

**MARCELLO DUARTE VIVACQUA**

**GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, COMITÊS DE BACIA  
HIDROGRÁFICA E O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE  
ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DA ÁGUA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre ao Curso de Mestrado em Engenharia Ambiental, Centro de Ciências Tecnológicas, da Universidade Regional de Blumenau - FURB.

Orientador (a): Dra. Noemia Bohn

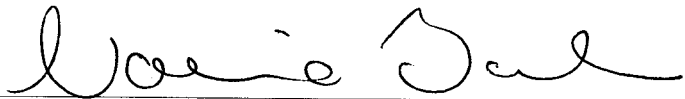
BLUMENAU

2005

**MARCELLO DUARTE VIVACQUA**

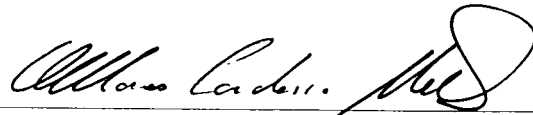
**GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, COMITÊS DE  
BACIA HIDROGRÁFICA E PROCESSO  
ADMINISTRATIVO DE ARBITRAGEM DE  
CONFLITOS PELO USO DA ÁGUA**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental na Universidade Regional de Blumenau - FURB, pela comissão formada pelos professores:



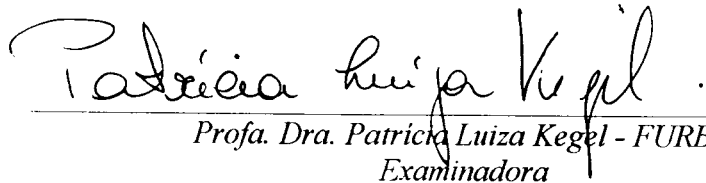
---

*Profa. Dra. Noemia Bohn - FURB*  
*Orientadora*



---

*Prof. Dr. Oscar de Moraes Cordeiro Netto - UnB*  
*Examinador*



---

*Profa. Dra. Patricia Luiza Kegel - FURB*  
*Examinadora*

Blumenau, 7 de outubro de 2004

À minha mãe, Marly, por tudo.

A Deus, pela benção da vida.

À minha esposa, Helen, fonte infindável de bons momentos e a melhor companhia que eu poderia ter.

À bela e Santa Catarina, povo e terra maravilhosos dos quais o Brasil pode e deve se orgulhar.

À Blumenau, de um povo educado, sincero e de inata excelência.

A CAPES pela bolsa de inestimável ajuda.

A Professora Noemia Bohn por me aceitar como orientando, pelo prazer do convívio e do aprendizado e pela oportunidade de estudar tema tão interessante.

A Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental.

Aos colegas de turma pelos bons momentos vividos nas aulas e também fora delas.

Aos Professores Clarisse Odebrecht, Eduardo Deschamps e Hélio Flávio Vieira por acreditarem em mim nas entrevistas de seleção.

A todos aqueles com quem tive o prazer de conviver em minha estada e que transformaram um período de estudos e aperfeiçoamento em uma época a ser lembrada.

## RESUMO

A Lei nº 9.433/97 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Conforme o artigo 38, inciso II, desta lei, a arbitragem em primeira instância administrativa de conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos é uma das competências dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Em função deste dispositivo, surgiu a necessidade da elaboração de uma proposta de processo administrativo de arbitragem de conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos a ser desenvolvido pelos Comitês de Bacia Hidrográfica no âmbito de sua área de atuação, para que esta atribuição seja posta em prática. Por sua vez, as Leis nº 9.307/96 (Lei de Arbitragem) e nº 7.984/98 (que regula o processo administrativo em esfera federal) apresentam elementos passíveis de serem utilizados para elaborar esta proposta. Para tal, realizou-se através do método de abordagem dedutivo, uma pesquisa bibliográfica, qualitativa e não experimental. Tem como objetivos específicos compreender como vem se dando o processo de implementação da legislação que trata de recursos hídricos no Brasil, analisar os conflitos ambientais do ponto de vista histórico e conceitual, identificar mecanismos públicos e privados de resolução de conflitos ambientais e métodos auxiliares a estes mecanismos, analisar a Lei nº 9.307/96, e estudar os princípios, os conceitos, os tipos e as etapas do processo administrativo. Como resultados, obteve-se uma proposta de processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos a ser desenvolvido por Comitês de Bacia Hidrográfica e alguns subsídios à regulamentação deste processo. A existência deste foro destinado à resolução de conflitos pelo uso de recursos hídricos é, em última instância, um exercício prático do desenvolvimento sustentável. Pelo fato de os Comitês de Bacia Hidrográfica ainda não desenvolverem esta competência, constitui-se em proposta pioneira que pode contribuir para alavancar esta prática.

**Palavras-chave:** Gestão - Recursos Hídricos - Comitês de Bacia Hidrográfica – Conflitos – Mediação – Arbitragem - Processo Administrativo.

## ABSTRACT

The Law nº 9.433/97 instituted the National Politics of Water Resources and created the National System for Water Resources Management. As article 38, interpolated proposition II, of this law, the arbitration in administrative lower court of conflicts related to the use of water resources is one of the abilities of the Committees of Basin. In function of this device, appeared the necessity of elaboration of a proposal of administrative proceeding of arbitration of conflicts related to the use of water resources to be developed by the Committees of Basin in the scope of its area of performance, so that this attribution can be developed in practical. In turn, the Laws nº 9.307/96 (Law of Arbitration) and nº 7.984/98 (that regulates the administrative proceeding in federal sphere) present elements able to be used to elaborate this proposal. For such, it was become fulfilled through the deductive method of boarding, a bibliographical, qualitative and not experimental research. It has as specific objective to understand as it comes giving the process of implementation of the legislation that deals with water resources in Brazil, to analyze the environmental conflicts by the historical and conceptual point of view, to identify public and private mechanisms of environmental conflicts resolution and auxiliary methods to these mechanisms, to analyze the Law nº 9.307/96, and to study the principles, the concepts, the types and the stages of the administrative proceeding. As results, one got a proposal of administrative proceeding of arbitration of conflicts for the use of water resources to be developed by Committees of Basin and some subsidies to the regulation of this process. The existence of this forum destined to the conflict resolution for the use of water resources is, in last instance, a practical exercise of the sustainable development. For the fact of the Committees of Basin still not develop this ability, it consists in pioneering proposal that can contribute to drive on this practical.

**Key-words:** Management - Water Resources - Committees of Basin – Conflicts – Mediation – Arbitration - Administrative proceeding.

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 01</b> – Evolução do processo de regulamentação das leis de recursos hídricos nos Estados Brasileiros .....	30
<b>TABELA 02</b> – Implementação dos Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos pelos Estados Brasileiros .....	46
<b>TABELA 03</b> – Principais categorias de uso da água .....	84
<b>TABELA 04</b> – Índice de Disponibilidade Hídrica em Estiagem – IDHE (Relação entre demanda e disponibilidade de água em 48 sub-bacias do Estado) .....	91
<b>TABELA 05</b> – Continuum de métodos de resolução de conflitos .....	96
<b>TABELA 06</b> – Fases do Processo Administrativo .....	152
<b>TABELA 07</b> – Espécies de processos administrativos .....	155

## Lista de FIGURAS, GRÁFICO E QUADRO

<b>FIGURA 01</b> – Instituições integrantes do SINGREH e suas principais atribuições .....	51
<b>FIGURA 02</b> – Organização da gestão de bacias hidrográficas .....	52
<b>FIGURA 03</b> – Número de comitês de bacias hidrográficas implantadas no país .....	66
<b>FIGURA 04</b> – Mapa topológico indicativo da qualidade dos Recursos Hídricos .....	93
<b>FIGURA 05</b> – Mapa topológico da disponibilidade hídrica por Regiões Hidrográficas do Estado de Santa Catarina .....	94
<b>FIGURA 06</b> – Processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de Recursos Hídricos.....	169
<b>GRÁFICO 01</b> – Acontecimentos relacionados a bacias transfronteiriças .....	84
<b>QUADRO 01</b> – Cronologia de conflitos envolvendo a água .....	85



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL</b> .....	<b>15</b>
2.1 A QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL E NO MUNDO .....	17
2.2 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E DE RECURSOS HÍDRICOS .....	21
2.3 DOMINIALIDADE DAS ÁGUAS .....	23
2.4 A LEI FEDERAL Nº 9.433/97 – BREVE HISTÓRICO E CONSIDERAÇÕES .....	27
2.5 A REGULAMENTAÇÃO DA PNRH E DO SINGREH NO ÂMBITO ESTADUAL .....	29
2.6 A PNRH E A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA .....	32
2.7 INSTRUMENTOS DA PNRH .....	38
2.7.1 Planos de recursos hídricos .....	39
2.7.2 Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água .....	40
2.7.3 Outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos .....	41
2.7.4 Cobrança pelo uso de recursos hídricos .....	43
2.7.5 Sistema de Informação sobre recursos hídricos .....	45
2.8 SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS .....	48
2.8.1 Conselho Nacional de Recursos Hídricos.....	53
2.8.2 Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados .....	54
2.8.3 Agência Nacional de Águas .....	55
2.8.4 Comitês de Bacia Hidrográfica .....	55
2.8.5 Agência de Águas .....	67
<b>3 ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS</b> .....	<b>76</b>
3.1 CONFLITOS AMBIENTAIS - ASPECTOS CONCEITUAIS .....	77
3.2 CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS - ASPECTOS HISTÓRICOS .....	81
3.3 MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS .....	95
3.3.1 Mecanismos judiciais de resolução de conflitos ambientais .....	97
3.3.2 Mecanismos extra-judiciais de resolução de conflitos ambientais .....	101
3.4 ASPECTOS DA LEI 9.307/96 APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS .....	112

3.5 MÉTODOS AUXILIARES AOS MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS .....	130
3.5.1 Métodos das teorias da comunicação dos grupos .....	131
3.5.2 Métodos de estruturação de problemas .....	134
3.6 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE INTERESSE PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS .....	144
3.6.1 Aspectos conceituais do processo administrativo .....	144
3.6.2 Princípios do processo administrativo .....	147
3.6.3 Fases do processo administrativo.....	156
3.6.4 Espécies de processos administrativos .....	159
<b>4 RESULTADOS FINAIS .....</b>	<b>165</b>
4.1 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS - PARH .....	168
4.1.1 Mediação – Fase 01 .....	169
4.1.2 Instauração – Fase 02 .....	170
4.1.3 Instrução – Fase 03 .....	171
4.1.4 Descrição – Fase 04 .....	172
4.2 ASPECTOS A SEREM OBSERVADOS QUANDO DA REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ÂMBITO DOS CBHS .....	175
4.2.1 Aspectos gerais .....	175
4.2.2 Do compromisso arbitral e seus efeitos .....	175
4.2.3 Do comitê de bacia hidrográfica e dos árbitros .....	177
4.2.4 Do procedimento arbitral .....	179
4.2.5 Da sentença arbitral .....	180
4.3 CONCLUSÃO .....	182
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>187</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>196</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>214</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A água, embora seja um recurso natural renovável, tem seu volume praticamente inalterado ao longo do tempo, sendo assim, limitada em quantidade. Indispensável à própria existência da vida como nós a concebemos, também está presente em praticamente toda cadeia econômica seja como insumo ou parte dos processos produtivos. Com o crescimento da população humana e o incremento das desigualdades em todo planeta, configura-se um quadro preocupante. Prenuncia-se a intensificação de conflitos de interesse e de necessidade pelo uso da água e o aumento no número de regiões que devem sofrer problemas de escassez de água nos próximos anos.

O Brasil, neste aspecto, é privilegiado, pois possui uma das maiores reservas de água superficial do planeta. Entretanto, isto não evita problemas graves com relação à qualidade e à quantidade de água já que a maior parte destes recursos encontra-se na região amazônica, pouco habitada. Nas outras regiões, a disponibilidade hídrica é bem menor, o que, somado ao fato de a grande maioria da população e do parque industrial do País nelas se localizarem, configura claramente um cenário que suscita a necessidade imediata de uma gestão racional deste bem para a manutenção da qualidade de vida de todos.

No sentido de pavimentar um caminho para uma boa gestão dos recursos hídricos no Brasil, a Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997, regulamentando o inciso XIX, do artigo 21, da Constituição Federal de 1988, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Como outras leis na área do Direito Ambiental, esta lei demanda que sejam feitos esforços no sentido de implementar suas inovações, principalmente no que diz respeito à gestão descentralizada e participativa e em relação aos instrumentos plano de recursos hídricos, enquadramento dos corpos de água, outorga, cobrança e sistema de informações. A Lei nº 9.433/97 representa um grande avanço no sentido da democratização da tomada de decisões a respeito do planejamento, do gerenciamento e da resolução de conflitos de interesses relacionados ao uso dos recursos hídricos, pois, como se verá, prevê a participação da sociedade civil organizada na estrutura administrativa relacionada com a gestão dos recursos hídricos.

Esta participação da sociedade civil organizada na estrutura da administração pública é tida atualmente como indispensável à construção de um modelo no qual projeta-se alcançar o desenvolvimento sustentável. Conforme previsão da referida Lei, o SINGREH é composto por diversos integrantes, entre eles, os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs). Estes órgãos de natureza colegiada são a base deste sistema e têm, de acordo com o inciso II, do artigo 38, da Lei nº 9.433/97, a competência para arbitrar conflitos pelo uso de recursos hídricos. Para cumprir esta e outras atribuições que lhe são conferidas, os CBHs devem se organizar em diversos aspectos desde sua criação ao seu aparelhamento. A inexistência de normas que regulem a prática da arbitragem e o controle das atividades jurisdicionais dos CBHs, a devida proteção jurídica dos direitos e interesses em jogo e a garantia de mais uma forma de acesso à justiça, por si só justificam que se aborde o tema da arbitragem de conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos por parte dos CBHs.

Em função das constatações acima, surgiu a seguinte hipótese: com base nos aspectos procedimentais da Lei nº 9.307/96 (Lei de Arbitragem), é possível, desenvolver um processo administrativo de arbitragem de conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos que possa ser aplicado pelos CBHs no cumprimento de sua função jurisdicional prevista na Lei nº 9.433/97.

Estabelecida a hipótese, foram definidos os seguintes objetivos da pesquisa:

### 1.1 OBJETIVO GERAL

Elaborar uma proposta que contenha elementos para a formação de um processo administrativo de arbitragem de conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos a ser desenvolvido no âmbito dos CBHs.

### 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1) Compreender como vem se dando o processo de implementação da legislação que trata de recursos hídricos no Brasil;

- 2) Analisar os conflitos ambientais do ponto de vista histórico e conceitual;
- 3) Identificar mecanismos públicos e privados de resolução de conflitos ambientais e métodos auxiliares a estes mecanismos;
- 4) Analisar a Lei nº 9.307/96 visando a elaboração de uma proposta de processo administrativo de arbitragem pelos CBHs;
- 5) Identificar os princípios, os conceitos, os tipos e as etapas do processo administrativo.

Através do método de abordagem dedutivo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, qualitativa e não experimental. A pesquisa bibliográfica apóia-se em fontes normativas, doutrinárias e técnicas relacionadas à gestão de recursos hídricos, ao processo administrativo e a arbitragem. Para estudo e compreensão do assunto, algumas categorias têm seus conceitos definidos no decorrer do texto principal ou, em outras vezes, nas notas de rodapé. De qualquer forma, todas as categorias consideradas relevantes para compreensão deste trabalho são conceituadas ao longo do texto.

Permeada pelo tema da gestão de conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos, esta dissertação constitui-se de quatro capítulos nos quais são feitas as seguintes abordagens:

Capítulo 1: Introduce o trabalho justificando a relevância do tema, apresentando a hipótese de pesquisa, os objetivos geral e específicos, a metodologia utilizada e o conteúdo tratado nos capítulos 2, 3 e 4.

Capítulo 2: Busca compreender a problemática e o contexto histórico na qual se insere a gestão pública dos recursos hídricos no País bem como avaliar o atual estágio de implementação e operacionalização da Lei nº 9.433/97. Neste sentido, aborda o surgimento e a evolução das questões ambientais no Brasil e no mundo e da legislação ambiental e de recursos hídricos brasileira. A avaliação da referida lei é feita através da verificação do quadro existente com relação à implementação dos instrumentos da PNRH e à atuação dos integrantes do SINGREH, em especial dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

O Capítulo 3: Inicia com um estudo sobre conflitos ambientais, passa pela mediação, pela arbitragem e pelos métodos de apoio para resolução de conflitos ambientais e termina com um estudo sobre processo administrativo. Sobre o tema conflitos ambientais, conectando-os ao contexto da problemática sobre o uso dos

recursos hídricos, busca compreender seus aspectos conceituais, históricos e políticos. Estuda os mecanismos de resolução de conflitos ambientais classificando-os em judiciais e extra-judiciais. Dentre estes últimos, insere-se o universo da Resolução Alternativa de Disputas (RADs) que inclui a mediação e a arbitragem. Atualmente estabelecida pela Lei Federal nº 9.307/96, a Lei de Arbitragem será analisada visando à única e exclusivamente absorver seus aspectos procedimentais. Em seguida são brevemente comentados tipos de métodos auxiliares à resolução de conflitos ambientais para, finalmente, serem estudados os aspectos julgados relevantes a respeito de processo e procedimento administrativo como seus conceitos, princípios, etapas e tipos.

Capítulo 4: É apresentada a proposta de processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso da água a ser desenvolvido por CBHs no âmbito de sua área de atuação e, também, um esboço do que pode ser considerado como o ponto de partida de estudos para a regulamentação da arbitragem de conflitos pelo uso da água por CBHs. São apresentadas sugestões para o exercício da prática da negociação bem como são identificadas lacunas a serem preenchidas por outros trabalhos. Conclui-se observando que a prática deste processo é um exercício de contínuo aprimoramento, no qual o que está feito deve sempre receber as reformas e adequações necessárias à consecução de seu fim, dirimir conflitos e harmonizar a convivência entre as pessoas.

## 2 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), observou-se uma ampliação das competências locais com a descentralização das políticas públicas. Pode-se tomar como exemplo os municípios brasileiros, que experimentaram um fortalecimento político. Observou-se, também, desde então, uma abertura à participação popular, o que em nível local vem se cristalizando na forma de orçamentos participativos, de realização de audiências públicas, formação de entidades civis atuantes e na forma de elaboração de ferramentas colocadas à disposição da sociedade para a defesa dos interesses difusos e coletivos. Neste sentido, a CF/88, também chamada de “Constituição Cidadã”, é o principal vetor responsável por estes fatos, pois tem como base princípios que justificam esta denominação. Esta tendência atual do legislador de elaborar políticas públicas descentralizadoras e abertas à participação pública reflete, inclusive, princípios adotados internacionalmente em diversos documentos que o Brasil referendou, como, por exemplo, a Agenda 21.

Um exemplo desta tendência na elaboração do ordenamento jurídico brasileiro é a Lei nº 9.433/97. Foi ela que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) que é integrado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Agência Nacional de Águas (ANA), Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados (CERHs) e do Distrito Federal, Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) (grifo nosso), órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e pelas Agências de Água.

Dentre diversos aspectos, esta lei define os fundamentos que permitem estabelecer a boa gestão de recursos hídricos. São eles: i) a água é um bem de domínio público; ii) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; iii) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o do consumo humano e à dessedentação de animais; iv) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; v) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e; vi) a gestão dos

recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Sem reduzir a relevância de nenhum dos fundamentos citados, o que merecerá maior atenção neste trabalho será o último, ou seja, a gestão descentralizada e participativa. Isto se justifica, porque é neste fundamento que está contido um dos principais avanços promovidos pela Lei nº 9.433/97 – a gestão descentralizada e participativa - a partir do qual será gerada parte significativa das ações a serem promovidas no sentido de efetivar a implementação da PNRH e a operacionalização do SINGREH.

A Lei nº 9.433/97 demanda que sejam realizados esforços no sentido de implementar suas inovações principalmente no que diz respeito à gestão descentralizada e participativa. O avanço é no sentido da democratização da tomada de decisões a respeito do planejamento, gerenciamento e resolução de conflitos relacionados ao uso dos recursos hídricos, já que prevê a participação da sociedade civil organizada na estrutura administrativa diretamente relacionada à gestão dos recursos hídricos.

O apêndice A foi elaborado de forma a permitir a visualização da estrutura da Lei nº 9.433/97 e uma melhor compreensão de seu conjunto.

Com relação à problemática dos recursos hídricos, citam-se Freitas e Dutra (2003), segundo os quais se estima que a quantidade de água existente na Terra seja a mesma desde a pré-história, não obstante, o número de habitantes não pare de crescer. Se a população humana está crescendo de forma acelerada, o que dizer do consumo de água, que aumenta em velocidade duas vezes maior. Além disso, o ser humano, sem pensar nas conseqüências de suas ações, polui as águas e provoca alterações no ciclo hidrológico, gerando impactos, muitas vezes, prejudiciais à sua própria existência.

Em termos globais, a Terra tem uma quantidade de água muito superior à demanda gerada pelo homem e suas atividades. Entretanto, a grande variabilidade da disponibilidade hídrica no tempo e no espaço, aliada ao desordenado processo de ocupação e fixação do ser humano e à exploração desordenada dos recursos naturais, vem desencadeando, cada vez mais, uma série de problemas hídricos em diversas regiões do planeta.

No Brasil, apesar de o país contar com a maior disponibilidade hídrica do mundo - cerca de 12% da água doce superficial do planeta - grande parte desse recurso encontra-se na Região Amazônica, onde reside pequena parcela de nossa



população e a demanda hídrica é muito baixa. Tal fato, porém, não impede que a Amazônia tenha problemas relativos à questão hídrica, pois onde há aglomeração de pessoas, há a necessidade de sistemas de abastecimento, de coleta de esgotos e de tratamento de água, sem os quais a qualidade de vida e a saúde da população são comprometidas. Mais críticos, no entanto, são os locais onde há maior concentração populacional e menor disponibilidade hídrica, como as regiões Sul, Sudeste e Nordeste. Nessas áreas, a contaminação e a superexploração dos corpos d'água são freqüentes, gerando prejuízos ao meio ambiente e ao homem, além de conflitos entre usuários da água. No Brasil, são várias as áreas que apresentam algum tipo de problema hídrico e, por isso, necessitam, com urgência, da implementação de um sistema eficaz de gestão dos corpos d'água (FREITAS e DUTRA, 2003).

A partir destas assertivas, este capítulo tem dois objetivos. O primeiro visa a compreender o cenário no qual se insere a gestão de recursos hídricos em nosso país e o segundo avalia o atual estágio de implantação e operacionalização da Lei nº 9.433/97. Para atingir o primeiro objetivo são feitas as seguintes abordagens: o surgimento da questão ambiental no Brasil e no mundo, a evolução da legislação ambiental e de recursos hídricos no País, a dominialidade das águas, e, por fim, algumas considerações a respeito da regulamentação da PNRH e do SINGREH. Para atingir o segundo objetivo, são analisados o conceito de políticas públicas, os princípios da descentralização e da participação pública, o atual estágio de implementação dos instrumentos da PNRH e de sua regulamentação nos estados da Federação, bem como a atuação dos integrantes do SINGREH, em especial os CBHs e suas atribuições.

## 2.1 A QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL E NO MUNDO

Segundo Machado (1999), as questões ambientais – e é de fácil compreensão que recursos hídricos façam parte deste contexto<sup>1</sup> - foram discutidas

---

<sup>1</sup> De acordo com o artigo 3º, inciso V, da Lei nº 6.938/81 entende-se por recursos ambientais: “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.

globalmente, e pela primeira vez, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972. Até então, o modelo de desenvolvimento vigente caracterizava-se pela utilização não planejada dos recursos naturais. Os problemas ambientais eram entendidos apenas como poluição do ar, da água e do solo, quase sempre decorrentes do processo de industrialização. O debate destas questões trouxe à tona preocupações que deram início, em todo o mundo, ao processo de institucionalização de políticas voltadas para o tema do meio ambiente.

“A maior poluição é a pobreza”. Esta foi a mensagem da Primeira-Ministra da Índia, Indira Ghandi, no plenário da Conferência de Estocolmo. Essa posição, bem como a do desenvolvimento a qualquer custo, foram defendidas pela representação brasileira naquela Conferência, de forma que o Brasil não reconheceu, na ocasião, a gravidade dos problemas ambientais.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu com a Comissão Brundtland através da publicação do Relatório Nosso Futuro Comum, em 1987. Mais conhecido por relatório Brundtland, este documento foi produzido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, criada pela ONU no final de 1983, por iniciativa do PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – e presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid. Este e outros estudos científicos (como os protagonizados pelo Clube de Roma, 1970) evidenciaram a vulnerabilidade dos ecossistemas, assim como a necessidade de considerar as questões ambientais no planejamento das atividades econômicas, propondo a mudança do modelo de desenvolvimento.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92), ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, o objetivo principal foi discutir as conclusões e propostas do relatório Nosso Futuro Comum. A ECO/92, pode-se dizer, veio consolidar o crescimento do interesse mundial pelo futuro do planeta. Muitos países deixaram de ignorar as relações entre desenvolvimento sócio-econômico e modificações no meio ambiente. Nesta Conferência foram produzidos documentos fundamentais, dentre eles a Agenda 21, assinada pelos governantes dos países participantes (178 países), que ratificaram o compromisso de adotar um conjunto de atividades e procedimentos que, no presente e no futuro, melhorarão a qualidade de vida no planeta, conforme definido no relatório “Nosso Futuro Comum”.

Mais do que um documento, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que analisa a situação atual de um país, estado, município e/ou região, e planeja o futuro de forma sustentável. Esse processo de planejamento prevê o envolvimento de todos os atores sociais na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazo. A Agenda 21 contém quarenta capítulos, sendo um deles dedicado exclusivamente aos recursos hídricos. Trata-se do Capítulo 18, intitulado: Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos.

No entanto, grande número de grupos, entidades e organizações não governamentais consideram que documentos desta natureza - mesmo que priorizem questões sociais e ambientais - são produzidos em eventos oficiais como a ECO'92 e representam uma ratificação dos interesses vigentes e a manutenção do atual estado das coisas. Neste sentido, é interessante citar Barlow e Clarke (2003), que têm um ponto de vista diferenciado sobre a questão dos recursos hídricos e, para quem o término da Guerra Fria (com a queda do regime comunista) não significou o final da insegurança global. Em vez disso, hoje, uma nova batalha vem sendo travada nos processos da própria globalização econômica, em que o comércio, as finanças e os investimentos orientados por corporações estão sendo promovidos por aqueles que se beneficiarão deles, em detrimento de outros.

Segundo Franklin (apud BARLOW e CLARKE, 2003, p. 119), ambientalista e ativista veterana pela paz;

O que temos agora é uma 'guerra econômica' na qual os novos 'inimigos' são as pessoas e a natureza e os novos territórios de ocupação são 'os suprimentos comuns globais' (aqueles 'espaços não-destinados-ao-lucro' que temos em comum em uma sociedade democrática). Estamos vivendo uma ocupação em estilo militar com 'os governos-fantoches' dirigindo o país em nome das corporações e seus 'exércitos de mercadores'.

Este é o estado de segurança corporativo que agora molda a vida política das nações e dos povos em uma era de capitalismo global. Como as lutas pelo controle dos escassos recursos de água continuam e até mesmo se intensificam, ainda se verá muito mais do estado de segurança corporativo em ação. Mas, enquanto isso, a corrida pelo lucro oriundo de cidadãos sedentos continua, e as corporações transnacionais de muitas partes do mundo estão correndo para entrar nessa onda lucrativa (BARLOW e CLARKE, 2003).

Durante os últimos 25 anos, as corporações transnacionais têm tido sucesso em reinventar o governo de acordo com sua própria imagem. Os modelos de governo que caracterizaram grande parte do período pós-guerra no século XX, incluindo o estado de bem-estar social e de segurança nacional, foram substituídos por um modelo novo, isto é, o estado de segurança corporativa. Nesta era da globalização econômica, o papel primário do estado é fornecer lugar e ambientes seguros para o investimento transnacional lucrativo e a competição. Em outras palavras, a 'segurança do investidor' é considerada o principal princípio organizacional dos governos: a prioridade dos governos é fornecer segurança às corporações, não aos cidadãos. E se a propriedade e investimentos forem seriamente ameaçados por trabalhadores ou comunidades, o estado é obrigado a invocar ação policial para defender e proteger os direitos dos investidores com as forças armadas. (BARLOW e CLARKE, 2003, p.119).

Pode parecer extrema esta posição, mas seria, no mínimo, ingenuidade da parte dos que têm acesso a algum tipo de informação sobre o contexto histórico mundial, dizer que estratégias políticas, financeiras e de comunicação não são planejadas visando à manutenção e à evolução do quadro de dominação por parte dos detentores do capital. Estas estratégias se refletem, entre outras formas, na pressão durante a elaboração de leis nos países onde porventura existam interesses ou na imposição de tratados internacionais através de poderosos lobbies. Além do mais, o que se tem visto exaustivamente nos veículos de comunicação do nosso País são notícias a respeito de investidores, bolsas de valores e organismos financeiros internacionais impondo políticas que provocam a recessão econômica e o desmantelamento do poder público proibindo investimentos nas áreas sociais e de infra-estrutura, na lógica cruel de que o mercado é capaz de fornecer encaminhamento para os graves problemas que afligem os países em desenvolvimento. É bom lembrar que estes organismos financeiros internacionais obrigam os chamados "países em desenvolvimento" a formular suas políticas de acordo com suas determinações. Entretanto, tais medidas, ao invés de viabilizar meios para resolver os problemas existentes, perpetuam a situação de dependência que, obviamente, é favorável aos 'países desenvolvidos'. Isto se constata facilmente, bastando, para tal, observar a evolução do cenário internacional no último século, ao longo do qual, o que se vê é o agravamento das questões sociais e o aprofundamento do abismo entre ricos e pobres, tanto em nível global como regional ou local.

Finalmente, destaca-se, no Brasil, a precariedade do debate público sobre a questão ambiental e sobre a já citada força de interesses que dominam a apropriação da natureza, os quais se transformam em obstáculos a serem vencidos

na implementação de mecanismos eficazes de gestão social do acesso aos recursos ambientais.

Como consta da Carta de Porto Alegre, documento produzido durante o Fórum Internacional das Águas, evento realizado naquela cidade em outubro de 2003; “A água deve ser totalmente excluída das negociações da OMC, da ALCA e dos Tratados de Livre Comércio, e não deve ser considerada como matéria de bens, serviços ou investimentos em nenhum acordo internacional” (Parte do ..., 2003, p. 12).

Apenas pelo exposto já se justifica e reforça ainda mais a necessidade de organização da sociedade civil para participar diretamente não apenas na gestão dos recursos hídricos que, como se verá, está prevista na atual legislação brasileira, mas também na gestão dos interesses públicos que são em grande parte divergentes dos interesses econômicos. Neste sentido é que a Lei nº 9.433/97, - também chamada de “Lei das Águas”, fundamentada sobre a gestão descentralizada e participativa, e prevendo a participação da sociedade civil não como mera espectadora, mas com direito a voto nos órgãos colegiados propostos no SINGREH, reflete o avanço obtido no sentido de proteger a água como bem de uso comum do povo.

## 2.2 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E DE RECURSOS HÍDRICOS

O pós-guerra trouxe inúmeras conseqüências negativas para o meio ambiente face ao surto de desenvolvimento acelerado que se verificou em algumas partes do mundo, principalmente nas áreas diretamente envolvidas nos conflitos. Os países periféricos também foram afetados, quer como fornecedores de insumos, quer como mercados para a nova onda de crescimento econômico. Além disso, alguns desses países iriam experimentar processos de desenvolvimento econômico caracterizados pela mudança de uma base produtiva centrada nas atividades primárias (agricultura, mineração etc.) para uma outra baseada na industrialização. É o caso do Brasil, que, a partir da década de 50, começou a alterar sua estrutura econômica, intensificando um processo de industrialização iniciado desde a década de 30.

Apenas na segunda metade da década de 1970 é que o planejamento governamental do País tratou pela primeira vez da questão ambiental, iniciando-se um período pródigo na elaboração de uma base legal específica para o meio ambiente, em parte devido ao impacto político da Conferência de Estocolmo, em parte devido ao próprio estado crítico de degradação ambiental que algumas áreas do País começavam a revelar.

Assim, no Brasil, a resposta institucional à questão ambiental foi a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, SEMA, em 1973. Entretanto, considera-se como marco da proteção e gestão sustentável do meio ambiente e dos recursos naturais a promulgação da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), integrado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

No entanto, a legislação acima referenciada deixava pouco espaço para a participação da sociedade civil (ou participação pública) na proteção do meio ambiente. Isto pode ser atribuído, entre outros fatores, ao fato de ela ter sido promulgada anteriormente à Constituição Federal de 1988 e em um momento no qual a filosofia administrativa derivava de políticas que não consideravam a descentralização e a participação civil na gestão pública. Importante lembrar que, àquela época, o País estava saindo de um regime totalitário que se iniciou com a Revolução de 1964 e se prolongou até 1989 com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, dando início à chamada Nova República.

No período decorrido entre a edição da Lei nº 6.938/81 e a atual CF/88, houve uma considerável evolução em relação à questão ambiental. Os temas meio ambiente e sustentabilidade foram inseridos na Constituição Federal sob diferentes formas, nos mais diversos títulos do texto constitucional, fato inédito em nossa história jurídica. A Constituição Federal de 1988 contém vários dispositivos sobre recursos hídricos. Dispõem, eles, sobre o domínio das águas, seu aproveitamento e as competências legislativa e administrativa das três esferas do Poder Público.

## 2.3 DOMINIALIDADE DAS ÁGUAS

A CF/88, através do artigo 20, caput, incisos III e VIII e do artigo 26, caput, inciso I<sup>2</sup>, estendeu o domínio público a todas as águas, encerrando o processo de publicização das águas iniciado com a promulgação do Código de Águas de 1934.

Para melhor compreender o assunto dominialidade, é necessário algum entendimento sobre domínio público, bem público, bem dominial e bem dominical.

Sendo assim, segundo Granziera (2001, p. 76):

A razão pela qual o Estado possui bens reporta-se à necessidade de realização de suas múltiplas atividades. Os bens têm importância pelo que representam em termos de riqueza pública, integrando o patrimônio do Estado por serem meios de que dispõe a Administração para atendimento de seus fins e por serem elementos fundamentais na vida dos indivíduos em coletividade.

França (1977, p. 328) afirma que os direitos constitucional e administrativo estabelecem que domínio é:

O poder de dominação ou regulamentação que o Estado exerce sobre os bens de seu patrimônio (bens públicos), bens do patrimônio privado (bens particulares de interesse público) ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade. Desse modo, o domínio público abrange não só a categoria de bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito interno, como também aquelas coisas que, por sua marcante utilização coletiva, foram retiradas do comércio, tais como as águas, as florestas, as jazidas, a fauna, etc.

Para Medauar (2002, p. 282), bem público “é expressão que designa os bens pertencentes a entes estatais, para que sirvam de meios ao atendimento imediato e mediato do interesse público e sobre os quais incidem normas especiais, diferentes das normas que regem os bens privados”.

No entender de Cretella Jr. (2000, p. 805), “as coletividades públicas são detentoras de bens materiais, imóveis e móveis, que constituem o domínio, que lhes é peculiar”. Tais bens do Estado subdividem-se em duas grandes classes, a saber: a

---

<sup>2</sup> Segundo a CF/88:

Art. 20: São bens da União: III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. VIII – os potenciais de energia hidráulica.

Art. 26: Incluem-se entre os bens dos Estados: I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

do domínio público e a do domínio privado. Esta distinção é ponto de partida para a elaboração completa da teoria do domínio.

Domínio público é o conjunto dos bens móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados<sup>3</sup> quer a seu próprio uso, quer ao seu uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum (CRETELLA JR., 2000, p. 806).

Para Cretella Jr. (2000), o domínio do Estado compreende a titularidade sobre todo um conjunto de bens que, no entanto, são regidos por normas diferenciadas. Com relações jurídicas substancialmente semelhantes com as que se dão entre os particulares e os bens que lhes pertencem, determinados bens sob domínio do Estado estão sujeitos a regime especial. Tal diferenciação entre domínio público e domínio privado da Administração é verificada no ordenamento jurídico brasileiro. Desta forma, o domínio público ou direito de propriedade que o Estado detém sobre certos bens é próprio do direito administrativo e determina um regime jurídico específico que remete ao Direito Civil e o extrapola, constituindo o regime jurídico público dominial.

De acordo com Medauar (2002, p. 282):

O regime da dominialidade pública não é um regime equivalente ao da propriedade privada. Os bens públicos têm titulares, mas os direitos e deveres daí resultantes, exercidos pela Administração, não decorrem do direito de propriedade no sentido tradicional. Trata-se de um vínculo específico, de natureza administrativa, que permite e impõe ao poder público, titular do bem, assegurar a continuidade e regularidade de sua destinação, contra quaisquer ingerências [...] Os bens públicos devem ter destinação que atenda ao interesse público, de modo direto ou indireto. A afetação explícita ou tácita atribui destinação específica ao bem. Sobre tais bens incidem predominantemente preceitos do direito administrativo, que formam um regime de direito público, diferente do regime aplicado aos bens pertencentes aos particulares. Hoje sobre muitos bens públicos incidem também normas relativas à proteção ambiental, de caráter igualmente público (grifo nosso).

Assim, dominialidade é a faculdade de exercer o poder de domínio. Setti (2000) observa que a dominialidade é estabelecida na CF/88 ou em normas legais, sendo fator de disciplina jurídica do recurso natural em questão.

De acordo com Cretella Jr. (2000, p. 811):

---

<sup>3</sup> A este respeito diz Medauar (2002, p. 298): “As noções de afetação e desafetação estão presentes no tema dos bens públicos. *Afetação* é a atribuição, a um bem público, de sua destinação específica [...] A *desafetação* é a mudança da destinação do bem”.



Exame atento dos bens públicos revela que alguns são alienáveis e prescritíveis, constituindo o domínio privado da Administração, ao passo que outros se incluem entre os que formam o domínio público do Estado. Os primeiros são bens patrimoniais do Estado, ou bens dominicais [...] Além do domínio privado, que abrange uma série de bens públicos, há o domínio público, sob cujo regime jurídico ficam os demais bens.

Como afirma Diniz (1998, p. 243), de acordo com o direito civil, “domínio público é o conjunto de bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios, podendo ser de uso comum do povo, de uso especial ou dominicais”. A partir das noções introduzidas anteriormente, inicia-se a diferenciação entre bem dominial e bem dominical.

Para Setti (2000), o traço peculiar do bem dominical é a ‘alienabilidade’, ou, no entender de França (1977), aquele bem que pode ser transferido a outrem sem qualquer impedimento. Bem dominical significa, no entender de Diniz (1998, p. 239), “o conjunto de bens que compõem o patrimônio privado da União, Estados ou Municípios como objeto do direito pessoal ou real dessas pessoas de direito público interno”. No entender de Cretella Jr. (2000, p. 831) “ao lado dos bens do patrimônio indisponível, os bens do patrimônio disponível ou dominicais constituem os bens do domínio privado do Estado”.

Bem dominical e bem dominial estão contidos na mesma idéia de domínio público, com a diferença de que os bens dominiais não podem ser transferidos, vendidos ou ter sua posse transferida a outros, como, no Brasil, é o caso das águas. Os bens dominiais estão sob domínio do Estado para apenas e somente administrá-los em prol do interesse público – do povo – e, como já afirmado, são bens do patrimônio indisponível.

Neste sentido, Monticelli (2002, p.128) afirma: “domínio das águas é o poder legal dado aos órgãos e instituições federais e estaduais, para legislar sobre as águas”. Este poder legal também se refere à capacidade para gerenciar o uso destas águas e, como visto, a CF/88 e o ordenamento jurídico brasileiro estabelecem que o domínio das águas é da União, dos Estados ou do Distrito Federal, não havendo, portanto, águas de domínio municipal ou particular.

Mas, ao apoiar-se no conceito de titularidade sobre rios e não sobre bacias, a CF/88, gera a dupla dominialidade no caso de bacias que incluem rios de domínio da União e de Estados, já que, na Lei nº 9.433/97, o artigo 1º, inciso V, define a

bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação do SINGREH (um dos fundamentos da PNRH).

A existência da dupla dominialidade tem como consequência prática a duplicidade de comando e controle no âmbito de uma mesma bacia, constituindo obstáculo que deve ser superado através de mecanismos adequados de integração e harmonização. Caso contrário, poderá tornar-se inviável a implantação e o consequente funcionamento do SINGREH, em razão da diversidade de orientação nos procedimentos de aplicação dos instrumentos de gestão instituídos pela PNRH.

A duplicidade de comando e controle pode comprometer tanto os instrumentos que requerem o exercício do poder de polícia na sua aplicação, tais como a outorga, a cobrança e a fiscalização, quanto o processo de planejamento e o funcionamento dos Comitês e das Agências de Bacia, que são as entidades de decisão e execução, nas quais deve materializar-se o princípio da gestão integrada, descentralizada e participativa.

Como destacou Kelman (2001, p. 133):

A legislação de Recursos Hídricos é incompleta e sobre vários aspectos. Primeiro porque o gerenciamento dos rios como recursos naturais é algo novo, e é natural que a legislação não espelhe uma experiência que não tem. À medida que vamos acumulando experiência, vai ser necessário desenvolver uma nova legislação que ordene a utilização dos recursos hídricos. Estamos identificando falhas. Mas seria precoce tentar reformular a legislação antes de termos um pouco mais de experiência.

A este respeito Granziera (2001, p. 77) assinala:

Tradicionalmente, apenas o detentor do domínio das águas, assim como dos demais bens públicos, possuía competência para administrá-los, formulando o planejamento e implantando as metas a serem alcançadas, de acordo com a conveniência e oportunidade [...] Ocorre que, muitas vezes, essa conveniência e oportunidade eram muito mais do administrador que propriamente relativos ao interesse público, principalmente quando se optou pelo desenvolvimento a qualquer preço. Daí a necessidade de introduzirem-se novas fórmulas para administração dos recursos hídricos, limitando a atuação dos detentores de seu domínio e transferindo uma parcela do poder de decisão aos usuários da água e à sociedade civil. Essa formulação decorre da experiência estrangeira que consolidou a gestão participativa nas bacias hidrográficas, passando outros antes a interferir no gerenciamento dos recursos hídricos.

Não se pretende aqui, de forma alguma, esgotar o assunto, mas parece claro que, conforme Bohn (2003), a CF/88, dividiu o domínio hídrico entre a União e os Estados, ampliando de tal forma o domínio hídrico estadual, que esvaziou totalmente o domínio particular. Neste sentido, os artigos 20, III, e 26, I, da CF/88, ratificam esta

afirmação. Granziera (2001, p. 76) dirime qualquer questionamento a respeito da dominialidade pública das águas. “Se alguma dúvida pudesse haver ainda quanto a esse fato, o certo é que após a Lei nº 9.433/97, a condição pública das águas no Brasil foi fixada em seu artigo 1º, I, que assim dispõe: “a água é um bem de domínio público”.

## 2.4 A LEI nº 9.433/97 – BREVE HISTÓRICO E CONSIDERAÇÕES

Os antecedentes legais da gestão de recursos hídricos no Brasil remontam às Ordenações Filipinas, promulgadas em 1580, quando Portugal estava sob o domínio espanhol. Essa legislação era abrangente e regulava os mais diversos aspectos da sociedade da época. As Ordenações continham dispositivos específicos sobre a gestão da água o que, nesse assunto, refletia a situação de escassez comum à maior parte da Península Ibérica. Aplicada em uma região então com abundância relativa de água, praticamente não foi bem utilizada.

Apenas no início deste século as autoridades públicas passaram a se preocupar com a formulação de um arcabouço legal para a gestão dos recursos hídricos. O primeiro projeto de um Código de Águas data de 1907, mas somente mais tarde, passadas quase três décadas, o Governo Provisório instalado após a Revolução de 1930 promulgou, em 10 de julho de 1934, o Código de Águas.

É bom lembrar ainda que, embora a Lei nº 9.433/97 tenha entrado em vigor, boa parte do Código de Águas continua válido, já que não foi revogado por aquela lei.

Assim, observa-se que foram necessários vários anos para que a legislação referente a recursos hídricos atingisse o atual patamar. Como foi dito, o Código de Águas ficou pronto em 1907, mas só foi aprovado em 1934. A Lei nº 9.433/97 começou a ser discutida em 1978 e somente foi aprovada em 1997 (KELMAN, 2001).

De acordo com Garrido (2003), a sanção da Lei Federal nº 9.433/97 trouxe uma série de expectativas para a sociedade brasileira em relação à concretização de vários de seus ideais quanto à preservação dos recursos hídricos, cujos instrumentos para implementá-los foram legalizados pelo referido texto.

Segundo Kettelhut (1999), a regulação do uso das águas no Brasil envolve o estabelecimento de regras que disciplinem o acesso a este recurso natural e assegurem que o uso deste bem público, por particulares, seja feito respeitando o interesse público. Envolve, também, regras para administrar as relações entre os atores sociais participantes do processo de gestão integrada das águas, sejam eles governamentais ou não-governamentais.

Se fosse perguntado o que mudou do ponto de vista da regulação dos usos das águas, pode-se dizer que estritamente no tocante aos textos normativos, os avanços foram consideráveis, mas nada comparáveis aos enormes efeitos que estes textos desencadearam em termos de mobilização de meios materiais e humanos para a área de recursos hídricos.

Em primeiro lugar, as questões fundamentais para a gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil tratadas na Lei nº 9.433/97, são agora tratadas por mais um texto legal de mesma hierarquia, a Lei nº 9.984/00, que instituiu a Agência Nacional de Águas. Recentemente foi publicada a Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004, que dispõe sobre os contratos de gestão entre a ANA e as entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão dos recursos hídricos de domínio da União. Sua aprovação é mais um passo relevante no sentido de regulamentar a operacionalização do SINGREH.

Em segundo lugar, encontra-se em discussão, na Câmara dos Deputados, o recém elaborado Substitutivo do Deputado Fernando Gabeira ao Projeto de Lei (PL) nº 1.616, enviado ao Congresso em 1999, juntamente com o PL nº 1.617.

O PL nº 1.617 transformou-se na citada Lei nº 9.984/00. Já o PL nº 1.616 ainda deve ter um razoável período de tramitação no Congresso Nacional, por dispor especificamente sobre aspectos da outorga do direito de uso dos recursos hídricos, da cobrança pelo uso de recursos hídricos e fixar normas gerais para a criação e a operação das Agências de Bacia.

Em terceiro lugar, foram amplamente analisados, discutidos e convertidos em Resoluções do CNRH importantes aspectos da Lei nº 9.433/97, em especial os referentes à criação de comitês de bacia, ao enquadramento de corpos d'água, sistema de informações, águas subterrâneas, outorga e planos de recursos hídricos.

Tem sido objeto de discussão a regulamentação da outorga, da cobrança, das normas gerais para criação e operação das Agências de Bacia, e também a forma como serão aplicados os recursos arrecadados com a implantação da

cobrança pelo uso da água. Espera-se que estes debates sejam transparentes e participativos como o foram quando da promulgação da Lei nº 9.433/97, que possibilitou arranjos institucionais flexíveis e democráticos, conduzindo à materialização dos princípios da descentralização e da participação pública na gestão dos recursos hídricos.

Enfim, afora as questões pendentes, especialmente as do citado PL nº 1.616/99, persistem lacunas na legislação das águas, como, por exemplo, na regulamentação operativa do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que deve ser implementado de forma integrada, dando origem a uma gestão autenticamente compartilhada por todos os atores sociais envolvidos, governamentais e não-governamentais, em regime de co-responsabilidade, independentemente da dominialidade dos corpos d'água e das competências dos entes federados.

Carneseca (2002) ressalta que questões como dominialidade das águas, sistema federativo, centralização das decisões e execução da política nacional no âmbito da União, necessidade de adaptação dos sistemas estaduais existentes ao sistema nacional, têm dominado as discussões nos colegiados (CNRH, CERHs e Comitês de Bacia Hidrográfica).

Estes temas necessitam de regulamentação e devem ser discutidos, o que não impede que as ações sejam tomadas e adequações sejam feitas a posteriori. Serricchio (2002) considera importante o debate, mas acha que não se deve ficar debatendo demasiadamente, mas, sim, ir em frente, apesar das dificuldades.

## 2.5 A REGULAMENTAÇÃO DA PNRH E DO SINGREH NO ÂMBITO ESTADUAL

Cumpra também destacar a evolução das legislações estaduais e do Distrito Federal sobre recursos hídricos, que praticamente foi implementada e, em muitos casos regulamentada, em todas as unidades da Federação (com exceção de Roraima, onde ainda não foi elaborada lei estadual). Estas legislações estaduais em alguns dos estados, ao contrário da expectativa existente antes da promulgação da Lei nº 9.433/97, não foram objeto específico de harmonização com a legislação

nacional em função de a maior parte delas ter sido elaborada anteriormente a essa lei.

A Tabela 01 mostra como cada estado vem institucionalizando seus respectivos órgãos gestores de recursos hídricos e que, apesar das dificuldades, a regulamentação das leis de recursos hídricos, nos estados, avançou significativamente. Para implementar o proposto pelas leis estaduais tornou-se necessária uma organização administrativa específica e adequada às propostas estabelecidas na legislação. A organização institucional nesse contexto é, sem dúvida, um importante respaldo para a implementação das leis sobre recursos hídricos e reflete o interesse dos estados em desempenhar o trabalho que lhes foi atribuído.

Kettelhut, Mendonça e Siqueira (2003) destacam o fato de que a gestão de recursos hídricos, tanto em âmbito federal como estadual, sofre grande pressão na sua adequação e configuração, em função de mudanças significativas no seu ambiente institucional, hoje consolidadas no corpo da Lei nº 9.433/97. Esta pressão se justifica em função da importância da água como recurso estratégico no sistema produtivo e seu peso na economia e, também, em função da “perda de poder” de órgãos públicos antes detentores exclusivos do processo de gestão das águas e setores mais beneficiados historicamente como o setor de produção de energia hidrelétrica.

**Tabela 01** - Evolução do processo de regulamentação da lei de recursos hídricos nos estados brasileiros.

UF	LEI	ÓRGÃOS ESTADUAIS	CERH	COMITÊS	PERH	OUTORGA	COBRANÇA	FUNDO	ÁGUA SUBTER.
SP	1991		11/1987		12/1994	10/1996		08/1993	06/1998 e 1991
CE	1992	04/1993	02/1994			02/1994	11/1996	02/1994	12/2001
SC	1993 1994		01/1998	® 06/1997				1994 e 02/1998	
RS	1994		07/1995	11/1996		12/1996		1989 e 12/2000	
BA	1995	01/1995 01/2003	09/1998			03/1997		01/2002	
PB	1996	07/1996	04/1997			10/1997		04/1997	
RN	1997	02/1996 05/2002	10/1999			03/1997		03/1998	
PE	1997	02/1999 01/2003	12/1997		12/1997				01/1997

<b>GO</b>	<b>1997</b>	04/1995	06/1995		<b>03/1997</b>	04/1999			<b>01/2000</b>
<b>SE</b>	<b>1997</b>		05/1999			12/1999		09/2000	
<b>AL</b>	<b>1997</b>	<b>12/1999</b>	10/1998			01/2001			
<b>MT</b>	<b>1997</b>		05/2001					<b>12/1991 e 1993</b>	<b>12/1998</b>
<b>MA</b>	<b>1997</b>								
<b>ES</b>	<b>1998</b>								
<b>MG</b>	<b>1995 1999</b>	<b>07/1997</b>	08/1995 e 2001	03/2001	03/2001	1993 e 2001	03/2001	01/1999	<b>12/2000</b>
<b>RJ</b>	<b>1999</b>		10/2000					12/2001	
<b>PR</b>	<b>1999</b>	1996	07/2000	07/2000		06/1996	03/2002		05/1996
<b>PI</b>	<b>2000</b>		09/2002						
<b>DF</b>	<b>1993 2001</b>	08/2000	03/2002			*03/2001 08/2001			08/2001
<b>PA</b>	<b>2001</b>								
<b>AM</b>	<b>2001</b>								
<b>MS</b>	<b>2002</b>								
<b>TO</b>	<b>2002</b>		07/1998			01/2001			

Fonte: MOREIRA E ALÍPAZ, 2003.

® - Resolução de Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

\* - Regulamenta a outorga e a cobrança pelo uso da água subterrânea.

Observações:

1. As datas em negrito são referentes às leis; as datas não negritadas correspondem a decretos ou portarias.
2. A ordem de apresentação dos estados segue a classificação anteriormente apresentada.
3. O estado do Rio Grande do Sul apesar de ter decreto sobre a outorga do direito do uso da água, ainda não implantou efetivamente o instrumento.

Legenda: CERH: Conselho Estadual de Recursos Hídricos; PERH: Plano Estadual de Recursos Hídricos; FUNDO: Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

É importante lembrar que a característica descentralizadora da lei brasileira, criando um sistema de gestão de baixo para cima, faz com que a responsabilidade primária pelo gerenciamento das águas, que deve ser feito a partir das bacias, caiba aos “órgãos de bacia”, ou seja, aos Comitês e às Agências de Bacia, e não aos entes federados detentores do domínio das águas. Assim, a legislação separa as responsabilidades próprias do domínio das águas das referentes ao seu gerenciamento.

Freitas e Dutra (2003) afirmam que, afóra todas as considerações sobre as competências legais dos entes federados na gestão de recursos hídricos e a necessidade de regulamentação de diversos temas ainda em discussão, a promulgação da Lei nº 9.433/97 constituiu um marco para o setor de recursos

hídricos no Brasil. A partir de seus fundamentos, diretrizes e instrumentos, a gestão de recursos hídricos vem avançando de forma bastante rápida em todo o País. Desde o ano de 2000, com a criação da ANA, muito se tem feito em gestão de águas no Brasil, conferindo-se ao tema um caráter bastante dinâmico.

Mesmo que relativamente breve, o início da estruturação do sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil é um fato consumado. Ainda que com um longo caminho a ser percorrido, já existem experiências de sucesso em diversos estados da federação que podem ser tomadas como parâmetro para iniciativas desta natureza em outras regiões do País.

