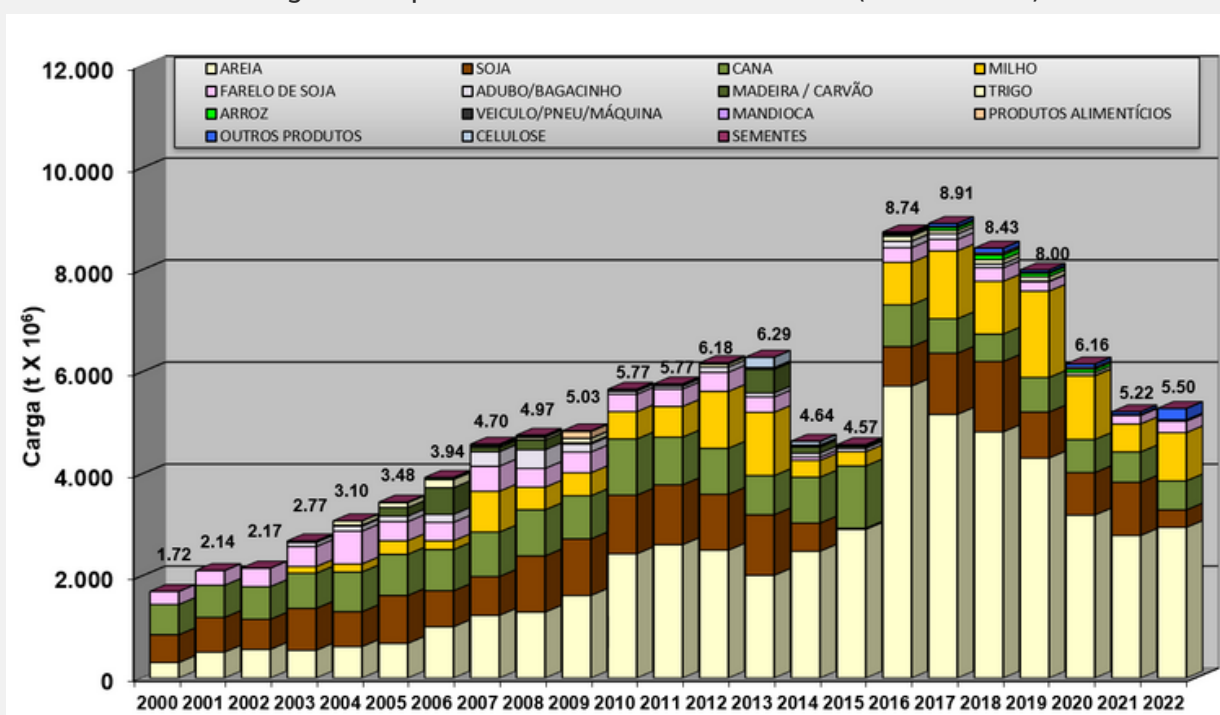
Tal estiagem impactou na demanda entre piscicultores, a CESP e o ONS, sendo ajuizada uma “Ação Cominatória com Pedido de Tutela Antecipada” (processo n.º 0000894-24.2014.4.03.6124), convertida em Ação Civil Pública, em 13/08/2014, diante do funcionamento da usina abaixo da cota de 323 metros, prejudicando a produção de peixes, para garantir a geração de energia. A tutela deferida em favor dos piscicultores não foi cumprida e posteriormente revertida (recurso), basicamente sob o argumento de que

o impacto de interromper a energia seria nacional, sendo que, o impacto ambiental seria apenas local. O longo processo culminou em sentença (heterocomposição) proferida em 22/07/2020, pela extinção sem julgamento do mérito, ante a falta de interesse processual decorrente da perda superveniente do objeto, visto que com o tempo a situação hídrica se regularizou. Foi deixado um rastro de prejuízos, mostrando-se improdutivo o tratamento realizado. A desigualdade de poderios pode ter ensejado o acionamento do Judiciário.

A HIDROVIA TIETÊ PARANÁ

Diante do grande impacto da escassez hídrica, esta teve suas atividades de navegação suspensas. A interrupção da navegação no trecho a jusante da eclusa de Nova Avanhandava de 06/2014 a 01/2016 causou drástica redução na movimentação de cargas, em razão da diminuição do nível do reservatório de Três Irmãos abaixo do mínimo de 325,40 m, sendo a água do sistema destinada prioritariamente para a geração de energia elétrica. A suspensão resultou enormes prejuízos financeiros aos usuários da via. A seguir, apresenta-se gráfico, no qual é possível visualizar um comparativo da quantidade de cargas transportadas na hidrovia de 2000 a 2022:

Cargas Transportadas na Hidrovia Tietê-Paraná (mil toneladas)



Fonte: DH (2022).