## 2.6 A PNRH E A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA

Devido à sua importância para a compreensão deste tópico, cabe, neste momento, conceituar política pública e tecer alguns comentários sobre o que se define como princípios da descentralização e da participação pública.

Rua (apud PAGNOCCHESCHI, 2000, p. 41) diz que “políticas públicas constituem a aplicação do conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Ainda segundo Pagnoccheschi (2000), as políticas públicas são diferentes das políticas governamentais devido ao fato de envolver diversos setores da sociedade que interferem nos bens de natureza pública. Sua principal característica é a resolução pacífica de conflitos já que seu exercício implica negociações que busquem soluções viáveis em relação à utilização dos bens e do espaço públicos.

A PNRH tipifica um exemplo de política pública, no caso aplicada à gestão dos recursos hídricos, que traz como um de seus fundamentos a gestão descentralizada e participativa. Esta política permite, ao menos teoricamente, a negociação democrática dos interesses pelo uso das águas, propiciando uma ferramenta eficiente na redução e eliminação de conflitos.

Para Muñoz (2000), a Lei nº 9.433/97 constitui-se num marco de significativa importância para a construção de um estilo de desenvolvimento sustentável no Brasil. De acordo com ele, a lei tem um caráter inovador que é



preciso salientar. Ela institucionaliza a gestão participativa não só entre os níveis estadual e federal, mas, também, em nível de base. É uma lei que, por avançada, no sentido de introduzir mecanismos de democracia participativa num sistema administrativo pautado nos mecanismos da democracia representativa, apresenta muitos desafios para sua implementação. Tais desafios se constituem numa oportunidade de caminhar na construção de um estilo de desenvolvimento sustentável para o Brasil.

Toda sociedade que pretende alcançar o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável deve buscar o conhecimento profundo de seus valores culturais e dos sistemas de ordenamento do uso dos recursos naturais. O progresso em direção ao desenvolvimento sustentável exige considerações cuidadosas acerca de uma variedade de objetivos sociais, econômicos e ambientais, e do estabelecimento de metas prioritárias, baseadas em discussões e debates públicos e na distribuição de recursos de acordo com essas prioridades, além de um alto nível de liderança política apoiada pela compreensão pública dos problemas e comprometimento com as ações necessárias. Para que estas ações se efetivem, é importante a participação da sociedade civil organizada, das instituições de pesquisa e dos setores privados em parceria com o Estado (MACHADO, 2001).

A filosofia ética e social, dentro da questão ambiental, é um projeto de vida, em que a idéia de desenvolvimento sustentável está incorporada. Todo projeto de construção deve estar alicerçado num horizonte ético e a Constituição de uma nação revela este horizonte. Como se pode citar da Constituição Brasileira, promulgada em 1988:

Artigo 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I. a soberania;
- II. a cidadania; (grifo nosso)
- III. a dignidade da pessoa humana;
- IV. os valores do trabalho e da livre iniciativa;
- V. o pluralismo político.

Parágrafo Único: todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição.

No artigo 3º da CF/88 há a defesa desta construção:

Artigo 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;

- III. erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Conforme Machado (2001), este artigo da Constituição exige uma mudança de lógica que leva necessariamente a uma mudança nas relações humanas. Estas mudanças são construídas no cotidiano por pessoas comuns, que se dispõem a atuar coletivamente, visando a alcançar propósitos compartilhados. São mudanças de paradigmas cuja busca exige uma atuação:

1 – participativa: ela será mais assumida, livre e consciente, na medida em que os que dela participem percebam “que a realização do objetivo perseguido é vital para quem participa da ação e que o objetivo só pode ser alcançado se houver efetiva participação”. (WHITAKER, apud MACHADO, 2001, p. 105-114);

2 – mobilizada: quando, na busca de um objetivo comum, há a convocação de diferentes vontades, mas com uma interpretação e um sentido compartilhados.

A implementação da Lei das Águas é um caminho longo, com diversas dificuldades a serem vencidas. A fórmula para vencer os obstáculos existentes em busca da implementação dessa lei passa, sem dúvida, pela predisposição dos atores de se comprometerem a uma efetiva participação. É fator determinante para gerar credibilidade e dar continuidade ao processo. Essas conquistas, entretanto, não chegam facilmente. Devido à limitação de recursos, os grupos interessados em gestão de recursos hídricos precisam desenvolver estratégias inovadoras para instigar os decisores governamentais e não-governamentais à ação ou, então, a tomar a iniciativa. O monitoramento e o acompanhamento da implementação da política são papéis fundamentais que devem ser exercidos por todos: ANA, órgãos gestores estaduais, comitês e usuários da água, cada um em sua esfera de atuação. Conselheiros do CNRH e dos CERHs devem interagir com os Comitês de Bacia, em busca do fortalecimento institucional.

Tem sido dito, há alguns anos já, que a questão de ter um comitê para gerenciar uma bacia hidrográfica em que estão envolvidos todos os setores que têm atividade naquela bacia, é uma verdadeira revolução política que está se fazendo no País. No momento que se cria uma instância intermediária, nem tão perto quanto o município, nem tão longe da população quanto o governo federal e com a

participação efetiva da sociedade civil, na verdade se está criando uma instância de poder que catalisa esta revolução em termos administrativos, passando efetivamente por uma gestão descentralizada. Pode-se, então, dizer que os Comitês de Bacias Hidrográficas são a concretização do fundamento que prevê a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

Monticeli (2002) lembra que a descentralização e seu significado, o processo participativo da sociedade, a importância dos usuários das águas, as decisões compartilhadas entre esferas de poder público e deste com a sociedade, a gestão no espaço de uma bacia hidrográfica e a necessidade de articulações interestaduais e intermunicipais, para fazer valer o princípio da gestão em bacias (que rompe com as tradicionais fronteiras político-administrativas do País), são assuntos complexos, ainda em processo de regulamentação e negociação entre os atores envolvidos. As dificuldades, as prioridades e as diversas formas de compreensão do sistema de gestão de recursos hídricos, e os Organismos de Bacias em particular, são de uma riqueza de cenários e alternativas, que apenas podem coexistir em países com as dimensões e a heterogeneidade que tem o Brasil. Mesmo tendo adotado o modelo de gestão francês, a maneira como a implantação da PNRH e do SINGREH acontece no Brasil, difere substancialmente daquele país devido às dimensões territoriais que geram diferentes características culturais, físicas, biológicas e climáticas, além da variação do nível sócio-econômico de região para região.

Oportunamente Marinho (2002) relembra o fato de que o Brasil tem uma tradição cultural presidencialista no sistema político, delegativa. Desta maneira, todas as formas de relacionamento entre a Sociedade e o Governo são marcadas por transferência de poder e esta participação social no processo de governo ainda não passou de simples consulta à população, após isto, a sociedade é excluída do processo decisório. No sistema educacional, por exemplo, há supervalorização do conhecimento acadêmico, fazendo com que muitas vezes alguns processos se tornem extremamente cientificistas, distanciando-se da possibilidade de compreensão e interação dos grupos impactados.

Este comentário levanta a questão sobre a necessidade de aproximar setores menos esclarecidos da sociedade através da utilização de uma linguagem mais acessível. Tal conduta permite o esclarecimento de camadas menos favorecidas, ampliando suas possibilidades de participação, e as aproxima

fortalecendo movimentos sociais em defesa do interesse público, como a defesa do meio ambiente. Assim, quem tem plena capacidade de exercer seus direitos, não possuindo, entretanto, a formação necessária para compreender termos técnicos e científicos pode atuar, por exemplo, nos comitês e nas discussões ali efetuadas. O meio científico pode ser considerado como parte da sociedade da mesma forma que outros meios profissionais (industriais, comerciários, bancários, organizações de classe, sindicatos etc.). No entanto, pode ocorrer a apropriação de espaços destinados ao debate público (audiências e consultas públicas) por setores interessados e que, por possuírem conhecimento científico e reconhecidos como detentores do saber, se utilizam deste reconhecimento para fazer valer o seu ponto de vista.

Na nova política de gestão de recursos hídricos, a participação da sociedade deixa de ser de forma delegativa e passa a ser, por exigência legal, orgânica, isto é, prevista no texto da lei, tornando-se parte integrante da estrutura administrativa. O nível, porém, de organização do Terceiro Setor (não governamental) ainda está em evolução, é muito recente, fazendo que se deva considerar como fundamental o processo de mobilização e organização dos atores na Bacia Hidrográfica para a criação dos Comitês de Bacia.

A equação eficiência-eficácia deve ser observada na construção dos organismos de bacia previstos na Lei, efetivando na prática o fundamento principal da Política Nacional de Recursos Hídricos; a Democratização da Gestão, ou seja, a gestão descentralizada e participativa, sob pena de, com as tradições delegativas e cientificistas, construir-se uma instituição artificial, dominada pelo governo, pela ciência ou por outro setor interessado, já que, dentre todos, pela tradição histórica, a sociedade é a mais frágil institucionalmente. No universo do parlamento das águas não pode haver tal dominação (MARINHO, 2002).

Deve-se, então, constituir um organismo com representação de todos os setores de interesse na Bacia Hidrográfica e alavancar o processo de implantação do sistema de gestão de recursos hídricos, desde o início, com um programa cultural e educacional, com mudanças de paradigmas e, sobretudo, com grande carga motivacional, garantindo que a construção das instituições seja de forma orgânica, participativa e democrática. Motivação, espontaneidade e iniciativa todos sabem que não existem onde há tutela. O processo deve ser de adesão voluntária, mesmo porque não há remuneração para os cargos em Comitês de Bacias Hidrográficas.

Para Monticeli (2002), o debate sobre Organismos de Bacias Hidrográficas significa abordar o que se entende por descentralização da gestão de recursos hídricos. Na esfera extrabacia, significa a negociação entre os governos federal e estaduais visando à integração do sistema de outorga, de fiscalização e de polícia administrativa, bem como o estabelecimento de critérios uniformes ou mesmo únicos para a cobrança pelo uso das águas de forma a dar equidade de tratamento aos usuários de águas de domínio da União e dos estados, em uma mesma bacia hidrográfica. No ambiente da bacia, há a necessidade de definir como e o que os órgãos, federal e estaduais de outorga irão delegar à agência ou entidade a ela assemelhada, pois a legislação permite mais de uma interpretação. A proposta da ANA é a da delegação de funções via contrato de gestão à agência de bacia constituída como associação civil sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social, conforme a Lei Federal nº 9.637 de 15 de maio de 1998. Recentemente se vem reivindicando maior descentralização, para que a gestão seja feita pela bacia e não por bacia. Isto deveria significar maior peso dos agentes locais, principalmente do poder público municipal e dos usuários acompanhada pela busca de um fluxo financeiro para o produto da cobrança pelo uso das águas que permita contar com o ordenador das despesas e dos investimentos sob controle também local.

Como o processo de negociação sobre descentralização (gestão por bacia e pela bacia), bem como o que delegar e em que condições, ainda estão sendo estabelecidos, o avanço da implantação dos instrumentos e do sistema de gestão está lento. Isto significa não dispor dos meios e dos recursos financeiros para controlar os mananciais, na necessidade e velocidade requeridas por algumas bacias críticas do País.

O sistema de gerenciamento de recursos hídricos, ao criar a figura dos colegiados deliberativos, estabeleceu canais permanentes que institucionalizaram a participação da sociedade de forma organizada. Mais do que permitir aos usuários o direito de voz nos fóruns concedeu o direito de voto nas decisões. A grande mudança foi a descentralização e a delegação do poder decisório. O executivo abre mão do seu poder discricionário de alocar recursos financeiros, a seu critério, para as obras que julgava necessárias, e passa a compartilhar a competência para decidir quais as ações que devem ser prioritariamente executadas (THAME, 2002).

## 2.7 INSTRUMENTOS DA PNRH

O SINGREH tem cinco objetivos<sup>4</sup> e trabalha em função da PNRH, que tem seus fundamentos e objetivos e estabelece seus principais instrumentos de trabalho.

A abordagem sobre os instrumentos da PNRH se faz necessária devido ao fato de que, além de permitirem avançar na compreensão do estágio de implantação da PNRH, têm relação direta com a atuação dos integrantes do SINGREH na gestão dos recursos hídricos de acordo com suas respectivas competências. Implementados, os instrumentos permitem a efetivação da PNRH e a operacionalização do SINGREH, garantindo aos CBHs a origem dos recursos financeiros, o planejamento e o controle das ações por este órgão definidas para as bacias hidrográficas de sua área de atuação. Na realidade, diversas competências dos órgãos integrantes do SINGREH, como os CBHs, se relacionam diretamente com os objetivos estabelecidos para o sistema, já que estes órgãos são o próprio sistema, os responsáveis por seu funcionamento. Os instrumentos previstos no modelo brasileiro de gestão de recursos hídricos permitem a efetiva implantação deste modelo, pois são os meios pelos quais os componentes do sistema desenvolverão suas competências.

Como será visto mais adiante, pela necessidade de critérios claros para a arbitragem de conflitos pelos CBHs, tem-se um indicador de que os instrumentos – planos de bacia hidrográfica, enquadramento dos corpos d'água, outorga de direito de uso, cobrança pelo uso e sistemas de informação sobre recursos hídricos – fornecerão a base técnica para o exercício desta atribuição. Identificada esta dependência, busca-se também entender se é indispensável que estes instrumentos estejam implantados para que os CBHs possam atuar como árbitros em conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos.

---

4 Artigo 32 – Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, como os seguintes 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;
- 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.

### 2.7.1 Planos de recursos hídricos

De acordo com o artigo 5º da Lei 9.433/97, o Plano Nacional de Recursos Hídricos é um dos instrumentos da PNRH. Os artigos 6º e 7º trazem a definição de planos de recursos hídricos, sua função na PNRH e o conteúdo mínimo que deve ser abordado quando de sua elaboração. No artigo 8º da Lei nº 9.433/97, tem-se que os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

Os planos de recursos hídricos são a coluna vertebral estruturante de todo o procedimento de implantação da PNRH e das políticas estaduais. Esses planos definem as diretrizes que visam a fundamentar e orientar a implementação das políticas de recursos hídricos e de seu gerenciamento. Tem que constar dos planos todo o inventário de demandas, estudos de disponibilidade e os levantamentos hidrológicos, ou seja, todos os dados e informações que norteiem qualquer tomada de decisão. Devem apresentar os cenários necessários para que os comitês – ‘fórum político’, ‘parlamento das águas’ – naquelas bacias, possam decidir o que pretendem e qual o cenário a ser alcançado a curto, a médio e longo prazos.

Na tabela 02 pode-se constatar que os planos estaduais são previstos nas respectivas legislações estando também em fase de implantação nos estados analisados (exceção do Acre e de Rondônia). Conforme esta tabela, apenas os estados de Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará não têm previsto legalmente seus planos por bacia hidrográfica.

### 2.7.2 Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água

Conforme o artigo 9º da Lei 9433/97, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes de água, visa a: assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas e diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas

permanentes. No artigo 10 tem-se que as classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental<sup>5</sup>.

Mais que uma simples classificação, o enquadramento é um instrumento de planejamento. As metas de qualidade de água definidas no Plano de Bacia devem buscar a melhoria do nível de qualidade do curso d'água. Por sua vez, o enquadramento de um corpo de água, deverá ser definido num pacto construído pela sociedade, levando em conta as prioridades para seu uso. Este pacto deve ser acordado via CBH quando da definição do plano de bacia.

Os planos têm sua consagração jurídica através de um instrumento que é a transformação desses objetivos, desses cenários, em metas legais. Essas metas são estabelecidas através do enquadramento dos corpos d'água. Cabe, assim, definir o que vem a ser este enquadramento. Significa a ratificação legal dos cenários previstos, ou seja, o estabelecimento dos grandes objetivos e metas que devem ser mantidos ou ser alcançados ao longo do tempo para atender aos usos preponderantes daquela bacia hidrográfica. O plano e o enquadramento são as diretrizes maiores que vão nortear todo o trabalho para a implantação da outorga de direito de uso de recursos hídricos.

Para Fernandez e Garrido (2003), o enquadramento é um instrumento que mantém ativo o elo entre o setor de gerenciamento do uso da água e o setor ambiental e que solidariza dois aspectos relevantes da gestão de recursos hídricos - quantidade e qualidade.

### 2.7.3 Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos

A outorga pelo direito de uso de recursos hídricos é um dos instrumentos básicos para o gerenciamento da quantidade e da qualidade das águas, sendo necessário articular a outorga com o licenciamento ambiental para uma efetiva gestão dos recursos hídricos já que o lançamento de efluentes os altera em quantidade e qualidade. A outorga está contida nos artigos 11 a 18 da Lei nº

---

5 A Resolução CONAMA 03/1984 classifica as águas no território nacional em doces, salobras e salinas, e a Resolução CONAMA 20/1986 estabelece classes para estas águas em todo o território nacional. A Resolução CNRH nº 12/2000 define os Procedimentos para Enquadramento de Corpos de Água



9.433/97, nas Resoluções CNRH nº 16/2000 - que estabelece critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos; nº 29/2002 - que define diretrizes para a outorga de uso dos recursos hídricos para o aproveitamento dos recursos minerais e, nº 37/2004 (a publicar) - que estabelece diretrizes para a outorga de uso dos recursos hídricos para a implantação de barragens em corpos d'água de domínio dos estados, do Distrito Federal e da União.

A outorga caracteriza-se como um ato administrativo de autorização mediante o qual o poder outorgante faculta ao outorgado o direito ao uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato. Visa, basicamente, à segurança do controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e ao efetivo exercício dos direitos de acesso a essa água. Vale lembrar que no artigo 18 da Lei nº 9.433/97 está previsto que a outorga não implica a alienação parcial das águas que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso. Cabe ao estado regular o uso deste bem público para garantir a sustentabilidade de sua utilização, garantindo também a preservação do meio ambiente.

Compete à ANA conceder a outorga de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União como previsto na Lei nº 9.984/00, enquanto o órgão deliberativo que estabelece critérios gerais de outorga e aprova os usos isentos de outorga em nível nacional é o CNRH. Já a competência estadual de concessão da outorga sobre rios de domínio estadual é dos respectivos órgãos gestores estaduais responsáveis por este ato, sendo que a nomenclatura destes órgãos varia de estado para estado.

A outorga de direito de uso, enquanto instrumento de gestão, garante ao usuário a sua cota sobre os recursos hídricos e, mais, associada aos instrumentos de fiscalização e de cobrança, estimula o desenvolvimento de uma postura de responsabilidade individual e coletiva na utilização desses recursos. A regulação dos usos da água, respaldada em critérios e ações definidos nas três instâncias de organização; (i) local, (ii) estadual e (iii) federal, favorecerá a prevalência da distribuição mais justa deste recurso natural, que é a água, sem o qual não são possíveis a vida e o desenvolvimento (SUGAI, 2003).

Segundo Fernandez e Garrido (2003), a experiência mostra que as outorgas reduzem conflitos. Por trás desta afirmação está o fato de que os usuários competidores estão sempre próximos do conflito quando o setor está desorganizado e a outorga significa o primeiro e mais concreto sinal de organização.

#### 2.7.4 Cobrança pelo uso de recursos hídricos

Conforme o artigo 19, incisos I, II e III da Lei nº 9.433/97, a cobrança visa, respectivamente, a reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, a incentivar a racionalização do uso da água, e a obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. O artigo 21 define alguns critérios quando da definição dos valores a serem cobrados pelo uso da água.

De acordo com o artigo 22 da mesma lei, os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados: no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos e no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Ainda conforme os parágrafos 1º e 2º deste mesmo artigo 22, a aplicação das despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a 7,5% (sete e meio por cento) do total arrecadado, e 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, à qualidade, à quantidade e ao regime de vazão de um corpo de água.

Fernandez e Garrido (2003) dizem que a cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos mais importantes na gestão de recursos hídricos sendo fundamental para o equilíbrio entre a oferta e a demanda na bacia. A cobrança pelo uso da água, além de conduzir a racionalização do seu uso, também tem as funções de mecanismo de redistribuição de custos sociais de forma mais eqüitativa, de disciplinadora da localização de usuários, de promotora do desenvolvimento regional integrado na dimensão sócio-ambiental, e de incentivadora da melhoria dos níveis de qualidade dos efluentes lançados.

Conforme Fernandez e Garrido (2003), o reconhecimento do valor econômico da água só se materializa através do instrumento de cobrança. A cobrança pelo uso da água bruta seria, desta forma, mera extensão do conceito de valor econômico mundialmente aceito em relação aos outros bens como, por exemplo, os recursos minerais. O lançamento de efluentes urbanos e industriais,

para fins de diluição e afastamento, também será objeto de cobrança, estimulando a adoção de tecnologias limpas.

Maciel (2002) sente que a regulamentação está incompleta, que pode haver grandes dificuldades para começar a cobrança pelo uso das águas. É certo que começar a cobrança sem regras poderá ser um risco muito grande, e perda de credibilidade para o sistema.

Com relação à metodologia usada para a cobrança, Fernandez e Garrido (2003) dizem que ainda não há um consenso a respeito do referencial metodológico a ser utilizado. A valoração da água e a implementação de um sistema de cobrança são temas bastante complexos que, além das questões técnicas, legais, institucionais e sociais, requerem um amplo conhecimento das várias teorias e modelos econômicos disponíveis e suas vantagens e desvantagens.

Para Cardoso (2003), a definição da cobrança é um ponto chave para que o comitê exerça sua autonomia financeiro-administrativa. Esta autonomia significa poder de decisão sobre a gestão da bacia que, por sua vez, se exprime através da aplicação dos recursos oriundos da cobrança segundo for definido pelo comitê.

A falta de definição e de regulamentação da legislação que trata da cobrança pelo uso das águas, da criação das agências e também do fluxo financeiro, alimenta um estado permanente de suspeita de que continuam fortes as influências de setores mais centralizadores nas políticas governamentais estaduais e federal, já que o mecanismo de cobrança não objetiva incrementar a arrecadação do estado, muito menos reforçar o caixa dos governos. Por isso mesmo, as principais decisões sobre a cobrança deverão ser tomadas no âmbito da bacia, com o apoio técnico das agências de bacia.

#### 2.7.5 Sistema de informações sobre recursos hídricos

De acordo com a Lei nº 9.433/97, artigo 25 e seu parágrafo único, 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 e os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

Conforme o artigo 26 da Lei nº 9.433/97, são princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SIRH): a descentralização da obtenção e produção de dados e informações, a coordenação unificada do sistema, e o acesso aos dados e informações, garantido a toda a sociedade. No artigo 27 são estabelecidos os objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH): reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil; 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. Segundo o artigo 30, na implementação da PNRH, cabe aos poderes executivos estaduais, na sua esfera de competências, implantar e gerir o SIRH em âmbito estadual.

Segundo a Resolução CNRH nº 13/00 a ANA, deverá articular-se com órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais, públicas e privadas, inclusive as agências de água ou de bacias, cujas atribuições ou competências estejam relacionadas com a gestão de recursos hídricos, visando à implantação e funcionamento do SNIRH.

Terá por finalidade coletar, organizar, criar e difundir a base de dados relativa aos recursos hídricos, nos seus aspectos quantitativo e qualitativo, seus usos, balanço hídrico regional e, nas bacias hidrográficas, prover os gestores, os órgãos integrantes do SINGREH, a sociedade civil e os demais usuários das informações atualizadas e necessárias ao processo decisório, fornecendo também, subsídios para a elaboração dos planos de recursos hídricos. Algumas informações importantes aos gestores de recursos hídricos que devem ser difundidas pelo SNIRH são: as informações da rede de monitoramento hidrológico, as concessões de outorga pelo uso da água, as informações dos planos de recursos hídricos, as informações de enquadramento dos cursos de água. Naturalmente, quaisquer outras informações setoriais, que falem da água como insumo dos processos, também são importantes para a base técnica, além de, naturalmente, mapas georeferenciados, modelos, gráficos, tabelas, fotografias, catálogos, cadastros etc.

No entender de Fernandez e Garrido (2003) trata-se de um importante instrumento de gestão, através do qual se disponibilizam todos os índices e informações capazes de subsidiar, a qualquer instante, as decisões de investimentos, projetos e ações no setor. É indispensável considerar que o Governo

Federal deverá consolidar os dados e informações de todos os sistemas em um cadastro de informações dinâmico e articulado, um banco de dados ao qual toda a sociedade brasileira deverá ter acesso. Este sistema único vem a ser o SNIRH e constituirá o mais rico componente para a compreensão da dinâmica do setor. Deve ter capacidade de fornecer a base e os subsídios de informações necessárias à tomada de decisões de maior relevância, estabelecendo as bases do que se constituirá, em última análise, a própria política nacional de recursos hídricos.

Visando a permitir uma melhor compreensão de como vem sendo tratada a implantação dos instrumentos da PNRH nos estados brasileiros, a Tabela 02 apresenta os instrumentos mais mencionados nas diversas legislações estaduais e se estão ou não em estágio de implementação.

Moreira e Alípaz (2003) lembram que a abordagem deste tema está restrita ao conhecimento proporcionado pelo texto dos decretos publicados pelos estados, sendo complementada por informações obtidas informalmente junto aos órgãos estaduais. Desta maneira, não houve como identificar o que significa, na realidade, o instrumento estar sendo implementado. Como exemplo, cita-se o Sistema de Informações. Sabe-se que não está consolidado em nenhuma parte do país, entretanto, considerou-se que o Sistema está em implementação nos estados que já definiram o seu arcabouço e iniciaram a introdução dos dados. O mesmo acontece em relação à outorga, posto que vários estados já regulamentaram esse instrumento. Enquanto alguns assumem que ainda não estão outorgando apesar da regulamentação, outros estão autorizando o uso da água com um processo muito precário ainda. Assim mesmo, para efeito do artigo no qual está contida esta tabela, estes últimos tiveram seus processos de outorga considerados em implementação.

**Tabela 02** - Implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos pelos estados brasileiros.




Estados / data da lei	Instrumentos										
	Planejamento			Administrativo		Econômicos				Apoio	
	PERH	PRH	Enq.	Outorga	Penal.	Cob.	Rat.	CM	Com.	Fundo	SIRH
RS / 94				D							
SC / 94											
PR / 99				P		D					
SP / 91	L			D	D					D	
RJ / 99											
ES / 98											
MG / 99	D	D	D	D / P	D	D				D	D
MT / 97											
MS / 02											
GO / 97				P							
DF / 01				D							D
BA / 95				D							
SE / 97				D						D	
AL / 97				D							
PE / 97	D			D							
PB / 96				D						D	
RN / 96				D						D	D
CE / 92				D		D				D	
PI / 00											
MA / 97											
PA / 01											
AM / 01											
AP / 02											
TO / 02				P							
RR / 02											

Fonte: MOREIRA e ALIPAZ, 2003.

Legenda:

- PERH - Plano Estadual de Recursos Hídricos.  
 PRH - Plano de Recursos Hídricos por bacia hidrográfica.  
 Enq. - Enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água.  
 Penal. - Penalidades.  
 Cob. - Cobrança pelo uso de recursos hídricos.  
 Rat. - Rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.  
 CM - Compensação a Municípios.  
 Com. - Compensação.  
 Fundo - Fundo estadual financeiro de recursos hídricos, para aplicação na bacia hidrográfica.  
 SIRH - Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Sigla do estado / ano da publicação da lei.

-  Instrumentos previstos em lei       Instrumentos não previstos em lei  
 Instrumentos em implantação

L – Lei                      D – Decreto                      P – Portaria

Com relação aos instrumentos, o enquadramento dos corpos de água segundo seus usos e os planos de recursos hídricos por bacia hidrográfica, sempre que mais de dois comitês no estado tenham participado ativamente do processo ou aprovado as suas definições como diretrizes do comitê, foram considerados em fase de implementação.

Já os Fundos Estaduais de Recursos Hídricos, que podem integrar recursos financeiros de diversas fontes e têm por objetivo viabilizar a realização de ações nas bacias hidrográficas, foram previstos na maioria dos estados. No entanto, em quase todos eles, esses recursos financeiros ainda não estão assegurados. Optou-se, assim, por considerar que os Fundos estão em fase de implementação somente quando já liberaram verbas para ações definidas pelos Comitês ou Conselhos Estaduais.

## 2.8 SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

De acordo com Setti (2000, p. 204), o termo sistema é originário do grego, significando conjunto. Pode ser conceituado como “grupo formado por elementos que interagem, inter-relacionados e inter-dependentes” ou “combinação de partes que se coordenam para concorrer a um resultado ou de modo a formar um conjunto”.

De acordo com esta definição, o SINGREH é o conjunto de órgãos e entidades que atuam interdependentes e interagindo entre si na gestão de recursos hídricos no Brasil. Com base no estabelecido pelo artigo 32 da Lei nº 9.433/97, os integrantes deste sistema devem coordenar-se visando aos seguintes objetivos: 1) coordenar a gestão integrada das águas; 2) arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; 3) implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; 4) planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e 5) promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Para Setti (2000), o conceito de sistema hídrico é um imperativo da natureza, dado que os cursos de água, na maioria das vezes, não terminam num município ou estado ou, mesmo, país. Haverá o momento em que se terá sistemas

continentais integrando diversos países como, por exemplo, o Tratado da Bacia do Prata.

No SINGREH, como previsto na Lei nº 9.433/97, a gestão das águas é descentralizada, não devendo, no entanto, ser adversarial e descoordenada. As Agências de Água, os CBHs, os CERHs e o CNRH são ligados por laços de hierarquia e cooperação dentro deste sistema (SETTI, 2000).

O debate atual sobre o setor de planejamento e gestão dos recursos hídricos, refletindo o que se discutiu em Haia no II Fórum Mundial da Água e Conferência Mundial de Ministros de Meio Ambiente em março de 2000, entre outros aspectos muito valorizou a questão da governança para a gestão do uso dos mananciais nos diversos países que praticam a gestão dos recursos hídricos.

É relevante considerar que quanto maior for a participação da sociedade civil em um Comitê de Bacia, tanto maior será a probabilidade de governança nessa bacia. O debate havido em Haia (março 2000) conferiu uma importância muito grande a essa questão, colocando-a como um dos requisitos para o alcance da Visão 2025 (perspectiva de cenário da gestão de recursos hídricos no mundo por volta do ano 2025).

A questão da governança está estreitamente relacionada com a continuidade administrativa, ou seja, com a capacidade de que se deve dotar os sistemas de gestão para que estes não sofram, sob quaisquer cenários, com a descontinuidade. O aspecto que mais preocupa os gestores e os técnicos do setor é o que se refere às organizações de governo. Conforme se sabe, nas passagens de um quadriênio ao seguinte, quando acompanhada de mudança de quadros, sobretudo quando há alternância política, é comum que os administradores públicos recém empossados alterem substancialmente os rumos traçados pela administração anterior. Isto é tanto mais verdadeiro em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, e menos nos que já alcançaram patamares elevados de desenvolvimento.

O modelo brasileiro de gestão hídrica, com forte inspiração na experiência francesa, porém, cercado de todas as adequações necessárias ao cenário do país, vai tornando-se, pouco a pouco, resistente às mudanças que a Administração Pública costuma fazer quando das circunstâncias comentadas no parágrafo anterior. E isto por uma simples razão: o comitê, encarregado de tomar decisões sobre os destinos da bacia hidrográfica, é formado por representantes do Poder Público, dos



usuários dos recursos hídricos e representantes da sociedade civil organizada. Como reforço ao papel de independência de que se deve revestir o comitê, os períodos de gestão deste devem ser desconectados em relação aos dos governos, ou seja, enlaçados com estes, evitando-se, com isso, a descontinuidade administrativa no âmbito da bacia, promovendo, daí, as condições de governança.

Conforme disse Sarney (2001), graças ao arcabouço institucional existente que funciona ancorado em instituições perenes - a Agência Nacional de Águas (ANA), os Comitês e as Agências de Bacias e em instrumentos de gestão de recursos hídricos legalmente definidos - é possível ampliar os conceitos de governabilidade e governança. Isto significa que será possível a vários governos acolher uma mesma agenda como prioridade. A alternância democrática do poder nas repúblicas modernas contribui, sobretudo em governos democráticos, para interromper a continuidade de políticas estratégicas de longo prazo. A principal vantagem deste novo sistema é justamente permitir um planejamento focado e eficaz, de longo prazo, com o comprometimento da sociedade civil, dos usuários e do poder público.

Conforme o artigo 33 da lei nº 9.433/97:

Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

I – A – a Agência Nacional de Águas; \*Inciso I – A acrescentado pela Lei nº 9.984/2000.

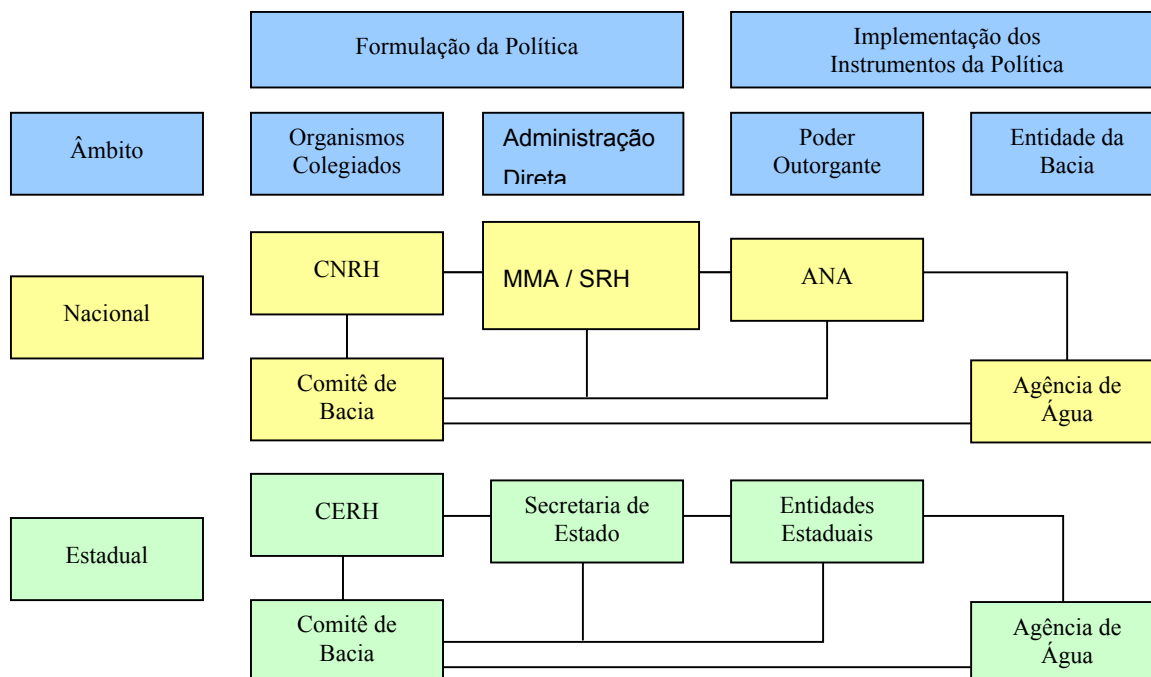
II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;

III – os Comitês de Bacia Hidrográfica; (grifo nosso)

IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; \* Inciso IV com redação determinada pela Lei nº 9.984/00.

V – as Agências de Água.

Na figura 01, de forma simplificada, pode-se observar o conjunto de instituições formado pelo SINGREH.



**Figura 01** - Instituições integrantes do SINGREH e suas principais atribuições.  
 Fonte: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), consulta em 19.02.2004.

De acordo com esta figura, são as seguintes as principais atribuições das instituições que compõem o SINGREH:

Conselhos Nacional e Estaduais - subsidiar a formulação das respectivas Políticas Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos e dirimir conflitos;

MMA/SRH - formular a Política Nacional de Recursos Hídricos e subsidiar a formulação do Orçamento da União;

ANA - implementar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio da União;

Órgão Estadual - outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio do Estado;

Comitê de Bacia - decidir sobre o Plano de Recursos Hídricos (quando, quanto e para que cobrar pelo uso de recursos hídricos) e dirimir conflitos;

Agência de Água - escritório técnico do Comitê de Bacia.

Este sistema – SINGREH - de instituições estatais submetidas ao controle da sociedade e para tanto articuladas a instituições sociais legalmente protegidas do poder discricionário dos governantes, confere maturidade às políticas públicas e capacidade de resolução de problemas, a partir de uma burocracia profissionalizada, regulada por normas democráticas e organicamente vinculada a uma agenda

objetiva submetida a “coletivos, conselhos, comitês” - órgãos colegiados - com poder decisório e autonomia perante cada poder.

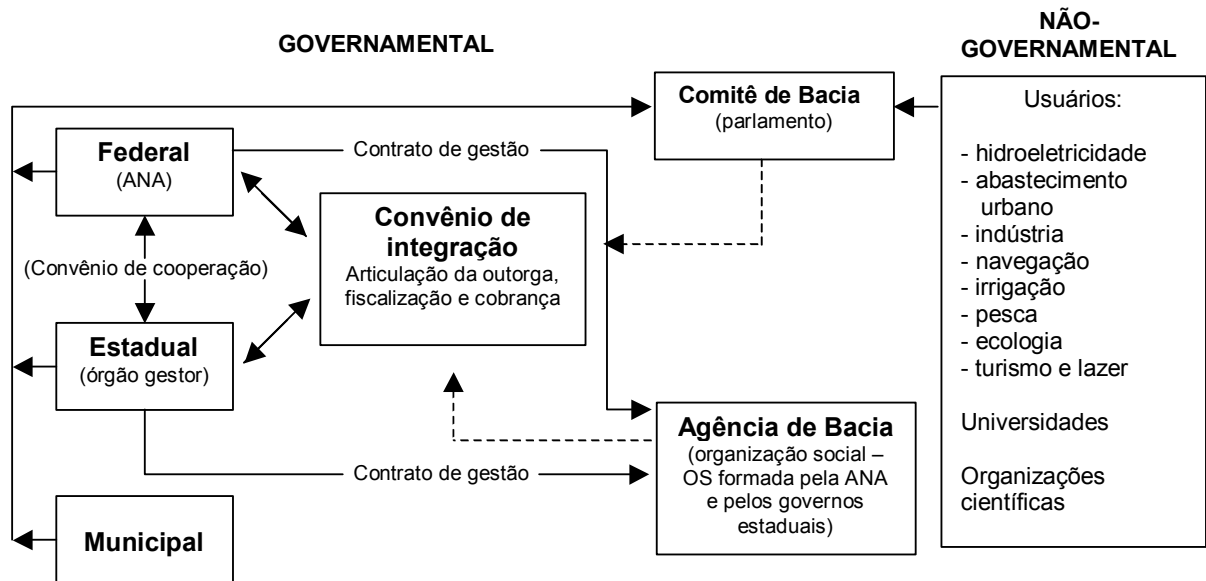
Em especial, deve-se destacar o Comitê de Bacia Hidrográfica como representação dessa nova instituição administrativa trans-setorial capaz de assegurar a continuidade da política estratégica de recursos hídricos.

Segundo Sarney (2001), o novo desenho institucional, requerido pelo padrão sustentável para implantação da política de recursos hídricos, está disponível à sociedade brasileira, representando um amplo entendimento dessa política e dos requisitos e exigências institucionais e técnicas para o funcionamento do sistema. O desafio consiste em conceber estratégias operacionais para concretizar os princípios, conceitos e instrumentos presentes nas leis federal e estaduais já vigentes, e efetivar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão. Isto implica a integração de critérios e procedimentos entre gestores, União (ANA) e Estados (Órgãos Gestores Estaduais de Recursos Hídricos), para enfrentar o desafio da gestão compartilhada, harmonizando ações por parte desses entes, sem desprezar, porém, as respectivas autonomias administrativas, sobretudo no que diz respeito à implantação dos sistemas de outorga, fiscalização e cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Em outras palavras, volta-se à questão da regulamentação das competências administrativas que se faz necessária dado que, a partir de sua definição, se terá clareza sobre como serão estabelecidos os arranjos institucionais.

Sobre esta questão, Kelman e Pereira (2002) dizem que os ambientes institucionais adequados à resolução de conflitos e à superação das lacunas da legislação são formados pela trama de diversos fatores, dentre os quais são decisivos a convergência de objetivos e o entendimento das questões por todos os atores envolvidos. Isto implica a integração de critérios e procedimentos entre gestores (ANA) e estados (órgãos gestores de recursos hídricos) para fazer face ao problema da gestão integrada, descentralizada e compartilhada com respeito por parte destes entes às respectivas autonomias administrativas.

Neste sentido, a ANA propõe um Convênio de Integração que representaria o elo articulador entre os entes federados e seus órgãos gestores de recursos hídricos, bem como CBHs e Agências de Bacias. A figura 02 representa esta proposta de interação.



**Figura 02** – Organização da gestão de Bacias Hidrográficas.

Fonte: KELMAN e PEREIRA, 2002.

Na opinião de Cedraz (2000), o gerenciamento dos recursos hídricos só se tornará consistente se encarado como componente de um Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Naturais. Isto significa que o arranjo institucional para o gerenciamento dos recursos hídricos deve partir de uma visão sistêmica do gerenciamento dos recursos naturais. Este modelo já existe em nível federal onde as funções básicas para o gerenciamento do setor estão reunidas em um mesmo órgão – o CONAMA. Assim mesmo, outros recursos naturais, principalmente os minerais e o setor de saneamento ainda estão fora de seu controle.

Esta é uma das razões de os estados, até mesmo os que se anteciparam na institucionalização do setor, encontrarem dificuldades. As instituições de gerenciamento do meio ambiente, saneamento, mineração e recursos florestais estão espalhadas no sistema administrativo, afastadas e envolvidas em disputas de atribuições. Para resolver esta situação e integrar o gerenciamento, todos os componentes dos sistemas dos recursos naturais – inclusive hídricos – por um lado, devem ser adequadamente conceituados e estabelecidos e, incorporados aos princípios, diretrizes e parâmetros técnicos com a visão sistêmica das áreas temáticas do conjunto das atividades. Por outro lado, o gerenciamento dos recursos

naturais demanda instituições bem estruturadas e descentralizadas (PAGNOCCHESCHI, 2000).

A institucionalização do gerenciamento dos recursos hídricos de forma sistêmica não garante sua eficiência, mas contribui de forma significativa para a implantação e operacionalização da PNRH e do SINGREH.

A seguir serão feitos alguns comentários sobre aspectos considerados relevantes a respeito dos integrantes do SINGREH.

### 2.8.1 Conselho Nacional de Recursos Hídricos

O CNRH integra o SINGREH, sendo sua instância deliberativa máxima. Uma das atribuições de grande importância desse órgão é desempenhar a função de agente integrador e articulador das políticas públicas que apresentem interfaces com a gestão de recursos hídricos, particularmente quanto à harmonização do gerenciamento de águas de diferentes domínios. Destacam-se, entre suas outras competências: a promoção da articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; o acompanhamento da execução e aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos; o estabelecimento de critérios gerais para a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e para a cobrança pelo seu uso; a tomada de decisão sobre as grandes questões da área de recursos hídricos; o arbítrio, em última instância administrativa, dos conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, e a decisão sobre a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas (<[www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br)>, consulta em 12.12.03).

A cada dois anos sua composição é renovada, por meio da escolha de novos representantes dos setores usuários, das organizações civis e dos Conselhos Estaduais. Desde a sua instalação, o CNRH realizou várias reuniões, em que foram aprovadas diversas resoluções, destacando-se as que estabelecem diretrizes gerais para a implementação da Lei nº 9.433/97, por exemplo: formação e funcionamento de Comitês de Bacias Hidrográficas, com o objetivo principal da demonstração clara, pela sociedade, da necessidade da criação desses órgãos (Resolução nº 5); indicação dos representantes dos Conselhos Estaduais, dos segmentos usuários e

das organizações civis de recursos hídricos no CNRH (Resolução nº 14); gestão das águas subterrâneas (Resolução nº 15); outorga de direito de uso de recursos hídricos (Resolução nº 16); e elaboração dos Planos de Recursos Hídricos (Resolução nº 17). O Conselho aprovou também a Resolução nº 19, que deliberou sobre os valores a serem cobrados pelo uso da água na bacia do rio Paraíba do Sul, propostos pelo Comitê para Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP. Esta decisão foi de grande importância, pelo seu pioneirismo, para a implementação da cobrança pelo uso da água em rios de domínio da União (<[www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br)>, consulta em 12.12.03.)

Segundo Mendonça (2002), as dificuldades do CNRH são inerentes ao próprio sistema nacional de recursos hídricos, pois são de natureza cultural, de operar um sistema em que as decisões são compartilhadas. As prioridades atuais do CNRH são a regulamentação da cobrança pelo uso das águas - talvez o assunto mais difícil e complicado, o debate sobre a representatividade em colegiados e a busca de ações práticas que ajudem a divulgar o CNRH.

Um ponto fundamental que deve ser citado é que o CNRH deve se preocupar com questões estratégicas, como a atual discussão dos Planos de Recursos Hídricos.

### 2.8.2 Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados

Os CERHs são órgãos colegiados, como o CNRH e os comitês de bacia. São os órgãos superiores das políticas estaduais com competência sobre as águas de domínio estadual. Têm funções deliberativas e consultivas dentro da atual política das águas. Integram o SINGREH e, se for o caso, podem encaminhar questões para deliberação do CNRH. São a instância imediatamente posterior aos CBHs com relação às decisões tomadas pelo comitês, ou seja, dentre outras atribuições, também têm a de arbitrar conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos. A Lei nº 9.433/97, ao tratar do SINGREH, não faz menção a seus objetivos e composição. Tal atribuição parece ficar ao encargo de cada estado da federação, quando da regulamentação de suas políticas estaduais de recursos hídricos.

### 2.8.3 Agência Nacional de Águas

Segundo Fernandez e Garrido (2003), o Estado brasileiro, seguindo a atual tendência internacional, vem passando, nos últimos anos, por um processo de redefinição de seu papel e de agente protagonista do mercado vem assumindo uma postura de regulador.

Desta forma, e consoante com o arranjo institucional estabelecido para o setor de recursos hídricos, que reflete esta tendência, foi criada a ANA, que, além da função reguladora, terá também a de órgão gestor dadas, entre outras atribuições, as de outorgar e implementar a cobrança pelo uso da água em rios de domínio da União.

A Lei Federal nº 9.984 de 17 de julho de 2000, de igual hierarquia a da Lei nº 9.433/97, alterou a redação do artigo 33 da Lei nº 9.433/97 e criou a ANA como entidade federal de implementação da PNRH e de coordenação do SINGREH do qual também passa a fazer parte.

A ANA tem dezoito atribuições, dentre as quais pode-se destacar quatro, que denotam seu poder de atuação. Estão no artigo 4º da Lei nº 9.984/00. A primeira, no inciso I, é a de supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal relativa aos recursos hídricos. A segunda, no inciso II, é a de disciplinar em caráter normativo a implementação, operacionalização, controle e avaliação dos instrumentos da PNRH. A terceira, no inciso IV, é a de outorgar o direito de uso de recursos hídricos e, a quarta, no inciso VIII, é a de implementar a cobrança pelo uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União.

### 2.8.4 Comitês de Bacia Hidrográfica

Como informa Bohn (2003), “o termo comitê deriva do francês ‘comité’ e significa ‘reunião de pessoas encarregadas de examinar certos negócios, de dar um parecer, de preparar uma deliberação, de orientar uma decisão’”.

“Os comitês de bacia hidrográfica constituem a base do sistema de gerenciamento, pois neles são promovidos os debates das questões relacionadas a recursos hídricos da bacia” (DOMINGUES e SANTOS, 2002, p. 67).

Também é nos comitês que, após os debates, serão tomadas as decisões a serem executadas pela agência de água. Para Cardoso (2003, p. 40):

O Comitê de Bacia Hidrográfica é um órgão colegiado formado por representantes da sociedade civil e do poder público. Com caráter normativo, deliberativo e jurisdicional, trata-se de um órgão público, mantido por recursos públicos e vinculado organicamente à estrutura administrativa de um estado, do Distrito Federal ou da União.

As disposições sobre os comitês de bacia hidrográfica constam dos artigos 37 a 40 da Lei nº 9.433/97. Também tratam diretamente do tema as resoluções CNRH nº 05/2000, 18/2001 e 24/2002. A primeira estabelece diretrizes para a formação e o funcionamento dos CBHs, definindo o atual estágio de regulamentação da matéria na esfera federal, a segunda possibilita a prorrogação do mandato da Diretoria Provisória dos CBHs e a terceira altera a redação dos artigos 8º e 14 da Resolução nº 05/2000.

Conforme Domingues e Santos (2002), o marco fundamental da experiência brasileira com comitês de bacia hidrográfica é a Portaria Interministerial 90/78, através da qual os Ministérios de Minas e Energia e do Interior criaram o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH. Tinha, este comitê, duas finalidades básicas: classificar os cursos de água da União e o estudo da utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios federais, visando a garantir seu aproveitamento múltiplo e minimizar conseqüências prejudiciais ao meio ambiente. O Regimento Interno do CEEIBH assim dispunha: “Para a realização dos trabalhos de informação e suporte do CEEIBH poderão ser instalados Comitês Executivos de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas de Rios Federais”.

De acordo com Domingues e Santos (2002), desta disposição resultou o mais significativo legado deixado por este colegiado quando da sua primeira reunião em 6 de março de 1979 na qual deliberou sobre a criação do Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEEIVAP) e do Comitê da Bacia do Rio Paranapanema (CEEIPEMA). A seguir foram sendo criados mais comitês como o Comitê da Bacia do Rio Doce (CEEIDOCE) e o Comitê da Bacia do Rio Uruguai (CEEIGUAI), entre



outros. Estes comitês visavam a coordenar as ações dos vários órgãos intervenientes em recursos hídricos, em sua maioria federais e estaduais, mantendo sua autonomia e integrando suas atividades para criar uma nova cultura dentro do relacionamento entre as instituições para a resolução de problemas comuns. Este período marca o início da transição entre a gestão de recursos hídricos centralizada na União e nos Estados para o modelo atual, dito descentralizado e participativo, que conta com a importante participação de representantes dos usuários e da sociedade civil.

A partir de 1983, o CEEIBH foi desativado e se intensificou a busca por um novo modelo para a gestão das águas no Brasil. Tendo em vista este objetivo, ocorreram os seguintes eventos de destaque nesta fase: Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos (Brasília, 1983); Encontros Nacionais de Órgãos Gestores (entre 1984 e 1986, respectivamente, em São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Porto Velho, Brasília e Porto Alegre); relatório do grupo de trabalho criado pela Portaria 661/86 do Ministério das Minas e Energia com objetivo de elaborar uma proposta de estruturação e implantação de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; cartas de Salvador (1987) e de Foz do Iguaçu (1989), contribuições da Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH – reunidas nestes documentos e o trabalho de sua Comissão de Gestão. Tais fatos contribuíram para fortalecer as propostas de estruturas colegiadas de gestão e o amadurecimento dessas idéias refletiu-se na CF/88, nas Constituições Estaduais e do Distrito Federal, fundamentando o desenvolvimento da PNRH e do SINGREH (DOMINGUES e SANTOS, 2002).

Domingues e Santos (2002) abordam o tema comitês analisando as disposições pertinentes aos CBHs na Lei nº 9.433/97. Estudam sua natureza jurídica, autonomia e vinculação, área de atuação, composição, direção e competências.

Seguindo esta linha, este estudo sobre os CBHs será feito com base na leitura interpretativa dos referidos artigos 37 a 40 da Lei nº 9.433/97 e das Resoluções CNRH nº 05/2000 e 18/2001.

Neste ponto, cabem alguns comentários sobre a interpretação que será feita. Pelo exposto até aqui, pode-se dizer que se vive um momento histórico de mudança de filosofia não apenas na gestão ambiental pública, mas também na própria forma como se organiza a sociedade humana. Refletindo e fazendo parte

deste contexto, a noção de Estado vem incorporando estas idéias. No Brasil, a chamada Reforma do Estado, que reduziu seu tamanho através das privatizações, da instituição de mecanismos de regulação como as agências, da descentralização das decisões e da abertura à participação popular, é uma mostra destas mudanças. Talvez sejam estes os fatores primordiais que levam a esta premente necessidade de ajustes no ordenamento jurídico em vigor – o momento de transição de filosofias.

Quanto à natureza jurídica dos CBHs, a Resolução CNRH nº 05/2000 dispõe:

Artigo 1º: Os Comitês de Bacias Hidrográficas, integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, serão instituídos, organizados e terão seu funcionamento em conformidade com disposto nos art. 37 a 40, da Lei nº 9.433, de 1997, observados os critérios gerais estabelecidos nesta Resolução:

§ 1º Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição (<[www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br)>. Acesso em: 20.03.2004).

Para Domingues e Santos (2002), os comitês são órgãos semelhantes aos conselhos com diferenças em relação à abrangência territorial, estrutura de composição e estratégia de atuação. Prestam serviço de interesse público, não possuindo, no entanto, personalidade jurídica. Sua proliferação e desenvolvimento demandará que seja definida esta personalidade jurídica por diversas razões. Entre elas, para identificar os responsáveis pelas decisões e permitir a busca por recursos.

Quanto à sua autonomia e vinculação, a Resolução CNRH nº 05/00 estabelece:

Artigo 1º - Os [...]

§ 2º: Os Comitês de Bacia Hidrográfica, cujo curso de água principal seja de domínio da União, serão vinculados ao CNRH.

Artigo 3º As ações dos Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio dos Estados, afluentes a rios de domínio da União, serão desenvolvidas mediante articulação da União com os Estados, observados os critérios e as normas estabelecidas pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Distrital de Recursos Hídricos.

Artigo 6º Os planos de recursos hídricos e as decisões tomadas por Comitês de Bacias Hidrográficas de sub-bacias deverão ser compatibilizadas com os planos e decisões referentes à respectiva bacia hidrográfica.

Parágrafo único: A compatibilização a que se refere o caput, deste artigo, diz respeito às definições sobre o regime das águas e os parâmetros quantitativos e qualitativos estabelecidos para o exutório da sub-bacia (<[www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br)>. Acesso em: 20.03.2004).

A autonomia dos comitês é fundamental para o funcionamento do sistema, mas independentemente das especificações contidas na lei e nas resoluções analisadas, o fato de serem a base do SINGREH, um sistema, já traduz a idéia de vinculação. Um bom exemplo desta vinculação é a competência de arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos relacionados ao interesse pelo uso de recursos hídricos. A partir desta observação se conclui que se é a primeira instância, logo existirão outras instâncias superiores, o que, no âmbito do SINGREH, são os CERHs e o CNRH, respectivamente. Nos artigos da Resolução CNRH nº 05/00 acima citados, também se pode observar a vinculação e a autonomia dos comitês no âmbito do SINGREH.

A definição de sistema, aqui considerada, diz “grupo formado por elementos que interagem, inter-relacionados e inter-dependentes” ou “combinação de partes que se coordenam para concorrer a um resultado ou de modo a formar um conjunto” (SETTI, 2000, p. 204).

Assim, mesmo sem considerar o estabelecido na Lei nº 9.433/97, que, em seus artigos 32 a 33, cria e define objetivos e integrantes do SINGREH, tal conceito traduz claramente a interligação ou combinação entre os elementos que o compõem determinando, por sua própria natureza, a impossibilidade de existência de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos em que não haja relações entre as partes. Obviamente, os CBHs não são os únicos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos na bacia que, como se viu, está ao cargo de um sistema de gerenciamento. Esta interligação, porém, não conflita com a autonomia dos CBHs, pois define a forma como se darão as relações entre os integrantes do sistema. A idéia que parece mostrar-se é a de que, ao invés de buscar ações independentes e descoordenadas, o que deve ser buscada é a integração e harmonização destas ações entre os órgãos integrantes deste sistema.

No entender de Cardoso (2003), a autonomia dos comitês ainda está longe de se materializar e, indo além, diz que estão sendo elaboradas propostas de cercear as possibilidades de que isto realmente venha a acontecer. Para a autora, esta autonomia se exprime em poder de decisão sobre a gestão da bacia através da aplicação de recursos, o que depende da definição da cobrança, um ponto-chave para que o comitê exerça esta autonomia.

Sobre a área de atuação dos comitês, diz o artigo 37 da Lei nº 9.43/97:

Artigo 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação:  
I - a totalidade de uma bacia hidrográfica;  
II - sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou  
III - grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.  
Parágrafo único. A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.

Segundo Machado (2002, p. 473), “a lei não deixou opção para criarem-se mais de três Comitês no interior de uma bacia hidrográfica”.

Entretanto, no entender de Bohn (2003, p. 362):

De nossa parte, não vislumbramos essa restrição no teor do art. 37, da Lei nº 9.433/97. Na verdade, o que o legislador limitou foi a constituição de Comitês de no máximo até bacias de terceira ordem. Isto, porém, não significa que numa mesma bacia hidrográfica, não possam coexistir o Comitê de Bacia do rio principal e diversos Comitês de Bacia de segunda e terceira ordens. É óbvio que a opção pela criação de comitês de sub-bacia, vai depender muito da realidade de cada bacia hidrográfica.

Sobre este assunto, a resolução CNRH nº 30/2002 define uma metodologia para codificação de bacias hidrográficas no âmbito nacional. Esta resolução define critérios técnicos uniformizados no que diz respeito à definição da ordem de grandeza das bacias hidrográficas no território nacional, permitindo a criação dos comitês nas bacias de diversas ordens de grandeza.

A definição de bacias hidrográficas como área de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos, no entanto, tem certas implicações negativas que devem ser equacionadas, das quais algumas serão aqui apenas citadas. Cita-se, por exemplo, a identidade social da população com o território que compreende a bacia, a diversidade e heterogeneidade de atores envolvidos e o fato de que a bacia é um redelineamento de limites territoriais que se sobrepõem às divisões político-administrativas tradicionais entre municípios, estados e países. Também, em certa medida, o comitê seria uma instância supramunicipal que se choca com o fortalecimento do municipalismo e somando-se à tradição de que as alianças políticas em torno da água não se estruturam, necessariamente, a partir desta organização geográfica. É preciso que haja um sentido, uma razão, que estimule as pessoas e instituições a participar deste processo de gestão coletiva (CARDOSO, 2003).

Outros problemas na implantação dos comitês são identificados na literatura. Costa (2002) cita, com base em sua experiência, que as dificuldades dos comitês começam com a ausência de pautas concretas, o que ajuda a esvaziar as

reuniões. Outras vezes, os comitês são tomados pela burocracia do Estado, ou utilizados como ONG e palco para o questionamento do estado democrático e de direito. Maciel (2002) cita a descontinuidade de atuação que prejudica o avanço da política e do sistema de gestão. Coloca restrições a um tipo de trabalho de cima para baixo para criar comitês de bacia e acha que é fundamental o comitê sentir-se útil, apreciando e deliberando sobre recursos e sobre outorgas complexas (para outorgas mais simples basta a deliberação do respectivo órgão estadual de gestão de águas). Para Da Hora (2002), as relações comitê-agência-consórcio, por exemplo, são complexas e se acentuam mais ainda em função da falta de definição das atribuições de cada um. Os consórcios e associações intermunicipais mobilizam recursos e podem receber auxílios financeiros governamentais (futuramente das agências) para executar projetos regionais. Esta parceria, comum na Alemanha e na França, é incipiente no Brasil, que não dispõe de tradição e de políticas públicas intermunicipais.

Entretanto, do ponto de vista estritamente técnico e legal, já existem as condições para a criação e o início de operação dos comitês. Cita-se, novamente, um aspecto crucial de caráter prático, e ainda em discussão no Congresso Nacional na forma do já comentado PL nº 1.616/99, a definição da cobrança e da forma como se dará a aplicação dos recursos oriundos desta cobrança.

Sobre as competências dos CBHs, o artigo 38 da Lei nº 9.433/97 assim estabelece:

Artigo 38: Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

- I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; (grifo nosso)
- III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- V - 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;
- VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- VII - (VETADO)
- VIII - (VETADO)
- IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

Setti (2000), ao comentar as competências dos CBH, aborda um a um os incisos deste artigo. Com relação ao primeiro diz que o comitê deve funcionar como fórum de debates para colher opiniões e sugestões relativas a recursos hídricos, em especial na bacia hidrográfica na qual atua. No seu entender, a articulação das entidades intervenientes não se traduz em hierarquia sobre entidades públicas e privadas, devendo significar uma rotina de integração das atividades dos organismos envolvidos com as águas na área de atuação do comitê, inclusive nas ações emergenciais.

O Comitê de Bacia Hidrográfica passa a ter as competências acima elencadas no âmbito de sua área de atuação, dentre as quais a de arbitrar em primeira instância administrativa questões que envolvem os usuários da água, direcionando este trabalho ao tema da resolução de conflitos.

Para exercer suas competências a contento e efetivar a implantação da lei, o CBH, como toda a organização, demanda desde uma estrutura física (espaço para localização e funcionamento das atividades) a um estatuto e uma série de normas e procedimentos administrativos para desempenhar estas funções. Desde a promulgação da referida lei, são passados oito anos e, embora muito tenha sido feito, ainda faltam muitas ações a serem realizadas para que os comitês possam desenvolver suas atribuições como, por exemplo, resolver a questão em torno do fluxo financeiro oriundo da cobrança, definir sua personalidade jurídica e estruturar o processo de arbitragem de conflitos a eles atribuídos. Este é um trabalho contínuo que deve ser feito em várias frentes desde esta estruturação interna dos comitês à divulgação de suas atividades junto à sociedade, passando também pela capacitação dos seus membros.

O termo “arbitrar” não quer dizer que se trata do arbitramento ou da arbitragem constantes da Lei nº 9.307/96 - a Lei da Arbitragem – que serão tratados no capítulo seguinte. Cabe, neste momento, dizer, de acordo com Setti (2000), que todos os usos das águas poderão ser questionados.

O terceiro inciso diz: “Aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia”. Para Domingues e Santos (2002), o plano de recursos hídricos da bacia deve ser uma das primeiras preocupações do comitê, pois é peça fundamental para a implementação da PNRH e para a atuação dos demais integrantes do sistema na bacia. À medida que ele for sendo aprimorado, incluirá as correções necessárias à implementação dos outros instrumentos da PNRH e os ajustes dos projetos de

intervenção na bacia. As versões podem anteceder a criação da agência de águas da(s) bacia(s). Para Setti (2000) esta é uma das mais importantes atribuições do comitê.

O inciso IV se relaciona diretamente com o inciso III. “Acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas”. Setti (2000) diz que é um acompanhamento dinâmico que permitirá elaborar sugestões ou recomendações para que sejam cumpridas as metas estabelecidas no plano. Entretanto, defende a tese de que os CBHs devem coordenar e controlar a execução dos planos de utilização múltipla e não apenas sugerir sua execução como está escrito no texto legal.

Inciso V – “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”. No entender de Domingues e Santos (2002, é uma questão da maior importância, com forte conotação regional e local, que traz impactos diretos sobre a cobrança. Para Setti (2000), estas proposições poderiam estar compreendidas em uma das competências do CNRH, que diz: estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos. Todavia, esta competência, de acordo com o artigo 12 § 1º, da Lei nº 9.433/97, será definida ‘em regulamento’ conforme ali está expressamente escrito, não sendo, portanto, uma competência do CNRH. Não parece haver dúvidas neste sentido e parece que o legislador acertou ao estabelecer esta competência aos CBHs, pois é em nível local que se poderá ter o conhecimento detalhado da bacia, fato que permitirá estipular os usos considerados insignificantes. Segundo Lourdes (2002), caso um comitê venha a opinar e ou deliberar sobre outorga, haverá a necessidade de este comitê fornecer as regras ao empreendedor.

Inciso VI - “Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados”. O CBH responsável por uma Agência de Águas irá estabelecer o sistema de cobrança segundo os usos outorgados em sua área de atuação. A última parte deste inciso “sugerir os valores a serem cobrados”, e considerando o artigo 44, inciso XI, alínea ‘b’, da Lei nº 9.433/97 – que confere às Agências de Águas competência para propor aos CBHs os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos - permite concluir que o CBH deve

levar em conta suas sugestões, discordando ou concordando dos valores propostos. A lei não esclarece bem este ponto e a regulamentação precisa desatar este nó, vital para o funcionamento do sistema de cobrança e para a aplicação do Plano de Recursos Hídricos (DOMINGUES e SANTOS, 2002).

Para Costa (2002), a Lei nº 9.433/97 está um passo à frente daquilo que a legislação jurídica brasileira permite realizar. A tradução dos conceitos desta lei em coisas concretas é um grande desafio e enumerou os já citados fluxos financeiros do produto da cobrança e a definição de agência como as grandes prioridades do momento.

Sobre o inciso IX, diz Setti (2000) que o comitê deverá estabelecer critérios de rateio, utilizando uma maneira de dividir os custos que não seja a que foi objeto de veto quando da discussão da lei, isto é, não pode ser impositiva em relação aos beneficiários da obra. Este custo deve, inicialmente, ser ressarcido através da aplicação dos valores arrecadados com a receita advinda da cobrança pelo uso das águas e não pode, este recurso, ser aplicado no interesse privado do usuário e, sim, no interesse comum ou coletivo.

Parece claro que a discussão sobre a aplicação dos recursos deve ser realizada no âmbito de cada CBH, gerando uma administração pela bacia e não por bacia como comentam alguns autores aqui citados.

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

§ 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiraços e transfronteiraços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos representantes:

I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;

II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

§ 4º A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos.



Ao ler o artigo 39 da Lei nº 9.433/97, percebe-se que em sua composição estão membros do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil organizada num arranjo institucional que visa a representação mais ampla possível de todos os setores interessados na gestão de recursos hídricos na bacia de atuação de cada CBH. Em função de seu caráter notadamente participativo compreende-se por que são chamados de “Fórum das Águas” ou “Parlamento das Águas”. Da forma que são estruturados, erros e acertos passam a ser compartilhados por todos os setores representados no CBH, cabendo, assim, a responsabilidade das decisões aos membros de cada comitê.

Ao longo deste trabalho, tem-se falado da necessidade de regulamentação de diversos aspectos relacionados à gestão de recursos hídricos. O que se observa é que as linhas gerais do sistema estão definidas. Os fundamentos, diretrizes, objetivos e instrumentos da PNRH e a composição e as competências do SINGREH estão definidos e aceitos por toda a comunidade envolvida na gestão dos recursos hídricos. É preciso que seja acelerado o processo de discussão do PL nº 1.616/99, que dispõe sobre aspectos da outorga do direito de uso dos recursos hídricos, da cobrança pelo uso de recursos hídricos e fixa normas gerais para a criação e a operação das Agências de Bacia - onde estão contidas relevantes pendências que devem ser resolvidas.

Contudo, é relevante destacar que os CBHs constam de todas as legislações estaduais atentando para o fato de refletirem singularidades regionais e políticas. Mesmo guardadas estas particularidades, em que um estado dê maior ou menor ênfase à participação pública, esta participação da sociedade e dos usuários é uma realidade comum que se traduz como a mais importante inovação trazida pelo sistema de gerenciamento de recursos hídricos que se está implantando no Brasil.

Como informam Johnsson e Moreira (2003, p. 181): “Estima-se atualmente quase uma centena de comitês instalados no país, notadamente nas regiões Sudeste e Sul, sendo quase todos criados no âmbito dos sistemas estaduais de recursos hídricos”. Entretanto, até o momento ainda não existem sistemas de gestão ou organismos de bacia completamente operacionais.

A figura 03 permite visualizar o quadro atual no Brasil, confirmando que houve um inegável e significativo avanço na implantação dos CBHs, dado o número de comitês já existentes.



**Figura 03** - Número de comitês de bacia hidrográfica implantados no País.

Fonte: MOREIRA e ALÍPAZ, 2003.

Um outro aspecto que merece destaque no que diz respeito à implantação de CBHs são as práticas de construção de organizações. Segundo Abers e Keck (2003), mesmo existindo a necessidade de melhorar a coordenação em setores específicos – e a própria lei assim o faz - deve-se buscar compreender como novas formas organizacionais se consolidam e por qual motivo, havendo normas que regulamentem sua estrutura, elas adquirem com frequência formas tão variadas. Neste sentido, as autoras identificaram quatro agrupamentos de práticas que chamaram de catalização, ativação, engajamento e formalização<sup>6</sup>. Estas práticas não ocorrem em fases, mas simultaneamente, não se extinguindo quando a

<sup>6</sup> Segundo Abers; Keck, (2003) a catalização “envolve ação criativa de indivíduos que buscam construir novas idéias, ou em torno da re-interpretação de idéias já existentes. [...] Ou seja, empreendedores usam suas capacidades retóricas e organizacionais, suas reputações e seus vínculos múltiplos, a fim de mobilizar indivíduos de diversas redes em torno de novas definições de problemas e soluções”. A ativação inclui desenvolver práticas em torno de idéias novas para reforçar o “potencial criativo de novos relacionamentos”. Quando indivíduos trabalham juntos e desenvolvem confiança mútua, criam capital social dentro da organização. Isto é, o fortalecimento da confiança transforma-se num recurso (capital) que reforça a vontade de colaborar e as chances de que este investimento na colaboração conduza a resultados produtivos. O engajamento abarca “construir relações com outros atores e organizações no ambiente dentro do qual a organização opera”. Através desta construção, ganha-se credibilidade e a disposição de outras organizações disponibilizarem esforços de colaboração incrementando, assim, a capacidade destas organizações se focarem em problemas maiores. Formalização por sua vez “trata de práticas relacionadas a adoção e adaptação de regras, procedimentos, estruturas e atributos oficiais, e tem dimensões internas e externas. Internamente pode envolver a aprovação de estatutos, esquematizando estruturas organizacionais, ou a definição de procedimentos de operação. Externamente, pode envolver atividades voltadas para influenciar leis, resoluções e procedimentos definidos por instâncias superiores, tais como ações na justiça e outros esforços para fazer cumprir dispositivos legais.

organização é estabelecida, ainda que cada ator priorize uma de acordo com o momento. Dentro da prática da ativação, destaca-se o exemplo da criação formal da Comissão de Usuários de Jaguaribe, cuja experiência inicial provou aos participantes que negociações resultariam na otimização do uso mais eficiente e racional da água.

Esta análise dos aspectos legais relativos aos CBHs não pretende, de forma alguma, esgotar o tema. Longe disso, busca apenas cumprir um dos objetivos que foi traçado no início deste capítulo.

#### 2.8.5 Agências de Águas

A partir da leitura das atribuições dos comitês de bacia se pode perceber a importância das suas secretarias executivas, as agências de águas. É nos CBHs que se concretizará a gestão descentralizada e participativa. Os comitês, porém, dependem de um 'braço' executivo para efetivar suas decisões, já que são órgãos colegiados de caráter deliberativo.

Assim, de acordo com Fernandez e Garrido (2003), um comitê depende de sua secretaria executiva para colocar as suas decisões em prática e esta secretaria executiva do comitê é a agência de bacia. Elas vão encarregar-se da tarefa operacional dos comitês já que são subordinadas a eles, sendo uma das poucas formas de subordinação existentes no SINGREH.

No contexto da PNRH e dadas as suas competências, percebe-se claramente que, junto aos CBHs, as agências de águas se constituem na base do SINGREH, de acordo com o que prevê o artigo 44 da Lei nº 9.433/97:

Art. 44. Compete às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação:

- I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em 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;
- 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.

Também deve-se diferenciar as Agências de Águas da Agência Nacional de Águas. Embora se use o mesmo termo 'agência', existem várias diferenças de competências e de domínio. A título de esclarecimento duas diferenças básicas serão delineadas. Conforme se viu, as agências de águas são as secretarias executivas dos Comitês de Bacia que atuam em nível de bacia(s) hidrográfica(s) e, portanto, com área de atuação restrita às bacias hidrográficas de domínio dos comitês aos quais está subordinada. Por sua vez, a ANA é um órgão do estado, do governo federal, que tem, entre suas competências, a de fiscalizar o cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos.

As agências de águas também ainda dependem da regulamentação das normas relativas à sua personalidade jurídica (Consórcio ou Associação Intermunicipal, Fundação de Direito Privado, Associação de Usuários (Organização Social – OS), Empresa Privada ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP) e da definição do fluxo financeiro gerado a partir da cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

O caso do Comitê da Bacia do rio Itajaí, descrito logo a seguir, ilustra bem a questão da urgência de aprovação do PL nº 1.616/99 que, como visto, ainda tramita no Congresso Nacional. Este projeto de lei dispõe especificamente sobre aspectos da outorga do direito de uso dos recursos hídricos, da cobrança pelo uso de recursos hídricos e das normas gerais para a criação e a operação das Agências de Águas. Sua aprovação deve dar novo impulso à implantação da PNRH e à operacionalização do SINGREH porque definirá as normas que regularão as atividades das agências de águas, a base do SINGREH junto aos CBHs.

Frank e Bohn (2003) destacam que o artigo 53 da Lei nº 9.433/97 estabeleceu prazo para a aprovação de lei que disponha sobre a criação das Agências de Água.

Ainda com relação ao debate sobre o modelo de agência, Mendonça (2002) diz que é muito complicado estabelecer um único procedimento para todo o Brasil, mas acha que continua havendo uma tendência para a figura de fundação de direito privado. Afirma que acha difícil consórcio ou associação ser agência, pois isto significaria, entre outras dificuldades, que os prefeitos teriam de se submeter às decisões do Comitê, já que normalmente estes consórcios e associações são formados por municípios.

Serricchio (2002) comenta que o formato de agência como fundação está ultrapassado e que praticamente só será possível associação do tipo OS (Organização Social). Chama a atenção para o fato de a agência ser subordinada ao comitê e se preocupar com associações e consórcios que atuam em várias direções, e que pressionam para aumentar a representação dentro do comitê.

O Comitê da Bacia do rio Paraíba do Sul, por exemplo, firmou contrato de gestão com a União.

Outra dificuldade que precisa ser vencida é a de organizar uma burocracia profissionalizada e perene na agência de bacia, e não se criar muitas agências, sendo mais interessante dois ou mais comitês com uma agência. Executar as decisões de um comitê de bacia e aplicar os recursos financeiros oriundos da cobrança pelo uso das águas são funções importantes a ser consideradas para as agências de bacia e entidades a ela assemelhadas.

Para Fernandez e Garrido (2003, p. 46), as organizações do tipo agência são executivas e devem preocupar-se com suas respectivas estruturas. Segundo estes autores: “Elas não podem ser tão grandes que se inviabilizem por ingressar no estágio dos rendimentos decrescentes, nem tão pequenas que não possam sequer dar conta de seus custos fixos”.

No que diz respeito ao fluxo financeiro, o montante de recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos deve permanecer na bacia para ser aplicado conforme as decisões tomadas pelos respectivos comitês. A credibilidade do sistema depende deste fator porque, de outra forma, a cobrança que se pretende instituir assumirá a feição de mais um imposto a ser somado à já enorme carga tributária que sobrecarrega toda a sociedade brasileira.

Setti (2000) destaca que sua viabilidade financeira não pode ser buscada no orçamento da União, dos Estados e dos Municípios.

Na Lei nº 9.433/97, o artigo 43 estabelece:

A criação de uma Agência de Água é condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

- I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

O que se deve ressaltar, com relação às Agências de Água, é que a aplicação do montante de recursos advindos da futura cobrança deve ser decidida pelos CBHs da bacia de origem da verba. Cita-se, como base legal para tal afirmação - e isto pode ser um indicativo do que será estabelecido quando da aprovação do PL nº 1.616/99 - a recente publicação da Resolução nº 35 do CNRH de 1º de dezembro de 2003, que estabelece as prioridades para a aplicação dos recursos oriundos da cobrança pelo uso de recursos hídricos, para o exercício de 2004, e a Medida Provisória nº 165 de 11 de fevereiro de 2004, que dispõe sobre o contrato de gestão entre a Agência Nacional de Águas e as entidades delegatárias das funções de Agência de Água.

Mais uma vez, devido à falta de definição das normas pelos legisladores (Congresso Nacional), os estados, o CNRH e o Poder Executivo Federal se adiantam na elaboração das regras a serem cumpridas para posteriormente as adequarem conforme a legislação que for aprovada.

Além dos aspectos já comentados, diversos fatores, de outra natureza, têm influência direta sobre a questão da gestão de recursos hídricos em nosso País.

Capacitação e produção científica. A este respeito, Pereira (2002) vê uma lacuna na Lei nº 9.433/97 e na lei de criação da ANA (Lei Federal nº 9.984/00), pois faltam no País políticas públicas consistentes em recursos hídricos. Existe a legislação, coloca-se a necessidade de criar instituições, mas ainda não se vê acúmulo de produção científica e reflexões nesta área. Neste sentido, a ANA está propondo um grupo de estudos para elaborar doutrinas em políticas públicas. Barros (2002) acha que existe capacitação técnica nos diversos níveis de governo, mas falta nos municípios, o que pode prejudicar e dificultar as organizações e a gestão da bacia. Para ele, a legislação brasileira está muito preocupada com a fraude e acaba não sendo aplicável ou tem difícil implementação prática, além de a

representatividade em colegiados ser muito problemática, com muitos artifícios para compor os seus membros. Em alguns casos, há posicionamento do tipo “linha de combate”, herança das lutas sindicais e político-partidárias, e não uma atuação que permita desenvolver um processo de negociação.

Práticas políticas, articulação com municípios e lideranças locais. Silva (2002), presidente de um consórcio e da Rede Brasil de Organismos de Bacia, diz que seu grande desafio é como levar estas mensagens aos pequenos municípios, aos prefeitos e demais lideranças políticas, que detêm grande interesse sobre as suas cidades, mas que demoram a entender a questão regional. A necessidade de compreensão de planejamento e gestão em nível regional se deve ao fato de a bacia hidrográfica estabelecer uma área com limites e divisas, na maior parte das vezes, diferenciada das fronteiras político-administrativas existentes.

Distribuição de renda, baixa escolaridade. Segundo Barros (2002), é preciso também continuar com a implementação de políticas, programas, projetos ou qualquer outra ação que objetive a eliminação da miséria no País. A pobreza é indesejável e deverá ser, ao longo do tempo, reduzida ou eliminada, mas a miséria é inaceitável em um país com os indicadores econômicos apresentados pelo Brasil.

Legislação importada, aspectos culturais. Outro problema para a implementação dessa política no Brasil é o fato de que a base legal que a instituiu é originária da França, um país unitário, não federativo. A ausência de estados independentes, com legislação própria e a centenária cultura democrática e participativa daquele país facilitam enormemente esse modelo de gestão naquele país europeu. Também não há, no Brasil, a disciplina e o nível de organização do povo alemão, que, embora sob regime federativo, consegue obter uma convergência de interesses nacionais acima dos regionais.

Por fim tem-se que a complexidade da gestão dos recursos hídricos não se estabelece no aparente foco de sua atividade, ou seja, os recursos hídricos ou a gestão da água. No seu aspecto hidrológico, a tecnologia disponível e os recursos humanos qualificados do Brasil, atendem às necessidades do País. A dificuldade se encontra no aspecto da organização social e da estrutura político-administrativa, isto é, no arranjo institucional necessário para a implantação do modo de gestão previsto na Lei nº 9.433/97.

Se a constatação de que se vive um momento histórico de mudança é afirmativa, a transição de filosofias administrativas denotada pela inclusão, nos

textos legais, de princípios como a descentralização e participação pública na estrutura do Estado talvez seja um dos principais motivos para a indefinição, dentre outros aspectos, da personalidade jurídica dos organismos de bacia. Explica-se melhor. As instituições são dirigidas por pessoas, as quais carregam com si valores e visões de mundo construídos sobre uma base cultural formada a partir de um modelo educacional que não considerava questões como a sustentabilidade. Como visto, a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável tem como um de seus pilares a gestão descentralizada e participativa. Por sua vez, a sociedade civil ainda não está preparada e, também devidamente informada, do seu papel fundamental na atual política de recursos hídricos.

Desta forma, o esforço que precisa ser realizado para compreender e vislumbrar contextos de realidade diferentes da atual não é tarefa das mais fáceis. Por consequência, e vindo para o campo do gerenciamento dos recursos hídricos, a previsão legal da existência de organismos da administração pública integrados por membros da sociedade civil significa a própria materialização de parte deste projeto de uma sociedade sustentável que está em início de construção. Já se construiu o modelo em escala nacional, falta, agora, desenhar os contornos finais, produzindo o detalhamento legal necessário e que irá dissolver os nós que amarram o processo de implantação da PNRH e a verdadeira operacionalização do SINGREH

Da organização social melhor seria dizer da sua desorganização enquanto capital social pouco consciente da importância do seu papel no processo e pouco qualificada para embates no campo da argumentação técnica de interesse público e social. É preciso lembrar que o Brasil nasceu como colônia de um país europeu e mesmo após a independência continuou sob um regime imperial, fortemente centralizado. Veio depois a República, e o País passou por longos períodos de ditadura, fazendo com que a experiência brasileira de democracia seja ainda muito incipiente. A cultura, no País, é a da centralização do poder, da crença de que o povo está despreparado para participar das grandes tomadas de decisões. Esse é um grande problema na gestão de águas no Brasil. Todos os que têm participado desse processo sabem da grande dificuldade em colocar no palco da discussão representantes qualificados da sociedade civil, representativos e legítimos, que possam confrontar os outros dois poderes – o político e o econômico - com argumentação própria e consistente na defesa dos seus interesses e da própria sociedade. É preciso que todos entendam que o equilíbrio entre estes três



segmentos é que determinará o sucesso de todo o sistema. Aqui é bom observar algo que parece muito claro. As questões a respeito do uso de recursos hídricos estão fortemente sujeitas a interferências externas de caráter político, institucional e econômico.

É impossível dissociar todos os aspectos que interagem na questão da gestão de recursos hídricos. Esta interação se dá de maneira mais ou menos intensa em função de inúmeros fatores, dos quais os mais relevantes foram comentados ao longo deste capítulo. Para melhor compreendê-los, no entanto, pode-se agrupá-los, resumidamente, da seguinte forma:

**Aspecto cultural:** o mais importante, pois determina a forma de agir de uma sociedade em todos os seus níveis. É o início de uma cadeia de acontecimentos derivados em função desta cultura que define o modo de agir dos indivíduos, refletindo diretamente na maneira como as relações sociais, econômicas e políticas se estabelecerão. Influencia diretamente na formulação do ordenamento jurídico que, por sua vez, estabelece as normas que vão instituir desde políticas públicas ao relacionamento da Administração Pública com esta sociedade. Neste grupo estão, por exemplo, o pacto federativo brasileiro, a forma como se dão as relações intra e interinstitucionais, a tradição delegativa e a incipiente prática participativa.

**Aspecto econômico-financeiro derivado do quadro político:** A submissão das políticas econômicas do governo às exigências de organismos financeiros internacionais funciona como um estrangulador das ações governamentais. Tome-se como exemplo, um assunto diretamente relacionado com os recursos hídricos, qual seja, o da proibição de investimentos em saneamento básico: eis que são incluídos em infra-estrutura. Mas há também a gravíssima e vexatória transferência de rendimentos obtidos pelo estado brasileiro através da cobrança de uma sobrecarga tributária aplicada a toda a sociedade com o fim de pagar juros de uma dívida externa que não se extingue. Este é um assunto que acende paixões entre os interessados nas políticas externa e interna do País e abre espaço para pesquisa, debates e muita discussão. O que se pretende, aqui de forma bastante resumida, é demonstrar que, por circunstâncias históricas desfavoráveis, o País se encontra nesta incômoda condição de submissão, que denuncia a forte necessidade de modificação deste quadro.

**Aspecto estratégico:** Envolve o planejamento, o gerenciamento, a execução e o monitoramento da implantação e operacionalização das políticas públicas como,

por exemplo, a Lei nº 9.433/97. Estão neste grupo questões como o planejamento regional e de longo prazo.

Sobre os CBH's, a Lei nº 9.433/97, no artigo 33 (dos integrantes do SINGREH), inciso III, estabelece o ente jurídico denominado Comitê de Bacia Hidrográfica. No artigo 37 define sua área de atuação, no 38 estabelece suas competências no âmbito de sua área de atuação e, no 39, sua composição. Do artigo 38 - as competências - retira-se da íntegra de seu inciso II: "arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos". Isto é, fica claro que, entre os nove incisos que estabelecem as competências legais do CBH, está contido o papel de primeiro árbitro no que diz respeito à resolução dos conflitos decorrentes da disputa pelos recursos hídricos.

Após esta avaliação do atual estágio de implantação da Lei nº 9.433/97, através da verificação do quadro existente atualmente no País com relação à implementação dos instrumentos da PNRH e à atuação dos integrantes do SINGREH, em especial os CBHs, e, dados os obstáculos a serem vencidos, conclui-se preliminarmente, que entre as diversas atribuições conferidas aos comitês, a de arbitrar administrativamente os conflitos relacionados ao uso dos recursos hídricos não demanda necessariamente que os instrumentos previstos na lei devam estar operacionalizados. A instituição e o desenvolvimento da prática da arbitragem de conflitos relacionados ao interesse pelo uso de recursos hídricos nos comitês de bacia pode funcionar como um meio eficiente de divulgar suas ações, encaixando-se, também, no quadro das citadas práticas de construção de organizações.

Tal atuação será bastante benéfica tanto com relação à disseminação das suas atividades junto à sociedade, e como espaço aberto à participação pública, reiterando a importância e o papel dos CBHs na tomada de decisões, na resolução de conflitos e na atual política de gestão de recursos hídricos. Por ora, confirma-se a possibilidade do estabelecimento da arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos. Em outras palavras, com base na análise até aqui realizada, confirma-se parcialmente demanda pela elaboração da proposta de processo administrativo de arbitragem de conflitos relacionados ao interesse pelo uso de recursos hídricos como prevê a Lei nº 9.433/97.

Entretanto, de acordo com o que se viu, um processo de maturação normal, que ocorre a partir da criação da norma e de sua real efetivação, vêm se desenvolvendo e ainda existe uma série de ações a serem tomadas para a

concretização dos objetivos estabelecidos. Desta forma, os objetivos previstos pela Lei nº 9.433/97 só serão alcançados através da efetiva implantação dos instrumentos previstos pela referida lei, o que, juntamente com a entrada em operação dos integrantes do SINGREH, permitirá a real efetivação da gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos no País.

Concluídas as considerações acima, no próximo capítulo serão realizadas algumas abordagens no sentido de conhecer melhor, entre outros assuntos, o que vêm a ser, como ocorrem os conflitos ambientais e alguns dados históricos sobre eles, do que se trata e quais mecanismos judiciais e extra-judiciais de resolução de conflitos ambientais, bem como, alguns métodos auxiliares a estes mecanismos. Buscará, também, compreender dois pontos de apoio essenciais ao objetivo principal deste trabalho. O primeiro, os aspectos processuais da Lei nº 9.307/96 (Lei de Arbitragem) e o segundo, o processo administrativo, os princípios que o regem, bem como os tipos e as etapas que o compõe.

### 3 ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Entre os objetivos traçados no capítulo anterior, destaca-se o de compreender o cenário no qual se insere a gestão de recursos hídricos no Brasil e no mundo, e avaliar o atual estágio de implantação e operacionalização da Lei nº 9.433/97.

Após a análise realizada nos dois primeiros tópicos do capítulo anterior, identifica-se a existência e a intensificação de uma “crise da água” que, como visto, além de ser um recurso natural, é essencial à existência da vida, aí incluída a vida da própria espécie humana. Contudo, importa, neste momento, a constatação da existência desta crise e de sua intensificação, pois causa inúmeros conflitos pelo uso da água.

Um aspecto favorável é que muitas iniciativas positivas vêm sendo tomadas. Dentre elas a evolução de nosso ordenamento jurídico com a discussão referente aos recursos hídricos que culminou com a aprovação da Lei das Águas (Lei nº 9.433/97), incorporando princípios legais inovadores como a gestão descentralizada e participativa e todo um conjunto de ações no sentido de permitir a participação pública na gestão dos recursos hídricos. A bem da verdade, a Constituição brasileira é um texto legal avançado em matéria de meio ambiente, demandando, no entanto, sua implementação de forma mais efetiva, isto é, sua real aplicação, já que a conclusão incontestável da existência de uma crise ambiental, na qual está contida a problemática dos recursos hídricos, que vem se agravando é um fator gerador de inúmeros conflitos e inquietações para as sociedades atuais.

Existem várias maneiras de se estruturar e administrar conflitos visando à sua solução. O objetivo principal desta dissertação é propor um processo administrativo de arbitragem para resolução de conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos, que possa ser utilizado por um Comitê de Bacia Hidrográfica, CBH, em sua área de atuação. Desta forma, a fim de construir a base sobre a qual será alcançado o objetivo acima estabelecido, este capítulo se aprofundará no tema conflitos ambientais, buscando compreender seus aspectos conceituais e históricos. Comentará os mecanismos de resolução de conflitos ambientais classificando-os em judiciais e extra-judiciais. Dentre estes últimos, está inserido o universo da Resolução Alternativa de Disputas (RADs), que inclui a mediação e a arbitragem,

atualmente estabelecida pela Lei Federal nº 9.307/96, a Lei de Arbitragem. Sobre a citada lei, será realizada uma análise visando a aproveitar aspectos processuais. Finalmente, serão abordadas metodologias de resolução de conflitos e aspectos julgados relevantes a respeito do processo e procedimento administrativo, como seus conceitos, princípios, etapas e tipos.

Além da já constatada ocorrência e intensificação dos conflitos relacionados ao uso da água, serão tomadas como referências, nesta linha de ação, uma das atribuições legais dos CBHs que é a de arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos na sua bacia de atuação (inciso II do artigo 38 da Lei nº 9.433/97) e a necessidade de atuação dos CBHs na arbitragem destes conflitos, de certa forma independente da implantação dos instrumentos da PNRH.

Neste ponto vale citar Bredariol (2001), para quem ainda não existem técnicas que transformem conflitos em expressões matemáticas para gerar soluções nem há nada definitivo sobre formas de atuação. Pode-se, no entanto, reconhecer práticas de negociação de conflitos através de métodos comportamentais, de técnicas de planejamento e avaliação de políticas e projetos, e de metodologias de resolução, dissolução, mediação ou negociação de conflitos.

Conforme Owen e Grzybowski (1999), quando as disputas se manifestam, podem ser resolvidas de diferentes maneiras, algumas das quais são mais tranquilas e atendem melhor aos interesses mútuos das partes envolvidas do que outras.

Partindo destes pressupostos, vai-se buscar reunir, então, os elementos necessários para que, reunidos de forma sistematizada, seja facilitada sua aplicação por um CBH em sua área de atuação, na forma de subsídios à proposta de processo administrativo de arbitragem de conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos.

### 3.1 CONFLITOS AMBIENTAIS - ASPECTOS CONCEITUAIS

Vai-se tomar a definição de conflitos ambientais de Acselrad et al (apud BREDARIOL, 2001), que os entendem como conflitos sociais na disputa pela apropriação do meio ambiente comum, opondo-se o interesse público e interesses privados. Para estes autores, o conflito sócio-ambiental expressa uma luta de

interesses opostos, que disputam não apenas o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum, mas também, a apropriação de benefícios de investimentos públicos e a distribuição desigual dos impactos ambientais de empreendimentos públicos ou privados.

Pode-se caracterizar conflito como a situação na qual as partes envolvidas têm interesse no mesmo objeto, não havendo, no entanto, como atender simultânea e plenamente os interessados da maneira como pretendem, devendo (na forma ideal) o objeto da questão ser partilhado de forma cooperativa. Por sua vez, compreende-se disputa como a manifestação do conflito, isto é, quando o conflito se materializa em um determinado cenário. A bem da verdade, os conflitos só podem existir onde existe a presença humana já que a criação da realidade, como é concebida, é fruto da própria existência.

Deve-se considerar também que o grau de antagonismo entre interesses públicos e privados sofre variações significativas dentro do contexto de cada conflito que também pode ser de alcance local, regional, nacional ou internacional.

Para França (1977, p. 79), “o conflito de interesses pressupõe, ao menos, duas pessoas com interesse pelo mesmo bem”. Para este autor, o interesse é a razão entre o ser humano e os bens, às vezes maior, às vezes menor, podendo-se medir o interesse da posição de cada ser humano em relação a um bem conforme sua necessidade deste bem. Como se vive em sociedade, surgem as necessidades de cada um e de cada grupo, falando-se, assim, em direitos individuais e coletivos.

De modo geral, situações de conflitos envolvem duas partes que polarizam posições reais ou aparentemente incompatíveis com relação a determinado assunto. Pode ocorrer, e é bastante comum, que cada parte seja composta por diversos interessados que compartilham a mesma posição, porque políticas de participação pública demandam que os debates sejam ampliados para fortalecer a legitimidade das decisões. Esta ampliação tem como uma das suas conseqüências um acréscimo de elementos aumentando as variáveis até então consideradas, o que naturalmente eleva o grau de complexidade das situações. Surgem, então, espécies de relações jurídicas diferenciadas dos tradicionais esquemas em que temos dois lados envolvidos em uma disputa. Para Canotilho (1994), essas são as relações jurídicas multipolares ou poligonais.

Como o próprio nome indica, nas relações poligonais ou multipolares, não existe um esquema referencial binário – de um lado os poderes públicos administrativos e, de outro, um cidadão (particular), ou vários cidadãos com interesses idênticos – antes se perfila, do lado dos particulares, um complexo multipolar de interesses diferentes ou até contrapostos. Estas relações desenvolvem-se em vários domínios, mas adquirem um relevo significativo em áreas específicas do meio ambiente. Quais são os traços estruturais destas relações jurídico-administrativas multipolares ou poligonais? Crê-se que, ainda hoje, são válidas as dimensões caracterizadoras salientadas por Rudolf Steinberg (apud CANOTILHO, 1994) programação legal relativamente tênue, complexidade de situações e tarefa de avaliação de riscos apelativos de conhecimentos técnico-científicos, pluralização e interpenetração de interesses públicos e privados, e legitimidade de intervenção dos interessados no ato procedimental praticado pela administração.

Uma das principais causas dos conflitos ambientais é a escassez de recursos frente à demanda. Entretanto, não se deve atribuir a condição de não atendimento às necessidades humanas por parte da natureza nem à causa dos conflitos pelos recursos, mas a práticas milenares nascidas, pode-se dizer, da espécie humana de imposição da vontade de um sobre o outro pela força, e da não sustentabilidade do modelo econômico atual.

A respeito dos conflitos pelo uso dos recursos naturais vale citar Ribeiro (2004, p. 28), que usa a questão do petróleo como exemplo de origem de disputas:

O petróleo é um exemplo. A disputa por esse recurso gera guerras e uma série de violências. A água também hoje, em muitas regiões do mundo, já é motivo de disputas que às vezes, se degeneram em violência, ou então em apropriação pelo uso da força. Então, cada um dos elementos da natureza está sendo pressionado por essa voracidade do consumo, e isso traz esses problemas de disputa de interesse, de conflitos e, eventualmente, de violência. A cultura da paz, ou melhor, a construção de uma cultura da paz pode ajudar as pessoas a se relacionarem de uma forma mais harmoniosa, menos violenta com a natureza. Hoje, vejo que a gestão ambiental está relacionada à gestão de conflitos, e cada vez que você precisa gerenciar um conflito para que ele seja resolvido de forma não violenta pode-se utilizar a cultura da paz.

Segundo o Informe da ONU sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos no Mundo, deve-se considerar o fato de que resolver a crise da água é, sem dúvida, resolver apenas um dos diversos desafios com os quais a humanidade se defronta neste terceiro milênio. A crise da água deve ser situada em um contexto

mais amplo de solução de problemas e de resolução de conflitos, tal como indicou a Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável (UNESCO) em 2002:

Erradicar a pobreza, mudar os padrões de produção e consumo insustentáveis e proteger e administrar os recursos naturais do desenvolvimento social e econômico constituem os objetivos primordiais e a exigência essencial de um desenvolvimento sustentável. (UNESCO, 2002, p. 4).

Ainda assim, de todas as crises, quer de ordem social, quer relativas aos recursos naturais, a da água é a que se encontra no âmago de nossa sobrevivência e de nosso planeta (UNESCO, 2002).

Um dos objetivos, aqui, é o de deixar claro que o modelo atual de sociedade que perpetua a relação de domínio do ser humano sobre a natureza e entre as pessoas e sociedades é a principal causa do surgimento de todo tipo de conflitos.

Para minimizar conflitos e harmonizar a convivência entre os indivíduos de uma sociedade e mesmo entre sociedades diversas existem, entre outros instrumentos, as leis. Elas estabelecem maneiras de conduta e penalidades, e representam, nas democracias, o desejo de seu povo expresso na forma de políticas públicas.

Segundo Bredariol (2001), o conceito que se tem de política pública é, normalmente, o de um conjunto de ações de organismos estatais que visam à solução dos problemas da coletividade. Entretanto, quando se analisa qualquer política pública, percebe-se que outros atores sociais e políticos, além do Estado, participam de sua formulação e/ou de sua execução.

Para Abreu (1993) as políticas públicas caracterizam-se como mediações político-institucionais entre as relações dos diversos atores do processo histórico e social nas suas diversas dimensões (econômica, política, cultural etc.), sendo implementadas pelos atores políticos através das instituições públicas.

Bredariol (2001) lembra que não se deve confundir política pública com política governamental, já que esta se expressaria nas ações do poder executivo através de suas instituições. Também não se pode confundir política pública com política de governo, porque esta se refere a um mandato eletivo, enquanto aquela pode atravessar diferentes mandatos.

Assim, pode-se afirmar que a Lei nº 9.433/97 representa uma política pública resultante da negociação que se desenvolveu ao longo de um período no qual foi debatido junto à sociedade o texto legal referente aos recursos hídricos. Esta



lei cristalizou anseios sociais e viabilizou a criação de um espaço destinado à discussão e tomada de decisões em nível local, isto é, em nível de bacia hidrográfica. Este espaço é o Comitê de Bacia Hidrográfica, chamado por muitos autores de “Parlamento” ou “Fórum das Águas”, devido a seu caráter de órgão colegiado, isto é, com representação, o mais ampla possível, dos diversos segmentos da sociedade interessados na gestão dos recursos hídricos.

Como se viu em dezembro de 2003, na disciplina Gestão de Recursos Hídricos do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade Regional de Blumenau (FURB), a gestão descentralizada e participativa – um dos fundamentos da PNRH - é um processo de negociação entre os diferentes atores, que tem por fim compatibilizar interesses e alcançar objetivos comuns na bacia hidrográfica para alcançar, dentre outros objetivos, a redução de conflitos pelo uso da água.

### 3.2 CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS - ASPECTOS HISTÓRICOS

Conforme Lanna (2001), os recursos hídricos são bens de relevante valor para a promoção do bem-estar de uma sociedade. A água é um bem de consumo final ou intermediário na quase totalidade das atividades humanas, sendo que o desenvolvimento econômico tem intensificado o uso dos recursos hídricos com relação ao aumento da quantidade requerida e à variedade de fins a que se destinam estes recursos. Acompanhando a evolução das sociedades, novos tipos de usos surgiram, levando a disputas por este uso dos recursos hídricos e, conseqüentemente, gerando conflitos entre os usuários. Assim, com o aumento da intensidade e variedade desses usos, ocorrem conflitos entre os usuários, e uma forma eficiente de evitá-los e administra-los, é a gestão integrada do uso, controle e conservação dos recursos hídricos.

Embora o ideal seja antecipar-se ao surgimento destes conflitos pelo uso das águas, através de um processo de gestão integrado e participativo, planejando sua utilização de forma racional, muitos destes conflitos estão ocorrendo e outros certamente irão estabelecer-se, demandando que sejam solucionados. Lanna (2001)

adaptou uma tabela que estabelece as principais categorias de uso da água, como se vê na Tabela 03.

**Tabela 03** - Principais categorias de uso da água

1 – Infra-estrutura social	2 – Agricultura e a aquicultura	3 – Indústria	4 – Em todas as classes de uso	5 – Conservação e preservação
Dessedentação (C)	Agricultura (C)	Arrefecimento (C)	Transporte, diluição e depuração de efluente (NC)	Consideração de valores de opção, de existência ou intrínsecos (NC, L)
Navegação (NC)	Piscicultura (NC)	Mineração (NC)		
Usos Domésticos (C)	Pecuária (C)	Hidreletricidade (NC)		
Recreação (NC)	Uso de Estuários (NC, L)	Processamento industrial (C)		
Usos públicos (C)	Irrigação (C)	Termoeletricidade (C)		
Amenidades Ambientais (NC)	Preservação de Banhados (L)	Transporte hidráulico (NC)		

**Fonte:** Lanna, 2001, adaptada de Nações Unidas, 1976.

**LEGENDA:** (C) = uso consuntivo; (NC) = uso não consuntivo; (L) = lazer

Lanna (2001) inseriu os usos em três classes, a saber: i) Infra-estrutura social: a água entra como bem de consumo final para os usos gerais disponíveis à sociedade; ii) Agricultura, florestamento e aquicultura: a água é utilizada como bem de consumo intermediário para a criação das condições ambientais necessárias ao desenvolvimento de espécies vegetais e animais interessantes à sociedade. Estes interesses podem ser de ordem econômica, ambiental etc.; e iii) Indústria: a água entra como bem de consumo intermediário em atividades dos processos industriais e energéticos.

Como já se demonstrou, são muitos os tipos de usos da água nas sociedades humanas, porque a água é um elemento vital.

Segundo o Informe da ONU sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos no Mundo, a crise da água é uma crise de gestão dos recursos hídricos, causada, essencialmente, pela utilização de métodos inadequados. Trata-se, na realidade, de problemas de atitude e de comportamento em sua maioria identificáveis e localizáveis. Atualmente possuem-se conhecimentos, técnicas e ferramentas conceituais excelentes (como a equidade e a noção de sustentabilidade) para solucioná-los. Entretanto, a inércia dos líderes e a ausência de consciência clara sobre a magnitude do problema por parte da população mundial, resultam num vazio de medidas corretivas oportunas e necessárias e na

incapacidade de passar aos conceitos de trabalho uma maior efetividade (UNESCO, 2002).

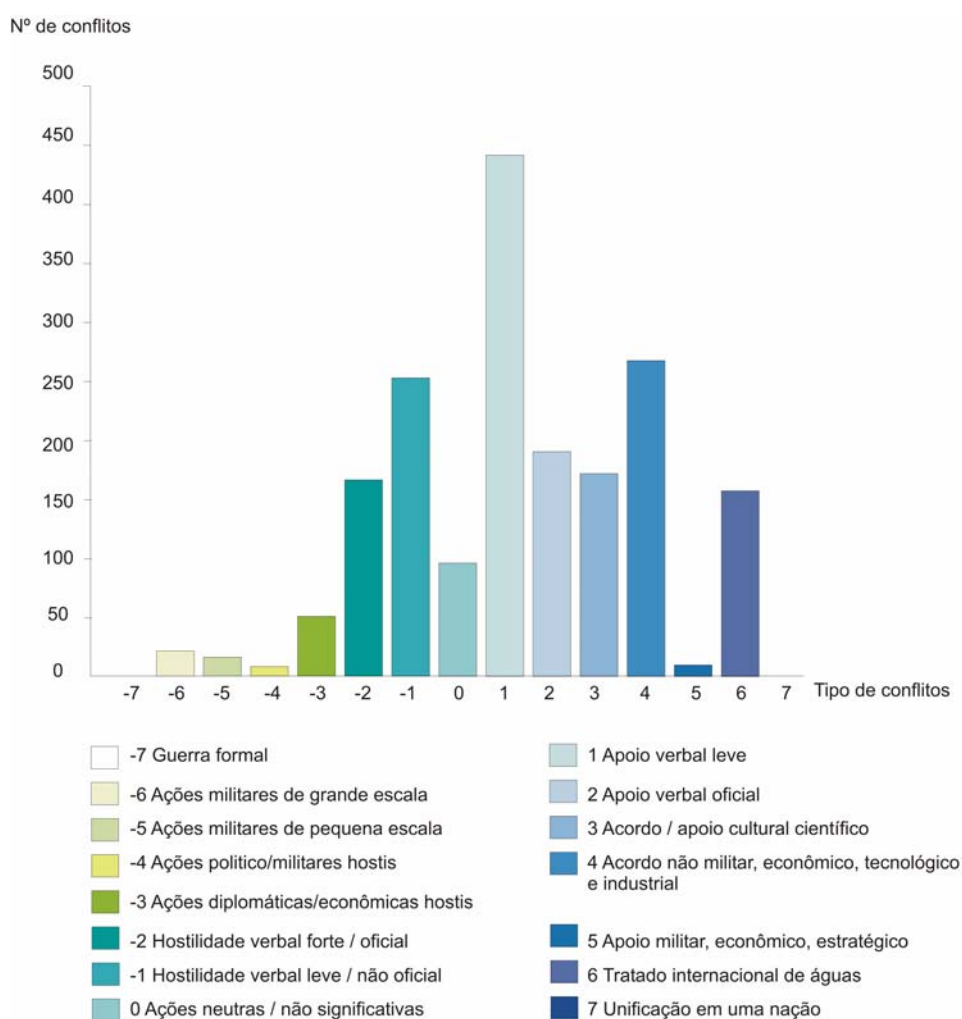
Os conflitos relacionados ao uso das águas não são recentes e a tendência é de se acentuarem cada vez mais, tanto em termos nacionais como internacionais. Pode-se negociar eficientemente um conflito quando suas causas são bem compreendidas. Assim, é possível alcançar o consenso atendendo aos interesses das partes envolvidas, proporcionando-lhes benefícios e fortalecendo os relacionamentos, tendo como objetivo principal solucionar o problema de todos sem prejudicar a ninguém. No caso do uso das águas, o intuito é restabelecer a harmonia entre os usuários (PINHEIRO, CAMPOS e STUDART, 2003).

Constata-se que alguns autores citam as disputas pelos recursos hídricos como sendo uma oportunidade de estabelecer linhas de cooperação entre as partes interessadas, enquanto outros abordam a questão associando-a, como se verá, à origem de diversos conflitos.

Mesmo que o ideal seja resolver as disputas de forma cooperativa, isto nem sempre acontece e o que se pode afirmar é que esses conflitos podem ter resultados positivos ou negativos. Positivos, se o acordo for resultante de um consenso no qual as partes tenham ganhos mútuos. A este tipo de solução, chama-se de “ganha-ganha”. Por outro lado, existe a possibilidade, bastante comum inclusive, de que, por alguma razão, a disputa chegue ao fim de maneira que uma das partes leve vantagem absoluta ou maior, resultando que uma das partes tenha um grau significativo de desvantagem. Tal situação tende a tornar o conflito latente, aumentando as tensões e provocando seu agravamento e reincidência, em maior ou menor tempo. Vale lembrar que disputas de interesse podem ocorrer em escalas e padrões extremamente diferenciados, o que influencia diretamente sua gravidade e alcance. Por exemplo, uma disputa pode envolver vizinhos, patrões e empregados, membros de uma família, torcidas de times, entes da federação, países, grupos étnicos e/ou religiosos, usuários de água ou inúmeros outros tipos de conflito.

Em se tratando de bacias hidrográficas internacionais, Wolf, Yolf e Giordano (apud UNESCO, 2002) dizem que conflitos armados são a minoria no conjunto estudado por estes autores e afirmam existir, atualmente, 261 bacias internacionais compartilhadas por 145 países. Apesar do potencial conflitivo desta situação, a experiência sugere que nestas bacias prevalece o recurso da cooperação. Os dados do gráfico 01, recolhidos durante um período de cinquenta anos, mostram que

nestas bacias ocorreram 1.200 (um mil e duzentos) casos de ação cooperativa frente a 500 (quinhentos) casos de conflito, sem a ocorrência de guerras formais. Também foram identificados três indicadores de conflito em potencial nestas bacias internacionais: i) bacias que incluem estruturas de gestão de países que alcançaram recentemente a sua independência; ii) bacias para as quais foram elaborados projetos unilaterais e que os governos não fazem esforço de cooperação; iii) bacias cujos governos são hostis a respeito de questões relacionadas com a água.



**Gráfico 01** - Acontecimentos relacionados com bacias transfronteiriças.

Fonte: Wolf, Yolf e Giordano, apud UNESCO, 2002.