Não houve judicialização. Realizou-se reuniões periódicas (algumas registradas no canal da ANA no Youtube), adotadas pelos responsáveis pela hidrovia, com os atores envolvidos no potencial/efetivo conflito, a fim de entender as perspectivas de cada um, conforme se observa na respectiva [“Sala de Crise”](#). É um conflito que se repete (paralisação em 2021/2022), recomendando-se a manutenção de

um bom relacionamento entre as partes. Mesmo diante da duração da paralisação na hidrovia, o fortalecimento do diálogo ([autocomposição](#)) pode viabilizar soluções futuras. O derrocamento do Canal de Nova Avanhandava, apesar de sozinho não solucionar o problema, proporcionará flexibilidade operacional, o que somado à cultura do diálogo, pode propiciar maiores ganhos em situações no futuro.

Nota-se que a adoção de métodos adequados para o tratamento de conflitos não deve ter como enfoque principal apenas um fator, como a celeridade, mas dar assistência compatível ao caso em foco, se atendo aos contextos; disparidades de poder; às especializações das matérias em pauta; aproximando os atores envolvidos; facilitando o diálogo e fazendo com que tais atores formulem tratativas que os atendam (ganha-ganha), prezando pela harmonia até para eventuais necessidades futuras etc.

Salienta-se que não se descarta a utilização do Judiciário (por exemplo, em casos em que a solução dialética não é possível, quando os interesses são inerentemente competitivos e excludentes), mas sim a análise de compatibilização entre a demanda e o tratamento/intervenção dispensado (ou até um arranjo com mais de um desses), para se garantir a melhor gestão no compartilhamento do uso múltiplo das águas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. ANA autoriza condições temporárias de operação do reservatório da hidrelétrica Ilha Solteira (MS/SP) até 6 de agosto. Brasília: ANA, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. Lista de Termos para o Thesaurus de Recursos Hídricos. Brasília: ANA, 2014.

AULA SOBRE MEIOS EXECUTIVOS 18/07/2022. 24 de julho de 2021. 30 min 31 s, color. Escola Superior de Advocacia (ESA/OAB) e Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP).

BRASIL. Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos [...] Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 470, 09 jan. 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária: ACO 2536 RJ. 27 de novembro de 2014. Brasília: STF, 2014.

CAVALCANTI, B. S.; MARQUES, G. R. G. Recursos hídricos e gestão de conflitos: a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul a partir da crise hídrica de 2014-2015. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 4-16, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. *Justiça em números 2022*. Brasília: CNJ, 2022.

DEPARTAMENTO HIDROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO - DH. *Carga Transportada*. São Paulo: DH, 2022.

G1 SÃO PAULO. Entenda a crise no Cantareira. G1, São Paulo, 16 jul. 2014.

LANNA, A. E. *Introdução à Gestão das Águas no Brasil*. Alfa Sigma Consultoria: Porto Alegre, 2001.

MAIA, L. C. *Tratamento de Conflitos no Sistema Nacional de Recursos Hídricos*. 2022. 263 f. Tese (Doutorado, na área de concentração Sociedade, Meio Ambiente, Migrações e Risco - SMA) – Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

MICHAELIS. *Moderno dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

MOORE, C. W. *O processo da mediação – estratégias práticas para resolução de conflitos*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

NASCIMENTO, E. P. Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual. In: BURSZTYN, M. (Org.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 72-87

PEDROSA, V. A. *Conceitos e soluções para a crise hídrica: inovações e construções de pactos*. 2018. 185 f. Tese (requisito parcial para a classe e professor titular do magistério superior) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

PEDROSA, V. A. *Gestão de Conflitos Construindo pactos pelo uso da água*. 2 ed. rev. e ampl. Brasília: ANA, 2021.

PONIEMAN, A. En un conflicto, las dos partes tienen miedo. *LA NACION*, Buenos Aires, 20 de ago. de 2006.

SAUNIER, R. E.; MEGANCK, R. A. *Dictionary and Introduction to Global Environmental Governance*. 2. ed. Londres: Earthscan, 2009.

SILVA, J. L.; SAMORA, P. R. Os impactos da crise hídrica sobre a população do município de Campinas/SP (2012-2016). *urbe*. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, p. 1-14, 2019.

SOARES, S. I. *Mediação de conflitos ambientais: a governança da água no Brasil*. 2. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2022.