Já, conforme Gleick (2003), os recursos hídricos raramente foram a única origem de conflitos violentos ou guerras e este fato levou a que alguns peritos em segurança internacional ignorassem ou subestimassem as estreitas e complexas relações entre água e segurança. Segundo este autor, é fácil, numa abordagem acadêmica, definir segurança excluindo a água (ou outros recursos) do debate sobre segurança internacional, por considerar que as ameaças à segurança pela utilização criminosa dos recursos hídricos são insignificantes. Esta abordagem tanto desconsidera as conexões entre água e segurança, como confunde os formuladores de políticas, e o público que busca meios de reduzir tensões e violência. Para esse autor, existe uma longa e altamente informativa história de conflitos e tensões sobre recursos hídricos, ou pelo uso de sistemas hídricos como armas durante as guerras, ou como alvo em guerras com outras causas.

Gleick (2003) elaborou uma cronologia de conflitos que envolvem a água de diversas formas. A seguir, no quadro 01, serão citados, em ordem cronológica, alguns casos selecionados para ilustrar os comentários feitos acima.

<b>Fonte/Data; Partes Envolvidas; Base do Conflito; Conflito Violento/Contexto Violento</b>	<b>Descrição do Conflito</b>
Hatami e Gleick, 1994/ 3000 AC; Ea x Noé; Religioso; Sim	Uma antiga lenda suméria conta os feitos da divindade Ea que puniu a humanidade por seus pecados, infligindo à Terra uma tempestade de seis dias. Este mito é paralelo à passagem Bíblica sobre Noé e o dilúvio, com apenas alguns detalhes diferentes.
Hatami e Gleick 1994/2500 AC; Instrumento Militar; Sim	Disputa de fronteira Lagash x Umma sobre a região de "Gu'edena". Urlama, Rei de Lagash de 2450 a 2400 AC, desvia água desta região para canais fronteiriços, secando os diques para privar Umma de água. Seu filho Il corta o suprimento de água de uma cidade em Umma.
Hatami e Gleick 1994/1790 AC; Instrumento Político; Não	O Código de Hammurábi para o estado de Súmer. Leis sobre irrigação dando providências a respeito de prováveis negligências dos sistemas de irrigação e de roubo de água.
Hatami e Gleick 1994 / 1200 AC; Instrumento Militar, Religião; Sim	Passagem do Mar Vermelho. Moisés e os judeus em fuga se encontram entre o exército do Faraó e o Mar Vermelho. Moisés, miraculosamente, abre as águas do Mar Vermelho permitindo a seus seguidores escaparem com as águas se fechando logo após, tragando os egípcios.
Dutch Water Line 2002 / 1573-74 DC; Instrumento Militar; Sim	No início da Guerra dos Oitenta Anos contra a Espanha, os holandeses alagaram o território para deter o cerco das tropas espanholas à cidade de Alkmaar. A mesma defesa foi usada para proteger Lieden em 1574. A estratégia foi usada freqüentemente em anos seguintes.
Hillel 1991 / 1642 DC; Instrumento Militar; Sim	Os diques do Rio Huang He (Amarelo) foram rompidos. Em 1642 - próximo do fim da Dinastia Ming (1368 a 1644), o Gal. Mingheng usou a tática próximo a Kaifeng com intenção de reprimir uma revolta camponesa.

Grant 1885, Barry 1997 / 1863 DC; Instrumento Militar; Sim	O General Grant, durante a campanha contra Vicksburg, destruiu diques na batalha contra os Confederados.
Moorhead 1960 / 1898 DC; Instrumento Militar e Controle Político de Recursos Hídricos; Manobras Militares	Houve iminência de conflito militar entre Inglaterra e França quando uma expedição intencionou ganhar o controle das cabeceiras do Nilo Branco. O incidente ficou conhecido por caracterizar “a dramática dependência vulnerável do Egito em relação ao Nilo” orientando as atitudes dos políticos egípcios desde então.
Reisner 1986, 1993 / 1907-13 DC; Inst. Político, Controle de Recursos Hídricos, Terrorismo, Disputa por Desenvolvimento; Sim	O aqueduto do Vale de Los Angeles sofre repetidos ataques com bombas num esforço para evitar a derivação da água do Vale Owens para Los Angeles.
Reisner 1986, 1993 / 1935 DC; Instrumento Político, Disputa por Desenvolvimento; Manobras Militares	O Estado do Arizona conduz a Guarda Nacional e unidades milicianas à fronteira com a Califórnia, para protestar contra a construção da represa Parker e derivações do rio Colorado. A disputa foi resolvida na Justiça.
Hillel 1991, Yang Lang 1989, 1994 / 1938 DC; Instrumento Militar, Alvo Militar; Sim	Chiang Kai-shek ordena a destruição dos diques de controle de cheias de Huayuankou, uma seção do rio Huang He (Amarelo), para inundar áreas ameaçadas pelo exército japonês. Os diques de Kaifeng Oeste são dinamitados derramando as águas na planície. A inundação destruiu parte do exército invasor e seus equipamentos pesados ficaram atolados na lama.
Gleick 1993 / 1940-45 DC; Alvo Militar; Sim	Usinas hidrelétricas são bombardeadas durante a Segunda Guerra Mundial, por serem alvos estratégicos.
Kirschner 1949 / 1943 DC; Alvo Militar; Sim	A Força Aérea Inglesa bombardeou represas nos rios Mohne, Sorpe e Éder, na Alemanha. O rompimento da barragem do Mohne matou 1.200 pessoas e destruiu as represas rio abaixo num trecho de 50 km.
Corps of Engineers 1953 / 1944 DC; Instrumento Militar; Sim	Forças germânicas usaram as águas da represa Isoletta, no rio Liri, para destruir forças de assalto que cruzavam o rio Garigliano. Depois o exército alemão represou o rio Rápido, inundando um vale ocupado pelo exército norte-americano.
Butts 1997, Samson & Charrier 1997 / 1947 DC em diante; Disputas por Desenvolvimento, Controle de Recursos Hídricos; Não	O rio Ganges divide Bangladesh e Índia. A construção da barragem de Farakka pela Índia, em 1962, aumenta a tensão. Acordos parciais encerram a disputa em 1977-82, 1982-84 e 1985-88. Um tratado de trinta anos é assinado em 1996.
Bingham <i>et al.</i> 1994, Wolf 1997 / 1947 DC até década de 60; Disputas por Desenvolvimento Controle de Recursos Hídricos e Instrumento Político; Não	Partições deixam a bacia do rio Indos dividida entre a Índia e o Paquistão. Disputas sobre irrigação levaram a Índia a bloquear a água dos canais de irrigação do Paquistão. Em 1960, o Acordo das Águas do Indos foi alcançado depois de 12 anos de negociações.
Wolf 1995, 1997 / 1948 DC; Instrumento Militar; Sim	Forças árabes cortam o suprimento do Oeste de Jerusalém na primeira Guerra árabe-israelense.
IWTC 1967, Gleick 1993, Zemali 1995 / Década de 60 (DC); Alvo militar; Sim	Sistemas de irrigação no Vietnã do Norte são bombardeados durante a Guerra do Vietnã.
Murphy and Sabadell 1986 / 1962-67 DC;	Negociações entre Brasil e Paraguai sobre o desenvolvimento do rio Paraná são interrompidas por uma mostra unilateral de força militar do

Instrumento Militar, Instrumento Político, Controle de Recursos Hídricos; Manobras Militares	Brasil em 1962, que invade a área e reclama controle sobre as Quedas do Guaíra. As forças militares foram retiradas em 1967, seguindo um acordo para uma comissão conjunta examinar a questão.
Guantanamo Bay Gazette. 1964 / 1964 DC; Arma Militar; Não	O governo cubano cortou o suprimento de água da base Naval de Guantánamo.
Wallenstein & Swain 1997 / Década de 70 (DC); Controle de recursos hídricos, Disputas por Desenvolvimento; Não	Brasil e Paraguai anunciam planos de construir a represa de Itaipu, causando desconforto à Argentina sobre impactos ambientais rio abaixo e à eficiência da barragem que planeja. A Argentina requisita ser consultada durante o planejamento de Itaipu e o Brasil recusa. Um acordo é alcançado em 1979, que permite construir tanto a barragem de Itaipu, como a de Yacireta, da Argentina.
Levy 2000 / 1982 DC; Disputas por Desenvolvimento; Sim	Houve o assassinato de 177 civis no rio Negro pela oposição à barragem hidrelétrica de Chixoy.
Clark and Deininger 2000 / 1984 DC; Terrorismo; Não	Membros do culto religioso Rajneeshee contaminam um tanque de abastecimento de água em The Dalles, Oregon, usando salmonella. Uma epidemia de mais de 750 casos ocorre num município que normalmente tem menos de cinco casos por ano.
Gleick 1993 / 1990 DC; Disputa por Desenvolvimento, Controle de Recursos Hídricos; Não	O Conselho Pro-apartheid corta a água de Wesselton quando 50.000 negros realizavam protestos contra as condições miseráveis de moradia e saneamento.
Burns 1992, Husarska 1995 / 1992 DC; Instrumento Militar; Sim	O cerco sérvio a Sarajevo, Bósnia e Herzegovina inclui um corte da energia e do abastecimento de água. A falta de energia interrompe o funcionamento das duas estações de bombeamento da cidade, contrariando as promessas dos líderes nacionalistas sérvios aos oficiais da ONU de que não usariam o controle destes recursos como arma. Sérvios Bósnios controlam e regulam o fluxo de água de poços que provêm mais de 80% da água de Sarajevo; o fluxo reduzido de água para a cidade é usado para que os Bósnios “virem fumaça”.
Gellman 2002 / 1998 DC; Cyber-terrorismo; Não	Um hacker de 12 anos de idade entra no sistema que controla uma barragem, dando-lhe completo controle das comportas da barragem. As cidades de Mesa, Tempe e Phoenix, Arizona estão rio abaixo, porém não sofrem danos.
Reuters 1999 / 1999 DC; Alvo Militar; Sim	Aviões da OTAN atingiram uma hidrelétrica na campanha do Kosovo.
New York Times 1999 / 1999 DC; Instrumento Político, Não	Populares bloqueiam a entrada de água da Base Naval Roosevelt Roads contra a presença militar e o uso do rio Blanco pela marinha norte-americana.
Gellman 2002 / 2000 DC; Terrorismo; Não	Em Queensland, a polícia prendeu um homem por usar um computador e um rádio-transmissor para controlar o sistema de esgotos Maroochy Shire e lançá-lo em parques, rios e propriedades.
Israel Line 2001a,b; ENS 2001a / 2001 DC; Terrorismo, Controle de Recursos Hídricos; Sim	Palestinos destroem a tubulação de abastecimento de água para assentamento do lado oeste de Yitzhar e do Kibbutz Kisufim. O campo de refugiados de Agbat Jabar, próximo a Jericó, é desconectado de seu abastecimento de água depois que palestinos saquearam e danificaram as bombas de água locais. Os palestinos acusam Israel de destruir uma cisterna de água, interrompendo entregas de tanques de água e atacando materiais para um projeto de tratamento de águas residuárias.
BBC 2002 / 2002 DC; Terrorismo; Não	A polícia italiana prende quatro marroquinos que estariam planejando contaminar o sistema de abastecimento de água em Roma. Suspeitas de ligações com a Al-Qaeda foram levantadas.

Waterweek 2002 / 2002 DC; Terrorismo; Sim	As FARC danificam uma comporta na barragem que abastece a maior parte da água potável de Bogotá.
Crecente 2002, Associated Press 2002 / 2002 DC; Terrorismo; Não	A Frente de Libertação da Terra ameaça o abastecimento de água para a localidade de Park Winter.
Associated Press 2003, Waterman 2003 / 2003 DC; Terrorismo; Não	A Al-Qaeda ameaça os sistemas de água norte-americanos.

**Quadro 01** - Cronologia de conflitos que envolvem a água. (Atualizado em 18 de agosto de 2003).

Fonte: <[www.worldwater.org/conflictIntro.htm](http://www.worldwater.org/conflictIntro.htm)>. Acesso em: 24.03.04

Visando a oferecer uma visão mais clara dos tipos de conflitos, o autor elaborou uma lista de categorias destes conflitos, como segue:

i) Controle dos recursos hídricos (atores estatais e não-estatais): quando os suprimentos de água ou o acesso à água estão na raiz das tensões; ii) Instrumento Militar (atores estatais): quando os recursos hídricos, ou sistemas hídricos, são usados por uma nação ou estados como arma durante ações militares; iii) Instrumento Político (atores estatais e não-estatais): quando recursos hídricos, ou sistemas hídricos são usados por uma nação, estado, ou ator não-estatal com objetivos políticos; iv) Terrorismo (atores não-estatais): quando recursos hídricos, ou sistemas hídricos são alvos ou instrumentos de violência ou coação por atores não estatais; v) Alvo Militar (atores estatais): quando sistemas de recursos hídricos são alvos de ações militares por nações ou estados e; vi) Disputas por Desenvolvimento (atores estatais e não-estatais): quando recursos hídricos ou sistema de recursos hídricos são a principal causa de brigas e disputas no contexto do desenvolvimento sócio-econômico.

Gleick (2003) lembra que é importante informar que estas definições são imprecisas e que um evento pode ser enquadrado em mais de uma categoria, dependendo das percepções e definições do leitor. Por exemplo, ataques militares intencionais em sistemas de abastecimento de água podem ser classificados na categoria Alvos ou Instrumentos, dependendo do ponto de vista de cada um em função de que as disputas pelo controle de recursos hídricos podem refletir, ao mesmo tempo, disputas pelo poder político ou desentendimentos sobre desenvolvimento econômico, ou ambos. O autor acredita ser inevitável, e até mesmo desejável, que isto aconteça, já que segurança internacional não é um campo claro



e preciso de análise e estudo, desenvolvendo-se gradualmente à medida que as políticas regionais e internacionais evoluem e novos fatores se tornam mais ou menos importantes nos assuntos da humanidade. De tudo isto, entretanto, um fator permanece constante: a importância da água para a vida, significando que o atendimento às demandas por água nunca estarão livres da política. Desta forma, com a evolução dos sistemas sociais e políticos, esta cronologia e os tipos de categorias também mudarão e evoluirão.

Como se vê, a história dos conflitos de diversas naturezas que envolvem a água é realmente longa. Na lista original são mais de cem relatos, todos registrados historicamente, permitindo verificar e constatar a incontestável ocorrência de conflitos cuja causa é a água. Nesta tabela são citados casos que vêm de tempos imemoriais até os dias de hoje. A seleção dos casos se deu para demonstrar a existência destes conflitos ao longo da história e que sua ocorrência não escolheu lugar para acontecer.

É possível citar muitas outras situações semelhantes, mas, enumerá-las, todas, não está entre os objetivos deste trabalho. Entretanto, é importante citar no Brasil, a questão da transposição das águas do rio São Francisco e, até, das do rio Tocantins. O fato é que a situação de escassez vem se intensificando em diversas regiões do país. No Nordeste brasileiro, com inúmeros registros de conflitos entre usuários como nos estados do Ceará (DAMÁZIO e MALTA, 2001), Rio Grande do Norte e Paraíba. As cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro (MUG, 2004) estão próximas do limite entre demanda e disponibilidade de água. Diniz (2002) cita o caso das cidades do 'Circuito das Águas' em Minas Gerais – Caxambu, Cambuquira, Lambari e São Lourenço – cujo embate judicial com a Nestlé a respeito da apropriação indevida dos recursos hídricos da região é amostra típica de um caso de interesse público versus interesse privado.

No Rio Grande do Sul, a Bacia Hidrográfica do rio Santa Maria – BHSM -, juntamente com as bacias dos rios Vacacaí e Ibicuí, são, segundo Cánepa e Grassi (apud MADEIRA, 1999) outro exemplo de conflito pelo uso das águas. O abastecimento público de cidades destas bacias é ameaçado pelas retiradas de água para irrigação, ocorrendo também disputas entre os próprios produtores rurais. As cidades cujo abastecimento público está ameaçado são as de Dom Pedrito e Rosário do Sul, que captam água do rio Santa Maria. Para a FEPAM, Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Roessler (apud MADEIRA, 1999), a

BHSM se caracteriza por um grave conflito de uso, decorrente de ações antrópicas ligadas principalmente ao cultivo de arroz (rizicultura) atividade que conflita com a captação de água para abastecimento público e lazer. Em consequência, agrava-se a degradação dos recursos naturais da região, resultando na discussão dos aspectos econômicos dominantes na região, e a necessidade de reavaliação do modelo ora em vigor. De acordo com Hasse e Silva (apud MADEIRA, 1999) foi o conflito pelo uso da água o principal fator que levou à formação, no ano de 1994, do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do rio Santa Maria.

No Estado de Santa Catarina, também é possível vislumbrar o potencial de ocorrência de disputas pelo uso de recursos hídricos. Cruzando as informações das figuras 04 e 05 relativas aos rios Mampituba, Araranguá e Itoupava e os índices de disponibilidade hídrica destes rios constantes da Tabela 04, percebe-se facilmente que já existem momentos nos quais o consumo de água ultrapassa a sua disponibilidade. Nestes rios, além de praticamente estarem intensamente poluídos, o consumo em épocas de estiagem supera várias vezes a disponibilidade hídrica. Respectivamente, temos o consumo 4,375; 1,272 e 3,079 vezes a disponibilidade hídrica em períodos de estiagem nestes rios. Em outras palavras, como se não bastasse a qualidade da água destes rios estar comprometida, também a quantidade está. Assim, com água de baixa qualidade e pouca quantidade, pode-se entender a tendência clara de ocorrência de disputas pelo uso destes recursos hídricos.

**Tabela 04** - Índice de Disponibilidade Hídrica em Estiagem – IDHE (Relação entre demanda e disponibilidade de água em 48 sub-bacias do Estado)

Ponto	LOCALIZAÇÃO		CONSUMO (m <sup>3</sup> /dia)				TOTAL DE CONSUMO (m <sup>3</sup> /seg.)	VAZÃO ESTIAGEM (m <sup>3</sup> /seg.)	IDHE (*) Consumo/ Vazão (%)	
	RIO	Município	Animal	Humano	Industrial	Irrigação				Total
2	Macaco Branco	Tunápolis	4.808	1.019	422	237	6.486	0,075	0,11	0,682
5	das Flores	Guarujá do Sul	-	-	-	-	1.982	0,023	0,1	0,229
9	das Antas	Guaraciaba	10.035	2.707	-	782	13.524	0,157	0,83	0,189
10	das Antas x Sargento	Anchieta	12.174	2.836	-	55	15.065	0,167	2,97	0,056
11	Iracema	Maravilha	5.812	2.182	-	84	8.078	0,093	0,25	0,374
12	das Antas	Descanso	8.844	952	2.320	470	12.586	0,146	3,73	0,039
13	Três Voltas	Modelo	5.289	2.181	-	614	8.084	0,094	1	0,094
14	Chapecó	São Carlos	19.385	5.040	-	97	24.523	0,284	21,76	0,013
15	Chapecó x Três Voltas	Coronel Freitas	46.319	4.310	2.320	186	53.136	0,615	20,74	0,03
16	Chapecó x Chapecozinho	Marema	29.800	7.636	-	1.976	39.412	0,456	14,41	0,032
21	Irani	Ponte Serrada	2.298	1.215	-	-	3.513	0,041	1,15	0,035
22	Irani x Uruguai	Itá	11.925	2.617	4.320	178	19.040	0,22	3,58	0,062
22A	Chalana	Chapecó	12.108	15.395	21.678	649	49.830	0,577	0,82	0,703
23	Irani	Xanxerê	22.145	683	-	679	23.507	0,272	2,94	0,093
28	Rancho Grande	Pres. Castelo Branco	10.466	706	-	-	11.172	0,129	0,31	0,417
29	Peixe	Ouro	23.585	3.906	6.400	7.290	41.181	0,477	6,13	0,078
30	Peixe	Joaçaba	39.766	9.532	5.112	7.967	62.377	0,722	7,73	0,153
31	Peixe	Videira	43.215	7.015	25.477	1.322	77.029	0,892	1,62	0,55
32	Peixe	Caçador	3.393	5.870	-	-	9.263	0,107	0,29	0,37
38A	Queimado	Concórdia	4.818	5.699	4.038	77	14.632	0,169	0,13	1,303
42	Canoas	Otacílio Costa	7.815	3.084	-	2.057	12.956	0,15	7,58	0,02
47	Caveiras	Lages	4.636	19.554	-	2.057	26.247	0,3	1,58	0,192
48	Marombas	Curitibanos	6.733	8.599	-	7.935	23.267	0,269	3,13	0,086
60	Timbó x Iguaçú	Porto União	1.137	3.351	-	16.393	20.881	0,242	0,5	0,483
63	Negro x Canoinhas	Canoinhas	1.427	5.403	45	358	7.233	0,084	2,70	0,031
75	Negro	Maíra	6.674	14.406	-	-	21.080	0,244	9,76	0,025

(continua)



(conclusão)		LOCALIZAÇÃO		CONSUMO (m <sup>3</sup> /dia)					TOTAL DE CONSUMO (m <sup>3</sup> /seg.)	VAZÃO ESTIAGEM (m <sup>3</sup> /seg.)	IDHE (*) Consumo/ Vazão (%)
				RIO	Município	Animal	Humano	Industrial			
77	Cubatão	Joinville-Cubatão	164	25.436	-	10.000	35.600	0,412	1,03	0,400	
78	Pirai	Joinville-Pirai	164	37.717	88	10.000	47.969	0,555	0,80	0,694	
80	Itapocu	Jaraguá do Sul	9.391	11.790	1.772	582.175	605.128	7,004	17,56	0,428	
81	Itapocu	Corupá	3.528	1.528	154	45.970	51.180	0,592	3,05	0,194	
85	Putanga	Massaranduba	1.394	614	-	169.344	171.352	1,983	2,16	0,918	
89	Itajaí-Mirim	Itajaí	1.209	40.632	-	259.338	301.179	3,486	5,15	0,677	
91	Itajaí-Açu	Blumenau	9.906	73.644	104.838	614.010	802.398	9,287	54,42	0,171	
98	Itajaí do Oeste	Taió	5.523	2.378	-	93.525	101.426	1,174	2,89	0,406	
99	Itajaí do Sul x Itajaí do Oeste	Rio do Sul	14.301	12.288	978	421.342,00	448.909	5,196	9,63	0,54	
112	Cubatão do Sul	Granfópolis	-	87.267	-	-	87.267	1,01	1,12	0,902	
113	Cubatão do Sul	Sto. Amaro Imperatriz	1.694	2.574	1.248	35.469	40.985	0,474	4,66	0,102	
114	Vargem do Braço	Granfópolis	199	25.620	-	7.825	33.644	0,389	0,42	0,927	
121	Tubarão	Tubarão	2.134	14.816	-	385.223	402.173	4,655	16,95	0,275	
126	Braço do Norte	Braço do Norte	17.860	3.253	-	122	21.235	0,246	5,35	0,046	
127	D'Una	Imbituba	1.221	4.961	-	12.119	18.301	0,212	1,74	0,122	
128	Mampituba	Praia Grande	2.297	1.828	-	343.631	347.756	4,025	0,92	4,375	
129	Araranguá	Araranguá	6.052	33.112	1.959	435.436	476.559	5,419	4,26	1,272	
130	Itoupava	Turvo	9.835	3.237	-	508.358	521.430	6,035	1,96	3,079	
131	Manoel Alves	Meleiro	2.009	744	-	452.352	455.105	5,267	0,51	10,328	
132	Mãe Luzia	Nova Veneza	2.550	550	-	286.304	289.404	3,35	0,42	7,975	
133	Urussanga	Urussanga	4.502	6.108	-	24.129	34.739	0,402	1,96	0,205	
135	Mãe Luzia	Siderópolis	2.644	991	-	2.127	5.762	0,067	0,17	0,392	

FONTE: SANTA CATARINA, 1997.

(\*) Índice de Disponibilidade Hídrica em Estiagem – IDHE.

IDHE = Consumo total do consumo consuntivo e não-consuntivo da região

Vazão característica de estiagem de contribuições superficiais (Q7, 10)

OBS: O índice IDHE deve ser entendido como mera forma de comparação entre consumo e disponibilidade hídrica.

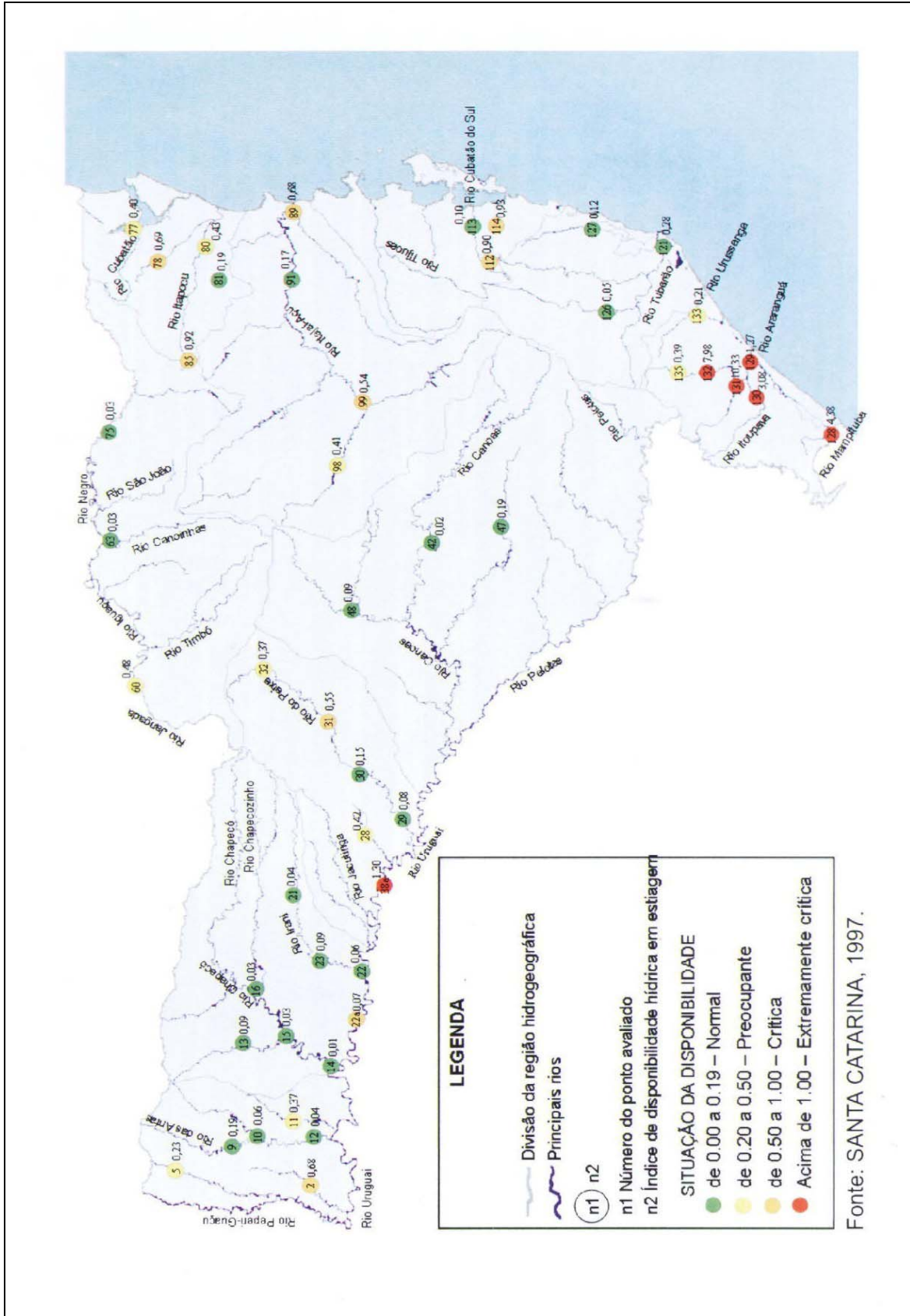
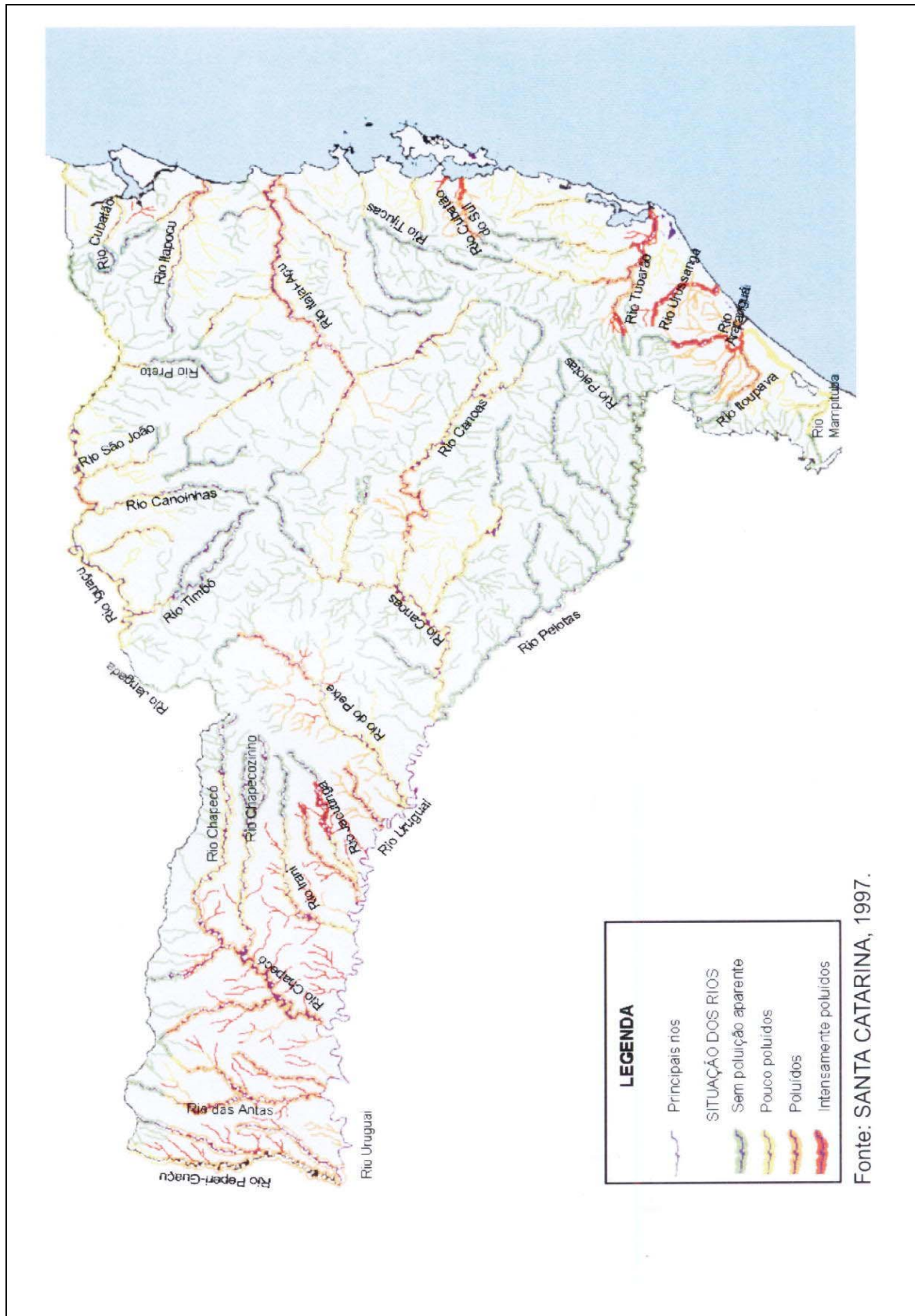


Figura 04 – Mapa topológico indicativo da qualidade dos Recursos Hídricos





**Figura 05** – Mapa topológico da disponibilidade hídrica por Regiões Hidrográficas do Estado de Santa Catarina

Tudo isto é fruto, dentre outros fatores, do mau gerenciamento dos recursos hídricos, que leva à redução da sua disponibilidade, seja pela diminuição da quantidade disponível, seja pela queda da qualidade das águas, ou, pior ainda, pela soma desses dois fatores. O caminho, a linha de ação ideal para reverter esta tendência apontada pelo quadro descrito e reduzir a ocorrência destes conflitos é o da cooperação e da negociação, principalmente via CBHs. Devido ao fato de, em sua composição, contar com integrantes de todos os setores da sociedade (Poder Público, usuários e sociedade civil organizada) e com base em suas competências e seu papel no SINGREH, configura-se como o espaço mais indicado para a negociação dos interesses pelo uso dos recursos hídricos. Porém, quando não for possível negociar as disputas anteriormente à sua transformação em conflitos, podem, e devem, os CBHs, com base em sua atribuição legal de arbitrar os conflitos, dirimir as disputas, decidindo sobre a questão levantada.

### 3.3 MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS

Nas situações de resolução de conflitos ambientais, dado o conceito de conflito ambiental previamente estabelecido e que a proteção do meio ambiente não é uma obrigação exclusiva do Poder Público, mas também da sociedade (artigo 225 da CF/88), tratar-se-á da participação da sociedade na problemática ambiental. Neste sentido, existem diversos meios, ou mecanismos, para se buscar a solução de um conflito ambiental, podendo-se dividi-los, inicialmente, em dois grupos. Um é o grupo dos mecanismos judiciais e o outro, o dos extra-judiciais. O primeiro é aquele no qual é buscado o Estado e, ao fim do processo, o Poder Judiciário que, através de um juiz vinculado aos seus quadros, decidirá sobre a questão. O segundo é aquele no qual a negociação se desenvolve em espaços destinados ou formados exclusivamente para a discussão dos problemas – como as instituições de mediação e arbitragem e os CBHs – resolvendo-se a questão por meio de um acordo ou uma sentença firmada entre as partes interessadas sem a necessidade de um juiz estatal.

Para Bredariol (2001), o desenvolvimento de pessoas, grupos e sociedades está diretamente relacionado à capacidade de criar e resolver os conflitos que estão presentes em todas as relações humanas. Segundo Moore (apud BREDARIOL,

2001), a resolução de conflitos pode dar-se conforme um continuum que vai desde o evitar o conflito até o uso da violência, podendo passar pela discussão formal, a negociação, a mediação, a decisão administrativa, a arbitragem, a decisão judicial ou legislativa e a ação direta não violenta.

Quando se tem em vista organizar métodos de resolução de conflitos deve-se considerar este continuum e buscar construir instrumentos para intervir na relação dos atores sociais entre si e com a natureza.

A Tabela 05 mostra o continuum de métodos de resolução de disputas, e identifica quem é o agente que decide sobre as disputas em cada método. Em alguns casos, uma das partes decide o resultado, em outros, todas as partes envolvidas decidem os resultados, e, em outras ainda, um terceiro ator independente decide o resultado.

**Tabela 05** - Continuum de métodos de resolução de conflitos

ABORDAGEM	QUEM DECIDE
Violência (briga)	O vencedor
Ação direta não-violenta	O vencedor
Legislação	A câmara legislativa
Litigação	A corte de justiça
Arbitragem	O árbitro
Mediação	As partes envolvidas
Negociação	As partes envolvidas
Abstenção (fuga)	Mantêm-se o <i>status quo</i>

Fonte: OWEN e GRZYBOWSKI, 1999.

Parece claro, mas é relevante dizer que as vantagens das soluções consensuais, ou negociadas, são diversas. Existe, inicialmente, uma vantagem econômica. De acordo com o Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico da Eletrobrás (1990), são mais vantajosas as medidas preventivas e negociadas do que ações corretivas para resolver conflitos insurgentes após investimentos prolongados e posições radicalizadas. Neste sentido, é mais conveniente que os impactos potenciais sejam identificados na fase inicial do processo de planejamento dos empreendimentos por meio de um processo de esclarecimento de suas implicações e de negociação de alternativas para o devido equacionamento de conflitos de interesses.



Este trecho retirado de um documento elaborado por uma empresa de grande porte do setor de geração de energia hidrelétrica - historicamente privilegiado no Brasil - demonstra claramente a percepção da necessidade de obter soluções negociadas. Soluções negociadas, além de beneficiar a sociedade como um todo, são também benéficas para estas empresas no que diz respeito à sua imagem junto à sociedade como empresas social e ambientalmente responsáveis, além de mais vantajosas economicamente.

### 3.3.1 Mecanismos judiciais de resolução de conflitos ambientais

Os aspectos conceituais a respeito de conflitos ambientais já estão definidos. Para o momento, há a necessidade de se estabelecer o que se entende por meio ambiente.

A Constituição Federal, em seu artigo 225, caput, diz: “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 preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O termo meio ambiente é passível de diversas definições, dependendo da disciplina de estudo. Legalmente pode ser definido como “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” (Lei nº 6.938/81, artigo 3º, inciso I). Da definição, acima conclui-se que o meio ambiente ali definido é o meio ambiente natural, isto é, não se trata do meio ambiente artificial, construído pelo homem, mas, sim, daquele que abriga e permite as diversas formas de vida existentes, inclusive a da espécie humana.

Segundo Fraga (apud BOHN, 2003), por motivos que vão da juventude da disciplina do Direito Ambiental à própria dificuldade de elaborar um conceito operativo e coerente, o conceito jurídico de meio ambiente tem sido tema recorrente de obras e estudos. Bohn (2003) diz que há divergências doutrinárias sobre o conceito jurídico de meio ambiente e, que alguns doutrinadores têm uma compreensão mais ampla e outros, têm uma visão estrita.

Desta forma, conforme Fraga (apud BOHN, 2003, p.151):

O conceito de meio ambiente é um conceito jurídico indeterminado, ou seja, da mesma forma que o cientista está obrigado à constatação de suas elaborações com a realidade física, o jurista que pretende formular o conceito de meio ambiente há de operar com base em seu ordenamento jurídico, mediante o estudo da concreção do sentido jurídico do conceito de meio ambiente nas distintas fontes do Direito.

Assim, partindo de um conceito de meio ambiente oriundo de outras áreas do conhecimento, só é possível determinar o seu conceito jurídico, analisando o ordenamento jurídico na sua totalidade através de uma pesquisa sobre as distintas fontes do Direito. Silva (2000, p. 20) define meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Além da definição da Lei nº 6.938/81, pode-se citar a Resolução CONAMA nº 01/86, que, no artigo 6º<sup>7</sup>, traz relevante contribuição para a elaboração de um conceito jurídico de meio ambiente, por ampliar o alcance do conceito constante da Lei nº 6.938/81. Pode-se citar também a Lei nº 9.605/98, que incluiu, entre os crimes ambientais, os danos contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, ampliando significativamente a escala de alcance deste conceito, e passando, desta forma, a incluir também o meio ambiente construído, artificial e alterado, em maior ou menor grau, pela ação humana. Assim, a partir do princípio de que o conceito de meio ambiente a ser considerado é o definido através da observação do ordenamento jurídico em vigor e considerando os documentos legais citados, têm-se um conceito bastante amplo do que estará sendo tomado como meio ambiente.

Estabelecido o conceito de meio ambiente, deve-se ter em mente que mecanismos jurídicos disponíveis à sociedade para o controle e a proteção do meio ambiente, “a tutela jurídico-civil do ambiente”, podem, em última instância, ser

---

<sup>7</sup> O Estudo de Impacto Ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I – diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico – o subsolo, as águas, a ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e as aptidões do solo, os corpos d’água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção, e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico – o uso e a ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

considerados formas de resolução de conflitos. Nestes casos, esta atuação da sociedade é a concretização de um dos princípios fundamentais do Direito Ambiental, a participação popular na proteção do meio ambiente.

Desta forma, tomando por base Milaré (1994, p. 28), que afirma: “existem três mecanismos de participação direta da população na proteção da qualidade ambiental reconhecidos pelo Direito brasileiro” e a opinião do autor do presente trabalho, tem-se que, no Brasil, esta participação tem como fundamento genérico o artigo 1º, § único da CF/88<sup>8</sup> e, como fundamento específico sobre meio ambiente, o artigo 225, caput, da CF/88. Diante disto, a participação da sociedade na proteção do meio ambiente pode se efetivar da seguinte forma:

i) Através da apresentação de projetos de leis, ou seja, o próprio processo de criação do Direito Ambiental. Artigos: 14, incisos II e III; 29, incisos XII e XIII e, 61, § 2º da CF/88<sup>9</sup> e da atuação em órgãos colegiados com poderes normativos, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, artigo 5º, do Decreto nº 99.274/90.

ii) Através da formulação e execução de políticas ambientais: Resolução CONAMA nº 01/86, artigo 11, § 2º<sup>10</sup> e nas hipóteses da realização de plebiscitos,

---

<sup>8</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: § único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>9</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: II – referendo; III – iniciativa popular.

Art. 29. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII – cooperação de associações representativas no planejamento municipal; XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao presidente da república, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>10</sup> Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitado e demonstrado pelo interessado, o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do [órgão] estadual, de controle ambiental correspondente, inclusive no período de análise técnica. § 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o [órgão] estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

artigo 14, inciso I, da CF/88<sup>11</sup>.

iii) Através do Poder Judiciário, pela utilização de instrumentos processuais como a ação civil pública ambiental prevista na Lei nº 7.347/85 - Lei da Ação Civil Pública; através da CF/88, artigo 5º, incisos LXX (mandado de segurança coletivo), LXXI (mandado de injunção) e LXXIII (ação popular constitucional) e, ainda, por meio do artigo 129, inciso III e § 1º<sup>12</sup>.

Como visto, para que se possa efetivamente impedir qualquer iniciativa nociva ao meio ambiente, podem e devem, os cidadãos e/ou as entidades sociais, utilizar os mecanismos citados anteriormente e atuar em sua defesa.

Com relação à Lei da Ação Civil Pública – Lei Federal nº 7.347/85 - cabem alguns comentários, dada a sua importância.

Segundo Thiago (1998), esta lei permitiu que a sociedade deixasse de ser mera espectadora e passasse a ser portadora do direito de ação para a proteção do patrimônio ambiental, público e social e de qualquer outro interesse difuso ou coletivo. É considerado o mais importante instrumento coletivo de acesso à Justiça e também um dos mais avançados na defesa e proteção do meio ambiente.

Milaré (1994, p. 47) comenta que na atual sociedade de massa deve também existir um processo civil de massa e que “a ação civil pública insere-se nesse quadro de grande democratização do processo”. A ação civil pública, como instituto processual, é um direito de caráter público. Não é exercida contra o adversário isoladamente, apenas, mas também contra o Estado, pois visa ao (re)

---

<sup>11</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito.

<sup>12</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados; LXXI – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;- LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. § 1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

estabelecimento da ordem jurídica. Resumidamente, é o “direito expresso em lei de fazer atuar, na esfera civil, em defesa do interesse público, a função jurisdicional”.

Entenda-se aqui provocar a função jurisdicional, aquela inerente à atuação do Poder Judiciário.

Com relação à ação civil pública ambiental, Milaré (1994) afirma que, ao definir a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei nº 6.938/81 legitimou o Ministério Público para a ação de responsabilidade civil contra o poluidor. A redação do artigo 14, § 1º<sup>13</sup> desta lei, estabeleceu, pela primeira vez no Brasil, a possibilidade da ação civil pública ambiental.

Assim, embora possa haver outros mecanismos legais que ora não foram citados, conclui-se, a partir dos aqui enumerados, que no ordenamento jurídico brasileiro há normas legais suficientes para a participação da sociedade, seja na criação das leis, seja na fiscalização das atividades danosas ao meio ambiente ou na sua proteção. São eles medidas jurídicas eficazes, bastando, para isso, a vontade da coletividade somada a uma conscientização da importância da preservação da qualidade do meio ambiente, em suma, da qualidade de vida.

### 3.3.2 Mecanismos extra-judiciais de resolução de conflitos ambientais

No universo dos mecanismos extra-judiciais de resolução de conflitos, enquadram-se as chamadas RADs - Resolução Alternativa de Conflitos. São alternativas de litigância fora das cortes de justiça estatal, isto é não são desenvolvidas no âmbito do Poder Judiciário. Neste trabalho, tratar-se-á da mediação e da arbitragem.

---

<sup>13</sup> Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas na legislação federal, estadual e municipal, o não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

### 3.3.2.1 Mediação

#### 3.3.2.1.1 Aspectos históricos

Segundo Caetano (2002), a mediação surgiu nos Estados Unidos da América em meados da década de 70. Seu crescimento foi muito rápido, sendo logo incorporada ao sistema legal, inclusive assumindo a qualidade de obrigatória em alguns estados. A Universidade de Harvard, por utilizar a mediação para resolver problemas internos, inicialmente impôs como modelo sua metodologia de negociação por ser pioneira em sua utilização. Em fins da década de 70, chegou à Inglaterra, passando a ser aplicada por alguns advogados independentes e, em 1989, foi estabelecida a primeira associação civil de solução alternativa de conflitos. Na França, iniciou-se com a figura do onbudsman, que atuava como intermediário entre órgãos governamentais e cidadãos, estendendo-se rapidamente ao direito privado. Na Argentina, em 1992 foi editado o Decreto nº 1.480, que declarou de interesse nacional a institucionalização e o desenvolvimento da mediação como método não adversarial de solução de conflitos. Mais tarde, a Lei nº 24.573/95 estabeleceu a mediação compulsória anteriormente a todo Juízo e criou o Registro de Mediadores do Ministério da Justiça. No entanto, este exercício da mediação ficou restrito aos portadores do título de advogado.

No Brasil, é expressivo o número de entidades e instituições que tratam da mediação. Há, atualmente, o Conselho Nacional de Instituições de Mediação e Arbitragem – CONIMA. Fundado em 1997, este conselho reúne entidades voltadas à mediação e à arbitragem no País e, dentre diversas ações, “vem envidando todos os esforços no sentido de esclarecer ao cidadão brasileiro a correta utilização dos procedimentos da arbitragem e da mediação, ao mesmo tempo em que tem buscado disseminar os princípios éticos que os norteiam” (Site:<[www.conima.org.br](http://www.conima.org.br)>, consulta em 07/07/04).

Conforme Caetano (2002), a prática da mediação é ainda incipiente em nosso País. Nos estados do Sul, organismos do Poder Judiciário vêm desenvolvendo de forma experimental esta prática, todavia não está inserida no

Direito Positivo, dada a natureza do regime jurídico brasileiro<sup>14</sup>. Neste sentido, um projeto de lei, de autoria da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro, tramita atualmente no Congresso Nacional visando a institucionalizar e disciplinar a mediação como método de prevenção e solução consensual de conflitos.

Este projeto de lei obedece com rigor ao princípio da autonomia das partes mesmo ao criar a mediação judicial. Permite ao juiz o convencimento das partes, não obriga sobre a conveniência da mediação. Da mesma forma que na arbitragem, o mediador pode ser qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes. Esta capacidade é expressa pela formação técnica e pela experiência adequadas à natureza do conflito e se constitui em exigência fundamental para a função de árbitro, conciliador ou mediador. Tem-se notícia de um anteprojeto de lei de mediação que dá ao advogado exclusividade na função de mediador e também estabelece incidentes retirados do Direito Processual Civil para implementar a mediação judicial como controle e registros. Criticando esta possibilidade, Caetano (2002, p. 18) comenta; “desmaterializam o direito e o processualizam, esquecendo-se de que os meios adequados de solução de conflitos são feitos para todo o mundo, até para os advogados”.

### 3.3.2.1.2 Aspectos conceituais

Segundo Pires (2002), tem-se, no caso brasileiro, que a universalização de um conceito para mediação é uma necessidade devido à insipiência do desenvolvimento teórico-prático dos métodos RAD, ao fato de que alguns estudiosos insistem que a conciliação praticada no Poder Judiciário não é mediação e vice-versa e que, para fortalecer a mediação, passa-se pela sua institucionalização, inclusive no ‘seio do Judiciário’. Demonstra, relatando a opinião de diversos autores, a invalidade teórica e prática de uma conceituação estrita que, por consequência, adota o termo mediação como gênero comum, ou seja, ‘processo de negociação

---

<sup>14</sup> A mediação é um instituto do Direito material, concreto. Existe, é estudada, exercida independentemente da existência de uma lei que seria desnecessária se nosso regime jurídico fosse da *common law*, isto é, construído com base nas decisões judiciais. Entretanto, nosso regime jurídico é da *civil law*, isto é, se não houver uma lei de Direito positivo abrigoando o instituto da mediação ela não existe no nosso mundo jurídico (CAETANO, 2002).

facilitado por um terceiro neutro e imparcial'. Este processo pode tomar diversas formas tanto na esfera dos métodos RAD (extra-judicial), como em âmbito judicial.

A par desta discussão, que ainda não alcançou uma convergência de opiniões, ora se adotará o conceito de Moraes, Silveira e Araújo (1999), segundo os quais a mediação, como espécie do gênero justiça consensual, poderia ser definida como um mecanismo para a solução de conflitos através da gestão deles pelas próprias partes, para que estas construam uma decisão rápida, ponderada, eficaz e satisfatória para os envolvidos. Isto é, um modo de construção e de gestão da vida social graças à intermediação de um terceiro neutro, independente, sem outro poder que não o da autoridade que lhes reconhecem as partes que a escolheram ou reconheceram livremente. Sua missão fundamental é (re) estabelecer a comunicação.

Por conciliação será entendido o ato de conciliar, que, segundo Diniz (1998, p. 731), significa “pôr-se de acordo, harmonizar interesses extrajudicialmente”. Por negociação entender-se-á o ato de negociar, de propor e contrapor idéias, opiniões e sugestões no sentido da busca de uma decisão que satisfaça interesses recíprocos.

Através do instituto da mediação busca-se solucionar conflitos mediante a atuação de um terceiro desinteressado e neutro. Este terceiro denomina-se mediador e exerce uma função como que de conselheiro, pois pode aconselhar e sugerir, porém, cabe às partes constituir suas respostas.

Moore (1998) diz que devido ao fato de a mediação ser praticada em muitas situações, fóruns, conflitos e culturas diferentes, surgiram variações nos papéis e nos procedimentos adotados. Para esse autor, existem três tipos de mediadores. São os mediadores da rede social, os mediadores com autoridade – que se subdividem em outros três tipos: o benevolente, o administrativo/gerencial e aquele com interesse investido – e, finalmente, os mediadores independentes.

A intervenção do mediador, geralmente se efetivará quando por falta de persuasão, conhecimento [...], as partes não conseguirem chegar a uma solução. Segundo Amaral (apud MORAIS, SILVEIRA E ARAUJO, 1999, p. 146) é nestas circunstâncias que:



Cabe-lhe, então, apresentar algo de novo e diferente às muitas possibilidades levadas em conta pelas próprias partes, podendo estimular ou mesmo ajudar os próprios interessados para que façam ofertas e propostas como base para chegarem a um acordo. Fica ele diante da necessidade de sugerir soluções para situações consideradas, às vezes, 'impossíveis'.

Com o auxílio do mediador, os envolvidos buscarão compreender as fraquezas e fortalezas de seu problema, a fim de criar uma solução em que todos ficarão satisfeitos. Na mediação, por constituir um mecanismo consensual, as partes apropriam-se do poder de gerir seus conflitos, diferentemente da jurisdição estatal tradicional, na qual este poder é delegado aos profissionais do Direito, com preponderância àqueles investidos das funções jurisdicionais.

Morais, Silveira e Araújo (1999, p.154) apresentam interessante estudo de William E. Simkin, em que se elencam dezesseis características que acredita serem fundamentais ao mediador. São elas:

1) a paciência de Jó; 2) a sinceridade e as características do bulldog de um inglês; 3) a presença de espírito de um irlandês; 4) a resistência física de um maratonista; 5) a habilidade de um halfback de esquivar-se ao avançar no campo; 6) a astúcia de Maquiavel; 7) a habilidade de um bom psiquiatra de sondar a personalidade; 8) a característica de manter confidências de um mudo; 9) a pele de um rinoceronte; 10) a sabedoria de Salomão; 11) demonstrada integralidade e imparcialidade; 12) conhecimento básico e crença no processo de negociação; 13) firme crença no voluntarismo em contraste ao ditadorismo; 14) crença fundamental nos valores humanos e potencial temperado pela habilidade, para avaliar fraquezas e firmezas pessoais; 15) docilidade tanto quanto vigor e; 16) desenvolvido olfato para analisar o que é disponível em contraste com o que possa ser desejável e suficiente capacidade de conduzir-se e ego pessoal qualificado pela humildade.

Outra habilidade importante que o mediador deve possuir é a da boa comunicação.

Também conforme Moraes, Silveira e Araujo (1999), é importante ressaltar que o processo de mediação é muitas vezes desenvolvido quando as partes se apresentam em um estado emocional conturbado e, portanto, cabe ao mediador trabalhar para minimizar as conseqüências. Segundo os autores (1999, p. 156): “[...] o mediador é o advogado do processo, logo, ao assim agir, está ele trabalhando pelo bem deste processo, e não em benefício de qualquer das partes”.

Lendo as dezesseis qualidades do mediador, percebe-se facilmente que bastaria que se tivesse apenas duas, a paciência de Jó e a sabedoria de Salomão, para se ter uma boa atuação como juiz ou mediador. Dali também se pode ter breve

noção da capacidade intelectual e conhecimento do assunto, da estrutura emocional, da crença na possibilidade do estabelecimento do consenso, da percepção da complexidade das situações a serem resolvidas e do grau de envolvimento e compromisso do mediador e sua responsabilidade junto às partes, a si próprio e à instituição em que se dá a mediação.

### 3.3.2.2 Arbitragem

#### 3.3.2.2.1 Aspectos históricos

Segundo Teixeira e Andreatta (1997), embora se possa pensar o contrário, o aparecimento da jurisdição estatal é posterior ao da arbitragem. Nos primeiros agrupamentos de seres humanos, sua prática mantinha e preservava a integridade dos seus membros que buscavam resolver seus conflitos pela força física. A chamada lei de Talião; “olho por olho, dente por dente”, tem origem em uma decisão arbitral que visava a oferecer justiça ao ofendido. Ao longo do tempo, os reinados e impérios foram-se organizando continuamente, e a arbitragem privada perdeu espaço já que, com a evolução das leis escritas e, em seguida das cidades-estado, os governantes começaram a submeter o cidadão à sua vontade. Para garantir o respeito e o temor do povo, a prática da justiça tinha como objetivo a intimidação e a ameaça do castigo era uma necessidade na busca desta dominação.

Conforme os referidos autores, na antiga Grécia, já nos tempos mitológicos, a utilização da arbitragem demonstra sua importância para este povo. O juízo arbitral permaneceu como costume entre os gregos até mesmo após a dominação romana (cerca de século II a.C.). Nesta época têm-se dois aspectos interessantes que chamam a atenção. É a existência de duas formas de abordar o julgamento dos conflitos pelos árbitros. A primeira significava um julgamento objetivo, direto, equidistante (diakrínein), com decisão de competência do sistema judiciário de então, e a segunda (dialuíen), uma maneira mais pacífica e consensual para dirimir a lide. Pode-se dizer que neste momento identifica-se o surgimento da mediação como forma diferenciada de arbitragem na resolução de conflitos. Em Roma, o direito evoluiu significativamente através de uma sistematização de métodos e institutos jurídicos que são utilizados até hoje por diversos países. Tal importância é devida ao

fato de que foram os romanos que, por primeiro, organizaram leis desordenadas, em sua maioria casuísticas e extremamente parciais, ordenando-as por assunto, e criaram e estabeleceram normas gerais de conduta social. Na república romana encontram-se duas espécies de leis: a *lex rogata* e a *lex data*. Entre as *lex data* existentes, está uma das mais relevantes leis que viriam a robustecer o estudo do antigo direito romano, é a *Lex Duodecim Tabularum* ou Lei das Doze Tábuas. A Lei das Doze Tábuas proporcionou um crescimento do direito romano e fez surgirem as decisões com base na jurisprudência, enquanto os jurisconsultos – homens que estudavam as leis – propagavam o ensino do direito e atendiam os leigos em consultas. Na Idade Média, com o declínio do Império Romano e a disseminação do domínio religioso, a arbitragem chega ao apogeu. Mesmo que na maior parte das vezes carregada de vícios e protecionismos, faz-se, ela, presente em assuntos que envolviam importantes interesses econômicos como, por exemplo, o Tratado de Tordesilhas. Os Papas tiveram papel preponderante neste período, não apenas por deterem o poder de arbitrar, mas também por poderem delegá-lo a seus bispos e cardeais. Portugal e Espanha, em suas Ordenações do Reino, conhecidas por Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, abordaram o tema, que mesmo após a independência do Brasil, continuariam vigorando no País. No Brasil, iniciou-se a legislar a respeito a partir de 1850 com o Regulamento nº 737<sup>15</sup>. Em 1866, a Lei nº 1.350<sup>16</sup> revogou o juízo arbitral compulsório e vários artigos do Código Comercial foram suspensos. Logo após, em 26 de junho de 1867, por influência do comércio marítimo, o Decreto nº 3.900 surge para regular e disciplinar a Lei nº 1.350, que tinha extinguido o juízo arbitral obrigatório.

Enfim, a arbitragem não é assunto novo para o País. A atual Lei nº 9.307/96 revoga os dispositivos anteriormente existentes, tratando o tema de forma exequível. “O raciocínio de que a distribuição da justiça deve ser monopólio estatal é inconcebível porque presume a existência da quase totalidade dos homens como

---

<sup>15</sup> Após a publicação do Código Comercial cogitou-se preparar os regulamentos para sua boa execução e, especialmente, do ‘regulamento adequado’ onde seria determinada ‘a ordem do juízo no processo civil’. Este regulamento foi publicado pelo Decreto 737 de 25/11/1850 e representa um monumento de nossa legislação. Não tratava exclusivamente lei processual, mas continha preceitos que contemplavam o Código Comercial ainda hoje existentes (MENDONÇA, 2000).

<sup>16</sup> Em 1866, por iniciativa de Joaquim Nabuco, derogou-se o juízo arbitral necessário instituído pelo Código de 1850 dando-lhe caráter facultativo por meio da Lei nº 1.350 de 14/09/1866 (MENDONÇA, 2000).

despreparados e incapazes de discernir o certo do errado ou o justo do injusto”, afirmam Teixeira e Andreatta (1997, p. 10).

Na opinião de Moraes, Silveira e Araújo (1999, p. 179), a arbitragem “está intrinsecamente ligada às relações comerciais”. Desta forma não possui uma postura inflexível evoluindo especificamente conforme a tradição do país que a utiliza e da legislação de origem. No entanto, esta diferenciação não se faz necessária, pois, em caso de aplicação de arbitragem em âmbito internacional, o que vale entre Estados são as cláusulas resultantes de algum tratado internacional que assume o caráter próprio do Direito Internacional, já que nestes impasses a arbitragem é a instituição mais isenta, posto que não fica restrita a uma ou outra legislação.

Em se tratando de arbitragem praticada no Brasil, vale a Lei nº 9.307/96 que trata de bens disponíveis, de forma clara e bem definida, como se lê em seu artigo 1º: “As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

Este assunto será abordado ao fim deste capítulo, mas vale adiantar, aqui, que, com base nas afirmações acima, se quer dizer que a arbitragem não exige um formalismo rigoroso especificamente com relação ao processo da arbitragem. Os cuidados devem, principalmente, estar voltados ao atendimento dos princípios que regem todo e qualquer processo de resolução de conflitos, como a ampla defesa, o contraditório e o livre convencimento do árbitro.

#### 3.3.2.2.2 Aspectos conceituais

A arbitragem, de forma genérica, é um instituto que sempre foi de larga utilização em outros países, no setor privado para resolver demandas individuais relativas a contratos mercantis e no setor público para decidir questões relativas a limites geográficos, traçados de fronteiras, possessões, contratos, convenções e compromissos financeiros firmados entre Estados soberanos. Pode-se conceituar a arbitragem como o compromisso através do qual as pessoas interessadas submetem um litígio à decisão de um ou mais árbitros, ficando antecipadamente obrigadas a aceitar o resultado (TEIXEIRA e ANDREATTA, 1997).

A atual legislação de arbitragem não obriga ninguém a se submeter ao juízo arbitral, proporcionando apenas mais uma opção de justiça, mas faz restrições aos que por ela optarem: as pessoas devem ser capazes e o patrimônio estar disponível. O confronto da atual lei brasileira com outras que tratam do mesmo tema evidencia que o legislador brasileiro procurou dar à nação uma alternativa mais ampla e correta. A justiça arbitral no Brasil sempre foi inviável, dadas as exigências que nela constavam. Atualmente, revigorada por uma lei moderna e exeqüível, deverá impor-se pelo resultado útil que trará à sociedade e pela característica de simplicidade que possui. O Código de Processo Civil – CPC – em algumas passagens fala de arbitragem e arbitramento, árbitro e arbitrador. Para que não se pense que estes vocábulos representam formas idênticas de uma mesma função, é interessante esclarecer cada um deles:

Árbitro é aquele que tem a função de conciliar ou julgar uma determinada demanda com poder de decisão sobre ela. As partes interessadas o escolhem e nomeiam um ou mais árbitros.

Arbitrador é o profissional indicado pelo juiz ou árbitro para emitir laudo técnico a respeito de determinado assunto. É mais conhecido por Perito.

Arbitragem é o exercício processual pelo qual os árbitros podem fazer audiências, inquirir testemunhas, determinar provas, enfim, praticar todos os atos que julgarem necessários ao seu livre conhecimento e, ao final, emitir uma decisão na forma de laudo ou sentença.

Arbitramento diz respeito, normalmente, à fixação de valores, preços, atualizações de cálculos ou situações que possam ser convertidas monetariamente (TEIXEIRA e ANDREATTA, 1997).

Justificando a necessidade da aplicação de ferramentas de acesso à justiça, como à arbitragem privada, Figueira Jr. (1999) diz que se vive, atualmente, três crises paralelas: a crise do processo, a do Judiciário e a dos operadores do direito.

A primeira crise, do processo, acontece devido ao fato de que este instrumento, teoricamente destinado à pacificação social (num plano metajurídico), acaba por servir aos poderosos e às classes dominantes. A segunda, manifesta-se pela falta de material e de pessoal (em quantidade e qualidade) e, por anacrônicas leis de divisão e organização judiciária. A terceira crise, por sua vez, por relevante, demanda a necessidade de mudança na filosofia das negociações. Esta mudança significa que o objetivo final dos entendimentos é buscar o consenso e não a

resolução da disputa de forma que haja vencedores e vencidos, o que, normalmente, não resolve a questão e potencializa a ocorrência de novos conflitos com maior intensidade. Esta crise, dos operadores do direito, é bem definida pelo autor no seguinte parágrafo:

Ainda nos dias de hoje, vê-se que as universidades preparam os seus graduandos para o conflito representado pela lide carnelutiana e chancelado por Von Jhering, em sua obra *Luta pelo Direito*, onde o processo aparece figurativamente como campo de batalha e os seus instrumentos como armas letais para atingir de forma mortífera o seu adversário. Lamentavelmente, os operadores de hoje se formaram sob a égide da “bandeira conflito”, desconhecendo ou menosprezando as formas alternativas de composição das lides jurídicas sociológicas são legiões e legiões de operadores-guerreiros no direito e não de pacificadores pelo direito e para a justiça. (FIGUEIRA JR., 1999, p. 107).

O que se quer, aqui, é demonstrar que, mesmo que a Lei nº 9.307/96 tenha sido elaborada no sentido de regular a prática da arbitragem trazendo uma série de vantagens se bem aplicada, se faz necessária esta mudança da “postura mental”. No caso dos CBHs, devido ao caráter participativo, a busca pelo consenso deve fazer parte da sua metodologia de arbitragem, já que a idéia da participação conduz à existência da igualdade de forças em um processo decisório. Isto se for considerado apenas o princípio da participação, sem levar em consideração toda a ideologia contida no bojo da Lei nº 9.433/97.

Neste sentido, continua Figueira Jr., (1999, p. 109):

Em outros termos, para se atingir os escopos de socialização do processo e de justiça participativa, faz-se imprescindível que mudemos a postura mental dos operadores do Direito (Magistrados, Advogados, Membros do Ministério Público, Serventuários da Justiça etc.) e dos próprios consumidores do Direito (jurisdicionados = destinatários das normas), arraigada aos nossos costumes, especialmente nos últimos dois séculos marcados pelas influências iluministas, tendo a civilização ocidental passado a glorificar o ideal da luta pelos direitos de cada um, cujo axioma pode ser retirado da célebre obra de Rudolf Von Jhering (*Kampf ums Recht – A luta pelo Direito*), em detrimento das formas menos traumáticas de solução de conflitos.

Parece ficar claro que existe uma contradição demonstrada através da constatação da distância entre a prática, o exercício cotidiano dos operadores do direito e a sua teoria, a filosofia profissional e seus códigos de ética. No que diz respeito à forma como são conduzidas as resoluções das disputas, o que se verifica é o estabelecimento do litígio em vez da busca pelo diálogo e entendimento. Na verdade, esta é uma realidade que se aplica não apenas na prática do direito, mas

pode-se dizer que, de um modo geral, é a forma como se dão as relações sociais em sua esmagadora maioria.

Reforça-se ainda mais esta contradição, ao se verificar que o Código de Ética e Disciplina do Advogado adverte: “Art. 2º [...] Parágrafo único. São deveres do advogado: [...] VI – estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo sempre que possível, a instauração de litígios”.

Daí a conclusão de ser necessário aprofundar os estudos relativos às técnicas e habilidades na mediação de conflitos. Não cabe, porém, aqui, estender esta discussão, sendo apenas oportuno, ressaltar sua constatação.

Teixeira e Andreatta (1997) dizem que o termo “arbitragem” significa o exercício processual em que os árbitros podem fazer audiências, inquirir testemunhas, determinar provas, enfim, praticar todos os atos necessários ao seu livre convencimento e, ao final, emitir uma decisão na forma de laudo ou sentença. Esta definição remete à forma como se dá a resolução de conflitos na prática da arbitragem.

Está aí contido o sentido do embate entre duas posições antagônicas e a prolação de uma sentença que define um perdedor e um vencedor, que é justamente o que não se busca – um perdedor e um vencedor. Em outras palavras, o próprio significado do termo arbitragem conduz à idéia do embate, ou luta, confronto, em que, inevitavelmente, haverá perdedores e vencedores. Este é um dos principais motivos que destacam a importância da aplicação de técnicas e métodos de mediação: a busca por soluções de consenso, estáveis e duráveis, que permitam que se (re) estabeleça um convívio pacífico no seio da sociedade.

Percebe-se que no discurso e, como visto, até mesmo no próprio Código de Ética e Disciplina do Advogado, existe todo um ideal da negociação e da busca do acordo. No entanto, a realidade está longe de repetir a filosofia que fica clara na teoria dos livros, enquanto o que ainda se vê é a clássica postura de luta entre as partes para buscar manter sua posição a qualquer custo. É lógico que a infinita diversidade de causas postas à apreciação do Poder Judiciário e também dos organismos privados de arbitragem e de mediação inclui aquelas a que cabe uma decisão em que um dos lados será o vencedor da causa. Isto ocorre porque o legítimo direito desta parte está visivelmente sendo prejudicado. Em se tratando de disputas pelo uso de recursos hídricos – que, como visto, é essencial à vida e possui toda uma legislação específica que determina sua gestão de forma descentralizada

e participativa - é fundamental a presença de um espírito negociador por parte dos interessados e, principalmente dos árbitros, pois métodos sustentáveis de gestão passam invariavelmente pelo envolvimento, comunicação e compromisso dos atores em cada processo. Nos conflitos relacionados aos recursos hídricos, as decisões demandam obrigatoriamente um acordo calcado em concessões pelas partes após um processo de negociação na busca do consenso, visto que, por ser essencial à vida, é indispensável para todos.

#### 3.4 ASPECTOS DA LEI Nº 9.307/96 APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Sobre a relação da Lei nº 9.433/97 com a Lei nº 9.307/96, esta se dá a partir da redação do artigo 38, inciso II, da primeira, que trata das competências dos CBHs. Retira-se a íntegra deste inciso: **“arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos”** (grifo nosso). Isto é, dentre os nove incisos que estabelecem as competências legais dos CBHs está contido o papel de primeiro árbitro no que diz respeito à resolução dos conflitos decorrentes da disputa pelos recursos hídricos.

Surgem, então, algumas constatações, que justificam uma leitura analítica da Lei nº 9.307/96 condicionada ao que diz respeito à sua aplicação por um CBH:

- 1) Não existem procedimentos para que os CBHs cumpram sua atribuição legal de resolução de conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos;
- 2) O CBH pode pautar sua atuação na resolução de conflitos, utilizando-se das normas procedimentais da prática da arbitragem;
- 3) Constata-se a crescente utilização das práticas de mediação e arbitragem como forma de resolver conflitos em diversos ramos do Direito;
- 4) Através da prática da arbitragem busca-se a celeridade, a redução dos custos e o sigilo na resolução dos conflitos<sup>17</sup> e;

---

<sup>17</sup> A respeito das vantagens da arbitragem, segundo Oliveira (2004) alguns críticos questionam estas vantagens da citada lei. Afirmam que “a arbitragem não é rápida, e sim ‘mais célere’ do que a via judicial, não só pelas virtudes da própria arbitragem, mas também pela morosidade do judiciário em resolver casos de maior complexidade. [...] Existem vários casos complexos, e é em razão de tal



5) A prática da arbitragem dos conflitos de interesse pelo uso dos recursos hídricos na área de atuação de um CBH – a bacia hidrográfica – afirma sua característica de fórum de debates, de tomada de decisões e de resolução de conflitos, reforçando sua legitimidade junto à sociedade.

Assim, partindo da hipótese da possibilidade de aplicação de aspectos processuais da Lei nº 9.307/96 no sentido de subsidiar a melhor aplicação do inciso II, do artigo 38, da Lei nº 9.433/97, são citados os artigos considerados relevantes no sentido de contribuir para esta prática. Esta prática vai desde as técnicas de negociação às normas procedimentais empregadas no manejo dos conflitos. Algumas técnicas de negociação e ferramentas auxiliares para conduzir o processo serão abordadas em item posterior. Embora neste tópico sejam tratados especificamente os aspectos processuais para que se desenvolva o processo de arbitragem, como o estabelecimento do tribunal arbitral e os procedimentos do processo a ser desenvolvido, são também incluídos aspectos relativos ao papel do árbitro, como princípios de comportamento e a observação do código de ética dos árbitros.

Vale lembrar que o termo "Tribunal" traduz uma idéia de permanência e conduz a uma natural associação com o Poder Judiciário. A expressão "tribunal arbitral" (embora familiar na arbitragem) refere-se apenas a um colegiado de árbitros - durante o curso de uma arbitragem - que automaticamente se dissolve quando proferida a sentença arbitral. ([www.conima.org.br](http://www.conima.org.br), acesso em 25.08.03)

A Lei nº 9.307/96 é composta por sete capítulos, que tratam, respectivamente, das disposições gerais, da convenção de arbitragem e seus efeitos, dos árbitros, do procedimento arbitral, da sentença arbitral, do reconhecimento e execução de sentenças arbitrais estrangeiras e das disposições finais num total de quarenta e quatro artigos.

Os aspectos que foram considerados passíveis de utilização para o modelo de processo de arbitragem em elaboração estão contidos nos artigos que foram

---

complexidade que os mesmo são submetidos à arbitragem". Quanto a menores custos, considerando o custo-benefício de resolver a controvérsia em menos tempo, se identifica a redução dos custos, pois na arbitragem, as despesas do processo correm por contas das partes. Com relação ao sigilo, a diferença é o caráter privado da arbitragem em oposição ao caráter público das audiências judiciais o que estabelece a privacidade, mas não a confidencialidade. A confidencialidade só ocorre se prevista na convenção de arbitragem ou nas regras de arbitragem da instituição escolhida.

selecionados. Esta seleção teve como critério uma análise do conteúdo do artigo e a possibilidade de sua aplicação no processo de arbitragem, que será proposto.

O quadro constante do Apêndice B, com a Lei nº 9.307/96, foi elaborado para permitir a visualização da estrutura da lei e melhor compreensão do seu conjunto, e proporcionar uma aproximação mais didática e crítica da análise ora realizada através da possibilidade de uma leitura completa da lei, já que há artigos que não foram comentados.

Far-se-á, então, a seguir, a descrição do assunto tratado no artigo selecionado, bem como o comentário, buscando relacionar o conteúdo com a possibilidade de sua aplicação.

- Capacidade. Direitos patrimoniais disponíveis. Identificação das pessoas. (art. 1º).

Com relação às pessoas que podem recorrer aos CBHs como árbitro de eventuais conflitos que venham a ser levados para sua apreciação têm-se:

Capacidade: absolutamente incapazes, relativamente incapazes. Como a capacidade para o exercício de direitos e obrigações é a regra, a fórmula adotada pelo Código Civil (CC) para falar de incapacidade, foi apontar os casos em que ela ocorre. Assim, o CC classifica como absolutamente incapazes: i) os menores de dezesesseis anos, ii) os loucos de todo gênero, iii) os surdos-mudos, que não puderem se exprimir a sua vontade, iv) os ausentes, declarados tais por ato do juiz. Como relativamente incapazes têm-se: i) os maiores de dezesesseis e menores de 21 anos, ii) os pródigos e iii) os silvícolas. Entendendo-se por pródigos os que dispõem de seu patrimônio de maneira descontrolada e incompreensível e, por silvícolas, os que convivem em aldeias e tribos afastadas da civilização podendo ser motivo de injustiças, caso possam dispor de seus bens sem antes se adaptarem a outros costumes.

Com relação ao objeto da arbitragem, deve-se ficar claro se o objeto são direitos patrimoniais disponíveis. A lei de arbitragem, de que ora se trata, é clara, em seu artigo 1º, ao estabelecer: “As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis”. Foi comentada no capítulo anterior em diversos momentos a natureza pública das águas definida pela legislação. Esta idéia - a água como um bem público, pertencente ao

povo - é defendida neste trabalho como sendo primordial para sua gestão sustentável e se isto não ficou estabelecido, que fique neste momento. Deste modo, esta análise da Lei nº 9.307/96 é uma tentativa de adaptação de um texto legal, e dos recursos que ele permite sejam utilizados em outro ramo, que não aquele para o qual foi elaborado. Esta adaptação tem como objetivo principal abordar aspectos processuais, isto é, relativos ao processo arbitral. A competência legal para julgar, ou melhor, arbitrar os conflitos que venham a ser trazidos para um CBH, parte do fato de esta atribuição constar do já comentado inciso II, artigo 38 da Lei nº 9.433/97. Da mesma forma, também, o objeto desta competência para arbitrar conflitos relaciona-se àqueles originados de disputas de interesse pelo uso de recursos hídricos.

A respeito da identificação das pessoas, trata-se de uma das condições fundamentais para que os atos jurídicos tenham validade. As partes interessadas devem ser individualizadas com todas as informações necessárias, já que o nome é um dos principais identificadores pessoais. Tanto as pessoas físicas como as jurídicas devem ser perfeitamente identificadas nos documentos que vierem a instituir a justiça arbitral.

- Arbitragem de direito ou de equidade, regras de Direito. (art. 2º).

Quando a arbitragem for de direito significa que o árbitro deverá utilizar a lei para resolver a demanda e, quando de equidade, deverá ela valer-se do bom senso para decidir.

No entanto, não é tão simples assim. Alguém, sem qualquer conhecimento das regras legais aplicáveis ao caso, pode levar a que sejam tomadas decisões tecnicamente incorretas proferindo sentenças arbitrais vulneráveis. Também pode ocorrer que determinada decisão não esteja prevista em lei, mas consiga realizar a justiça, sendo assim justa, mas não legal. Por outro lado, muitas decisões tomadas com base na lei não fazem a verdadeira justiça esperada. Conforme afirmam Teixeira e Andreatta (1997), pode-se dizer, de maneira geral, que a chamada arbitragem de direito não restringe o uso da equidade, buscando, pelo contrário, aproximá-la do verdadeiro ideal da justiça.

Sendo assim, existe a necessidade de que o árbitro seja um especialista no tema e, no caso dos recursos hídricos, dada a complexidade de muitos casos, as

bases técnica e legal deverão estar bem fundamentadas. Desta complexidade surge a importância do número e da qualificação dos árbitros ou, de acordo com o caso, dos peritos.

De modo geral, a arbitragem deve ser desenvolvida considerando a aplicação das regras e princípios gerais do direito, à não violação da ordem pública e à preservação dos bons costumes. Embora não tenha a simplicidade aqui aparente, a aplicação de regras de equidade ou de direito, quando da arbitragem de conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos, indica claramente que a atuação do CBH deve ser pautada pela aplicação conjunta de ambas as regras – de equidade e de direito – fazendo-se, assim, o chamado julgamento misto.

É de fundamental importância observar a existência de diferenças de poder, sejam elas quais forem (políticas, econômicas, culturais entre outras). Sua inobservância pode não apenas comprometer toda a lisura e credibilidade do processo, mas também a atividade processual por parte do CBH. Parece óbvio, mas é relevante lembrar que a observação da Lei nº 9.433/97, como primeira referência legal, é a mais indicada.

- Cláusula compromissória, compromisso arbitral. (art. 3º).

Pela definição de cláusula compromissória da Lei nº 9.307/96, deve-se dizer que não pode ser adotada para fins da arbitragem a ser desenvolvida pelos CBHs, dispensado-se seu aproveitamento. O termo convenção de arbitragem será tomado como compromisso arbitral, que, por sua vez, é definido conforme disposto nos artigos 9º, 10 e 11.

Após uma primeira etapa de tentativas de negociar a disputa já no âmbito do CBH, através da mediação, e, não havendo acordo, devem as partes, caso queiram, assinar o compromisso arbitral.

- Instituições Arbitrais: conceito, formação, funcionamento. (arts. 4º e 5º).

Como comentado, as cláusulas compromissórias não serão aproveitadas e vale comentar o assunto acima selecionado.

As instituições arbitrais são entidades que regulamentam, no âmbito de sua atuação, a forma, o procedimento e o desenvolvimento do processo de arbitragem. Dispõem, para tal, de um elenco de árbitros disponíveis aos interessados e de uma

estrutura física. Os regulamentos de arbitragem, quando instituídos e aceitos pelas partes e pelos árbitros, são obrigatórios em todos os atos processuais praticados. Por se tratar, sempre, de um processo de arbitragem com objeto específico (direito de uso de recursos hídricos) e por se querer simplificá-lo, é interessante que os procedimentos sejam preestabelecidos, conforme se propõe ao fim deste trabalho.

As instituições arbitrais funcionam como o Poder Judiciário: os processos são autuados, distribuídos e processados. As instituições de arbitragem podem e, até, devem valer-se, ao máximo, da experiência forense e de suas rotinas administrativas. A instrução do processo não depende de forma predeterminada, a não ser quando a lei o exigir, sendo válidos os atos praticados durante o processo quando alcançarem o fim proposto. Neste sentido, o processo arbitral deverá conter todas as garantias, como o contraditório, a igualdade das partes e a mais ampla defesa. Deve-se buscar um processo ágil, isento e, sobretudo, justo.

O conjunto das regras relativas aos procedimentos é normalmente chamado de Regimento Interno, e caso o CBH disponha do seu, deverá ser previamente registrado e publicado, a fim de que os direitos nele estabelecidos não sofram mudanças repentinas.

- Suprimento de vontade. Convocação das partes, recusa em firmar o compromisso arbitral. (art. 6º).

Decorrente da atribuição legal que os CBHs detêm para arbitrar os conflitos pelo uso de recursos hídricos, presume-se poderem eles estabelecer o juízo arbitral entre as partes interessadas, havendo assim uma “cláusula compromissória”, embora não formal, já existente tacitamente. Considerando-se que a competência legal para arbitrar em primeira instância administrativa conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos é a natureza pública das águas, têm-se suficientes prerrogativas legais para estabelecer que todos os cidadãos podem valer-se, caso queiram, dos CBHs como árbitros destes conflitos. Tal constatação permite deduzir que, sendo assim, existiria um acordo tácito, segundo o qual os CBHs estariam legalmente habilitados e qualificados para apreciar estas causas, antes de levá-las ao Poder Judiciário. Assim, quando o CBH for árbitro do conflito, basta, apenas, que se assine o compromisso arbitral. Trata-se, aqui, de assunto relevante, pois está diretamente relacionado à hipótese levantada neste trabalho, que, inclusive,

determinou seu objetivo principal, a possibilidade de aplicação da lei de arbitragem pelos CBHs.

A parte denunciante deve comunicar à parte denunciada, por qualquer meio de comunicação com comprovação de recebimento, seu interesse em resolver a questão via CBH. O CBH fornecerá ao reclamante documento registrado do fato junto ao CBH que será anexado à comunicação a ser enviada ao reclamado. O parágrafo único do artigo 6º pode ser considerado e aplicado no processo arbitral do CBH.

- Ausência do autor, ausência do réu, conciliação, escolha do árbitro, sentença. (art. 7º).

A reclamação e a convocação para comparecimento do reclamado são feitas. Em comparecendo, busca-se, num primeiro momento, conciliar o conflito de forma consensual, isto é, por meio da mediação. Não sendo possível o acordo, busca-se firmar o compromisso arbitral conforme os artigos 9º, 10 e 11 desta lei. Em não comparecendo, vale o disposto no parágrafo 6º do artigo 7º.

- Compromisso arbitral. Leis e regras aplicáveis. Honorários do árbitro. (arts. 9º, 10 e 11).

O artigo 9º define compromisso arbitral, que pode ser considerado judicial ou extrajudicial. Neste ponto, segundo Mendonça (2000), o árbitro detém jurisdição e, sendo assim, a arbitragem é um mecanismo judicial de resolução de conflitos, uma discussão interessante a ser desenvolvida em trabalhos posteriores.

O artigo 10 será considerado válido para o compromisso arbitral, com o detalhe de que não há necessidade de constar a instituição, pois parte-se do princípio que a arbitragem será realizada no âmbito do CBH. Com relação ao artigo 11, dois assuntos merecem atenção. O primeiro, no inciso IV, que trata das leis e regras aplicáveis ao processo de arbitragem e dos incisos V e VI sobre a questão da remuneração dos árbitros. Sobre o inciso IV, embora este ponto também merecesse discussão mais alongada, parece claro, e ficou definido quando do comentário do artigo 2º, que o diploma legal de referência é a Lei nº 9.433/97, além, logicamente, da CF/88. Outro aspecto (incisos V e VI) que está diretamente ligado ao equilíbrio de poder entre as partes, é a questão da remuneração dos árbitros ou da gratuidade do

processo de arbitragem no âmbito dos CBHs. É um fator determinante na democratização deste meio de acesso à justiça e merece tratamento especial. De maneira simplificada, um modelo interessante para cobrar – quando for o caso de cobrar por este serviço – é o estabelecimento de critérios sócio-econômicos para definir quem pode e quem não pode pagar por estes serviços.

- Extinção do compromisso arbitral. (art. 12).

O procedimento de extinção do compromisso arbitral definido neste artigo pode ser aplicado no modelo de processo de arbitragem que será proposto.

- Árbitros: número de árbitros, investidura, funções, princípios de comportamento, despesas processuais. (art. 13).

A necessidade de um número ímpar de árbitros busca garantir a decisão majoritária e este terceiro será nomeado pelos dois escolhidos, exercendo a função de desempataador. O número de árbitros está diretamente relacionado à complexidade e ao volume do caso e, logicamente, aos custos da arbitragem. Sobre a investidura, quando aceita a função que lhe é delegada, o árbitro está exercendo um dever que é do Estado e não do cidadão e, dada a transitoriedade deste trabalho, sua função de árbitro dura enquanto o processo estiver tramitando, isto é, encerrado o processo pela aceitação da sentença pelas partes, o árbitro deixa de sê-lo.

Das funções registra-se a necessidade de auxiliares para o trabalho do processo porque a responsabilidade de elaborar e guardar as peças processuais não é uma atividade qualquer. A instituição, aqui o CBH, deve ter seus meios de proteção, criação, guarda e preservação de todos documentos que forem produzidos durante o processo. Como apenas o árbitro é o titular do processo, existe a necessidade de que outras pessoas exerçam funções auxiliares, prestando, para tal, compromisso como árbitros, já que assim podem ser responsabilizadas por qualquer comportamento criminoso típico do funcionário público, pois o artigo 17 estabelece que durante o exercício da função de árbitro, para fins de responsabilização penal, fica o árbitro equiparado a funcionário público.

Sobre os auxiliares, a lei fala em secretário que pode ser árbitro, ou seja, não necessariamente é um árbitro, entretanto, como dito, pela responsabilidade da função parece relevante que assim o seja.

A respeito dos princípios de comportamento, o parágrafo 6º menciona como devem agir os árbitros, valendo lembrar que o Conselho Nacional de Instituições de Mediação e Arbitragem – CONIMA – disponibiliza um Código de Ética para Árbitros e um Código de Ética para Mediadores.

Com relação ao parágrafo 7º do artigo 13, remete-se à questão dos custos e da gratuidade do processo e do acesso a esta forma de justiça, demandando que seja claramente especificado, quando do estabelecimento do tribunal arbitral, como será equacionada esta questão em cada caso, sendo, aqui, válida a sugestão feita quando do comentário sobre o artigo 11.

É possível verificar-se dois tipos de Arbitragem: a Arbitragem “ad hoc”, aquela em que as partes determinam, de forma geral ou detalhada, o modo como ela se realizará e, assim agindo, elaboram um verdadeiro regulamento para o juízo arbitral que decidirá o problema presente ou futuro, e a Arbitragem institucionalizada, em que as partes poderão utilizar-se de uma instituição especializada. Deve-se ressaltar que a Lei nº 9.307/96 prevê que, durante o procedimento arbitral, sejam sempre respeitados os princípios do contraditório, da igualdade das partes, da imparcialidade do árbitro e de seu livre convencimento. Por esta arbitragem desenvolver-se desde seu início no âmbito do CBH, não há, neste caso, que se falar em arbitragem “ad hoc” ou independente.

- Suspeição, impedimento, exceção de impedimento e substituição do árbitro. Equiparação a funcionário público. Deveres e responsabilidades do árbitro. Recurso da sentença. (arts. 14, 15, 16, 17 e 18).

A redação dos artigos 14, 15, 16 e 17 resolve as questões em torno da suspeição, impedimento, exceção de impedimento, substituição do árbitro e equiparação a funcionário público, podendo ser aplicada na proposta de processo administrativo de arbitragem.

Sobre deveres e responsabilidades do árbitro, vale relembrar a indispensável observação do Código de Ética para Árbitros em caso de dúvidas com relação à conduta do árbitro.

Sobre o artigo 18, destaca-se o fato de não haver recurso da sentença no juízo arbitral e, combinado com este artigo, existe o parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 9.433/97, que determina que das decisões dos CBH cabe recurso ao CNRH



ou aos CERHs, de acordo com sua esfera de competência. Em outras palavras, uma vez proferida a sentença, não caberá recurso a ela no âmbito do CBH, mas no âmbito do CNRH, se o conflito versar sobre recursos hídricos de domínio da União, ou no âmbito do CERH, se o conflito versar sobre recurso hídrico de domínio do Estado ou do Distrito Federal. Entretanto, a irrecorribilidade da sentença não significa a impossibilidade de sua anulação, que pode ser pedida por meio de recurso ao Poder Judiciário.

- Da instituição da arbitragem. Argüições relativas à competência, suspeição ou impedimento do árbitro e nulidade da convenção de arbitragem. Onde se lê 'da convenção de arbitragem', leia-se, 'do compromisso arbitral'. Procedimento a ser estabelecido na arbitragem. (arts. 19 a 22).

Nestes artigos trata-se especificamente do procedimento arbitral. Estão estes artigos em perfeita sintonia com a proposta de processo de arbitragem. Deve-se lembrar que o procedimento arbitral ora em elaboração centra-se no capítulo IV da Lei de Arbitragem, nas normas definidas por cada CBH e no estabelecido no compromisso arbitral de cada processo.

A arbitragem será considerada instituída quando for solicitada pelas partes. Inicia-se a partir deste momento a responsabilidade do árbitro e/ou da instituição julgadora e a possibilidade de argüições relativas à competência, suspeição ou impedimento do árbitro.

Dos procedimentos da arbitragem, no artigo 21, cabe destacar o comentário interessante de Passos (apud CACHAPUZ, 2000, p. 149), que diz: “[...] o processo [...] por motivos de ordem técnica e de política legislativa nem sempre reclama o mesmo número e a mesma espécie de atos singulares”. Nota-se, aqui, que devido a uma larga faixa de variação de situações que possam ser apresentadas aos CBHs para arbitragem, os procedimentos a serem obedecidos devem obrigatoriamente atender aos princípios que serão estabelecidos quando do comentário a respeito do processo administrativo, aos relativos ao procedimento arbitral (artigo 21, parágrafo segundo). Ainda a respeito dos procedimentos, diz Passos (apud CACHAPUZ, 2000, p. 149): “é possível que para a providência processual X, se reclame a + b + c, e, para Y seja indispensável a + c + d. Tanto para se lograr X, quanto para Y houve um processo”. Assim, a forma do processo não é necessariamente uma obrigatoriedade

a ser seguida, e o que deve ser respeitado é o atendimento aos princípios que o regem. Neste sentido Cachapuz (2000, p. 154) diz: “Cumpra destacar, mais uma vez, que não existe nenhum óbice de qualquer natureza, no fato da instituição especializada regular, mantidos os princípios legais, todo o procedimento para a instauração do processo arbitral, fixando, inclusive, o próprio objeto do litígio”.

Artigo 22, depoimentos, perícias e provas. O ônus da prova será definido previamente quando da instituição da arbitragem e constar do compromisso arbitral. Conforme Alvim (2004), os árbitros podem tomar depoimentos se não houver restrições legais, assim como todos meios legais e moralmente legítimos podem ser utilizados para provar a verdade dos fatos. Em caso de não comparecimento de testemunha convocada, deve ser registrada sua convocação e não comparecimento, pois o árbitro não tem poderes para forçar sua presença. Para tal, deverá recorrer ao juiz de direito. Todos os depoimentos devem ser anotados, assinados e juntados ao processo que deve ter suas páginas numeradas seqüencialmente.

- Do prazo da sentença arbitral. (art. 23).

Uma das grandes vantagens da arbitragem é justamente a faculdade que as partes têm para estabelecer o prazo no qual querem a sentença. Caso isto não seja feito, o prazo é de seis meses a partir da instituição da arbitragem. O parágrafo único deste artigo diz que as partes e os árbitros podem prorrogar, de comum acordo, o prazo para a apresentação da sentença. Este prazo só pode ser prorrogado com a arbitragem em curso, através de um aditamento ao processo. Se expirar este prazo inicial e não houver sido acordada a prorrogação, o inciso III do artigo 12 prevê a extinção do processo de arbitragem. No entanto, pode ser pedida a prorrogação por uma das partes, concedendo ao árbitro mais dez dias para a prolação e apresentação<sup>18</sup> da sentença arbitral.

Surge uma contradição entre o artigo 23 e o artigo 12, inciso III. O artigo 23 prevê que a prorrogação apenas pode dar-se por acordo entre as partes e o árbitro, enquanto o artigo 12, inciso III, prevê a possibilidade de uma das partes, mesmo que seja apenas para a prolação e apresentação da sentença, pedir a prorrogação do prazo.

---

<sup>18</sup> Segundo Alvim (2004), prolação é o momento em que a sentença é elaborada e apresentação é o momento em que é entregue às partes, coincidindo com sua notificação.

Conforme Alvim (2004, p. 134):

Destarte, tanto na estipulação do prazo original, como na sua prorrogação, ou na concessão de novo prazo adicional, devem as partes, em qualquer hipótese, estar de acordo, e também de acordo os árbitros, sem o que o juízo arbitral se extingue.

Melhor se ajusta a mens legis a disposição do parágrafo único do art. 23, exigindo acordo das partes, pois, não havendo, não há como fugir à extinção da arbitragem.

- Da decisão dos árbitros. (art. 24).

Já que as partes, quando da elaboração do compromisso arbitral, definem o procedimento a ser adotado, é neste momento que é definida também a forma de votação. Importante é considerar que sendo maior que um, o número dos árbitros deve ser sempre ímpar para facilitar a decisão, o que não é previsto pela lei. A sentença deve ser apresentada em documento escrito que constará do processo arbitral.

- Da controvérsia acerca de direitos indisponíveis. (art. 25).

Aqui parece encontrar-se um ponto de fundamental importância. Dado o fato de os recursos hídricos serem bens de domínio público, têm eles todas as características legais inerentes a bens desta natureza. Tal ponto foi abordado quando do início destes comentários a respeito da lei que ora se analisa. Embora pareça ser um aspecto que demande aprofundamento na sua discussão, a opinião é que não se trata de dispor do bem, mas sim do direito pelo uso deste bem.

Para Silva (2000), a doutrina vem buscando a configuração de outra categoria de bens - os bens de interesse público - que envolve tanto bens pertencentes a entidades públicas como bens de sujeitos privados em uma disciplina típica para atingir um fim público.

Conforme Silva (2000, p. 83):

Ficam eles subordinados a um peculiar regime jurídico relativamente a seu gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública. Essa disciplina condiciona a atividade e os negócios relativos a esses bens, sob várias modalidades, com dois objetivos: controlar-lhes a circulação jurídica ou controlar-lhes o uso - de

onde as duas categorias de bens de interesse público: os de circulação controlada e os de uso controlado.

São inegavelmente dessa natureza [...] os bens constitutivos do meio ambiente natural (a qualidade do solo, da água, do ar etc.).

A arbitragem de que trata a Lei nº 9.307/96 refere-se a bens patrimoniais disponíveis, enquanto a prevista pelo inciso II, do artigo 38 da Lei nº 9.433/97, é a arbitragem relativa aos conflitos pelo uso de recursos hídricos e estes, por sua vez, enquadram-se na categoria de bens de interesse público. Reafirma-se, assim, que o estudo da lei de arbitragem que ora se faz é em busca de aspectos processuais passíveis de aproveitamento em um processo administrativo de arbitragem de conflitos por um CBH. A semelhança entre estas duas formas de arbitragem diz respeito ao conceito do ato de arbitrar, que é aquele no qual um terceiro, imparcial, escolhido pelas partes, decide por seu livre convencimento qual a decisão será proferida.

- Requisitos obrigatórios da sentença arbitral. Responsabilidade da sentença arbitral (arts.26 e 27).

O artigo 26 estabelece os requisitos obrigatórios da sentença arbitral que devem ser atendidos sob risco de anular a sentença. Sobre a assinatura dos árbitros também é clara a lei ao mencionar que se um dos árbitros estiver impossibilitado ou não quiser assinar a sentença, deve o presidente do tribunal registrar tal fato no processo e encerrá-lo.

Para Alvim (2004), a sentença deve conter o relatório, a fundamentação, o dispositivo e a data e o local em que foi proferida. O relatório deve acolher, identificando-os, os contendores e um resumo da lide submetida à decisão arbitral. Na fundamentação o árbitro exterioriza os motivos que o levaram a decidir sobre os fatos a ele apresentados. O dispositivo, parte mais importante da sentença, encerra o mérito da causa. Nele é julgado se procede ou não a pretensão das partes e as responsabilidades decorrentes, inclusive sobre as custas e despesas com a arbitragem.

O artigo 27 versa sobre o fato de a sentença decidir da responsabilidade pelas custas e despesas do processo e pelas verbas decorrentes de litigância de má-fé no procedimento arbitral. No que diz respeito às custas do processo, foi comentado que o CBH deve estudar uma forma de custeá-las. Sugere-se o

estabelecimento de critérios para a cobrança por este serviço em função da natureza da causa (complexidade, valor etc.), da condição sócio-econômica das partes envolvidas e/ou que fiquem ao cargo dos próprios CBHs, com base no disposto pela Lei nº 9.433/97, no artigo 22, inciso II, parágrafo 1º. Este assunto merece mais estudos, mas parece que o estabelecimento destes critérios será necessário. Sobre litigância de má-fé, conforme Alvim (2004), tem-se que, mesmo que o árbitro não possa impor medidas coercitivas ou cautelares, pode ele decretá-las, além da obrigação ética de reprimir todo e qualquer ato que atente à dignidade da função arbitral, imputando a quem o praticar as penas correspondentes.

- Do acordo no decurso da arbitragem. (art. 28).

Em todo conflito, o acordo é sempre a meta que melhor atende aos interesses das partes. Se no decorrer da arbitragem, a qualquer momento, as partes chegarem a um acordo devem ser feitas duas recomendações. A primeira é que a sentença arbitral terá de conter o relatório, a fundamentação e a decisão (explicando o que as partes quiseram) e não o dispositivo, além da data e do local em que foi proferida. Trata-se de uma homologação que aprova a decisão das partes, sendo assim chamada de sentença homologatória que declara o acordo a pedido das partes. A segunda é que, se cobrada a arbitragem, suas custas e despesas devem ser recebidas antes da homologação da sentença.

- Do fim da arbitragem. (art. 29).

No caso da arbitragem comum, aquela da qual trata a Lei nº 9.307/96, o local onde será proferida a sentença tem importância, pois determina o juízo competente para eventuais demandas. No caso da arbitragem a ser desenvolvida no âmbito de um CBH, este aspecto ainda deve ser detalhado. Por ora, cabe dizer que se a jurisdição de um CBH é a bacia hidrográfica de sua área de atuação e este só possui competência para arbitrar os casos que se situarem dentro desta área, a sentença irá invariavelmente tratar de lide contida neste espaço. Assim, desde que localizado dentro da área de atuação do CBH, independente de onde seja especificamente este local, este satisfaz às exigências relativas a esta questão. Entretanto, é recomendável que seja este local definido no compromisso arbitral

sempre visando a evitar possíveis questionamentos que possam perturbar o andamento do processo.

- Do prazo para correção da sentença. (art. 30).

Conforme Alvim (2004, p.148): “Espera-se que, em sede arbitral, não cumpram os embargos o mesmo objetivo, zelando os árbitros por que suas sentenças não venham a ser desconstituídas pelos efeitos infringentes.” Quis o referido autor citar os embargos de declaração que, em sede judicial, segundo ele, “têm feito fortuna a ponto de adquirirem feições infringentes (modificativas)”, conseguindo até mesmo alterar a própria sentença que este recurso permite somente esclarecer ou suprir.

Ressalta-se no comentário deste artigo que pessoas mal intencionadas podem valer-se de lacunas constantes na lei de arbitragem, como esta, para procrastinar o processo, alongando ao máximo sua duração e impedindo a realização da justiça. Cabe aos árbitros no exercício de sua função ou das instituições de arbitragem (como é o caso dos CBHs) estarem prevenidos para reconhecer e eliminar ao máximo tais situações.

- A sentença arbitral constitui título executivo. (art. 31).

Também aplicável à arbitragem a ser desenvolvida pelos CBHs, o fato de a sentença arbitral não demandar homologação pelo Poder Judiciário contribui bastante para sua eficácia. De acordo com Cachapuz (2000, p. 201):

Assim como a sentença judicial, a arbitral, uma vez dada ciência aos litigantes e decorrido o prazo para Embargos Declaratórios ou recursos internos previstos na convenção arbitral, faz coisa julgada, torna-se imutável e, se for condenatória, constitui-se em título executivo judicial (art. 584, III do CPC - Código de Processo Civil), processando-se a fase executória perante o Judiciário, de acordo com as normas do CPC.

Conclui-se a este respeito que, sendo condenatória, a sentença arbitral constituirá título executivo, significando que são aplicáveis as regras gerais sobre o trânsito em julgado das sentenças judiciais (CACHAPUZ, 2000).

- Da nulidade da sentença. Da possibilidade da parte interessada pleitear ao Poder Judiciário a nulidade da sentença arbitral. (arts. 32 e 33).

Para ter validade e eficácia, a sentença tem de observar certas exigências, pois é o ato que materializa a prestação jurisdicional oferecida pelo árbitro ou instituição de arbitragem. Além das exigências formais das quais trata a lei, não pode também a sentença ferir os princípios contidos no artigo 21, § 2º, que são os do contraditório, da igualdade das partes, da imparcialidade do árbitro e de seu livre convencimento.

Conforme Cachapuz (2000), as nulidades dos atos processuais podem ser argüidas diante do árbitro ou do tribunal arbitral desde a primeira oportunidade em que forem constatadas. O não acolhimento pelo juízo arbitral da nulidade que as partes argüiram, só pode ser examinado novamente depois da prolação da sentença, por meio de Ação Declaratória de Nulidade apresentada ao Poder Judiciário, que poderá declarar esta nulidade, ou determinar que o árbitro profira nova sentença.

Os artigos 41, 42, 43 e 44 são, especificamente, adaptações, conciliação de efeitos e revogações do Código de Processo Civil com relação à Lei de Arbitragem, decorrentes da “filosofia da nova lei, de absorver por inteiro a disciplina da arbitragem, tanto sob o aspecto formal quanto substancial” (ALVIM, 2004, p. 184).

Os artigos não comentados tratam de assuntos relativos a outras áreas de aplicação da Lei da Arbitragem e não apresentam possibilidade de aproveitamento para o fim proposto - colher subsídios para a elaboração da proposta de processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos a ser desenvolvido no âmbito dos CBHs.

### 3.5 MÉTODOS AUXILIARES AOS MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS

Como visto anteriormente, ainda não existem técnicas para converter conflitos em expressões matemáticas e gerar soluções, bem como não há nada definitivo sobre maneiras de atuar. Pode-se, entretanto, identificar práticas de negociação de conflitos através de métodos comportamentais, de técnicas de planejamento e avaliação de políticas e projetos, e de metodologias de resolução, dissolução, mediação ou negociação de conflitos. Quando as disputas se

manifestam, podem ser resolvidas de várias formas, algumas das quais são mais tranqüilas e atendem melhor aos interesses das partes envolvidas do que outras.

Quando se busca conhecer, divulgar e aplicar estas técnicas, deve-se buscar elaborar instrumentos de intervenção na relação de atores sociais entre si e com a natureza, para sair de um ordenamento ilusório ditado pelas normas, atingindo, assim, uma inserção dinâmica na construção da realidade social e da própria natureza. Partindo destes pressupostos, e para constatar a amplitude e os campos de abordagem dessas metodologias, foi elaborada uma listagem que dividiu estes métodos de acordo com as duas grandes linhas de teorização sobre o tema, que seriam as comportamentais, na qual se incluem os métodos das teorias da comunicação dos grupos e as das teorias da decisão, que incluem os métodos de estruturação de problemas (BREDARIOL, 2001).

### 3.5.1 Métodos das teorias da comunicação dos grupos

Segundo Bredariol (2001), estes métodos inserem-se em uma longa tradição de mediação, principalmente nos Estados Unidos da América, envolvendo, entre outras, disputas trabalhistas, de família e de meio ambiente. Pressupõem que os conflitos acontecem por problemas de comunicação entre as partes e, em geral, envolvem a participação de um terceiro mediador neutro. O mediador entra em cena quando as emoções entre as partes estão tensas e impedem que se firme qualquer compromisso porque os comportamentos negativos criam barreiras. Há muitos assuntos em disputa, discordâncias sobre informações e possíveis combinações, os interesses são contraditórios e as diferenças éticas e de valores distanciam as partes, que muitas vezes têm pouca ou nenhuma experiência em participar de negociações.

Para Bredariol (2001), a amplitude destas metodologias é infinita, levando o autor a mencionar as relativas a políticas ambientais, à atuação de governos e à construção de parcerias e planos na busca de acordos de ganhos mútuos ou de consenso. Autores como Fisher R., Ury W., Susskind L., Bingham G., Backow L., Carpenter S. e Kennedy, Moore C., Pruitt D., Blake R. e outros podem ser incluídos nesta linha, mesmo sendo difícil e perigoso este enquadramento de colaborações



tão distintas. Cada um tem sua contribuição original e aborda aspectos considerados mais produtivos para resolver as disputas, seja dando ênfase aos métodos de negociação, ou propondo metodologias de estruturação de políticas de organizações em casos de conflitos, seja adequando estes métodos frente às diversas áreas de atuação (trabalho, família, comunidade, meio ambiente) ou por outros meios de abordagem de conflitos.

Na verdade, estes 'métodos' são experiências de resolução de disputas resultantes de diversas situações de conflito ambiental. Como dito, têm uma tradição de mediação, ou seja, são métodos que foram cristalizados com base em processos de negociação com características relativas ao conceito de mediação anteriormente estabelecido, integrando, assim, o universo das RADs. Isto posto, deve-se deixar claro que estes métodos foram na verdade desenvolvidos em um contexto de mediação.

a) O conflito como objeto de relações públicas.

Com base em estimativas de despesas com litígios por danos ao meio ambiente e processos contra empresas, notícias de acidentes ambientais e análise das razões de descontentamento do público e das estratégias para acobertamento dos problemas por parte das empresas, Susskind L. e Field P. discutem as relações que as empresas americanas mantiveram com o público nestas situações.

Pode parecer um receituário de recomendações, mas os autores partem do pressuposto de que as estratégias atuais das empresas têm resultado em prejuízos com indenizações e custas judiciais e perda de competitividade. Esta proposta se insere no âmbito das reformas da administração privada através de princípios como a qualidade total, a produção conforme a demanda dos consumidores e a transparência das relações com o público.

b) As Regulamentações Negociadas.

Antes da elaboração de normas ou propostas de políticas, a Environmental Protection Agency – EPA – dos Estados Unidos da América - EUA, realiza durante seis meses pesquisas, audiências públicas, consultas, abertura de debates e comentários aos diferentes atores interessados, testes e ajustes. Após este período, a regulamentação passa, então, a ser aplicada. Mesmo com estes cuidados, “quatro

de cada cinco normas editadas pela EPA eram contestadas judicialmente” (SUSSKIND apud BREDARIOL, 2001). Para superar esta dificuldade, foi desenvolvido pela EPA o chamado sistema de regulamentações negociadas a partir de experiências como a definição de valores de multas para emissões de caminhões, a permissão do uso de pesticidas em situações de emergência e a disposição de lixo de baixo teor de radioatividade. A respeito do último assunto, grupos ecologistas não participaram, argumentando que radioatividade não é negociável. Entretanto, este fato levou a que se fizesse uma separação entre temas, negociáveis uns, e outros com grande carga emocional, como a radioatividade.

A decisão por consenso e não por maioria de votos, a possibilidade que qualquer representante deixasse a negociação caso fosse de seu interesse e a inexistência de um acordo de não questionamento judicial caso a regulamentação fosse aprovada foram as principais regras de participação.

Os atores aceitaram os resultados das negociações e as regulamentações foram implantadas sem ser contestadas judicialmente, passando esta maneira de agir a ser tomada como regra.

#### c) Os Métodos de Construção de Consenso.

As experiências com as RegNeg e as RADs serviram como principal base para que fossem sistematizados os procedimentos de construção de consenso. Estes métodos podem ser utilizados na negociação de normas, planejamento de projetos e resolução de conflitos.

#### d) Os Métodos de Planejamento Pela Construção de Consensos.

A Agência de Cooperação dos EUA – USAID - e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ - têm divulgado métodos para construir consensos com o envolvimento ou não de parcerias entre empresas, governos e organizações não governamentais.

Neste sentido, Brose (apud BREDARIOL 2001) enumera vários exemplos de métodos participativos, a saber: 1) Metodologia para Resolução dos Problemas (MRP), divulgada pelo SEBRAE, 2) Método Altadir de Planificación Popular (MAPP), aplicado principalmente por sindicatos e associações similares, 3) Método de análise e solução de Problemas (MASP), utilizado pela INFRAERO, 4) Processo criativo de

soluções de problemas (PCSP), utilizado pela iniciativa privada, 5) Método ZOPP (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos) da GTZ.

e) Um Software para a Negociação de Conflitos Urbanos.

Em 1990, Anson e Jelassi (apud BREDARIOL, 2001) apresentaram um programa deste tipo e fizeram referência a oito programas da mesma natureza, desenvolvidos por outras universidades americanas, utilizando a comunicação de grupos.

Entretanto, cita-se Marchand (apud BREDARIOL, 2001), pelo fato de o programa que desenvolveu dirigir-se ao contexto do planejamento urbano. Marchand, do Instituto Francês de Urbanismo, criou um programa para simular negociações de decisões sobre o desenvolvimento urbano.

f) Os Métodos da Comunicação dos Grupos e Análise de Decisões.

Conforme Bredariol (2001), Bacow e Wheeler e Fisher e Ury têm em comum, entre outros aspectos, os agradecimentos que fazem a Howard Raiffa que, por meio de publicações e entrevistas, orientou estes autores a definir uma base metodológica para analisar decisões em situações conflituosas. Sua contribuição reside na riqueza de casos nos quais o meio ambiente é o objeto de disputa. Propõe buscar soluções conjuntas e, principalmente, conduzir a atuação do mediador em relação às técnicas de que se pode valer e à ética no desempenho de sua função.

Como já foi dito, estes métodos têm longa tradição no âmbito da mediação, isto é, são diferentes técnicas de negociação participativa que têm em comum, entre outros aspectos, o direito à voz e decisão aos participantes na discussão dos problemas postos visando a (re) estabelecer a comunicação entre as partes.

### 3.5.2 Métodos de estruturação de problemas

Segundo Bredariol (2001), os métodos de estruturação de problemas têm como objetivo, no processo de ajuda às decisões, compreender as diferentes percepções dos atores envolvidos. Busca-se gerar dados que serão introduzidos em uma etapa posterior, na qual se desenvolvem esquemas ou estruturas de interpretação dos problemas e são elaboradas alternativas para a ação.

Os métodos de estruturação de problemas, ou métodos leves, surgiram entre as décadas de 60 e 70, mas sua utilização ganhou força a partir da crise da Pesquisa Operacional – PO e da procura de saídas para esta crise. A PO colabora com a tomada de decisões por meio da criação de modelos e analogias, do cálculo e da prognose de possíveis conseqüências para as opções feitas e, através da experimentação e simulação, que auxiliem o estabelecimento de vias para se atingir determinado objetivo. Para se elaborar estas ferramentas, os objetivos gerais da PO, buscou-se desenvolver, pelo uso de instrumentos matemáticos complexos, vários métodos e técnicas com os quais se procurava principalmente a organização de informações a fim de permitir a dedução de soluções ideais para os problemas em análise. Entretanto, nos anos 80, a PO foi perdendo seus clientes tradicionais e entrou em crise.

Os paradigmas da PO sofrem modificações introduzidas pelos métodos leves, desde a definição do campo de trabalho, não se constituindo em métodos de otimização de soluções, mas como métodos de refletir sobre os problemas focados na ação. Passa a importar o reconhecimento das percepções dos atores, a estruturação das diversas maneiras utilizadas pelos atores para decidir e a sugestão de alternativas de solução de problemas considerados difíceis de decidir sob pressão, urgência, dúvida ou conflito.

A marca dos métodos de estruturação de problemas passaria a ser, assim, esta nova percepção do conflito, de sua complexidade e das dúvidas a ele inerentes. Numa etapa posterior, em que serão elaborados os esquemas ou estruturas de interpretação dos problemas e das opções de ação, dados objetivos são introduzidos.

Rosenhead (apud BREDARIOL, 2001) apresenta exemplos de métodos de estruturação de problemas para situações em que há complexidade, incerteza e conflito, como o Mapeamento Cognitivo, Soft Systems, Escolha Estratégica, Robustness Analysis, Metagame e Hypergame. Bornstein e Rosenhead (apud BREDARIOL, 2001), por sua vez, identificam fatores sócio-econômicos e culturais, entre eles a disponibilidade e a confiabilidade das informações, a dependência tecnológica e a falta de consciência empresarial como restrições à aplicação da PO em países em desenvolvimento. Ao descrever as principais características do subdesenvolvimento, dizem que a introdução de técnicas de análise em tais circunstâncias é por si própria política, e que deveria realizar-se em processos de

planejamento de baixo para cima, com transparência e flexibilidade e focados na estruturação de problemas, não na otimização de soluções. Com vistas ao uso eficiente dos recursos humanos e financeiros e também considerando os aspectos acima citados, seria ainda mais justificável sua aplicação.

É relevante dizer que os métodos de estruturação de problemas variam bastante e muitos deles podem atender a esses critérios. Na tese pesquisada, fez-se uma introdução geral da abordagem da PO aos conflitos, sendo apresentados os métodos que, segundo o pesquisador, foram julgados mais adequados ao contexto de país em desenvolvimento e para introdução da sua aplicação na gestão de conflitos ambientais nesses países.

O atual interesse sobre negociação de conflitos deve-se às tendências reconhecíveis não apenas na política ambiental, mas também através da incorporação de princípios legais em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Como se afirmou no início do capítulo 2 deste trabalho, a Constituição Federal brasileira é também chamada de “Constituição Cidadã”, isto é, que se abre à participação do cidadão na gestão da coisa pública como um direito e, também, vale lembrar, um dever, reconhecido pela Carta Magna brasileira. Neste sentido, a Administração Pública precisa agir conforme esta realidade.

Esta pré-seleção limita e empobrece a discussão destes métodos e, por isto, lembra que outras técnicas como o Mapeamento Cognitivo de Éden (1989), o SODA de Éden e Simpson (1989), o SAST de Mittrof (1981), a Análise Multicritério de Schärliig (1985), a Análise de Decisões de Raiffa (1968), o CONAN de Howard (1989), o ORASA de Moscarola (1984), o GRAFO de Fang (1988), a Robustness Analysis de Rosenhead (1989), o MACBETH de Bana Costa (1999), a Análise Multidimensional de Nijkamp (1980), a Abordagem Fuzzy de Borri (1998) e muitos outros (BREDARIOL, 2001).

A seguir os métodos de estruturação de problemas selecionados:

a) Uso de modelos dinâmicos.

Segundo Constanza e Ruth (apud BREDARIOL, 2001), um pré-requisito para compreender e escolher entre alternativas de ação é a construção de modelos. Todo indivíduo constrói modelos diante de escolhas ou questões a resolver. Sempre há uma simplificação do problema, de forma que se pode reconhecer um modelo até

mesmo numa situação cotidiana como, por exemplo, vou de ônibus ou vou de carro para o trabalho.

Nos modelos, uma elevação do grau de complexidade passa a ser verificada quando se busca quantificar suas variáveis. Em modelos estatísticos procura-se extrapolar uma realidade através de dados passados e de tendências. Em modelos dinâmicos, busca-se a construção da representação de um fenômeno por meio de aspectos que se sabe existirem ou que existam existindo no momento da construção do modelo.

#### b) Os Conflitos na Teoria dos Jogos.

A abordagem tradicional dos conflitos, via PO, se dá através da Teoria dos Jogos. Outra publicação de Rapoport (apud BREDARIOL, 2001) diferencia jogos de azar e jogos de estratégias, para situar melhor como tratar os conflitos. Nos jogos de azar, o cálculo de probabilidades cabe à teoria e, nesse caminho, se desenvolveu a Estatística. Já nos jogos de estratégia, os jogadores são tratados como indivíduos racionais e os resultados deste jogo vão depender da competência ou da racionalidade destes jogadores. A partir dessa diferenciação, foi desenvolvida esta teoria que busca discernir entre tipos de jogos, número de jogadores e de coalizões, estratégias, presença ou não de comunicação etc.

Ainda conforme Rapoport (apud BREDARIOL, 2001), o teorema fundamental desta teoria foi proposto por Neumann em 1928. A racionalidade dos jogos é expressa por meio de matrizes e gráficos aplicados à compreensão racional de conflitos entre países, empresas, departamentos de organizações, grupos sociais, governos etc.

O próprio Rapoport (apud BREDARIOL, 2001), porém, admite que se conhece mais a Teoria dos Jogos por seus fracassos que por seus sucessos. Ela não ensina nada sobre a dinâmica dos conflitos ou sobre técnicas de resolução, mas como colaboração, transformou a percepção que se tinha de conflitos para algo diferente do “encontrar a ação que maximize uma utilidade”, o principal tema da teoria clássica das decisões. A contradição entre a racionalidade individual e a racionalidade coletiva, tema constante dos principais foros da questão ambiental, é

introduzida pela Teoria dos Jogos. Nesta teoria, essa contradição tem sido explorada à exaustão como na aplicação do Dilema do Prisioneiro<sup>19</sup>.

Ostrom (apud BREDARIOL, 2001) aplica esta técnica para estruturar a normatização do uso de recursos compartilhados (pesca e águas de irrigação). Chega a discutir diferentes opções de gestão pela presença autoritária do governo, pela negociação entre os atores ou pela privatização do recurso. A análise desta autora é mais complexa, compara diferentes jogos numa metodologia que chama de Uso Metafórico de Modelos, que na prática se aproxima da chamada abordagem do Hypergame que será vista a seguir.

### c) O Hypergame.

Bennet (apud BREDARIOL, 2001) aplica o Dilema do Prisioneiro como instrumento de análise de conflitos, criticando, no entanto, a falta de atenção da Teoria dos Jogos às percepções dos atores. Propõe a utilização do Hypergame, que tem, como paradigma, que cada participante tem uma percepção diferente do problema. Em lugar de um único jogo, um conjunto de jogos subjetivos é o modelo básico que expressa as crenças de cada jogador.

Neste método, o auxílio ao envolvido em conflito refere-se à articulação e estruturação dos problemas, geração de novas idéias e análise de aspectos chave da situação. Como base, os modelos de interação adotam a Teoria dos Jogos, que visa a discernir jogadores, estratégias, resultados e preferências. Pode-se representar os jogos por matrizes, árvores e tabelas, sendo que a função dos modelos não é dar respostas certas, mas esclarecer a estrutura da situação. Na prática, o Hypergame se vale de uma combinação de metodologias, podendo recorrer à Estruturação Preliminar do Problema, ao Mapeamento Cognitivo, ao Modelo de Arenas de Decisão e outros que tenham possibilidade de adequação para analisar o conflito.

---

<sup>19</sup> Sua origem é controvertida. Rapoport (1974a, apud BREDARIOL, 2001) afirma que o mais antigo experimento de que se tem notícia da aplicação do Dilema do Prisioneiro foi relatado por Flood em 1952, mas que uma primeira análise detalhada dele apareceu no livro de Raiffa, Jogos e Decisões, também da década de cinquenta.

#### d) O Metagame.

Ao defender sua tese de doutorado na Universidade de Londres em 1968, Nigel Howard fez, pela primeira vez, uma apresentação detalhada do Metagame. Segundo Thomas (apud BREDARIOL, 2001), naquela oportunidade ficou definido o conceito de indução. É uma ação que um jogador executa e, se o outro jogador reage racionalmente, conduz a resultados benéficos ao primeiro. Assim, o jogador, usando o conhecimento que tem sobre seu oponente, induz o outro de maneira que ele próprio se beneficie. Neste sentido, o Metagame é um jogo sobre o jogo ou, um metajogo.

Num artigo mais recente, Howard (apud BREDARIOL, 2001) apresenta o Metagame de forma atualizada e concisa, sugerindo seu uso por gerentes ou tomadores de decisão quando estiverem atuando como políticos ou “no processo de acordar intenções entre atores, chamado, em sentido amplo de política”. A análise Metagame faz perguntas ao cliente para que ele se eduque. São analisadas as respostas para elaborar um sumário e para estabelecer de forma clara o que já foi intuitivamente pensado e não para obtenção de resultados novos ou totalmente corretos.

#### e) A Teoria do Drama e a Análise de Confrontos.

Bryant (apud BREDARIOL, 2001) diz que da análise Metagame, Howard migrou na direção da Teoria do Drama, na qual o interesse se volta para as posições e os movimentos dos atores.

Em 1992, Bennett, Bradley, Bryant e Howard (apud BREDARIOL, 2001) assinaram o Manifesto por uma Teoria do Drama e da Escolha Irracional, no qual se dispõem a enxergar os conflitos “como dramas e não como jogos”. Buscam, então, criar uma teoria que inclua os aspectos não racionais da tomada de decisões, chamando os jogadores de personagens e não de atores, pois acham que atores apenas lêem ou representam uma peça escrita, enquanto os personagens vivem o drama. Partem dos dilemas da teoria dos jogos, mudando o foco de achar soluções racionais para caracterizar de que maneiras se desenvolvem as situações e construir uma teoria centrada no paradoxo entre a racionalidade e as emoções.

A base matemática da teoria do drama, que Howard chama de Teoria dos Jogos (apud BREDARIOL, 2001), poderia, segundo ele, ser aplicada tanto para



analisar confrontos como para apoiar processos de mediação. Nos jogos leves, a hipótese é de que as fases anteriores a um confronto envolvem dilemas comuns da teoria dos jogos. As emoções provocadas por esses dilemas conduzem tanto ao debate racional como ao comportamento irracional e às mudanças de posição dos jogadores. Para Howard (apud BREDARIOL, 2001), a essência desses dilemas é se constituírem em estratégias e preferências que enfraquecem conceitos de soluções que, ao contrário, poderiam ser atraentes. Os dilemas, aqui, são os mais conhecidos da Teoria dos Jogos, como o dilema do prisioneiro, o do jogo de moedas, o do covarde e o do pacifista<sup>20</sup>. De acordo com os dilemas dos personagens e com as posições que buscam assumir e baseado nos jogos leves, Howard (apud BREDARIOL, 2001) deduziu os teoremas da Teoria do Drama.

A partir da Teoria do Drama e seus teoremas, Howard (apud BREDARIOL, 2001) desenvolve o uso de uma ferramenta chamada Análise de Confrontos, na qual são reconhecidas fases nos processo de negociação entre interesses opostos.

No entanto, Howard (apud BREDARIOL, 2001) faz a advertência de que não existe um modelo geral de confrontos e que cada um deles tem que ser abordado de forma específica. Propõem um tipo de exercício prévio a qualquer negociação, um “banho de imersão” com o uso da metáfora do jogo de cartas, na qual os personagens fictícios são relacionados em conjunto com suas diferentes estratégias e opções de jogadas. Conforme o andamento do conflito, diversos dilemas aparecem ou se sucedem. O conjunto de mudanças é o principal objeto do interesse da Teoria do Drama. Destaca os dilemas de cooperação, confiança, intimidação, ameaça e posição como os mais importantes<sup>21</sup>. Para estes dilemas, são

---

<sup>20</sup> No dilema do jogo de moedas supõem-se dois jogadores, cada um colocando uma moeda sobre a mesa. Se as duas moedas derem cara, ganha um jogador, o da coluna. Se derem coroa, ganha o jogador da linha. No dilema do covarde, dois adolescentes dirigem automóveis, em direção contrária e, fatalmente, vão bater um contra o outro se, um dos motoristas não desviar. Mas, o que desvia é o covarde. Já no do pacifista, a situação mostra uma pessoa que assiste à agressão entre outras duas. Não pode intervir, para não usar violência contra o agressor, restando, como opções, assistir à cena, ou sair dela. Todos estes dilemas podem ser representados por matrizes.

<sup>21</sup> Cooperação – quando o personagem se sente tentado a desistir de sua própria posição porque ela contém concessões que não gostaria de honrar. Confiança – quando o personagem oposto é tentado a desistir de uma posição que coincide com a minha. Intimidação mútua – quando o personagem oposto prefere a posição de ameaça, ou seja, prefere a ameaça á minha posição atual. Indução – se outra posição, diferente daquela que o personagem está assumindo, é tão convincente quanto a de um futuro de ameaça. Muitas vezes, em casos de conflitos ambientais, recorrer à Justiça tem o mesmo sentido de inviabilizar um empreendimento por negativa de licença. Ameaça – quando o personagem não pode efetivamente cumprir sua ameaça. Posição – quando o personagem prefere uma posição diferente da sua própria.

exploradas opções de superação, com destaque para a mudança de posições e dilemas ao longo do confronto e o papel das emoções no processo de mudança.

f) Abordagem da Escolha Estratégica – SCA – Strategic Choice Approach.

A Abordagem da Escolha Estratégica, do inglês, Strategic Choice Approach – SCA, foi desenvolvida inicialmente no Tavistock Institute of Human Relation de Londres por equipes constituídas por cientistas sociais e profissionais da PO em projetos de assessoria a governos locais. Da origem focada em realidades locais e em equipes sociais em que os processos de tomada de decisões são estrategicamente articulados, ficou marcado o desenvolvimento e as aplicações posteriores deste método.

A Escolha Estratégica não é uma metodologia para resolução de conflitos, mas pode ser muito útil para este fim, na medida em que trabalha as relações entre as diversas decisões necessárias à resolução de problemas. O termo ‘estratégica’, do método, refere-se à conectividade das decisões entre si e não ao nível hierárquico das decisões que serão tomadas. Num primeiro momento, a SCA parece uma agressão ao planejamento tradicional, já que a Abordagem da Escolha Estratégica se define como um processo de aprendizado por meio de uma abordagem cíclica dos problemas (não linear), da valorização da subjetividade, do gerenciamento das incertezas e da seletividade (pôr de lado o que não seja realmente relevante e deixar para depois o que não seja urgente), enquanto no planejamento tradicional se busca a linearidade (uma coisa por vez é trabalhada), a objetividade, a certeza de trabalhar com fatos e a compreensividade. A abordagem cíclica visa a trilhar diversos modos de processo de tomada de decisão, conferindo forma aos problemas ou identificando áreas de decisão, projetando opções de solução, comparando opções e selecionando o que deve ser feito em um contexto de incerteza e pressão.

Segundo Hickling (apud BREDARIOL, 2001), a aplicação da Escolha Estratégica é crescente no planejamento de políticas ambientais porque no campo de políticas públicas se reflete, mais que em qualquer outro, a convergência de duas tendências significativas no campo da formulação de políticas: o aumento da complexidade dos assuntos e o crescente interesse por métodos cooperativos de trabalho. Assim, o método teve de ser aperfeiçoado para atender a três tipos de mudanças ocorridas no cenário político em que são planejados os projetos de amplo

alcance, a saber: número maior de participantes nos processos de planejamento, número maior de canais de comunicação e alongamento do prazo demandado pela produção de acordos entre os participantes.

Um programa de suporte para a aplicação do SCA, O STRAD 2<sup>22</sup>. Tem como premissas básicas, em ordem decrescente, o suporte a decisões, a modelagem de sistemas e o gerenciamento de incertezas, a aquisição de novas informações, o avanço gradual em direção a soluções, a elaboração de planos compreensivos e, por fim, o enriquecimento da comunicação entre decisores. Em outras palavras, o que se pretende ao máximo é: tomar decisões com base em informações existentes mesmo que seja possível buscar informações complementares, caso imprescindíveis, sob condições urgentes, pressionadas e incertas com as informações e recursos disponíveis, potencializar a capacidade do grupo de decisores, dando ênfase às relações entre as diferentes decisões que serão tomadas já que essas relações estabelecem o caráter estratégico do método, e resumir por meio de relatórios de compromissos, em cada etapa, o que naquele momento se conseguiu alcançar como conjunto de decisões desejadas.

Outros métodos de estruturação de problemas para apoiar o planejamento são descritos e têm suas aplicações apresentadas por Rosenhead (apud BREDARIOL, 2001).

Conforme o autor da tese pesquisada neste tópico, esta pré-seleção foi elaborada a partir de sua própria percepção de quais seriam os métodos mais apropriados ao contexto brasileiro – de país em desenvolvimento e de introdução destes métodos para pensar conflitos ambientais. As técnicas citadas acima são formas de estruturar os problemas de maneira que se possa visualizá-los em esquemas ou analogias que permitam compreender, da maneira mais ampla e completa possível, a situação e suas possíveis soluções. Como se viu, existem também diversos programas computacionais (softwares) desenvolvidos com esta finalidade. Além de ser aplicados na resolução de conflitos levados à apreciação dos CBHs, podem servir, também, estes métodos, nas negociações quando da elaboração dos planos de bacia e das discussões sobre temas de maior complexidade que venham a ser tratados no âmbito dos CBHs.

---

<sup>22</sup> Pode ser obtida versão demonstrativa gratuita deste programa no site [www.btinternet.com](http://www.btinternet.com). O livro *Planning Under Pressure – The Strategic Choice Approach* de John Friend e Allan Hickling também trata do assunto.

### 3.6 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE INTERESSE PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Embora os CBHs ainda não tenham personalidade jurídica definida, não é este o fato que vai se discutir aqui. O que parece claro é que os CBHs, pela Lei nº 9.433/97, passam a ser entes da administração pública. Como tais, faz-se necessário que em sua atuação sejam atendidos os princípios e as normas aplicáveis à atuação de órgãos desta natureza. Isto significa que os atos de um CBH têm caráter administrativo, e como tais devem pautar-se pelas normas e princípios inerentes ao Direito Administrativo. Por sua vez, o tribunal arbitral instaurado por um CBH - em cujo âmbito será realizado em primeira instância administrativa o processo de arbitragem dos conflitos de interesse pelo uso dos recursos hídricos - demanda que sejam estabelecidas normas procedimentais que permitam o desenvolvimento deste processo de arbitragem.

#### 3.6.1 Aspectos conceituais do processo administrativo

Segundo Di Pietro (2003), o processo administrativo é disciplinado atualmente pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal direta e indireta, e de acordo com seu artigo 1º, caput, “visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”.

Di Pietro (2003) afirma que esta lei respeitou as normas que se aplicam a processos específicos, aos quais a lei será aplicada apenas subsidiariamente (art. 9)<sup>23</sup>. Desta forma, as normas legais que regem o processo disciplinar, o processo de licitação ou o processo administrativo-tributário, por exemplo, prevalecem sobre as normas que a Lei nº 9.784/99 estabelece. Na verdade, esta lei introduz no direito positivo conceitos, regras e princípios já largamente referendados pela doutrina e pela jurisprudência.

---

<sup>23</sup> Art. 69. : Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

Conceituando processo, Cretella Jr. (2000, p. 728) diz: “processo é o todo; procedimento são as partes que integram esse todo”.

Conforme o Índice Fundamental do Direito (disponível em [www.dji.com.br](http://www.dji.com.br), consulta em 11.05.04):

Processo é a forma pela qual se faz atuar a lei na solução dos conflitos ou na declaração dos direitos. O processo é o instrumento da jurisdição. É o conjunto ordenado de atos processuais que visam à restauração da paz em cada caso concreto.

Cabe distinguir entre processo e procedimento. Este é a dinâmica do processo em ação, é a forma pela qual se desenvolve e se aplica o processo, constituindo-se no conjunto de atos que realizam a finalidade do processo propriamente dito. O procedimento é o rito pelo qual se desenvolve o processo, é a forma pela qual se desenrola o processo.

Da mesma maneira que, na investigação científica, ao se procurar a verdade, emprega-se, inevitavelmente, um método e, dentro deste, uma técnica, também o processo exige uma disposição metódica de atos jurisdicionais. Enquanto o método vem a ser o conjunto de etapas ordenadamente dispostas, tendo-se em vista uma finalidade, o cumprimento de tais etapas pode ensejar várias técnicas. As etapas do método podem ser cumpridas de várias formas, e cada uma destas consiste numa técnica. Pode-se afirmar, portanto, que o processo seria o método e o procedimento a técnica, vale dizer, a melhor maneira de se levar a cabo o disposto no processo.

Segundo Di Pietro (2003), processo, em sentido amplo, se apresenta como uma série de atos coordenados para a realização dos fins estatais. Numa primeira classificação, separa-os em três tipos, a saber: processo legislativo, pelo qual o Estado elabora a lei e, processos judiciais e administrativos, pelos quais o Estado aplica a lei. Em seguida, distingue estes dois últimos, salientando que o processo judicial se instaura sempre mediante provocação de uma das partes e que o processo administrativo pode ser instaurado mediante provocação ou por iniciativa da própria Administração. Neste último caso, a Administração passa a ser uma das partes interessadas no processo, não podendo, desta forma, proferir decisões com força de coisa julgada, já que ninguém pode ser juiz e parte ao mesmo tempo.

Ainda conforme Di Pietro (2003, p. 494), não se confunde processo com procedimento porque:

O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um julgamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo.

Medauar (2002) lembra que uma vez aceita a existência de processo no âmbito administrativo, surge uma controvérsia no tocante à sua denominação: seria processo ou procedimento? Para esta autora, uma das justificativas é que muitos administrativistas e tributaristas temem que se confunda com o processo jurisdicional. Entretanto, o acréscimo do qualificativo que identifica a função a que se refere – processo administrativo – revela que se trata de processo existente no âmbito da função administrativa. Outro fato é que no aspecto substancial, procedimento também se distingue de processo, porque significa a sucessão encadeada de atos e, processo, implica, além desta característica, vínculos jurídicos entre os sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes, faculdades, na relação processual e, que “processo implica, sobretudo, atuação dos sujeitos sob prisma contraditório” (MEDAUAR, 2002, p. 194).

Sobre decisão jurisdicional e decisão judicial, esclarece Meirelles (2002) ao afirmar que é equivocada a idéia de que a decisão jurisdicional ou ato de jurisdição é privativa do Judiciário. Todos os órgãos e poderes possuem e exercem jurisdição, dentro dos limites de suas competências institucionais, ao aplicar o Direito e decidirem controvérsias submetidas à sua apreciação. Do Poder Judiciário, é privativa a decisão judicial que, entretanto, é espécie do gênero jurisdicional, sendo que, esta última, por sua vez, abrange todas as decisões de controvérsias, tanto no âmbito do judiciário, como no do administrativo. Fiorini (apud MELLO, 2002, p. 432), ajuda a dirimir as dúvidas ao afirmar: “de há muito está superada a idéia de que as noções de processo e procedimento são próprias da órbita judicial”.

Neste momento, é relevante lembrar novamente o objetivo principal desta dissertação, que é o de propor um processo administrativo para a arbitragem de conflitos relacionados ao interesse pelo uso de recursos hídricos e seus respectivos procedimentos, a ser aplicado por um CBH em sua área de atuação. Assim, a proposta de processo arbitral, ou de arbitragem, a ser sugerida, configurar-se-á, entre outros aspectos, como o resultado de uma seqüência de atos encadeados, os procedimentos, que fazem parte de um processo ao fim do qual uma decisão do tipo sentença ou acordo será efetivado. Neste sentido, vale lembrar, remetendo-se aos conceitos já estabelecidos de arbitragem e mediação, que a prerrogativa inerente à

decisão no âmbito do CBH é de natureza arbitral. No entanto, como a solução de consenso entre as partes será sempre buscada em primeiro lugar, o ideal será obter resoluções do tipo acordo e não sentença arbitral.

### 3.6.2 Princípios do processo administrativo

Conforme Medauar (1993), regem o processo administrativo princípios que orientam sua compreensão como instituto jurídico, informando sua disciplina legal e direcionando-o à sua realização e ao cumprimento de suas finalidades.

Meirelles (2002) diz que a Lei Federal nº 9.784/99 contém diversas normas que representam o que se chama de princípios do processo administrativo e, sendo assim, devem ser aplicadas em qualquer processo e não apenas aos processos da alçada federal.

Vale lembrar que a Lei nº 9.433/97, no inciso V do artigo 1º - dos Fundamentos da PNRH -, estabelece a unidade administrativa de um CBH como sendo a bacia hidrográfica, caracterizando, desta forma, um nível, que não será um dos três tradicionais, federal, estadual ou municipal. Assim, a área de atuação de um CBH se dá no âmbito da sua respectiva bacia hidrográfica, a qual, por sua vez, constitui um espaço geográfico distinto daquele definido para os entes da federação. Por este motivo, aparece este nível diferenciado da administração pública que se aproxima de um nível regional, podendo-se, afirmar, assim, que a jurisdição de um CBH é a bacia hidrográfica sobre a qual tem competência legal para atuar. Tal afirmação não invalida a aplicação da Lei nº 9.784/99 neste nível, pois também aqui se está tratando de um processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos a ser desenvolvido no âmbito de uma determinada bacia hidrográfica, a jurisdição de um CBH, como visto, um ente da administração pública que deve pautar sua atuação com base nestes princípios.

Voltando ao assunto, existem, segundo Di Pietro (2003), alguns princípios comuns aos processos administrativos e judiciais. São os princípios da publicidade, da ampla defesa, do contraditório, do impulso oficial, da obediência à forma e aos procedimentos estabelecidos em lei. Existem também os próprios do direito administrativo, como o da oficialidade, o da gratuidade e o da atipicidade. A Lei nº

9.784/99, no artigo 2º, caput, cita os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Existem outros, ainda, que, mesmo não relacionados por esta lei, estão nela implícitos, como o da impessoalidade e o da participação do administrado no ato do processo. Entretanto, a maior parte dos princípios citados não são específicos da matéria processual, mas, sim, do Direito Administrativo.

Medauar (2002, p. 200) diz que a relação dos princípios do processo administrativo varia de acordo com o autor. Especificamente para o processo administrativo, a CF/88 “prevê o princípio do contraditório e da ampla defesa. Os demais decorrem de formulação doutrinária, jurisprudencial e legal”.

Segundo Mello (2002, p. 443), o ordenamento jurídico brasileiro permite que se identifiquem onze princípios obrigatórios, “com fundamento explícito ou implícito na Constituição”. Destes, oito são aplicáveis a todo e qualquer tipo de procedimento<sup>24</sup> e apenas três deixam de ser aplicáveis a determinadas espécies de procedimento. Estes onze são: i) o da audiência do interessado, ii) o da acessibilidade aos elementos do expediente, iii) o da ampla instrução probatória, iv) o da motivação, v) o da revisibilidade, vi) o da representação e assessoramento, vii) o da lealdade e da boa-fé, viii) o da verdade material, ix) o da oficialidade, x) o da gratuidade e xi) o do informalismo. Destes, os oito primeiros são aplicáveis a todo e qualquer tipo de procedimento. Os princípios da oficialidade e da gratuidade não se aplicam compulsoriamente aos chamados procedimentos ampliativos<sup>25</sup> de direito suscitados pelos interessados, e o do informalismo, que não se aplica aos procedimentos concorrenciais.

Por sua vez, Meirelles (2002, p. 654) afirma que nos Estados de Direito, o processo administrativo se sujeita a cinco princípios de “observância constante”, que

---

<sup>24</sup> Mello (2002) não faz diferenciação entre processo e procedimento. Sobre esta denominação correta, diz: “Sem embargo, cremos que a terminologia adequada para designar o objeto em causa é ‘processo’, sendo ‘procedimento’ a modalidade ritual de cada processo. É provável, ou ao menos muito possível, que a partir da lei federal, em sintonia com ela, comece a se disseminar no país a linguagem ‘processo’. Quanto a nós, tendo em vista que não há pacificação sobre este tópico e que em favor de uma milita a tradição (‘procedimento’) e em favor de outra a recente terminologia legal (‘processo’), daqui por diante usaremos indiferentemente uma ou outra” (MELLO, p. 430, 2002).

<sup>25</sup> No item seguinte serão tratadas as diversas modalidades ou espécies de processos administrativos.



são os princípios da legalidade objetiva, da oficialidade, do informalismo, da verdade material e da garantia da defesa.

Enquanto certos princípios têm em comum a concordância dos autores como específicos da matéria processual, outros já não a tem. Assim, serão tratados deste ponto em diante os princípios que foram considerados típicos do processo administrativo e que podem ter aplicação neste trabalho.

Isto posto, relacionam-se, a seguir, esses princípios, acompanhados dos esclarecimentos necessários para seu entendimento.

#### i) Princípio da publicidade

Di Pietro (2003) afirma que este princípio, atualmente previsto na CF/88, no artigo 37, *caput*<sup>26</sup>, aplica-se ao processo administrativo. É mais amplo do que aquele de acesso ao processo judicial. Qualquer pessoa pode exercê-lo, desde que seja no exercício do direito à informação, que tenha algum interesse atingido, ou atue em defesa de interesse coletivo ou geral. Para tal, deve-se demonstrar qual o interesse, individual ou coletivo, que o interessado pretende defender. Obviamente não pode ser exercido de forma abusiva, podendo prejudicar, desta forma, o andamento dos serviços públicos administrativos. Não se confunde com o direito de “vista”, garantido apenas às pessoas atingidas diretamente por atos da Administração. Pode ser restringido por razões de segurança da sociedade e do Estado, e também quando a defesa da intimidade ou do interesse social o exigirem.

#### ii) Princípio da oficialidade ou impulsão

Segundo Di Pietro (2003), este princípio também é mais amplo no processo administrativo do que no judicial. Assegura, em âmbito administrativo, a possibilidade de instauração do processo por iniciativa da própria Administração, e de impulsioná-lo, independentemente de provocação do administrado, tomando, para tal, todas as medidas necessárias à sua adequada instrução. Mesmo não prevista em lei, esta executoriedade é inerente à Administração Pública, já que é ela

---

<sup>26</sup> Art. 37, *caput*. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também ao seguinte.

mesma é obrigada a satisfazer o interesse público e, portanto, não pode depender de iniciativas particulares para atingir seus fins.

A Lei nº 9.784/99 prevê no artigo 5º<sup>27</sup> que o processo pode iniciar-se de ofício ou a pedido do interessado. O artigo 29<sup>28</sup> determina que as atividades de instrução, destinadas a verificar e comprovar dados necessários à tomada de decisão, se realizem de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejudicar o direito dos interessados de propor atuações probatórias. Permite, esta lei, que, nos processos administrativos que resultem em sanções, a revisão seja feita a pedido ou de ofício, caso surjam novos fatos ou circunstâncias que justifiquem a inadequação da pena aplicada, ficando ainda expressamente vedado que a sanção seja agravada. Mesmo fazendo referência à revisão de ofício apenas nos processos que resultem em sanção, fica clara esta possibilidade em relação a qualquer ato administrativo, caso seja reconhecida alguma inobservância da lei.

Este princípio autoriza também a Administração, o requerimento de diligências, a investigação de fatos, a solicitação de pareceres, laudos e informações, a revisão dos próprios atos e a prática de tudo que se fizer necessário à consecução do interesse público.

### iii) Princípio da verdade material

Conforme Medauar (2002), também é denominado verdade real, estando vinculado ao princípio da oficialidade. Significa que a Administração tem que tomar suas decisões embasada em fatos reais. Isto é, da forma como se apresentam na realidade e não na versão que é apresentada pelos sujeitos. Tem, assim, o direito e o dever de buscar para o expediente todos os dados, informações, documentos e tudo que se fizer necessário à matéria em questão.

---

<sup>27</sup> Art. 5º O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.

<sup>28</sup> Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

#### iv) Princípio da legalidade objetiva

Meirelles (2002, p. 654) comenta que este princípio exige que o processo administrativo seja instaurado sempre com base na lei e para preservá-la. “Todo processo administrativo há que embasar-se, portanto, numa norma legal específica para apresentar-se com legalidade objetiva, sob pena de invalidade”.

#### v) Princípio da obediência à forma e aos procedimentos

Sua aplicação no processo judicial é muito mais rígida do que no processo administrativo. Por este motivo, em se tratando de processo administrativo, costuma-se falar no princípio do informalismo. Este, por não estar sujeito a formas rígidas, é informal, alertando-se que não se está falando de ausência de forma. O processo administrativo é formal, deve ser escrito e conter toda a documentação do que ocorre em seu desenvolvimento.

Medauar (2002) o chama de princípio do formalismo moderado, argumentando que existem ritos e formas para todo procedimento e que informalismo dá a entender que não há ritos e formas no processo administrativo.

Di Pietro (2003) explica que o formalismo existirá apenas quando for necessário atender ao interesse público e proteger os direitos dos particulares. Nesta linha do informalismo, o artigo 22 da Lei nº 9.784/99 estabelece: os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, a não ser quando a lei expressamente exigir.

A este respeito, Falla (apud MELLO, 2002) lembra, oportunamente, que este princípio deve ser aplicado com “espírito de benignidade” e sempre em prol do administrado, de maneira que, por defeito de forma ou recursos mal-qualificados, não sejam rejeitados atos de defesa. Desta forma, o processo deve ser simples e sem excesso de formalismos, até porque a defesa pode ser feita pelo próprio administrado, que nem sempre tem familiaridade com os detalhes processuais.

#### vi) Princípio da gratuidade

Segundo Di Pietro (2003, p. 513):

A regra da gratuidade está agora expressa no artigo 2º, parágrafo único, inciso XI, da Lei nº 9.784, que proíbe ‘cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei’. A menos que haja leis específicas

exigindo cobrança de determinados atos, a regra é a da gratuidade dos atos processuais.

#### vii) Princípio da ampla defesa e do contraditório

De acordo com Di Pietro (2003, p. 501), a CF/88, no artigo 5º, inciso LV determina: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, como os meios e recursos a ela inerentes”. A Lei nº 9.784/99, no artigo 2º, caput, menciona, entre os princípios a que se sujeita a Administração Pública, os princípios da ampla defesa e do contraditório.

O princípio da ampla defesa, em qualquer tipo de processo que envolva casos de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre pessoas físicas e jurídicas, é aplicável. Isto decorre do citado artigo 5º, inciso LV, da CF/88, e também do artigo 2º, parágrafo único, inciso X, da Lei 9.784/99<sup>29</sup>.

Dinamarco (apud MELLO, 2002) afirma que, basicamente o contraditório significa a informação necessária e a possibilidade da reação. Tem também, este princípio, profunda ligação com o da ampla defesa e, por este motivo, alguns desdobramentos diretos do princípio do contraditório são elementos configuradores daquele. Os desdobramentos mais diretos do contraditório são o da a informação geral, o da ouvida dos sujeitos ou da audiência das partes, e o da motivação. Pelo primeiro, os sujeitos e a própria Administração devem ter conhecimento adequado dos fatos que fazem parte da base do processo e de todos os documentos, provas e dados levantados durante o processo. O segundo apresenta, em essência, a possibilidade de a outra parte manifestar seu ponto de vista sobre fatos, documentos, interpretações e argumentos apresentados pela outra parte. O terceiro, o da motivação, permite reforçar a transparência administrativa, o respeito à legalidade, e facilita o controle da tomada de decisões. É a fórmula de se verificar se a autoridade administrativa, efetivamente, teve ciência das manifestações e as avaliou.

---

<sup>29</sup> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio.

#### viii) Princípio da atipicidade

Diferentemente do direito penal, no qual a tipicidade é um dos princípios fundamentais em função do postulado que afirma que não há crime sem lei que o preveja, no direito administrativo prevalece a atipicidade. Devido ao fato de que são muito poucas as infrações previstas na lei, a maioria delas se sujeita à discricionariedade administrativa perante cada caso. Por este motivo, na punição administrativa, a razão do ato pela autoridade julgadora é de fundamental importância, já que é desta forma que será demonstrado o acerto no enquadramento da falta e a medida correta da penalidade.

#### ix) Princípio da pluralidade de instâncias

Emana do poder de autotutela de que a Administração Pública dispõe. Permite rever seus próprios atos, quando ilegais, inconvenientes e inoportunos. Em nível federal, esse direito está limitado, conforme o artigo 57 da Lei nº 9.784/99, “a três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa”.

Quanto a este princípio, existem algumas diferenças entre o processo civil e o administrativo. Neste, é possível a alegação em instância superior do que não foi questionado de início, o reexame da matéria de fato e a produção de novas provas. Deve-se lembrar que não há esta possibilidade de pluralidade de instâncias quando a decisão partiu de autoridade máxima, cabendo, neste caso, pedido de reconsideração. Em não havendo atendimento deste pedido, resta buscar a via judicial.

#### x) Princípio da economia processual

A idéia de que o processo é instrumento para aplicação da lei deve estar sempre presente. Assim sendo, as exigências a ele relativas têm que ser adequadas e proporcionais ao fim que se quer alcançar. Por isto, formalismos excessivos, não essenciais à legalidade do procedimento, e que onerem inutilmente a Administração Pública, têm que ser evitados.

Deste princípio deriva outro, o do aproveitamento dos atos processuais, que aceita o saneamento do processo em se tratando de nulidade sanável, não gerando, sua inobservância, prejuízos ao Administrado ou à Administração. Em nível federal, a Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos

servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, determina, no artigo 169, § 1º: “o julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo”.

#### xi) Princípio da participação popular

Di Pietro (2003, p. 505) afirma que este princípio, na gestão e na tutela da Administração Pública, está ligado à idéia de Estado Democrático de Direito. Consta no Preâmbulo da CF/88, é proclamado no artigo 1º e reafirmado no parágrafo único: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Também pode ser identificado o princípio da participação popular em normas de diversos setores da Administração Pública, especialmente no que se refere à ordem social. Trata-se, neste caso, de modalidades de participação na gestão. Podem ser mencionadas também formas de participação em instrumentos de controle como a ação popular (ver item sobre mecanismos judiciais de resolução de conflitos ambientais).

É oportuno lembrar os CBHs, como modalidade de participação na gestão. Com a presença da sociedade civil organizada prevista na estrutura administrativa do Poder Público, tipifica a gestão descentralizada e participativa materializando os princípios da descentralização e da participação.

Como diz Di Pietro (2003, p. 506), “Todos esses exemplos servem para demonstrar a presença do administrado na Administração Pública, dentro de um objetivo maior de descentralizar as formas de sua atuação e de ampliar os instrumentos de controle”.

### 3.6.3 Fases do processo administrativo

Segundo Meirelles (2002, p. 654), os processos administrativos “desenvolvem-se por fases autônomas e diversificam-se em modalidades adequadas à consecução de seus objetivos”.

A seguir serão comentadas as fases que cada autor pesquisado define.

Para Mello (2002), no procedimento administrativo – este autor não diferencia processo de procedimento – são reconhecíveis diferentes fases. Cita

Virga (apud MELLO, 2002), segundo o qual podem ser identificadas as seguintes: i) fase de iniciativa ou propulsória. Nela acontece o impulso deflagrador do procedimento que pode ter origem do administrado ou da Administração; ii) fase instrutória. Devem ser colhidos os elementos que subsidiarão a Administração em sua decisão e ouvido quem deverá ser alcançado pela medida; iii) fase dispositiva. Quando a Administração decide; iv) fase controladora ou integrativa. Quando autoridades outras verificam se as várias fases foram percorridas e se a decisão será confirmada ou não; e v) fase de comunicação. Transmite-se a conclusão e as providências a serem tomadas.

Medauar (2002) afirma que o rol e a denominação das fases é variável com a doutrina e considera três fases no processo administrativo: a fase introdutória ou inicial, a fase preparatória e a decisória. A primeira é integrada pelos atos que desencadeiam o procedimento. Na segunda são colhidos todos os elementos para a tomada de decisão, inclusive alegações escritas com caráter de defesa. A terceira compreende os elementos demandados pela eficácia da decisão, como a notificação, a publicação e, quando necessário, a homologação ou aprovação.

Já segundo Cretella Jr. (2000), o processo administrativo consta cinco fases, que são as seguintes: i) fase de citação, quando o indiciado é convidado (ou convocado) para responder sobre as acusações que são feitas; ii) fase de instrução ou inquérito, momento em que devem ser reunidos os elementos, indiciatários ou probatórios da falta e do responsável; iii) fase de defesa, em que o indiciado reúne a seu favor um conjunto de argumentos, reforçando-os com documentos e testemunhas; iv) fase de relatório, em que é composta a peça do processo que relata pormenorizadamente os fatos a partir do começo e conclui pela inocência ou responsabilidade do acusado; e v) fase de julgamento, que conclui o processo com uma sentença de condenação ou de absolvição do acusado.

Finalmente, Meirelles (2002) cita as fases de: i) instauração - apresentação e descrição documental dos fatos e indicação do direito que permitem o processo; ii) instrução - elucidação dos fatos com a produção de provas por parte da acusação; iii) defesa - abarcando, entre outros aspectos, o conhecimento da acusação, a vista dos autos, a oportunidade de oferecer contestação às provas e o depoimento de testemunhas; iv) relatório - resumo do que foi apurado e proposta de decisão para apreciação da autoridade julgadora; e v) julgamento - decisão da autoridade julgadora que pode, inclusive, desprezar as conclusões do relatório. Esta fase, por

estar vinculada ao devido procedimento legal, é fundamental que seja feita com base na acusação, na defesa e na prova.

Parece que as diferenças são de denominação e não com relação às fases propriamente ditas. Alguns autores subdividem também certas fases do processo expondo detalhes, isto é, pormenores que caracterizam “subfases” ou determinados procedimentos nelas contidos. Tal se constata a partir da noção que cada autor tem, a respeito das fases que julga relevantes e do conceito que estabelece para cada uma. São distinções de nomenclatura, sendo que os aspectos conceituais são praticamente os mesmos quando se trata de fases aqui julgadas similares. Entretanto, alguns autores citam fases que não arroladas por outros. Diante disto, definir-se-ão, no próximo capítulo, como fases do processo administrativo de arbitragem de conflitos relacionados ao uso de recursos hídricos, as consideradas pertinentes a este processo. No momento, e a título de esclarecimento, pode-se vislumbrar uma tentativa de reunir as diferentes denominações de acordo com as características definidas por cada autor, agrupando-as pelas semelhanças conceituais. Visa-se a estabelecer um padrão convergente com relação à terminologia e facilitar o entendimento do tema. Algumas fases se repetirão porque, como comentado, certos autores resumem o processo em um número menor de fases, incluindo numa mesma fase etapas que outros mencionam como sendo fases distintas. Estas fases, conforme as colocações feitas, são expostas agora, na Tabela 06.

**Tabela 06** – Fases do processo administrativo

Fases	Autores				
	Mello (2002)	Medauar (2002)	Cretella Jr. (2000)	Meirelles (2002)	Di Pietro (2003)
1	Iniciativa ou Propulsória	Introdutória ou Inicial	Citação	Instauração	Instauração
2	Instrutória	Preparatória	Instrução ou Inquérito	Instrução	Instrução
3	Instrutória	Preparatória	Defesa	Defesa	Instrução
4	Dispositiva	Preparatória	Relatório	Relatório	Instrução
5	Controladora	Decisória	Julgamento	Julgamento	Decisão
6	Comunicação	Decisória	Julgamento	Julgamento	Decisão

**Fonte:** Elaboração própria.



Buscando resumir e esclarecer o assunto relacionado às fases do processo administrativo, cita-se Di Pietro (2003, p. 506):

É evidente, contudo, que todos os processos que envolvem solução de controvérsia ou que resultem em alguma decisão por parte da Administração compreendem, pelo menos, três fases: instauração, instrução e decisão. A Lei nº 9.784, de 29-1-99, que estabelece normas sobre processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, sem estabelecer qualquer procedimento a ser rigorosamente seguido nos processos administrativos em geral, estabelece normas pertinentes àquelas três fases (grifo da autora).

Como já se disse, quando se tratar da proposta de processo administrativo a ser elaborada no capítulo seguinte, estas três fases serão consideradas como as principais. A inclusão de “subfases” dentro das fases “principais” dar-se-á em função da avaliação da importância e da necessidade desta subdivisão, visando principalmente à proteção dos direitos das partes interessadas e à perfeita consecução dos objetivos do processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos.

#### 3.6.4 Espécies de processos administrativos

Meirelles (2002) diz que processo administrativo é o gênero que se divide em diversas espécies que evoluem em fases independentes e variam (de espécie) em função da consecução de seus objetivos. Divide-o em quatro modalidades, a saber: processo administrativo de expediente, processo administrativo de outorga, processo administrativo de controle e processo administrativo punitivo. Vale lembrar que os termos modalidade, espécie e tipo serão aqui considerados equivalentes, isto é, com o mesmo significado em relação às diferentes classificações em que se subdividem os processos administrativos.

A respeito da diferenciação entre procedimentos administrativos e simples expedientes internos, diz Meirelles (2002, p. 652):

Entretanto, como na prática administrativa, toda atuação interna recebe a denominação de “processo”, tenha ou não natureza jurisdicional, impõe-se distinguir os processos administrativos propriamente ditos, ou seja, aqueles que encerram um litígio entre a Administração e o administrado ou servidor, dos impropriamente ditos, isto é, dos simples expedientes que tramitam pelos órgãos administrativos, sem qualquer controvérsia entre os interessados.

Os processos administrativos de expediente não têm procedimento próprio nem rito sacramental [...], não geram nem alteram, nem suprimem direitos dos administrados, da Administração ou de seus servidores [...] e sua tramitação é informal e irrelevante para a solução final.

Meirelles (2002) afirma que processo administrativo de outorga é aquele no qual se pleiteia qualquer direito ou situação individual, tendo por isso procedimentos especiais. Somente cabe contraditório, quando houver questionamento de terceiros ou da própria Administração. São exemplos os processos de licenciamento de edificação, de registro de marcas e patentes e de pesquisa e lavra de jazida. Processo administrativo de controle é aquele no qual a Administração faz verificações e declara situação, direito ou conduta e, caso identificada alguma irregularidade, cabe defesa ao interessado. São exemplos desta modalidade os de prestação de contas perante órgãos públicos, os de lançamento tributário e os de conduta fiscal. Processo punitivo, por sua vez, é todo aquele que a Administração promove para impor penas por motivo de infração da lei, regra ou contrato, devendo ser necessariamente contraditório. É processo punitivo todo e qualquer ato que objetive punir o administrado, o servidor ou quem eventualmente estiver ligado à Administração.

Cretella Jr. (2000) agrupa alguns tipos de processo administrativo. Quanto ao raio de ação: internos ou externos. São internos se regulam atuações e formalidades que a Administração cumpre para atingir fins administrativos sem a intervenção de particulares ou administrados, e externos se há a presença, neles, de sujeitos estranhos à Administração. Quanto ao objeto: disciplinar ou criminal. Apenas os processos internos se subdividem em disciplinares e criminais. Os primeiros são aqueles que por falta grave do servidor, a Administração é forçada a aplicar-lhe penas disciplinares, podendo até culminar com a demissão. Os criminais são aqueles nos quais o servidor comete crime contra a Administração previsto no Código Penal e, neste caso, após a instauração do processo administrativo criminal deve também ser aberto inquérito policial. Quanto ao desfecho: condenatório ou absolutório. Se concluir pela culpa do indiciado é condenatório, caso contrário, é absolutório, ou seja, o indiciado é absolvido. Quanto à forma: integral ou sumário. O primeiro tipo inclui todos processos desenvolvidos de forma completa, ou seja, desde o instante inicial até chegar ao fim, substanciado na fase conclusiva. O segundo, também chamado sindicância, verifica-se “especialmente quando não estiver individuada a irregularidade ou não for apontado o autor”. Quanto à

juricidade: contencioso ou gracioso. Como contencioso entende-se a atividade jurídica processante da Administração, isto é aquela que envolve o direito dos administrados. Gracioso, por sua vez, são as operações administrativas que envolvem interesse e não direito. A Tabela 07 busca organizar os conceitos definidos pelos autores pesquisados.

**Tabela 07** - Espécies de processos administrativos

AUTORES	PROCESSOS ADMINISTRATIVOS (PA)
<b>Mello (2002)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PA interno = processo de expediente (Meirelles, 2002)</li> <li>- PA externo = ampliativos restritivos</li> </ul> <p><b>PA Ampliativos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quanto ao sujeito que suscita o PA: de iniciativa do próprio interessado de iniciativa da administração</li> <li>- Quanto a caráter competitivo: concorrencial simples ou não-concorrencial</li> </ul> <p><b>PA Restritivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Meramente restritivos ou ablativos</li> <li>- Sancionadoras</li> </ul>
<b>Medauar (2002)</b>	<p>PA onde há controvérsias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PA de gestão = PA concorrencial (Mello, 2002);</li> <li>- PA de outorga = PA de outorga (Meirelles, 2002);</li> <li>- PA de verificação ou determinação = PA de controle ou declaração de Meirelles (2002);</li> <li>- PA de revisão</li> </ul> <p>PA onde há acusado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PA sancionadores ou punitivos = internos e externos (diferentes de Cretella, Di Pietro e Mello)</li> </ul>
<b>Cretella Jr. (2000)</b>	<p>Critérios Gerais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quanto ao raio de ação: externo interno</li> <li>- Quanto ao objeto: disciplinar criminal</li> <li>- Quanto à juricidade: contencioso – atividade jurídica processante de administração gracioso</li> <li>- Quanto ao desfecho: condenatório absolutório</li> <li>- Quanto à forma: sumária integral</li> </ul>
<b>Meirelles (2002)</b>	<p>PA próprios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PA de expediente;</li> <li>- PA de outorga;</li> <li>- PA de controle;</li> <li>- PA punitivo, igual ao restritivo de Mello (2002)</li> </ul> <p>Há litígio entre a Administração e o administrado ou servidor.</p>
<b>Di Pietro (2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contencioso: não é previsto na CF/88, artigo 5º, XXXV;</li> <li>- PA no Brasil é gracioso;</li> </ul> <p>Tem duas modalidades, parte da idéia de que são provocados por iniciativa da Administração.</p> <p>PA interno: PA técnico, na fase decisória; PA externo: PA jurídico, na fase executória.</p>

Fonte: Elaboração Própria

Di Pietro (2003, p. 495) afirma que no processo gracioso os órgãos da Administração têm o encargo de fazer cumprir a lei visando a atingir os objetivos do Estado que são a ela confiados e, que nem sempre têm decisão sobre pretensões de particulares. Com relação ao processo contencioso, comenta que a CF/88 não o prevê e no artigo 5º, inciso XXXV estabelece: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito” e, portanto, quando se fala de processo administrativo, fala-se de processo gracioso. Passam a existir, então, duas outras modalidades incluídas nesta última, o processo administrativo gracioso, que são os processos administrativos técnicos e os jurídicos. Estes dois processos se dariam em duas fases distintas. O primeiro, na fase decisória, de caráter interno, “é uma fase de escolha de meios [...] como a que ocorre com os estudos que antecedem a realização de uma obra pública”. O segundo, na fase executória, de caráter externo, põe a Administração frente aos administrados, exigindo adaptação.

Existe, assim, no processo administrativo, o gênero e suas diversas espécies. Como visto são diversos tipos, cada qual com suas peculiaridades conforme sua finalidade. As diversas definições acima comentadas têm relação direta. De maneira similar com o que ocorre com as fases do processo administrativo, acontece com suas modalidades. Os autores têm abordagens próprias sobre as diversas modalidades de processo e verifica-se que elas têm uma inter-relação. Uma determinada classificação pode englobar outras, que, na verdade, são subdivisões daquela inicial as quais vão reduzindo a especificidade de cada tipo de processo até se obter certo padrão, que estabelece precisamente de que processo se está tratando. Neste ponto, quando é definido o tipo do processo, é que se aplicam os princípios diretamente pertinentes àquela espécie e, em consequência, quais serão os procedimentos a ser adotados.

Julgando ter alcançado os objetivos estabelecidos para este capítulo, conclui-se que a própria existência humana está ligada à ocorrência de disputas das mais diversas naturezas e escalas de grandeza. Desde o surgimento da nossa espécie aos dias atuais, constata-se que esta associação entre o desenvolvimento das sociedades e o surgimento de conflitos há uma relação direta, ou seja, onde houver seres humanos existirão conflitos. A resolução destes conflitos, por sua vez, depende, dentre muitos outros fatores, do equilíbrio de poder e da real necessidade dos envolvidos em relação ao objeto da disputa. Como não poderia ser diferente, o

mesmo se dá com os conflitos pelo uso de recursos hídricos e com a eficácia de sua resolução.

O estágio de evolução das sociedades vincula-se ao grau de articulação dos grupos que a compõem e à capacidade de harmonizar as demandas provenientes desta articulação. É, em última instância, a qualidade da negociação dos interesses destes grupos que pacifica ou potencializa conflitos. Seja qual for a natureza de um conflito, o ideal é que se evite sua ocorrência através de discussões anteriores a qualquer ação que se suspeite vá causar impactos negativos em prováveis atingidos. Neste sentido, há muito mais benefícios do que custos em agir desta forma.

No Brasil, existem mecanismos judiciais eficazes para a resolução dos conflitos ambientais no sentido do controle, da proteção e da gestão do meio ambiente, bem como no sentido da elaboração de políticas públicas voltadas para este tema. Realmente, o Brasil está bem servido em termos de legislação, o que falta é a participação da sociedade. Participação, que, por sua vez, demanda, necessariamente, um povo educado num sentido amplo no qual esta educação se reflita em interesse e vontade de atuar, de pôr em prática os direitos garantidos por lei. Cabe, neste momento, constatar a existência destes mecanismos e assegurar que estão disponíveis a todos os cidadãos brasileiros interessados.

Também existem mecanismos extra-judiciais de resolução de conflitos ambientais, ou seja, fora do âmbito do Poder Judiciário. Um deles, objeto deste trabalho é a arbitragem. Também existem instituições que mediam e arbitram estes conflitos, utilizando algum tipo de método ou adaptando estes métodos à sua prática e, assim, criando seus próprios mecanismos. Deve-se ressaltar que a resolução de conflitos no âmbito dos CBHs está sendo considerada um mecanismo extra-judicial. Neste ponto, cabe aprofundar a compreensão da natureza deste mecanismo, se judicial ou extra-judicial. Não parece ser esta, uma discussão fundamental, mas de cunho bastante interessante no sentido de preencher uma das diversas lacunas resultantes desta proposta de processo administrativo de arbitragem. Algumas destas lacunas, aqui identificadas, giram em torno do problema da água. Ou seja, se a água é um bem disponível para a aplicação do processo de arbitragem que ora se propõe. Sobre este aspecto, há que esclarecer que não se está arbitrando a disponibilidade do bem, mas o direito ao seu uso.

Após concluir, no Capítulo 2, pela viabilidade de os CBHs poderem desenvolver a arbitragem prevista na Lei nº 9.433/97, buscou-se analisar a Lei nº 9.307/96 para recolher subsídios para a proposta de processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos. O que se obteve de mais importante como resultado desta análise, foi uma série de recursos na forma de procedimentos passíveis de utilização, além de entender melhor o que vem a ser o processo arbitral. Entretanto, ao abordar os aspectos históricos e conceituais da arbitragem, percebe-se que o resultado de seu exercício – a sentença - é estabelecido por um árbitro que define por seu livre convencimento a decisão a ser cumprida.

Perseguindo elementos para um processo de resolução de conflitos menos traumático, isto é, negociado, para obter um acordo que resultasse de combinações sugeridas pelas partes envolvidas, foi-se em busca dos aspectos conceituais da mediação, da conciliação e da negociação. Ficou estabelecido, como também o é pela Lei nº 9.307/96, que, antes de iniciar o processo de arbitragem, se deve obrigatoriamente passar por uma primeira tentativa de mediação do conflito.

Constatou-se, também, que existem métodos de diversas naturezas para auxiliar tanto no processo de negociação como na compreensão dos problemas e na proposição de soluções e/ou caminhos a serem tomados. São resultados de pesquisas institucionais e acadêmicas e de experiências práticas desenvolvidas a partir de processos de negociação de conflitos ambientais que, integrando recursos de áreas do conhecimento como a comunicação, a modelagem matemática, a psicologia e a informática, fornecem meios eficazes de apoio às decisões. Foram reunidos, então, alguns destes métodos, com o objetivo de sugerir sua aplicação na mediação ou na arbitragem de possíveis conflitos que venham a ser levados a um CBH e, também, durante as negociações realizadas pelos CBHs, principalmente as de maior complexidade como, por exemplo, os debates em torno da elaboração dos planos de bacia.

Finalmente, para permitir o pleno desenvolvimento do processo de arbitragem em estudo, abordou-se o tema processo administrativo que surgiu da necessidade - em função do objetivo principal deste trabalho – de um embasamento conceitual e teórico mínimo para satisfazer a proposta de processo de arbitragem que se pretende implantar. Sobre este assunto, constatou-se uma variedade de opiniões que, no entanto, tem um grau de convergência relativamente significativo.

Os temas estudados neste capítulo permitiram reunir informações suficientes para robustecer, junto aos estudos desenvolvidos no capítulo anterior, a proposta de processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos a ser desenvolvido pelos CBHs. Por fim, em consequência da análise da Lei nº 9.307/96, surgiu, naturalmente, um esboço do ponto de partida de estudos para a regulamentação da arbitragem de conflitos pelo uso da água por CBHs.

## 4 RESULTADOS FINAIS

Com base nos fatos constatados após o estudo do capítulo 02 e nas informações colhidas no capítulo 03, é apresentada a proposta de processo administrativo de arbitragem a ser utilizada pelos CBHs. Além desta proposta, em função da análise dos aspectos processuais da Lei nº 9.307/96, surgiu naturalmente um esboço do que pode ser tratado como o ponto de partida de estudos para a regulamentação da arbitragem de conflitos pelo uso da água por CBHs. Cuidou-se neste esboço de retirar toda e qualquer referência ao caráter comercial desta lei, aproveitando-se apenas seus aspectos processuais.

Sobre a proposta de processo administrativo de arbitragem, três aspectos de destacada relevância devem ser citados:

1) Quanto à base legal e aos critérios a serem considerados para as decisões. A sentença arbitral, resultado do processo de arbitragem proposto, demanda uma base técnica e legal para que os árbitros possam decidir.

Com relação à base legal, não parece haver dúvidas, pois a prerrogativa legal atribuída aos CBHs para arbitrar conflitos é suficiente para que estes órgãos exerçam esta competência. Os subsídios relativos a formação deste processo de arbitragem pelos CBHs, isto é, os procedimentos (forma e modo como este processo flui no âmbito da arbitragem), também estão disponíveis na Lei nº 9.307/96 e na Lei nº 9.784/98 e os princípios referentes ao bem em questão podem ser identificados na Lei nº 9.433/97.

Da base técnica, isto é, dos parâmetros que orientarão a tomada de decisões, é justamente neste ponto que se insere importante questão relativa à possibilidade de independência, ou não, da arbitragem em face da implantação efetiva dos instrumentos da PNRH. Esta ligação entre os instrumentos e a arbitragem caracteriza-se principalmente pela necessidade desta base técnica e legal para as discussões e conclusões deste processo de arbitragem, principalmente em casos mais complexos. Se existe o plano da bacia, aspectos relativos à disponibilidade hídrica já foram acordados no âmbito do CBH quando da elaboração deste plano bem como os corpos d'água estão enquadrados em classes de uso.



Como se viu, os planos definem as diretrizes que visam fundamentar e orientar a implementação das políticas de recursos hídricos e de seu gerenciamento. Devem constar dos planos todo o inventário de demandas, estudos de disponibilidade e os levantamentos hidrológicos, ou seja, praticamente tudo que se precisa saber para qualquer tomada de decisão. Devem apresentar os cenários necessários para que os comitês naquelas bacias possam decidir o que pretendem e qual o cenário a ser alcançado a curto, a médio e longo prazos. Da mesma forma, os CBHs, quando arbitrarem conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos, se valerão destes planos para decidir sobre os conflitos levados à sua apreciação. No plano de bacia, os árbitros encontram os dados e as informações de caráter técnico e científico necessárias para avaliar e decidir. Envolve o plano de bacia, por exemplo, balanços entre disponibilidades e demandas futuras de recursos hídricos, em quantidade e qualidade, identificando potenciais conflitos.

Por sua vez, o enquadramento dos corpos d'água, mais que uma simples classificação, é um instrumento de planejamento. As metas de qualidade de água definidas no Plano de Bacia devem buscar a melhoria do nível de qualidade do curso d'água levando em conta as prioridades para seu uso. Em outras palavras, as sentenças tomarão como referência ao arbitrar conflitos, o que estabelecem estes instrumentos, pois as informações neles contidas, fornecem um referencial seguro para a tomada de decisões pelos árbitros. Nota-se que, devido à natureza desta arbitragem, ela é mais uma ferramenta, ou instrumento, de gestão e, sendo assim, deve estar em sintonia com os demais instrumentos.

Embora realmente o ideal seja ter estes instrumentos implantados, caso não estejam, existem pontos de apoio que podem e devem ser usados caso se queira iniciar esta prática da arbitragem. Trata-se do enquadramento dos corpos d'água, que já existe na maioria dos Estados Brasileiros. No Estado de Santa Catarina, por exemplo, este enquadramento está previsto na forma da Portaria 24/79. Ali existem parâmetros técnicos que podem orientar o decisor em seu trabalho.

Independentemente da vinculação com os demais instrumentos de gestão, aparentemente é viável, e até recomendável que se inicie a arbitragem, pois o exercício desta competência contribui para reforçar o caráter de instância decisória deste órgão. Em Santa Catarina, como se disse, existe a Portaria nº 24/1979 que enquadra os cursos d'água do estado com base na classificação estabelecida pela Portaria GM nº 0013, de 15.01.76, do Ministério do Interior. Cabe dizer que o

enquadramento da Portaria 24/79 foi elaborado pelo governo estadual. Trata de todo estado e não de cada bacia hidrográfica particularmente, como prevê a Lei nº 9.433/97 quando aborda a implementação dos instrumentos da PNRH. Cada CBH deve verificar se, no estado onde se situa, há estes documentos técnicos que forneçam as informações necessárias à prática da arbitragem. Também podem ser utilizados termos de ajuste de conduta, licenças ambientais e informações constantes de estudos de impactos ambientais, além de outros estudos que porventura possam subsidiar a tomada de decisões.

2) Quanto à atuação dos árbitros. Como devem agir, quais princípios devem seguir, com base em quais documentos serão proferidas suas decisões são pontos que devem ser respondidos.

Sugere-se que cada CBH tenha seu Regimento Interno de Arbitragem. Nele se encontrarão, dentre outras normas, o modo como serão selecionados e como será mantido o quadro de árbitros do CBH, o tratamento dado à cobrança pelos serviços de arbitragem e um código de ética para a atuação dos árbitros. No site do Conselho Nacional das Entidades de Mediação e Arbitragem – CONIMA – encontra-se um código de ética para mediadores, um código de ética para árbitros e regulamentos modelos para a mediação e para a arbitragem que fornecem informações bastante proveitosas e que podem ser aplicadas pelos CBHs. Embora pareça claro, vale dizer que a consideração dos princípios referentes a PNRH (Lei nº 9.433/97), ao processo administrativo (Lei nº 9.784/98), ao processo de arbitragem (Lei nº 9.307/96) e à atuação da administração pública (caput do art. 37 da CF/88), são de observância imprescindível quando da tomada de decisão em qualquer processo de arbitragem no âmbito de um CBH.

3) Quanto à cobrança pelos serviços de arbitragem prestados pelos CBHs. Devido ao fato de que poderão ser levados à sua apreciação lides envolvendo cidadãos de poucos recursos, ou até mesmo, entre partes com diferenças sócio-econômicas que desfavoreçam a parte menos privilegiada, podem ocorrer graves desequilíbrios de poder. Deve ser tratada no Regimento Interno de Arbitragem de cada CBH. Como sugestão para o pagamento das despesas do processo arbitral, pode se definir critérios de avaliação sócio-econômica para situações onde possam ocorrer desequilíbrios e para casos envolvendo os chamados usos insignificantes.

Quando implantada a cobrança pelo uso de recursos hídricos, pode ser um serviço disponível à população da bacia, se incluído como despesa de custeio administrativo conforme o artigo 22, inciso II, parágrafo 1º da Lei nº 9.433/97. No entanto, deve se atentar para casos de maior complexidade os quais naturalmente envolvem custos mais elevados.

#### 4.1 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS - PARH

A seguir é apresentada a proposta de processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos a ser desenvolvido no âmbito de um CBH. Convencionou-se denominar a proposta de PARH, utilizando as iniciais de processo, arbitragem e recursos hídricos. Buscou-se com este título também uma abreviatura que evoque a idéia de participação, parceria e colaboração.

Quando dos comentários sobre as fases do processo administrativo, foi considerado o estabelecimento de três fases, a de instauração, a de instrução e a de decisão. Esta adoção se dá no sentido de simplificar e adequar este processo aos fins a que se prestará. Tal se deve ao fato de que quando abordam o tema processo administrativo, os autores pesquisados o fazem de forma geral, isto é, definem conceitos para o gênero processo administrativo e não para cada tipo específico de processo bem como o fazem com relação à suas espécies e fases.

Existe assim, o gênero processo administrativo, suas diversas espécies e fases. A proposta de processo administrativo da qual está se tratando, ao menos a título de classificação, pode ser chamada de processo administrativo de arbitragem, espécie do gênero processo administrativo.

Então, como se trata aqui de um gênero específico, enumeram-se quatro etapas específicas do PARH. Sendo a primeira, quando ainda não foi instaurado o processo de arbitragem, chamada de fase de mediação. É realizado nesta primeira fase, um procedimento de mediação onde se busca o acordo de forma consensual, isto é, ainda não está em ação a figura do árbitro e suas prerrogativas, mas a figura do mediador, um terceiro neutro e imparcial sem poderes de decisão. Assim anteriormente às três fases específicas do processo de arbitragem, haverá uma fase

na qual se dá um procedimento de mediação. As outras três fases do PARH são: i) instauração; ii) instrução e; iii) decisão. A figura 06 foi elaborada para explicitar os procedimentos gerais a serem adotados, o fluxo de andamento do processo e, para permitir o detalhamento de aspectos considerados relevantes.

#### 4.1.1 Mediação – Fase 01

1) Reclamação. É o momento no qual o reclamante comunica ao CBH o fato.

2) Após a reclamação, feita pelo reclamante, que será chamado Parte A, a Secretaria Executiva do CBH passa a Diretoria do CBH, que analisará o pedido. Se considerado procedente é deferido o pedido. Caso indeferido, o pedido é arquivado pela Secretaria Executiva do CBH e a Parte A, recebe cópia do documento com a decisão de indeferimento.

3) Se deferido o pedido, o reclamado, que será chamado Parte B, é convocado pela Parte A por qualquer meio de comunicação desde que seja comprovado o recebimento desta comunicação. Junto desta comunicação, que será feita pela Parte A, seguirá cópia de documento com o registro da reclamação mostrando que o fato foi comunicado ao CBH. Tal documento será fornecido pelo CBH à Parte A.

4) Em não comparecendo uma das partes extingue-se o procedimento. Comparecendo as Partes A e B e com interesse e concordância de ambas, dá-se seguimento ao procedimento de mediação. Busca-se o acordo mediado que deve ser obtido por livre vontade das partes atuando o mediador como um facilitador do processo sem poder de decisão sobre a questão.

5) Havendo acordo, será este redigido pelo mediador e lido e assinado pelas partes, incluindo todos os termos acordados, o documento com o acordo será juntado ao material referente ao caso e arquivado pela Secretaria Executiva do CBH dando fim ao PARH nesta fase de mediação.

6) Caso não haja acordo e as partes tenham interesse em prosseguir com o processo no âmbito do CBH, devem solicitar ao mediador que instaure o PARH.

Antes de se iniciar os comentários sobre as fases do PARH, há que se ressaltar alguns aspectos considerados relevantes. 1) A qualquer instante é possível o acordo; 2) O prazo total máximo sugerido, do início do PARH (quando é firmado o compromisso arbitral) ao fim (quando a sentença final é apresentada para apreciação pelas partes é de seis meses). Pode, entretanto, desde que de comum acordo entre as partes e no início do PARH, ser combinado prazo maior ou menor que o de seis meses. Devendo constar do compromisso arbitral tal fato; 3) Ao fim de toda e cada sessão de arbitragem, deve ser lida a ata da sessão e assinada pelas partes, pelos árbitros e, se houver, pelos funcionários do CBH que porventura estejam participando do processo prestando qualquer serviço de apoio; 4) Chama-se sessão toda reunião entre as partes e o árbitro no decorrer do processo de arbitragem. 5) Nas sessões serão redigidas as atas, nas quais constarão todos os assuntos tratados na respectiva sessão; 6) Todas as folhas do processo devem ser numeradas seqüencialmente; 7) Antes do início do PARH deve ser esclarecido às partes: i) todo e qualquer motivo que possa impedir os árbitros nomeados de atuarem; ii) os procedimentos adotados para o processo; iii) os possíveis custos e; iv) a possibilidade de postularem por advogado e; 8) É de fundamental importância observar, durante todo o curso do processo, o caput do artigo 37 da CF/88 e os princípios elencados pelas Leis nº 9.433/97, 9.784/98 e 9.307/96.

#### 4.1.2 Instauração – Fase 02

1) As partes A e B solicitam a arbitragem à Diretoria do CBH pedindo que seja apresentada relação com nomes de árbitros para o processo.

2) A relação com os nomes é apresentada pela Diretoria do CBH e submetida às partes para que a analisem e escolham o nome que lhes for conveniente.

3) A Diretoria do CBH nomeará o árbitro indicado pelas partes. Quando da definição da relação dos nomes pela Diretoria do CBH, serão estes previamente consultados quanto ao seu interesse e disponibilidade para o processo.

4) Nomeado o árbitro, a Secretaria Executiva do CBH comunica ao árbitro e às partes a data para na qual será firmado o compromisso arbitral.

#### 4.1.3 Instrução – Fase 03

1) Inicia-se esta fase com as partes e o árbitro definindo os termos do compromisso arbitral.

No compromisso arbitral constarão, obrigatoriamente: i) o nome, profissão, estado civil e domicílio das partes, em se tratando pessoas físicas; ii) a razão social, a natureza jurídica, o endereço, o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, e o representante legal, em se tratando de pessoas jurídicas; iii) o nome, profissão e domicílio do árbitro, ou dos árbitros; iv) a matéria que será objeto da arbitragem.

Poderá, ainda, o compromisso arbitral conter: i) autorização para que o árbitro ou os árbitros julguem por equidade, se assim for convencionado pelas partes; ii) o prazo para apresentação da sentença arbitral; iii) a declaração da responsabilidade pelo pagamento dos honorários e das despesas com a arbitragem; iv) a fixação dos honorários do árbitro, ou dos árbitros; v) fixando as partes os honorários do árbitro, ou dos árbitros, no compromisso arbitral, este constituirá título executivo extrajudicial.

Vale lembrar a possibilidade de as partes chegarem a um acordo a qualquer momento, fato que deve ser comunicado ao árbitro que redigirá Termo de Acordo registrando a decisão e os termos nos quais a decisão das partes foi firmada.

2) Firmado o compromisso arbitral, inicia-se a comprovação das alegações das partes até que os árbitros julguem, por seu livre convencimento. Neste momento do processo, devem ser tomados depoimentos, ouvidas testemunhas, realizadas perícias e exigidas outras provas que os árbitros julgarem necessárias ao esclarecimento e comprovação das alegações das partes.

3) No momento que os árbitros julgarem satisfeitos seus questionamentos e feitos todos esclarecimentos, dentro do prazo estabelecido no início do processo, encerram esta fase.

Pela natureza das ações contidas nesta fase, é nela que será consumido o maior tempo do processo de arbitragem.

#### 4.1.4 Decisão – Fase 04

A prolação da sentença, que é o momento no qual ela é elaborada, é o início da fase de decisão. Lembra-se aqui dois pontos. 1) a revelia não impede a sentença. 2) a sentença é nula se não atender os requisitos obrigatórios.

São requisitos obrigatórios da sentença arbitral:

i) o relatório, que conterá os nomes das partes e um resumo do litígio; ii) os fundamentos da decisão, onde serão analisadas as questões de fato e de direito, mencionando-se, expressamente, se os árbitros julgaram por equidade; iii) o dispositivo, em que os árbitros resolverão as questões que lhes forem submetidas e estabelecerão o prazo para o cumprimento da decisão, se for o caso; iv) a data e o lugar em que foi proferida.

A sentença arbitral será assinada pelo árbitro ou por todos os árbitros. Caberá ao presidente do tribunal arbitral, na hipótese de um ou alguns dos árbitros não poder ou não querer assinar a sentença, certificar tal fato. A sentença arbitral decidirá sobre a responsabilidade das partes acerca das custas e despesas com a arbitragem, respeitadas as disposições do compromisso arbitral, bem como sobre verba decorrente de litigância de má-fé, se for o caso.

1) É prolatada (elaborada) pelo árbitro a sentença. Não cabe recurso em instância administrativa desta sentença no âmbito do CBH. A disputa pode ser encaminhada ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos se o corpo de água for de domínio estadual, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos se o corpo de água for de domínio da União ou à justiça comum – Poder Judiciário para qualquer um dos casos.

2) A Secretaria Executiva do CBH apresenta a sentença às partes que devem analisar a sentença no sentido de aceitar, ou não, o que foi decidido pelo árbitro.

3) Caso aceitem a decisão, as partes assinam a ata de encerramento findando o PARH. Em caso de não aceitação da sentença, a parte, ou as partes se ambas discordarem, têm dez dias úteis para encaminhar sua argumentação.

4) Os árbitros têm outros dez dias úteis para estudar a argumentação.

5) Caso aceita a argumentação, diz-se que é aditada a sentença, isto é, a sentença recebe as alterações nos termos julgados pertinentes pelos árbitros.

6) Não aceitando a argumentação, é confirmada a sentença, agora acrescida dos argumentos elencados pelo árbitro justificando a manutenção dos termos da sentença.

7) Em ambos os casos, isto é da aceitação ou não da argumentação pelo árbitro, a sentença arbitral é então finalmente apresentada às partes pela Secretaria Executiva, encerrando o PARH.



Figura 06 - Folha em A3

## 4.2 ASPECTOS A SEREM OBSERVADOS QUANDO DA REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS NO ÂMBITO DOS CBHS

### 4.2.1 Aspectos Gerais

1) As pessoas capazes poderão valer-se dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a arbitragem de conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos.

2) O conflito deve se localizar dentro da área de atuação do respectivo CBH.

3) Os recursos hídricos, objeto dos conflitos de interesse ora tratados, são bens de domínio público e, por conseguinte, de natureza indisponível.

4) O objeto dos litígios será o do direito pelo uso dos recursos hídricos, concedido pelo órgão competente da administração pública, por meio da outorga de uso de recursos hídricos.

5) O processo administrativo de arbitragem de conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos será realizado com base nas Garantias Fundamentais da Constituição Federal de 1988, na Lei nº 9.784/99, na Lei nº 9.433/97 e na Lei nº 9.307/96.

6) Este processo de arbitragem em primeira instância administrativa é atribuição exclusiva dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

7) Cada Comitê de Bacia Hidrográfica poderá estabelecer, incluso em Regimento Interno, seus próprios ritos processuais para tratar deste processo de arbitragem.

### 4.2.2 Do Compromisso Arbitral e seus Efeitos

1) As partes interessadas podem submeter a solução dos litígios sobre recursos hídricos ao juízo arbitral disponibilizado pelos Comitês de Bacia Hidrográfica mediante documento denominado compromisso arbitral.

2) O compromisso arbitral deve ser estipulado por escrito passando a ser peça integrante do processo administrativo de arbitragem de conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos.

3) O processo administrativo de arbitragem de conflitos de interesse pelo uso de recursos hídricos poderá ser denominado pela sigla PARH.

4) Feito o comunicado inicial da disputa por apenas uma das partes (reclamante), fica esta incumbida de manifestar à outra parte (reclamada) sua intenção de dar início à arbitragem, por via postal ou por outro meio qualquer de comunicação, mediante comprovação de recebimento, convocando-a para, à sede do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, firmar o compromisso arbitral.

5) O Comitê de Bacia Hidrográfica fornecerá recibo de documento registrado em expediente interno para, juntamente ao comunicado inicial, ser entregue ao reclamado pelo reclamante na forma de convocação. Seja qual for o meio de comunicação estabelecido, deve garantir que a parte reclamada recebeu a comunicação da parte reclamada.

6) Não comparecendo a parte convocada ou, comparecendo, recusar-se a firmar o compromisso arbitral, poderá a outra parte propor a demanda perante o órgão do Poder Judiciário a que, originariamente, tocara o julgamento da causa.

7) Constarão, obrigatoriamente, do compromisso arbitral:

i) o nome, profissão, estado civil e domicílio das partes, em se tratando pessoas físicas; ii) a razão social, a natureza jurídica, o endereço, o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, e o representante legal, em se tratando de pessoas jurídicas; iii) o nome, profissão e domicílio do árbitro, ou dos árbitros e; iv) a matéria que será objeto da arbitragem.

8) Poderá, ainda, o compromisso arbitral conter:

i) autorização para que o árbitro ou os árbitros julguem por equidade, se assim for convencionado pelas partes; ii) o prazo para apresentação da sentença arbitral; iii) a declaração da responsabilidade pelo pagamento dos honorários e das despesas com a arbitragem; iv) a fixação dos honorários do árbitro, ou dos árbitros e; v) fixando as partes os honorários do árbitro, ou dos árbitros, no compromisso arbitral, este constituirá título executivo extrajudicial; não havendo tal estipulação, o árbitro requererá ao órgão do Poder Judiciário que seria competente para julgar, originariamente, a causa que os fixe por sentença.

9) Caberá ao Comitê de Bacia Hidrográfica encarregado do litígio, julgar, segundo critérios estabelecidos em Regimento Interno, da gratuidade deste processo administrativo de arbitragem.

10) Extingue-se o compromisso arbitral:

i) escusando-se qualquer dos árbitros, antes de aceitar a nomeação, desde que as partes tenham declarado, expressamente, não aceitar substituto; ii) falecendo ou ficando impossibilitado de dar seu voto algum dos árbitros, desde que as partes declarem, expressamente, não aceitar substituto e; iii) tendo expirado o prazo de apresentação da sentença arbitral, desde que a parte interessada não tenha notificado o árbitro, ou o presidente do tribunal arbitral, concedendo-lhe o prazo de dez dias para a avaliação dos argumentos apresentados pela parte discordante dos termos da sentença arbitral.

#### 4.2.3 Do Comitê de Bacia Hidrográfica e dos Árbitros

1) Pode arbitrar os conflitos pelo uso de recursos hídricos qualquer pessoa capaz, que tenha a confiança das partes e esteja devidamente registrado junto ao quadro de árbitros disponibilizado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica.

2) Cada Comitê de Bacia Hidrográfica estabelecerá normas para a aceitação e a permanência de profissionais em seu quadro de árbitros.

3) O Comitê de Bacia Hidrográfica fornecerá às partes, inicialmente, relação com número e o nome do árbitro bem como os respectivos suplentes.

4) As partes poderão nomear um ou mais árbitros, sempre em número ímpar, podendo nomear também os respectivos suplentes.

5) Uma vez escolhido, pelas partes, o nome do árbitro, será este nomeado pela Diretoria do CBH para o processo em curso.

6) O árbitro ou o presidente do tribunal designará, se julgar conveniente, um secretário, que poderá ser um dos árbitros.

6) No desempenho de sua função, o árbitro deverá proceder com imparcialidade, independência, competência, diligência e discrição.

7) Poderá o árbitro ou o tribunal arbitral determinar às partes o adiantamento de verbas para despesas e diligências que julgar necessárias, salvo quando prevista em Regimento Interno a gratuidade do PARH.

8) Estão impedidos de funcionar como árbitros as pessoas que tenham, com as partes ou com o litígio que lhes for submetido, algumas das relações que caracterizam os casos de impedimento ou suspeição de juízes, aplicando-se-lhes, no que couber, os mesmos deveres e responsabilidades, conforme previsto no Código de Processo Civil.

9) As pessoas indicadas para funcionar como árbitro têm o dever de revelar, antes da aceitação da função, qualquer fato que denote dúvida justificada quanto à sua imparcialidade e independência.

10) O árbitro somente poderá ser recusado por motivo ocorrido após sua nomeação. Poderá, entretanto, ser recusado por motivo anterior à sua nomeação, quando o motivo para a recusa do árbitro for conhecido posteriormente à sua nomeação.

11) A parte interessada em argüir a recusa do árbitro apresentará, nos termos do item 2) do tópico 'do procedimento arbitral', a respectiva exceção, diretamente a Diretoria do CBH, deduzindo suas razões e apresentando as provas pertinentes.

i) Acolhida a exceção, será afastado o árbitro suspeito ou impedido, que será substituído, conforme abaixo estabelecido.

12) Se o árbitro escusar-se antes da aceitação da nomeação, ou, após a aceitação, vier a falecer, tornar-se impossibilitado para o exercício da função, ou for recusado, assumirá seu lugar o substituto indicado no compromisso arbitral, se houver. Não havendo substituto indicado para o árbitro, aplicar-se-ão as regras do Comitê de Bacia Hidrográfica onde será desenvolvido o processo de arbitragem.

13) Os árbitros, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, ficam equiparados aos funcionários públicos, para os efeitos da legislação penal.

14) O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário. Em caso de discordância por uma, ou ambas as partes, da decisão proferida pela sentença, poderá ser iniciado novo processo de arbitragem no âmbito do Conselho Estadual de Recursos Hídricos se o rio for de domínio estadual, do Conselho Nacional de Recursos

Hídricos, ou, em ambos casos, ao órgão do Poder Judiciário ao qual tocaria originalmente a causa.

#### 4.2.4 Do Procedimento Arbitral

1) Considera-se instituída a arbitragem quando solicitada pelo árbitro a Diretoria do CBH, se for único, ou por todos, se forem vários.

i) Instituída a arbitragem e entendendo o árbitro ou o tribunal arbitral que há necessidade de explicitar alguma questão disposta no compromisso arbitral, será elaborado, juntamente com as partes, um adendo, firmado por todos, que passará a fazer parte integrante do compromisso arbitral.

2) A parte que pretender argüir questões relativas à competência, suspeição ou impedimento do árbitro ou dos árbitros, bem como nulidade, invalidade ou ineficácia da compromisso arbitral, deverá fazê-lo na primeira oportunidade que tiver de se manifestar, após a instituição da arbitragem.

i) Acolhida a argüição de suspeição ou impedimento, será o árbitro substituído conforme o item 12) do tópico 'do Comitê de Bacia Hidrográfica e dos árbitros'.

3) A arbitragem obedecerá ao procedimento estabelecido pelas partes no compromisso arbitral, que reportar-se-á às regras do Comitê de Bacia Hidrográfica competente, facultando-se, ainda, às partes delegar ao próprio árbitro, ou ao tribunal arbitral, regular o procedimento. i) não havendo estipulação acerca do procedimento, caberá ao árbitro ou ao tribunal arbitral discipliná-lo; ii) serão, sempre, respeitados no procedimento arbitral os princípios do contraditório, da ampla defesa, da igualdade das partes, da imparcialidade do árbitro e de seu livre convencimento; iii) as partes poderão postular por intermédio de advogado, respeitada, sempre, a faculdade de designar quem as represente ou assista no procedimento arbitral; iv) competirá ao árbitro ou ao tribunal arbitral, no início do procedimento, tentar a conciliação das partes.

4) Poderá o árbitro ou o tribunal arbitral tomar o depoimento das partes, ouvir testemunhas e determinar a realização de perícias ou outras provas que julgar necessárias, mediante requerimento das partes ou de ofício. i) o depoimento das

partes e das testemunhas será tomado no local definido pelo CBH em dia e hora previamente comunicados, por escrito, e reduzido a termo, assinado pelo depoente, ou a seu rogo, e pelos árbitros; ii) em caso de desatendimento, sem justa causa, da convocação para prestar depoimento pessoal, o árbitro ou o tribunal arbitral levará em consideração o comportamento da parte faltosa, ao proferir sua sentença; se a ausência for de testemunha, nas mesmas circunstâncias, poderá o árbitro ou o presidente do tribunal arbitral requerer à autoridade judiciária que conduza a testemunha renitente, comprovando a existência do compromisso arbitral; iii) a revelia da parte não impedirá que seja proferida a sentença arbitral e; iv) se, durante o procedimento arbitral, um árbitro vier a ser substituído fica a critério do substituto repetir as provas já produzidas.

#### 4.2.5 Da Sentença Arbitral

1) A sentença arbitral será proferida no prazo estipulado pelas partes. Nada tendo sido convencionado, o prazo para a apresentação da sentença é de seis meses, contado da instituição da arbitragem ou da substituição do árbitro. i) as partes e os árbitros, de comum acordo, poderão prorrogar o prazo estipulado.

2) A decisão do árbitro ou dos árbitros será expressa em documento escrito. i) quando forem vários os árbitros, a decisão será tomada por maioria. Se não houver acordo majoritário, prevalecerá o voto do presidente do tribunal arbitral e; ii) o árbitro que divergir da maioria poderá, querendo, declarar seu voto em separado.

3) Sobrevindo no curso da arbitragem controvérsia acerca de direitos indisponíveis e verificando-se que de sua existência, ou não, dependerá o julgamento, o árbitro ou o tribunal arbitral remeterá as partes à autoridade competente do Poder Judiciário, suspendendo o procedimento arbitral. i) resolvida a questão prejudicial e juntada aos autos a sentença ou acórdão transitados em julgado, terá normal seguimento a arbitragem.

4) São requisitos obrigatórios da sentença arbitral:

i) o relatório, que conterá os nomes das partes e um resumo do litígio; ii) os fundamentos da decisão, onde serão analisadas as questões de fato e de direito, mencionando-se, expressamente, se os árbitros julgaram por equidade; iii) o

dispositivo, em que os árbitros resolverão as questões que lhes forem submetidas e estabelecerão o prazo para o cumprimento da decisão, se for o caso; iv) a data e o lugar em que foi proferida e; v) A sentença arbitral será assinada pelo árbitro ou por todos os árbitros. Caberá ao presidente do tribunal arbitral, na hipótese de um ou alguns dos árbitros não poder ou não querer assinar a sentença, certificar tal fato.

5) A sentença arbitral decidirá sobre a responsabilidade das partes acerca das custas e despesas com a arbitragem, respeitadas as disposições do compromisso arbitral, bem como sobre verba decorrente de litigância de má-fé, se for o caso.

6) Se, no decurso da arbitragem, as partes chegarem a acordo quanto ao litígio, o árbitro ou o tribunal arbitral poderá, a pedido das partes, declarar tal fato mediante sentença arbitral, que conterá os requisitos obrigatórios da sentença arbitral.

7) Proferida a sentença arbitral, dá-se por finda a arbitragem, devendo o árbitro, ou o presidente do tribunal arbitral, enviar cópia da decisão às partes, por via postal ou por outro meio qualquer de comunicação, mediante comprovação de recebimento, ou, ainda, entregando-a diretamente às partes, mediante recibo.

8) No prazo de cinco dias, a contar do recebimento da notificação ou da ciência pessoal da sentença arbitral, a parte interessada, mediante comunicação à outra parte, poderá solicitar ao árbitro ou ao tribunal arbitral que: i) corrija qualquer erro material da sentença arbitral e; ii) esclareça alguma obscuridade, dúvida ou contradição da sentença arbitral, ou se pronuncie sobre ponto omitido a respeito do qual devia manifestar-se a decisão.

9) O árbitro ou o tribunal arbitral decidirá, no prazo de dez dias, aditando a sentença arbitral e notificando as partes atendendo aos requisitos obrigatórios da sentença arbitral.

10) A sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo.

11) É nula a sentença arbitral se, i) for nulo o compromisso; ii) emanou de quem não podia ser árbitro; iii) não contiver os requisitos obrigatórios da sentença arbitral; iv) for proferida fora dos limites do compromisso arbitral; v) não decidir todo o litígio submetido à arbitragem; vi) for comprovado que foi proferida por prevaricação, concussão ou corrupção passiva; vii) proferida fora do prazo, desde



que a parte interessada não tenha notificado o árbitro, ou o presidente do tribunal arbitral, concedendo-lhe o prazo de dez dias para a avaliação dos argumentos apresentados e; viii) for desrespeitado o procedimento estabelecido pelas partes no compromisso arbitral.

12) A parte interessada poderá pleitear ao órgão do Poder Judiciário competente a decretação da nulidade da sentença arbitral. i) a demanda para a decretação de nulidade da sentença arbitral seguirá o procedimento comum, previsto no Código de Processo Civil, e deverá ser proposta no prazo de até trinta dias após a apresentação da sentença arbitral ou de seu aditamento.

13) A sentença que julgar procedente o pedido: i) decretará a nulidade da sentença arbitral, nos casos previstos nos subitens i), ii), vi), vii) e viii) do item 11) deste tópico e; iv) determinará que o árbitro ou o tribunal arbitral profira nova sentença, nas demais hipóteses.

#### 4.3 CONCLUSÃO

Existem duas hipóteses que orientaram este trabalho. A primeira, que gerou a necessidade da presente pesquisa, era a da possibilidade da previsão da Lei nº 9.433/97, que estabelece uma das competências dos CBHs como sendo a de arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos pelo uso de recursos hídricos, ser subsidiada pelo aproveitamento dos aspectos procedimentais da Lei nº 9.307/96 e fornecer elementos para a prática da arbitragem pelos CBHs. A segunda, diretamente associada à primeira, e que surgiu com o andamento da pesquisa, é se esta arbitragem poderia ser desenvolvida independentemente da implementação efetiva dos instrumentos previstos pela PNRH.

Constatou-se que ambas possibilidades existem. Com relação à primeira, mesmo que somente abordando os aspectos processuais da Lei nº 9.307/96, já se tinha recursos suficientes para subsidiar o processo administrativo de arbitragem pelos CBHs. No entanto, quando num primeiro momento foi-se analisar a referida lei, percebeu-se que, devido aos aspectos conceituais da arbitragem, havia a necessidade de um referencial que orientasse os árbitros em suas decisões. Desta demanda pela necessidade de critérios e parâmetros para as decisões do processo

administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso dos recursos hídricos, o rumo da pesquisa foi corrigido, conduzindo-a a inicialmente, verificar, entre outros pontos, o cenário atual relativo à implementação da PNRH e de operacionalização do SINGREH.

Prosseguindo neste sentido, percebeu-se que, dadas as características dos instrumentos de gestão previstos pela Lei nº 9.433/97, eram, os instrumentos, este referencial. De maneira simplificada, pode-se dizer que a vinculação da arbitragem com os instrumentos da PNRH reside no fato de que são eles que definem metas de quantidade e qualidade de água nas bacias, identificam potenciais conflitos e estabelecem como, quanto e quem deve pagar pelo uso dos recursos hídricos e os usos considerados insignificantes. Sendo assim, tais instrumentos tratam diretamente dos critérios e dos parâmetros a se considerar no processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos.

No entanto, ao se proceder a verificação do cenário atual relativo à implementação da PNRH e de operacionalização do SINGREH, identificou-se que, de modo geral, ainda se está aquém do nível de efetivação necessário para que os CBHs possam se valer destes instrumentos para desenvolver o processo de arbitragem que ora se trata. Consciente deste quadro se buscou refletir sobre quais outros documentos podem servir para que os CBH, atuando como árbitros, decidam. Notou-se que em vários Estados Brasileiros, há a base legal e técnica passível de aplicação quando da decisão deste processo administrativo de arbitragem. Trata-se do enquadramento dos corpos d'água, existente em diversos estados, termos de ajuste de conduta, licenças ambientais e informações constantes de estudos de impactos ambientais, além de outros estudos que porventura possam subsidiar a tomada de decisões fornecendo critérios e parâmetros relativos aos recursos hídricos das bacias onde atuam os CBHs.

Conclui-se assim, que, ambas as hipóteses levantadas são exeqüíveis, ou seja, é possível a adequação de aspectos processuais da Lei nº 9.307/96 para subsidiar a elaboração do processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso dos recursos hídricos que ora se propõe, e existem suficientes referenciais técnicos e legais que permitem a tomada de decisões, isto é, a prolação das sentenças arbitrais, quando do exercício desta competência pelos CBHs.

Avaliando os aspectos legais desta adaptação, parece não haver nenhum impedimento significativo o suficiente para questionar de forma irrespondível e

impossibilita esta linha de ação. Não se fica limitado apenas à abordagem da Lei nº 9.307/96, mas apóia-se sobre outros dispositivos legais, como a Lei nº 9.784/98 para fazer valer esta proposição. Também se recorre a um estudo sobre o processo administrativo por considerar os CBHs entes da administração pública e, desta maneira, seus atos regerem-se por regras do direito administrativo no qual se foi buscar os fundamentos deste processo administrativo de arbitragem. Em linhas gerais, esta proposta tem como fundamentação legal, três pontos de apoio que conferem a devida base ao processo proposto. O primeiro, claramente explicitado no inciso II do artigo 38 da Lei nº 9.433/97, é a competência para arbitrar os conflitos pelo uso de recursos hídricos em primeira instância administrativa. O segundo, com caráter de adequação, é a possível aplicação dos aspectos processuais da Lei nº 9.307/96. O terceiro, visando a reforçar a proposta deste trabalho, é a consideração da Lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo em esfera federal.

Buscou-se, além dos objetivos explicitados, disponibilizar uma nova ferramenta de acesso à justiça e equipar os CBHs com mais um dos instrumentos de gestão atribuídos à sua competência.

No sentido de esclarecer pontos ainda não devidamente estudados ou mesmo não considerados, destacam-se pontos que se recomenda novos estudos. Os dois primeiros são fundamentais pelo fato do processo aqui proposto estar incluído nos ramos do direito abaixo destacados.

Um é a abordagem do direito constitucional. Para verificar o devido enquadramento deste processo administrativo de arbitragem às garantias constitucionais que, embora consideradas neste trabalho, pedem, devido à sua hegemonia sobre os demais ramos do direito e, principalmente, para garantir às partes a verdadeira justiça, que seja realizado exame preciso deste enquadramento.

Outro aspecto a ser verificado é a necessidade de um aprofundamento maior na compreensão desta arbitragem não ser tratada como uma forma de Resolução Alternativa de Disputas – RAD - por se realizar fora das Cortes de Justiça. Esta talvez seja uma discussão mais de cunho acadêmico, mas, todavia, parece se fazer necessária, pois durante este trabalho foram encontradas opiniões afirmando ser a arbitragem uma RAD o que parece ser discutível. É relevante dizer que a arbitragem comentada na literatura pesquisada é aquela desenvolvida de forma independente (por pessoas físicas) ou pelas instituições de arbitragem e, em nenhum momento daquela prevista na Lei nº 9.433/97 como competência legal dos

CBHs. Sendo assim, parece se tratar de arbitragens de naturezas diferenciadas. Isto é, uma é desenvolvida na esfera privada enquanto a outra, aquela a ser praticada pelos CBHs, seria de natureza pública. Neste sentido, e reforçando esta diferenciação que talvez defina a arbitragem pelos CBHs como de natureza pública, é interessante destacar o fato de que neste processo de arbitragem, o CBH é um órgão da Administração Pública.

Outro aspecto interessante, é que os CBHs – entes da Administração Pública - estarão julgando como terceiro e não como uma das partes interessadas. Abre-se então uma nova esfera ou modo de atuação que leva a outro elemento novo merecedor de mais estudos em função desta constatação. Por se tratar de um processo onde a Administração atuará como árbitro, julgando questões nas quais não é uma das partes, a natureza deste processo administrativo de arbitragem tende a adquirir os contornos de um processo judicial. Não no sentido de que a Administração atuaria com poderes equivalentes ao do Poder Judiciário e todas prerrogativas decorrentes deste fato como o poder de império, mas pelo simples motivo de sua posição dentro deste processo ser de uma terceira parte, não interessada e com poderes de decisão, isto caracteriza uma modalidade diferenciada de todas aquelas citadas como modalidades de processo administrativo, ao menos no âmbito da literatura pesquisada.

Mais um ponto relevante e diverso da natureza dos pontos acima destacados, diz respeito à definição do fluxo financeiro nas bacias de domínio estadual. Cabem sobre este assunto, debates de maior profundidade em função deste ser fator fundamental à sobrevivência e autonomia dos CBHs. A questão do fluxo financeiro é um dos fatores fundamentais para o real desenvolvimento das funções dos CBHs e suas respectivas agências, pois o poder de decisão que lhes é conferido é comprometido se não houver uma fonte própria de recursos que, inclusive, é o que parece ficar claro na Lei nº 9.433/97 que diz que as agências só podem ser criadas se tiverem autonomia financeira. Esta questão não deixa dúvidas e não pode ser tratada de outra forma senão aquela na qual os recursos arrecadados na bacia devem ser geridos pela bacia e não por bacia, ou seja, pelo CBH e não por qualquer outro órgão.

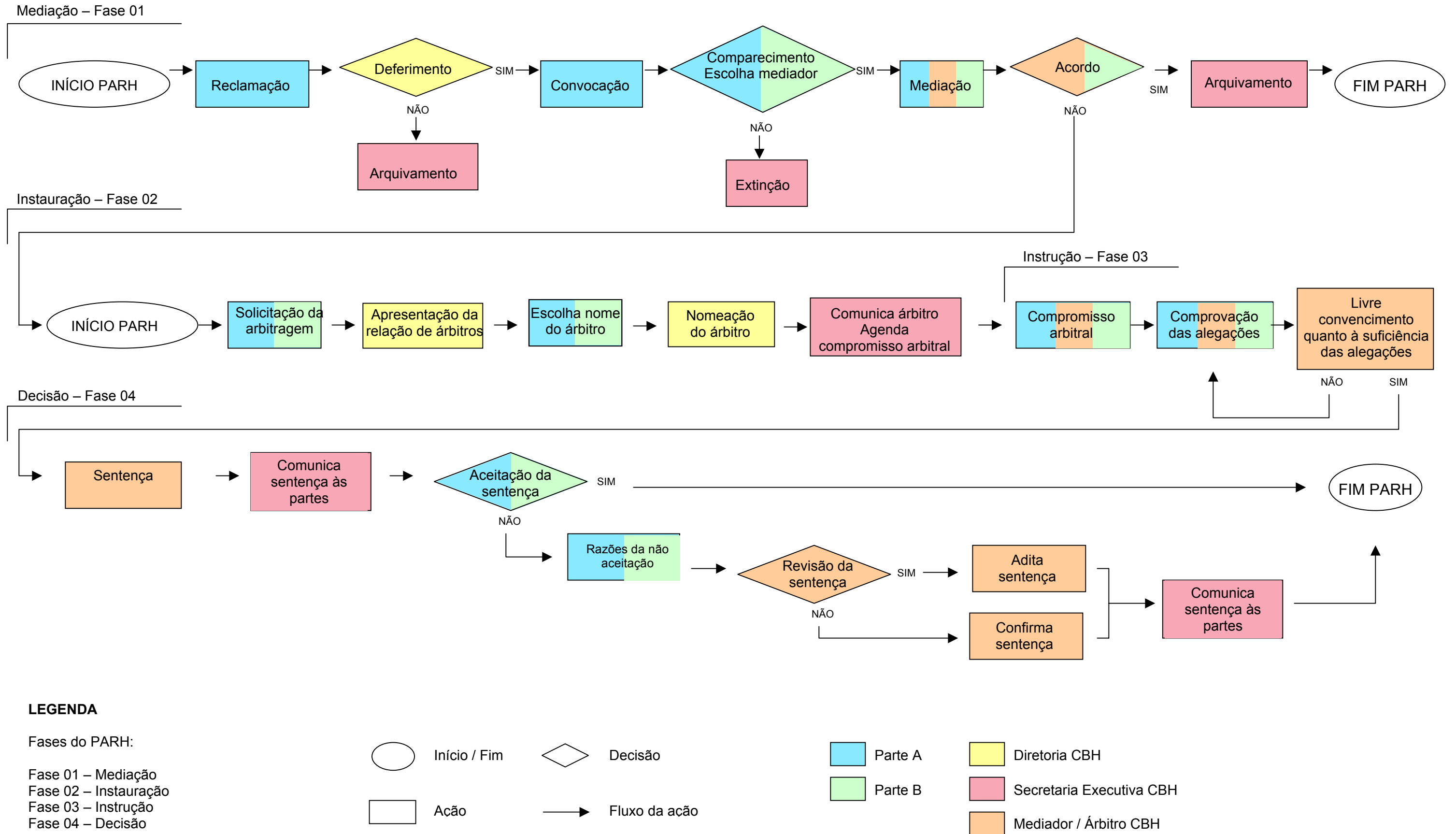
Outras duas sugestões também merecem ser citadas. Uma é incluir em caráter experimental na grade curricular de cursos de graduação da universidade, como disciplina optativa, guardadas as especificidades de cada curso, disciplinas ou

um mínimo de horas-aula voltadas para o tema negociação/resolução de conflitos. A outra é divulgar a existência do “Fórum das Águas” para reforçar e legitimar as atividades de árbitro do CBH.

Se, por um lado, é inegável o surgimento de novas questões que devam ser esclarecidas em novos trabalhos, deve-se atentar para o fato de que muitos assuntos perdem relevância frente à necessidade imediata de fortalecer e dar prosseguimento a um processo irreversível e indispensável: a gestão dos recursos hídricos de maneira descentralizada, participativa e, sobretudo, sustentável. Consta-se que diversos CBHs discutem e deliberam sobre conflitos de uso, mas não existe notícia de que algum atue como árbitro das questões nos moldes previstos para arbitragem com base no estabelecido pela Lei nº 9.433/97. O que se apresenta como resultado final é a essência do que deve ser considerado durante o curso de um processo de arbitragem decorrente de uma das atribuições legais dos CBHs. Contudo, mais que ficar debatendo temas que tenham relevância, o que se precisa são ações práticas com resultados positivos concretos sobre a realidade diária das pessoas e, as necessárias correções devem ser feitas a partir da aplicação das ferramentas disponíveis. Em outras palavras, deve-se iniciar o exercício desta competência de arbitrar conflitos e, com a prática, aprimorar o processo administrativo de arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos, em conformidade com a realidade de cada bacia. Desta forma, se reúnem os elementos julgados como indispensáveis ao desenvolvimento satisfatório de um processo desta natureza.

Por fim, pode-se dizer que, de acordo com as considerações feitas, este processo demanda contínuo aprimoramento, devendo receber, sempre que necessário, as reformas e as adequações para a melhor consecução possível de seu fim, resolver conflitos e pacificar a convivência entre as pessoas.

**Figura 06: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ARBITRAGEM DE CONFLITOS PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS - PARH**



## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. Perspectivas de desenvolvimento da pesquisa. In: JOHNSON, Rosa Maria Formiga; LOPES, Paula Duarte. (Orgs.). Projeto Marca d'Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: **Caderno 1: retratos 3 x 4 das bacias pesquisadas**. Brasília: Finatec, 2003. p. 184-196.

ABREU, H. A **Trajectoria e o significado das políticas públicas: o desafio democrático**. In: Proposta. FASE: Rio de Janeiro, nº 59. 1993.

ACQUAVIVA. M. Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira. 1998.

ALVIM, J. E. C. **Comentários à Lei de Arbitragem** (Lei nº 9.307/96, de 23/9/1996). 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

BARLOW, C.; CLARKE, T. **Ouro azul**. 1. ed. São Paulo: Books do Brasil, 2003.

BARROS, A. B. Organismos de bacias hidrográficas – problemas e soluções. In: MONTICELLI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas**. Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 37-42.

BOHN, N. **Análise interpretativa da Lei nº 9.433/97 a partir do contexto significativo do Direito Ambiental**. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Direito) Pontifícia Universidade Católica.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. In: MEDAUAR, Odete (Org.). Constituição Federal, coletânea de legislação de direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2. ed. 2003. p. 19-139.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. In: MEDAUAR, Odete (Org.). Constituição Federal, coletânea de legislação de direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2. ed. 2003. p. 671-680.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.307/96 de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em <[www.gov.br](http://www.gov.br)>. Acesso em 19.01.04.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997.** In: MEDAUAR, Odete (Org.). Constituição Federal, coletânea de legislação de direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2. ed. 2003. p. 317-330.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.874, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências. In: MEDAUAR, Odete (Org.). Constituição Federal, coletânea de legislação de direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2. ed. 2003. p. 339-349.

\_\_\_\_\_. **Resolução Conselho Nacional de Recursos Hídricos nº 05 de 10 de abril de 2000.** Disponível em: <[www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br)>. Acesso em: 20.03.2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução Conselho Nacional de Recursos Hídricos nº 18 de 20 de janeiro de 2001.** Disponível em: <[www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br)>. Acesso em: 20.03.2004.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.** 2002. Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em: 19 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. **Água, o desafio para o próximo milênio.** In: Preleções do seminário para discussão dos anteprojetos de lei sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH) realizado no auditório Petrônio Portela do Senado Federal em 1999. Brasília, 1999.

BREDARIOL, C. S. **Conflito Ambiental e Negociação, Para Uma Política Local de Meio Ambiente.** Rio de Janeiro, 2001. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CACHAPUZ, R. da R. **Arbitragem. Alguns aspectos do processo e do**



**procedimento na Lei nº 9.307/96.** São Paulo: Editora de Direito, 2000.

CAETANO, L. A. **Arbitragem e mediação: rudimentos.** São Paulo: Atlas, 2002.

CANOTILHO, J. J. G. Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo. In: **Revista Jurídica do Urbanismo e do Meio Ambiente.** Coimbra: Livraria Almedina, n. 1. 1994. p. 55-66.

CARDOSO, M. L. M. Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. In: **Revista Ciência & Cultura.** São Paulo: Editora Imprensa Oficial, n. 4, 2003, p. 40-41.

CARNESECA, L. F. Os desafios da implementação do sistema. In: THAME, Antonio Carlos de Mendes (Org.). **Comitês de Bacias Hidrográficas, uma revolução conceitual.** São Paulo: Iqual, 2002. p. 51-64.

CEDRAZ, M. Gerenciamento dos recursos hídricos – um tema em discussão. In: MUÑOZ, Héctor Raúl (Org.). **Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos: desafios da Lei de Águas de 1997.** Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000. p. 57-69.

COSTA, F. J. L. Debates. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas.** Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 17-28.

CRETELLA JR, J. **Direito administrativo brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DA HORA, A. Debates. In: Organismos de Bacias Hidrográficas. João Jerônimo Monticeli (Coordenador). Rio de Janeiro. Semads 2002. p. 17-28.

DAMÁZIO, J. M.; MALTA, V. F. Utilização do modelo gráfico de soluções de conflitos em problemas de recursos hídricos no Brasil. In: **Caderno de Estudos e Pesquisas.** Rio de Janeiro: Universidade Salgado de Oliveira, n. 2. 2001. p. 57-67.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DINIZ, A. Jornal do Brasil. **Caderno Jornal do Brasil Ecológico,** n. 3. 2002, p. 24-

29.

DINIZ, M. H. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DOMINGUES, A. F.; SANTOS, J. L. A integração. In: THAME, Antonio Carlos de Mendes (Org.). **Comitês de Bacias Hidrográficas, uma revolução conceitual**. São Paulo: Igual Editora, 2002.p. 65-75.

ELETOBRÁS. **Plano diretor de meio ambiente do setor elétrico 1991/1993**. v. 2. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 1990.

FERNANDEZ, J. C.; GARRIDO, R. J. **Economia de recursos hídricos**. Salvador: EDUFBA, 2003.

FIGUEIRA JÚNIOR, J.D. **Arbitragem**: legislação nacional e estrangeira e o monopólio jurisdicional. São Paulo: LTr, 1999.

FRANÇA, R. L. **Enciclopédia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977.

FRANK, B.; BOHN, N. A formalização da gestão das cheias no âmbito da bacia do rio Itajaí. In: FRANK, Beate; PINHEIRO, Adilson (Orgs.). **Enchentes na Bacia do Rio Itajaí: 20 anos de experiências**. Blumenau: Edifurb, 2003. p. 223-236.

FREITAS, M. A. V.; DUTRA; L.. E .D. Introdução. In: FREITAS, Marcos Aurélio Vasconcelos de (Org.). **Estado das Águas no Brasil, 2001-2002**. 1. ed. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003. p. XIX-XX.

GARRIDO, R. J. Alguns pontos de referência para o estágio atual da Política Nacional de Recursos Hídricos. In: FREITAS, Marcos Aurélio Vasconcelos de (Org.). **Estado das Águas no Brasil, 2001-2002**. 1. ed. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003. p. 3-15.

GLEICK, P. H. **Water Conflict Chronology. Studies in Development, Environment and Security**. The Pacific Institute. Disponível em: <[www.worldwater.org/conflictIntro.htm](http://www.worldwater.org/conflictIntro.htm)>. Acesso em: 24.03.04 .

GRANZIERA, M. L. M. **Direito de Águas**: Disciplina Jurídica das Águas Doces. São

Paulo: Atlas, 2001. 245 p.

KELMAN, J.; PEREIRA, D. S. S. O sistema de gestão de recursos hídricos. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas**. Rio de Janeiro: Semads, 2002. p.79-83.

KELMAN, J. Comentários finais aos anteprojetos de lei. In: **Água, o desafio para o próximo milênio** – evento promovido pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos, 2001. p. 131-134.

KETTELHUT, J. Comitês de bacia Hidrográfica. In: **Anais do Ciclo de Palestras da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do meio Ambiente**. ANJOS, Eliana Fortis Silveira; MOREIRA, Maria Manuela Martins Alves (Coord.) Brasília. SRH/MMA. 1999. p. 147-151.

KETTELHUT J.T.S.; MENDONÇA, C.X.; SIQUEIRA, R.L. Democratizar a gestão das águas: o papel do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH. In: FREITAS, Marcos Aurélio Vasconcelos de (Org.). **Estado das Águas no Brasil, 2001-2002**. 1. ed. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003. p. 31-36.

LANNA, A. E.; Gestão dos recursos hídricos. In: TUCCI, Carlos E. M. **Hidrologia: ciência e aplicação**. 2. ed. ; 2. reimpr. Porto Alegre: UFRGS: ABRH, 2001. p. 79-164.

LOURDES, M. Debates. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas**. Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 17-28.

MACHADO, D. T. Programa de Municipalização da Gestão Ambiental. In: ANJOS, Eliana Fortis Silveira; MOREIRA, Maria Manuela Martins Alves (Coord.). Ciclo de palestras da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente. **Anais**. Brasília: SRH/MMA. 2001. p. 105-114.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 10 ed. ver. e at. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MACIEL, P. Debates. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de**

**Bacias Hidrográficas.** Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 17-28.

MADEIRA, M. M. **Opiniões e divergências entre os segmentos sociais do comitê de gerenciamento da bacia hidrográfica do rio Santa Maria (RS).** Porto Alegre, 1999. Dissertação (Mestrado em Ecologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

MARINHO, P. R. G. Consórcio intermunicipal de gestão ambiental das bacias hidrográficas dos rios Macaé e Macabú, da Lagoa Feia e zona costeira adjacente/RJ. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas.** Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 48-54.

MEDAUAR, O. Direito administrativo moderno. 6. ed. rev. e at. **Revista dos Tribunais.** São Paulo, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 27. ed. at. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, C. A. B. de.. **Curso de direito administrativo.** 14. ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDONÇA, C. X. Debates. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas.** Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 17-28.

MENDONÇA, J. C. X. **Tratado de direito comercial brasileiro.** V1 Livro 1. Atualizado por Ricardo Negrão. 1. ed. Campinas: ed. Bookseller, 2000.

MILARÉ, E. Tutela jurídico-civil do ambiente. In: **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, nº 0. p. 26-72.

MONTEIRO, R. A. Outorga de direito de uso de recursos hídricos. In: ANJOS, E. F. S.; MOREIRA, M. M. M. A. de. (Coord.). Ciclo de palestras da Secretaria de Recursos Hídricos 1997-1999. MMA. **Anais.** Brasília, 1999.p 153–159.

JOHNSON, R. M. F; MOREIRA, M. M. M. A. Contexto legal e institucional. In: JOHNSON, Rosa Maria Formiga; LOPES, Paula Duarte. (Orgs.).Projeto Marca

d'Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: **Caderno 1: retratos 3 x 4 das bacias pesquisadas**. Brasília: Finatec, 2003. p. 175-183.

Glossário do livro **Organismos de Bacias Hidrográficas**. MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 125-137.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas**. Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 11-12.

MOORE, C. W. **Estratégias práticas para a resolução de conflitos**. Tradução de Magda França Lopes. 2 ed. Porto Alegre: Artmed. 1998.

MORAIS, J. L. B.; SILVEIRA, A. A.; ARAUJO, A. L. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição!** 1. ed. Porto Alegre: Do Advogado, 1999.

MOREIRA, M.M.M.A.; ALÍPAZ, S. Proposta de debate sobre os caminhos da água. In: XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. **CD-ROM**. Curitiba. ABRH, 2003.

MUG, M. Caderno Cidades. **Jornal Estado de São Paulo**. São Paulo, 24 de maio de 2004.

MUÑOZ, H. R. Razões para um debate sobre as interfaces da gestão dos recursos hídricos no contexto da lei de águas de 1997. In: MUÑOZ, Héctor Raúl (Org.). **Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos: desafios da Lei de Águas de 1997**. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000. p. 13-30.

OLIVEIRA, P. A. C. B. de. **Desmistificação de algumas das vantagens normalmente atribuídas à arbitragem**. Disponível em: <www1.jus.com.Br>. Acesso em: 25.6.04.

OWEN, S. Q. C. ; GRZYBOWSKI. A. Gerenciamento participativo de mananciais em Santo André, Brasil. **Manual de treinamento Em gerenciamento de conflitos** Institute for Dispute Resolution, University of Victoria . Victoria: 1999.

Pacto contra a exclusão. **Revista Brasileira de Saneamento e Meio ambiente**. Rio de Janeiro, Planin Serviços Editoriais, n. 28, 2003. p. 12-14.

PAGNOCCHESCHI, B. A política nacional de recursos hídricos no cenário da integração das políticas públicas. In: MUÑOZ, Héctor Raúl (Org.). **Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos: desafios da Lei de Águas de 1997**. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000. p 31-56.

PEREIRA, D. S. S. Debates. Intervenções e perguntas orais. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas**. Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 17-28.

PINHEIRO, M. I. T.; CAMPOS, J. N. B.; STUDART, T. M. C. Conflitos pelo uso da água no Ceará: um estudo de caso. In: Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. **CD-ROM**. Curitiba/PR, 23-27 nov., 2003.

PIRES, A. A. Mediação e conciliação. Breves reflexões para uma conceituação adequada. In: AZEVEDO, André Gomma de. (Org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 131-152.

PROTEÇÃO da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro, 1992. **Agenda 21**. São Paulo: SEMA, 1997. p.221-244.

RIBEIRO, M. A. Ecologia da paz. In: **Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Planin Serviços Editoriais. nº 9, 2004. p. 6-9.

SARNEY F. J. Preleções. In: **Água, o desafio para o próximo milênio** – evento promovido pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos, 2001. p. 27-29.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. 1997. **Bacias Hidrográficas de Santa Catarina: diagnóstico geral**. Florianópolis: SDM, 1997.

SERRICCHIO, C. Debates. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas**. Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 15-28.

Site: Disponível em: < [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em: 19.02.04.

Site: Disponível em: < [www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br) >. Acesso em: 12.12.03

Site: Disponível em: <[www.conima.org.br](http://www.conima.org.br)>. Acesso em: 25.08.03.

Site: Disponível em: <[www.mma.gov.br/port/srh/pnrh](http://www.mma.gov.br/port/srh/pnrh)>. Acesso em: 17/05/04.

SETTI, A. A. Legislação para uso de recursos hídricos. In: SILVA, Demetrius David da; PRUSKI, Fernando Falco (Eds.). **Gestão de recursos hídricos: aspectos legais, econômicos e sociais**. Brasília, SRH/UFV; Associação Brasileira de Recursos Hídricos, Porto Alegre, 2000. p. 121-412.

SILVA, D. Q. Debates. In: MONTICELI, João Jerônimo (Coord.). **Organismos de Bacias Hidrográficas**. Rio de Janeiro: Semads, 2002. p. 17-28.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, C. F. M. de. **Evolução histórica do direito brasileiro (XXIV): o século XX**. Disponível em: <[hwww.unb.br/fd/colunas\\_Prof/carlos\\_mathias/anterior\\_25.htm](http://www.unb.br/fd/colunas_Prof/carlos_mathias/anterior_25.htm)>. Acesso em: 29.06.04.

SUGAI, M. R. V. B. Outorga de direito de uso de recursos hídricos. In: FREITAS, Marcos Aurélio Vasconcelos de. (Org.). **Estado das Águas no Brasil, 2001-2002**. 1. ed. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003. p. 287-296.

TEIXEIRA, P. C. M.; ANDREATTA, R. M. F. C. **A Nova Arbitragem: comentários à Lei nº 9.307/96, de 23.09.96**. 1 ed. Porto Alegre: Síntese, 1997.

THAME, A. C. M. Desafios. In: THAME, Antonio Carlos de Mendes (Org.). **Comitês de Bacias Hidrográficas, uma revolução conceitual**. São Paulo: Iqual, 2002 p. 147-149.

THIAGO, S. B. de. **Ação Civil Pública Ambiental: um estudo de caso**. Florianópolis, 1998. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

UNESCO. **Agua para todos. Agua para la vida.** Resumen de Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo. First published by the United Nations. Educational, Scientific and Cultural. Organization (UNESCO), Paris, France: Mundi-Prensa Libros, 2003. (para la edición española)



## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A – FLUXOGRAMA DA LEI Nº 9.433/97**

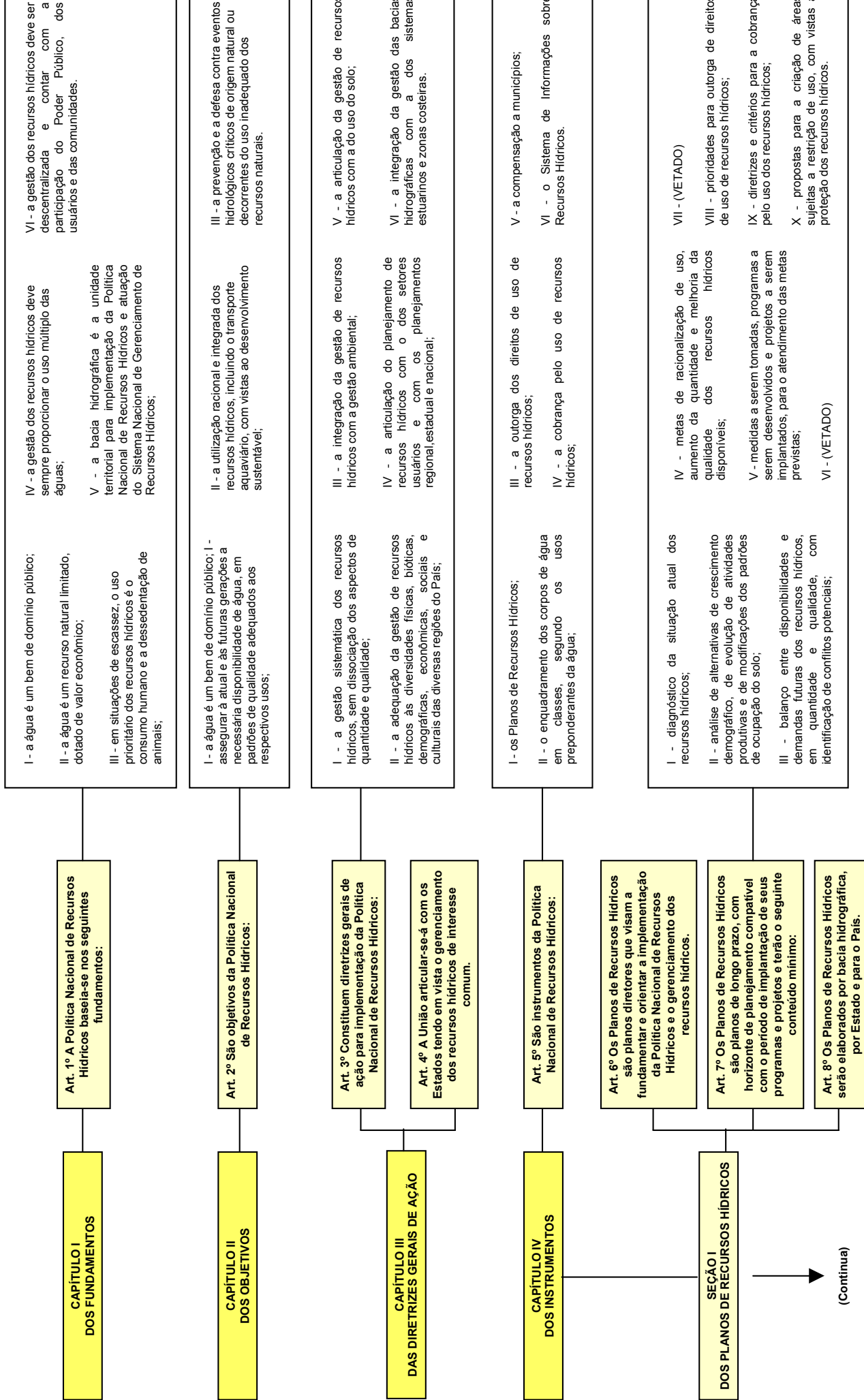
**APÊNDICE B – FLUXOGRAMA DA LEI Nº 9.307/96**

## **APÊNDICE A**

FLUXOGRAMA DA LEI Nº 9.433/97

# TÍTULO I

## DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS



I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

I - a água é um bem de domínio público; 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.

I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;

II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

I - os Planos de Recursos Hídricos;

II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V - a compensação a municípios;

VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;

IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;

VI - (VETADO)

VII - (VETADO)

VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

(Continua)

# DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

## SEÇÃO II DO ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES, SEGUNDO OS USOS PREPONDERANTES DA ÁGUA

Art. 9º. O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a:

- I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas;
- II - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.

Art. 10. As classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental.

Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

Art. 13. Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

## SEÇÃO III DA OUTORGA DE DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. A outorga não implica a alienação parcial das águas que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

- IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
- V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.
- § 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:
  - I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

§ 2º (VETADO)

- III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
- IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

- II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;
- III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

- V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;
- VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

(Continua)

# DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS


Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

Art. 20. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei.

Art. 21. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

Art. 23. (VETADO)

Art. 24. (VETADO)

Art. 25. 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. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:

Art. 27. São objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos:

Art. 28. (VETADO)

Art. 29. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal:

Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

Parágrafo único. (VETADO)

I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação;

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.

Parágrafo único. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;

I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil;

I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;

I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos;  
II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.

§ 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.  
§ 3º (VETADO)

III acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade.

III - fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. O Poder Executivo Federal indicará, por decreto, a autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União.

III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;  
IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

# DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

## CAPÍTULO I DOS OBJETIVOS E DA COMPOSIÇÃO

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes 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;
- IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;

V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

- II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
- III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV - os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais do Distrito Federal e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;

V - as Agências de Água.

Art. 34. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é composto por:

- I - representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos;
- II - representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

- III - representantes dos usuários dos recursos hídricos;
- IV - representantes das organizações civis de recursos hídricos.

Parágrafo único. O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Art. 35. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

- I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;
- II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
- III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;

- IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;
- VI - 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;

VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;

VIII - (VETADO)

IX - acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; (NR)

Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000, artigo 31

X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

Art. 36. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos será gerido por:

- I - um Presidente, que será o Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal,

do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

II - um Secretário Executivo, que será o titular do órgão integrante da estrutura do Ministério

## CAPÍTULO II DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

# DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

## CAPÍTULO III DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Art. 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação:

- I - a totalidade de uma bacia hidrográfica;
- II - sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou

III - grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Parágrafo único. A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.

Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

- I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

- V - 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;
- VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

VII - (VETADO)  
VIII - (VETADO)

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

- I - da União;
- II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;
- III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;
- IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;
- V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abrangiam terras indígenas devem ser incluídos representantes:

- I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;
- II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

Art. 40. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros.

§ 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiros e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 4º A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos.

Art. 41. As Agências de Água exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Parágrafo único. A criação das Agências de Água será autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

Art. 42. As Agências de Água terão a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

Art. 43. A criação de uma Agência de Água é condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

- I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em 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;
- 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;

## CAPÍTULO IV DAS AGÊNCIAS DE ÁGUA

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.

# DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 45. A Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos será exercida pelo órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal responsável pela gestão dos recursos hídricos.

## CAPÍTULO V DA SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 46. Compete à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

Art. 47. São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos:

Art. 48. Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas.

## CAPÍTULO VI DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS

I - prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos;  
II - Revogado; Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000, artigo 32;

V - elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;  
II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;

V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

# TÍTULO III DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;  
II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;

VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes;  
VIII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

Art. 49. Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;  
II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);  
III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.  
§ 1º Sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, periclitamento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato.

§ 2º No caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tomar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, na forma dos arts. 36, 53, 56 e 58 do Código de Águas, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa.  
§ 3º Da aplicação das sanções previstas neste título caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento.  
§ 4º Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.



# DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 51. Os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas mencionados no art. 47 poderão receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos.

Art. 52. Enquanto não estiver aprovado e regulamentado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a utilização dos potenciais hidráulicos para fins de geração de energia elétrica continuará subordinada à disciplina da legislação setorial específica.

Art. 53. O Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a criação das Agências de Água.

Art. 54. O art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 55. O Poder Executivo Federal regulamentará esta Lei no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.

Art. 56. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 57. Revogam-se as disposições em contrário.

"Art. 1º A distribuição mensal da compensação financeira de que trata o inciso I do §1º do art. 17 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, com a redação alterada por esta Lei será feita da seguinte forma" (NR)

"I- quarenta e cinco por cento aos Estados;"

"II- quarenta e cinco por cento aos Municípios;"

"III- três por cento ao Ministério do Meio Ambiente;" (NR)

"IV- Três por cento ao Ministério de Minas e Energia;" (NR)

"V- quatro por cento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991." (NR)

Lei nº 9.993 de 24 de julho de 2000, artigo 2º

"§1º Na distribuição da compensação financeira, o Distrito Federal receberá o montante correspondente às parcelas de Estado e de Municípios."

"§2º Nas usinas hidrelétricas beneficiadas por reservatórios de montante, o acréscimo de energia por eles propiciado será considerado como geração associada a estes reservatórios regularizadores, competindo à ANEEL efetuar a avaliação correspondente para determinar a proporção da compensação financeira devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios afetados por esses reservatórios."

"§3º A Usina de Itaipu distribuirá mensalmente, respeitados os percentuais definidos no caput deste artigo, sem prejuízo das parcelas devidas aos órgãos da administração direta da União, aos Estados e aos Municípios por ela diretamente afetados, oitenta e cinco por cento dos royalties devidos por Itaipu Binacional ao Brasil, previstos no Anexo C, item III do tratado de Itaipu assinado em 26 de março de 1973, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, bem como nos documentos interpretativos subsequentes, e quinze por cento aos Estados e Municípios afetados por reservatórios a montante da Usina de Itaipu, que contribuam para o incremento de energia nela produzida."

"§4º A cota destinada ao Ministério do Meio Ambiente será empregada na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e na gestão da rede hidrometeorológica nacional." (NR)

"§5º Revogado."

Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000, artigo 2º

"§6º No mínimo trinta por cento dos recursos a que se refere o inciso V do caput serão destinados a projetos desenvolvidos por instituições de pesquisa sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, incluindo as respectivas áreas das Superintendências Regionais." (AC)

Lei nº 9.993 de 24 de julho de 2000, artigo 2º

Parágrafo único. Os novos percentuais definidos no caput deste artigo entrarão em vigor no prazo de cento e oitenta dias contados a partir da data de publicação desta Lei.

## **APÊNDICE B**

FLUXOGRAMA DA LEI Nº 9.307/96

# LEI Nº 9.307, DE 23 DE SETEMBRO DE 1996.

## CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Art. 2º A arbitragem poderá ser de direito ou de equidade, a critério das partes.

Art. 3º As partes interessadas podem submeter a solução de seus litígios ao juízo arbitral mediante convenção de arbitragem, assim entendida a cláusula compromissória e o compromisso arbitral.

Art. 4º A cláusula compromissória é a convenção através da qual as partes em um contrato comprometem-se a submeter à arbitragem os litígios que possam vir a surgir, relativamente a tal contrato.

Art. 5º Reportando-se as partes, na cláusula compromissória, às regras de algum órgão arbitral institucional ou entidade especializada, a arbitragem será instituída e processada de acordo com tais regras, podendo, igualmente, as partes estabelecer na própria cláusula, ou em outro documento, a forma convencionada para a instituição da arbitragem.

Art. 6º Não havendo acordo prévio sobre a forma de instituir a arbitragem, a parte interessada manifestará à outra parte sua intenção de dar início à arbitragem, por via postal ou por outro meio qualquer de comunicação, mediante comprovação de recebimento, convocando-a para, em dia, hora e local certos, firmar o compromisso arbitral.

Art. 7º Existindo cláusula compromissória e havendo resistência quanto à instituição da arbitragem, poderá a parte interessada requerer a citação da outra parte para comparecer em juízo a fim de lavrar-se o compromisso, designando o juiz audiência especial para tal fim.

§ 1º Poderão as partes escolher, livremente, as regras de direito que serão aplicadas na arbitragem, desde que não haja violação aos bons costumes e à ordem pública.

§ 2º Poderão, também, as partes convenicionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais de comércio.

§ 1º A cláusula compromissória deve ser estipulada por escrito, podendo estar inserida no próprio contrato ou em documento apartado que a ele se refira.

§ 2º Nos contratos de adesão, a cláusula compromissória só terá eficácia se o aderente tomar a iniciativa de instituir a arbitragem ou concordar, expressamente, com a sua instituição, desde que por escrito em documento anexo ou em negro, com a assinatura ou visto especialmente para essa cláusula.

Parágrafo único. Não comparecendo a parte convocada ou, comparecendo, recusar-se a firmar o compromisso arbitral, poderá a outra parte propor a demanda de que trata o art. 7º desta Lei, perante o órgão do Poder Judiciário a que, originariamente, tocaria o julgamento da causa.

§ 1º O autor indicará, com precisão, o objeto da arbitragem, instruindo o pedido com o documento que contiver a cláusula compromissória.

§ 2º Comparecendo as partes à audiência, o juiz tentará, previamente, a conciliação acerca do litígio. Não obtendo sucesso, tentará o juiz conduzir as partes à celebração, de comum acordo, do compromisso arbitral.

§ 3º Não concordando as partes sobre os termos do compromisso, decidirá o juiz, após ouvir o réu, sobre seu conteúdo, na própria audiência ou no prazo de dez dias, respeitadas as disposições da cláusula compromissória e atendendo ao disposto nos arts. 10 e 21, § 2º, desta Lei.

§ 4º Se a cláusula compromissória nada dispuser sobre a nomeação de árbitros, caberá ao juiz, ouvidas as partes, instituir a arbitragem, nomeando árbitro único para a solução do litígio.

§ 5º A ausência do autor, sem justo motivo, à audiência designada para a lavratura do compromisso arbitral, importará a extinção do processo sem julgamento de mérito.

§ 6º Não comparecendo o réu à audiência, caberá ao juiz, ouvido o autor, instituir a arbitragem, nomeando árbitro único.

§ 7º A sentença que julgar procedente o pedido valerá como compromisso arbitral.

## CAPÍTULO II DA CONVENÇÃO DE ARBITRAGEM E SEUS EFEITOS

(Continua)

CAPÍTULO II (continuação)  
DA CONVENÇÃO DE ARBITRAGEM E  
SEUS EFEITOS

Art. 8º A cláusula compromissória é autônoma em relação ao contrato em que estiver inserida, de tal sorte que a nulidade deste não implica, necessariamente, a nulidade da cláusula compromissória.

Parágrafo único. Caberá ao árbitro decidir de ofício, ou por provocação das partes, as questões acerca da existência, validade e eficácia da convenção de arbitragem e do contrato que contenha a cláusula compromissória.

Art. 9º O compromisso arbitral é a convenção através da qual as partes submetem um litígio à arbitragem de uma ou mais pessoas, podendo ser judicial ou extrajudicial.

§ 1º O compromisso arbitral judicial celebrará-se-á por termo nos autos, perante o juiz ou tribunal, onde tem curso a demanda.

§ 2º O compromisso arbitral extrajudicial será celebrado por escrito particular, assinado por duas testemunhas, ou por instrumento público.

Art. 10. Constará, obrigatoriamente, do compromisso arbitral:

- I - o nome, profissão, estado civil e domicílio das partes;
- II - o nome, profissão e domicílio do árbitro, ou dos árbitros, ou, se for o caso, a identificação da entidade à qual as partes delegaram a indicação de árbitros;

- III - a matéria que será objeto da arbitragem; e
- IV - o lugar em que será proferida a sentença arbitral.

Art. 11. Poderá, ainda, o compromisso arbitral conter:

- I - local, ou locais, onde se desenvolverá a arbitragem;
- II - a autorização para que o árbitro ou os árbitros julguem por equidade, se assim for convenionado pelas partes;
- III - o prazo para apresentação da sentença arbitral;

- IV - a indicação da lei nacional ou das regras corporativas aplicáveis à arbitragem, quando assim convençionarem as partes;
- V - a declaração da responsabilidade pelo pagamento dos honorários e das despesas com a arbitragem; e
- VI - a fixação dos honorários do árbitro, ou dos árbitros.

Parágrafo único. Fixando as partes os honorários do árbitro, ou dos árbitros, no compromisso arbitral, este constituirá título executivo extrajudicial; não havendo tal estipulação, o árbitro requererá ao órgão do Poder Judiciário que seria competente para julgar, originariamente, a causa que os fixe por sentença.

Art. 12. Extingue-se o compromisso arbitral:

- I - escusando-se qualquer dos árbitros, antes de aceitar a nomeação, desde que as partes tenham declarado, expressamente, não aceitar substituto;
- II - falecendo ou ficando impossibilitado de dar seu voto algum dos árbitros, desde que as partes declararem, expressamente, não aceitar substituto; e

III - tendo expirado o prazo a que se refere o art. 11, inciso III, desde que a parte interessada tenha notificado o árbitro, ou o presidente do tribunal arbitral, concedendo-lhe o prazo de dez dias para a prolação e apresentação da sentença arbitral.

# LEI Nº 9.307, DE 23 DE SETEMBRO DE 1996.

Art. 13. Pode ser árbitro qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes.

§ 1º As partes nomearão um ou mais árbitros, sempre em número ímpar, podendo nomear, também, os respectivos suplentes.

§ 2º Quando as partes nomearem árbitros em número par, estes estão autorizados, desde logo, a nomear mais um árbitro. Não havendo acordo, requererão as partes ao órgão do Poder Judiciário a que tocaria, originariamente, o julgamento da causa a nomeação do árbitro, aplicável, no que couber, o procedimento previsto no art. 7º desta Lei.

§ 3º As partes poderão, de comum acordo, estabelecer o processo de escolha dos árbitros, ou adotar as regras de um órgão arbitral institucional ou entidade especializada.

§ 4º Sendo nomeados vários árbitros, estes, por maioria, elegerão o presidente do tribunal arbitral. Não havendo consenso, será designado presidente o mais idoso.

§ 5º O árbitro ou o presidente do tribunal designará, se julgar conveniente, um secretário, que poderá ser um dos árbitros.

§ 6º No desempenho de sua função, o árbitro deverá proceder com imparcialidade, independência, competência, diligência e discrição.

§ 7º Poderá o árbitro ou o tribunal arbitral determinar às partes o adiantamento de verbas para despesas e diligências que julgar necessárias.

Art. 14. Estão impedidos de funcionar como árbitros as pessoas que tenham, com as partes ou com o litígio que lhes for submetido, algumas das relações que caracterizam os casos de impedimento ou suspensão de juizes, aplicando-se-lhes, no que couber, os mesmos deveres e responsabilidades, conforme previsto no Código de Processo Civil.

§ 1º As pessoas indicadas para funcionar como árbitro têm o dever de revelar, antes da aceitação da função, qualquer fato que denote dúvida justificada quanto à sua imparcialidade e independência.

§ 2º O árbitro somente poderá ser recusado por motivo ocorrido após sua nomeação. Poderá, entretanto, ser recusado por motivo anterior à sua nomeação, quando:

- a) não for nomeado, diretamente, pela parte; ou
- b) o motivo para a recusa do árbitro for conhecido posteriormente à sua nomeação.

## CAPÍTULO III DOS ARBITROS

Art. 15. A parte interessada em arguir a recusa do árbitro apresentará, nos termos do art. 20, a respectiva exceção, diretamente ao árbitro ou ao presidente do tribunal arbitral, deduzindo suas razões e apresentando as provas pertinentes.

Parágrafo único. Acolhida a exceção, será afastado o árbitro suspeito ou impedido, que será substituído, na forma do art. 16 desta Lei.

Art. 16. Se o árbitro escusar-se antes da aceitação da nomeação, ou, após a aceitação, vier a faltar, tornar-se impossibilitado para o exercício da função, ou for recusado, assumirá seu lugar o substituto indicado no compromisso, se houver.

§ 1º Não havendo substituto indicado para o árbitro, aplicar-se-ão as regras do órgão arbitral institucional ou entidade especializada, se as partes as tiverem invocado na convenção de arbitragem.

§ 2º Nada dispondo a convenção de arbitragem e não chegando as partes a um acordo sobre a nomeação do árbitro a ser substituído, procederá a parte interessada da forma prevista no art. 7º desta Lei, a menos que as partes tenham declarado, expressamente, na convenção de arbitragem, não aceitar substituto.

Art. 17. Os árbitros, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, ficam equiparados aos funcionários públicos, para os efeitos da legislação penal.

Art. 18. O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário.

# LEI Nº 9.307, DE 23 DE SETEMBRO DE 1996.

Art. 19. Considera-se instituída a arbitragem quando aceita a nomeação pelo árbitro, se for único, ou por todos, se forem vários.

Parágrafo único. Instituída a arbitragem e entendendo o árbitro ou o tribunal arbitral que há necessidade de explicitar alguma questão disposta na convenção de arbitragem, será elaborado, juntamente com as partes, um adendo, firmado por todos, que passará a fazer parte integrante da convenção de arbitragem.

Art. 20. A parte que pretender arguir questões relativas à competência, suspeição ou impedimento do árbitro ou dos árbitros, bem como nulidade, invalidade ou ineficácia da convenção de arbitragem, deverá fazê-lo na primeira oportunidade que tiver de se manifestar, após a instituição da arbitragem.

§ 1º Acolhida a arguição de suspeição ou impedimento, será o árbitro substituído nos termos do art. 16 desta Lei, reconhecida a incompetência do árbitro ou do tribunal arbitral, bem como a nulidade, invalidade ou ineficácia da convenção de arbitragem, serão as partes remetidas ao órgão do Poder Judiciário competente para julgar a causa.

§ 2º Não sendo acolhida a arguição, terá normal prosseguimento a arbitragem, sem prejuízo de vir a ser examinada a decisão pelo órgão do Poder Judiciário competente, quando da eventual propositura da demanda que trata o art. 33 desta Lei.

## CAPÍTULO IV DO PROCEDIMENTO ARBITRAL

Art. 21. A arbitragem obedecerá ao procedimento estabelecido pelas partes na convenção de arbitragem, que poderá reportar-se às regras de um órgão arbitral institucional ou entidade especializada, facultando-se, ainda, às partes delegar ao próprio árbitro, ou ao tribunal arbitral, regular o procedimento.

§ 1º Não havendo estipulação acerca do procedimento, caberá ao árbitro ou ao tribunal arbitral discipliná-lo.  
§ 2º Serão, sempre, respeitados no procedimento arbitral os princípios do contraditório, da igualdade das partes, da imparcialidade do árbitro e de seu livre convencimento.

§ 3º As partes poderão postular por intermédio de advogado, respeitada, sempre, a faculdade de designar quem as represente ou assista no procedimento arbitral.

§ 4º Competirá ao árbitro ou ao tribunal arbitral, no início do procedimento, tentar a conciliação das partes, aplicando-se, no que couber, o art. 28 desta Lei.

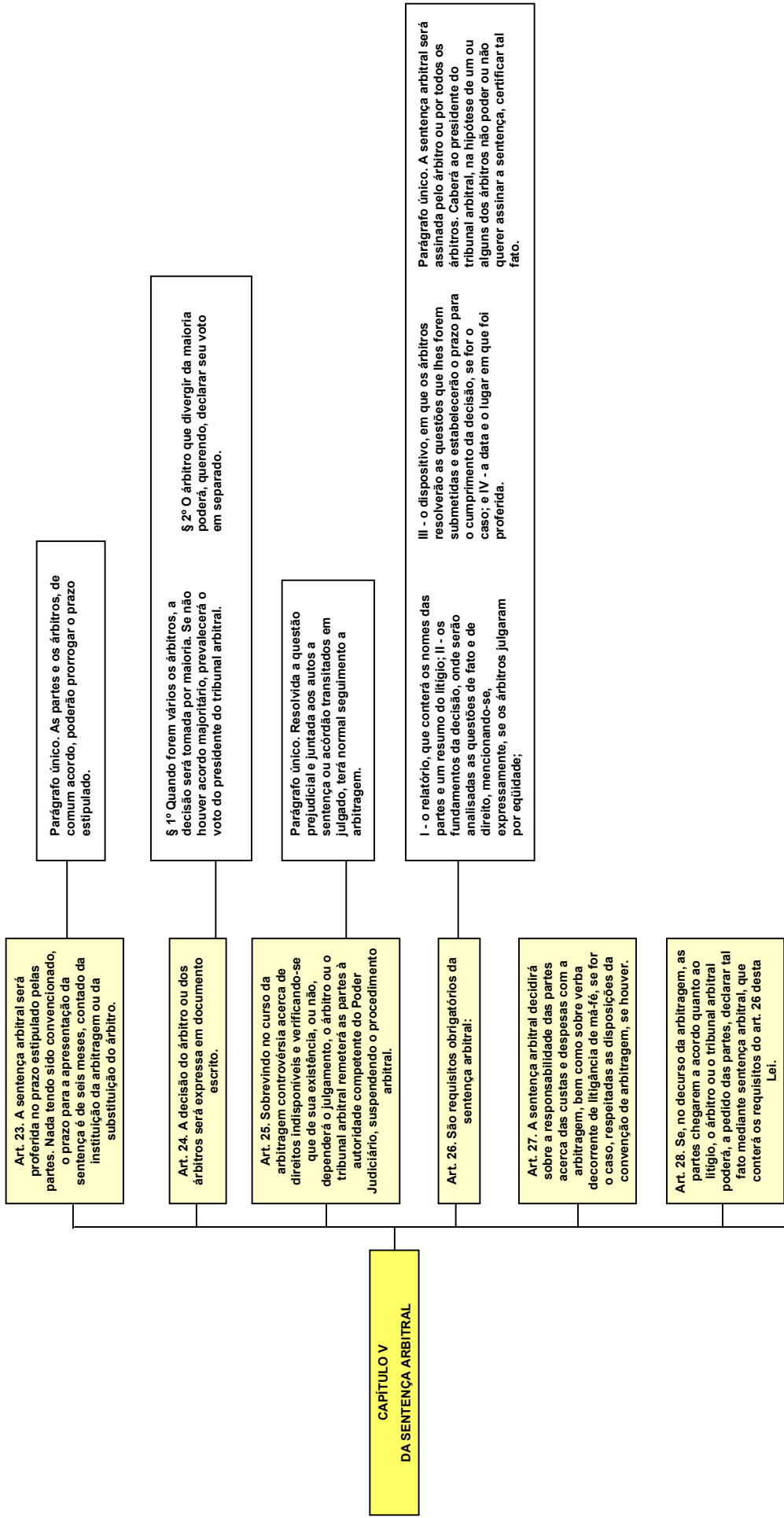
Art. 22. Poderá o árbitro ou o tribunal arbitral tomar o depoimento das partes, ouvir testemunhas e determinar a realização de perícias ou outras provas que julgar necessárias, mediante requerimento das partes ou de ofício.

§ 1º O depoimento das partes e das testemunhas será tomado em local, dia e hora previamente comunicados, por escrito, e reduzido a termo, assinado pelo depoente, ou a seu rogo, e pelos árbitros.

§ 2º Em caso de desatendimento, sem justa causa, da convocação para prestar depoimento pessoal, o árbitro ou o tribunal arbitral levará em consideração o comportamento da parte faltosa, ao proferir sua sentença; se a ausência for circunstância, nas mesmas condições, poderá o árbitro ou o presidente do tribunal arbitral requerer à autoridade judiciária que conduza a testemunha renitente, comprovando a existência da convenção de arbitragem.

§ 3º A revelia da parte não impedirá que seja proferida a sentença arbitral.  
§ 4º Ressalvado o disposto no § 2º, havendo necessidade de medidas coercitivas ou cautelares, os árbitros poderão solicitá-las ao órgão do Poder Judiciário que seria, originariamente, competente para julgar a causa.  
§ 5º Se, durante o procedimento arbitral, um árbitro vier a ser substituído fica a critério do substituído repetir as provas já produzidas.

# LEI Nº 9.307, DE 23 DE SETEMBRO DE 1996.



(Continua)

# LEI Nº 9.307, DE 23 DE SETEMBRO DE 1996.

Art. 29. Proferida a sentença arbitral, dá-se por finda a arbitragem, devendo o árbitro, ou o presidente do tribunal arbitral, enviar cópia da decisão às partes, por via postal ou por outro meio qualquer de comunicação, mediante comprovação de recebimento, ou, ainda, entregando-a diretamente às partes, mediante recibo.

Art. 30. No prazo de cinco dias, a contar do recebimento da notificação ou da ciência pessoal da sentença arbitral, a parte interessada, mediante comunicação à outra parte, poderá solicitar ao árbitro ou ao tribunal arbitral que:

## CAPÍTULO V DA SENTENÇA ARBITRAL

Art. 31. A sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo.

Art. 32. É nula a sentença arbitral se:

I - corrija qualquer erro material da sentença arbitral;

II - esclareça alguma obscuridade, dúvida ou contradição da sentença arbitral, ou se pronuncie sobre ponto omitido a respeito do qual devia manifestar-se a decisão.

Parágrafo único. O árbitro ou o tribunal arbitral decidirá, no prazo de dez dias, aditando a sentença arbitral e notificando as partes na forma do art. 29.

I - for nulo o compromisso;  
II - emanou de quem não podia ser árbitro;  
III - não contiver os requisitos do art. 26 desta Lei;

IV - for proferida fora dos limites da convenção de arbitragem;  
V - não decidir todo o litígio submetido à arbitragem;  
VI - comprovado que foi proferida por prevaricação, concussão ou corrupção passiva;

VII - proferida fora do prazo, respeitado o disposto no art. 12, inciso III, desta Lei; e  
VIII - forem desrespeitados os princípios de que trata o art. 21, § 2º, desta Lei.

Art. 33. A parte interessada poderá pleitear ao órgão do Poder Judiciário competente a decretação da nulidade da sentença arbitral, nos casos previstos nesta Lei.

§ 1º A demanda para a decretação de nulidade da sentença arbitral seguirá o procedimento comum, previsto no Código de Processo Civil, e deverá ser proposta no prazo de até noventa dias após o recebimento da notificação da sentença arbitral ou de seu aditamento.

§ 2º A sentença que julgar procedente o pedido:  
I - decretará a nulidade da sentença arbitral, nos casos do art. 32, incisos I, II, VI, VII e VIII;  
II - determinará que o árbitro ou o tribunal arbitral profira novo laudo, nas demais hipóteses.

§ 3º A decretação da nulidade da sentença arbitral também poderá ser arguida mediante ação de embargos do devedor, conforme o art. 741 e seguintes do Código de Processo Civil, se houver execução judicial.



# LEI Nº 9.307, DE 23 DE SETEMBRO DE 1996.

Art. 34. A sentença arbitral estrangeira será reconhecida ou executada no Brasil de conformidade com os tratados internacionais com eficácia no ordenamento interno e, na sua ausência, estritamente de acordo com os termos desta Lei.

Parágrafo único. Considera-se sentença arbitral estrangeira a que tenha sido proferida fora do território nacional.

Art. 35. Para ser reconhecida ou executada no Brasil, a sentença arbitral estrangeira está sujeita, unicamente, à homologação do Supremo Tribunal Federal.

Art. 36. Aplica-se à homologação para reconhecimento ou execução de sentença arbitral estrangeira, no que couber, o disposto nos arts. 483 e 484 do Código de Processo Civil.

Art. 37. A homologação de sentença arbitral estrangeira será requerida pela parte interessada, devendo a petição inicial conter as indicações da lei processual, conforme o art. 282 do Código de Processo Civil, e ser instruída, necessariamente, com:

I - o original da sentença arbitral ou uma cópia devidamente certificada, autenticada pelo consulado brasileiro e acompanhada de tradução oficial;

II - o original da convenção de arbitragem ou cópia devidamente certificada, acompanhada de tradução oficial.

Art. 38. Somente poderá ser negada a homologação para o reconhecimento ou execução de sentença arbitral estrangeira, quando o réu demonstrar que:

I - as partes na convenção de arbitragem eram incapazes;

II - a convenção de arbitragem não era válida segundo a lei à qual as partes a submeteram, ou, na falta de indicação, em virtude da lei do país onde a sentença arbitral foi proferida;

III - não foi notificado da designação do árbitro ou do procedimento de arbitragem, ou tenha sido violado o princípio do contraditório, impossibilitando a ampla defesa;

IV - a sentença arbitral foi proferida fora dos limites da convenção de arbitragem, e não foi possível separar a parte excedente daquela submetida à arbitragem;

V - a instituição da arbitragem não está de acordo com o compromisso arbitral ou cláusula compromissória;

VI - a sentença arbitral não se tenha, ainda, tornado obrigatória para as partes, tenha sido anulada, ou, ainda, tenha sido suspensa por órgão judicial do país onde a sentença arbitral for prolatada.

Art. 39. Também será denegada a homologação para o reconhecimento ou execução da sentença arbitral estrangeira, se o Supremo Tribunal Federal constatar que:

I - segundo a lei brasileira, o objeto do litígio não é suscetível de ser resolvido por arbitragem;

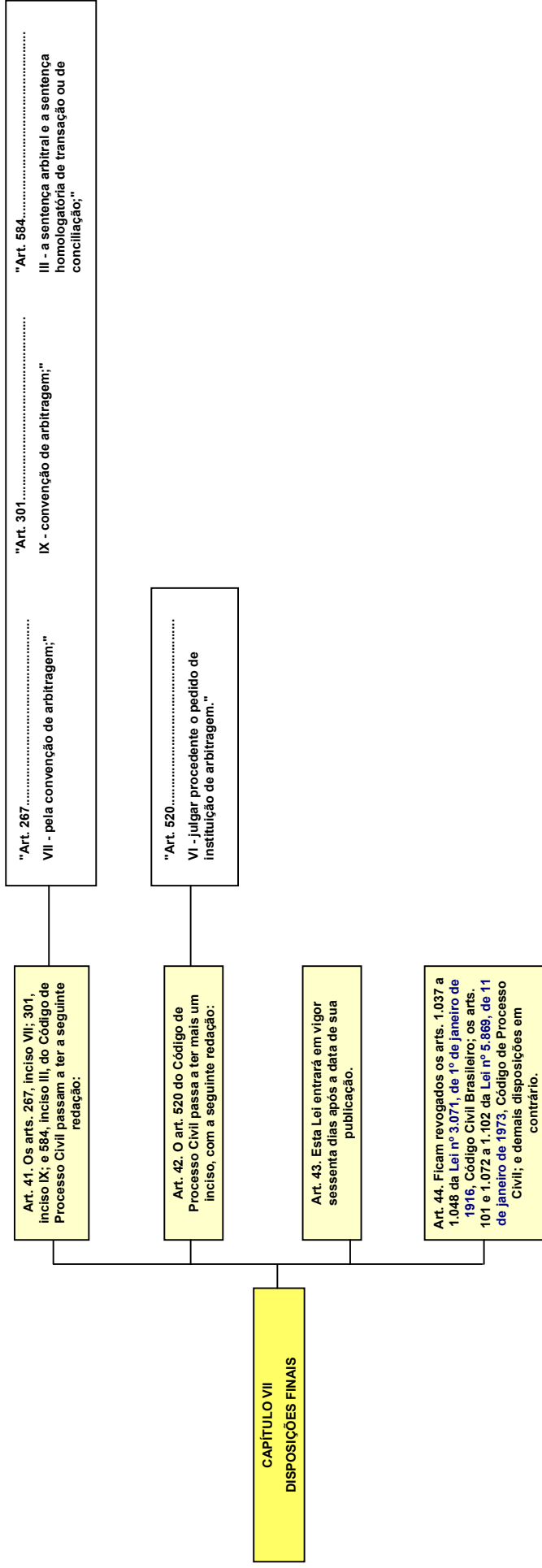
II - a decisão ofende a ordem pública nacional.

Parágrafo único. Não será considerada ofensa à ordem pública nacional a efetivação da citação da parte residente ou domiciliada no Brasil, nos moldes da convenção de arbitragem ou da lei processual do país onde se realizou a arbitragem, admitindo-se, inclusive, a citação postal com prova inequívoca de recebimento, desde que assegure à parte brasileira tempo hábil para o exercício do direito de defesa.

Art. 40. A denegação da homologação para reconhecimento ou execução de sentença arbitral estrangeira por vícios formais, não obsta que a parte interessada renove o pedido, uma vez sanados os vícios apresentados.

## CAPÍTULO VI DO RECONHECIMENTO E EXECUÇÃO DE SENTENÇAS ARBITRAIS ESTRANGEIRAS

# LEI Nº 9.307, DE 23 DE SETEMBRO DE 1996.



## **ANEXO**

RELAÇÃO DOS SETORES REPRESENTADOS NO CBH ITAJÁI PARA O BIÊNIO  
2004-2006

USUÁRIOS DA ÁGUA

Assento	Titular	Suplente
01	CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - Rio do Sul	CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - Rio do Sul
	Leandro Geronimo Lira	André Ledra Zagheni
02	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Blumenau - SAMAE	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Timbó
	Carlos Alberto Peixer Vinci	Alexandre William Zomer
03	SEMASA - Serviço Municipal de Água, Saneamento Básico e Infra-estrutura - Itajaí	Secretaria de Saneamento Ambiental de Indaial - SESAMA
	Dalton Dias	Alberto Sell
04	Consórcio Intermunicipal Serra São Miguel	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Blumenau - SAMAE
	Rita de Cássia Garcia Piske	James Polz
05	Centrais Elétricas de Santa Catarina - CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina - CELESC
	Eng. Oscar José Graf	Eng. Alexandre Costa
06	Consórcio Empresarial Salto Pilão	Consórcio Empresarial Salto Pilão
	Rubens Habitzreuter	Carlos Alberto Zen
07	Cooperativa de Energia Elétrica Santa Maria	Hidrelétrica Sens LTDA
	Marcos Persuhn	Rubens Theiss
08	Sindicato da Indústria de Carnes e Derivados no Estado de Santa Catarina	Industrial e Agrícola Rio Verde
	Jacir Pamplona	Diogo Sens
09	Sindicato das Industrias de Madeira do Médio e Alto Vale do Itajaí	Sindicato Rural de Ilhota
	Adroaldo Brocardo	Dionísio Scharf
10	Sindicato das Industrias de Fiação, Tecelagem e do Vestuário de Blumenau	FUNPIVI - Fundação de Piscicultura Integrada do Vale do Itajaí
	Alvin Rauh Neto	Sérgio R. Pitz
11	Associação Empresarial de Blumenau - ACIB	ACIRS - Associação Comercial e Industrial de Rio do Sul
	Marcos Inácio Ruediger	Germano Emílio Purnhagem
12	Associação Comercial e Industrial de Itajaí	Associação Comercial e Industrial de Ibirama
	Maria Izabel Pinheiro Sandri	Valmor Schlup

**USUÁRIOS DA ÁGUA** (continuação)

<b>Assento</b>	<b>Titular</b>	<b>Suplente</b>
13	Sindicato da Indústria da Construção de Blumenau - SINDUSCON	Sindicato da Construção e do Mobiliário de Ibirama
	Sérgio Moisés Rodrigues Batista	Fábio Ayres Marchetti
14	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rodeio	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio dos Cedros
	Agenor Pezzini	Arno Depin
15	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Agrônômica	Sindicato Rural de Indaial
	Nilton Nagel	Hercílio Cesário Reiter
16	AQUIBI - Associação de Aquicultores de Ibirama	SITRUBA - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Botuverá
	Gerson Machota	(não enviou ofício de indicação)
17	Cooperativa Regional Agropecuária Vale do Itajaí - CRAVIL	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Braço do Trombudo
	Miguel Rech	André Roberto Roloff
18	Secretaria de Saneamento Ambiental de Indaial - SESAMA	CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - Itajaí
	Sérgio Feuser	Eng. Nei Dionísio Locatelli
19	Eco Adrenalina Rafting	Ibirama Rafting LTDA ME
	Norberto Weinrich	Darcio Lucas
20	Sindicato da Indústria da Extração de Areia de Santa Catarina - SIEASC	Superintendência do Porto de Itajaí
	José Carlos Beckhauser	Eng. Amilton Machado Alcantara

POPULAÇÃO DA BACIA

Assento	Titular	Suplente	
		1ª Suplência	2ª Suplência
21	Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí - AMAVI	Prefeitura Municipal de Rio do Sul	Prefeitura Municipal de Agronômica
	Harry Dorow	Eng. Silvio Formento	José Ângelo Merini
22	Prefeitura Municipal de Ibirama	Conselho Municipal do Desenvolvimento Rural de Lontras	Prefeitura Municipal de Petrolândia
	Ademir Piske	Roberto Ferrai	Marcelo de Tofol
23	AMMVI - Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí	Prefeitura Municipal de Brusque	Prefeitura Municipal de Gaspar
	Célio Francisco Simão	Arq. Jorge Luis Bonamente	(não enviou ofício de indicação)
24	Prefeitura Municipal de Blumenau	Prefeitura Municipal de Doutor Pedrinho	Prefeitura Municipal de Guabiruba
	José Constantino Sommer	José Marcos Claudino dos Santos	(não enviou ofício de indicação)
25	Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí - AMFRI	Departamento de Agricultura e Meio Ambiente de Vitor Meireles	Prefeitura Municipal de Lontras
	Umberto Luiz Teixeira	João Frederico Mangrich dos Passos	Hildon Kühn
26	Consórcio Intermunicipal Salto Pilão	ANAMMA/SC - Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente	Prefeitura Municipal de Presidente Getúlio
	Roberto Schulz	Ana Cristina Cancherini Brandt	Jaci José Bortolon
27	Câmara de Vereadores de Itajaí	Câmara Municipal de Gaspar	
	Maria Juçara Pamplona	(não enviou ofício de indicação)	
28	Câmara Municipal de Ibirama	UCAVI - União de Câmaras e Vereadores do Alto Vale do Itajaí	
	Nilton José Pinto	Celso Marcelino	
29	Assembléia Legislativa de Santa Catarina	Câmara Municipal de Vereadores de Timbó	
	Dep. Cezar João Cim	Celso Cristofolini	
30	Câmara de Vereadores de Rio do Campo	Câmara de Vereadores de Braço do Trombudo	
	Odair Fernandes	Carolina Teske	

POPULAÇÃO DA BACIA (continuação)

Assento		Titular	Suplente	
31	Associações e ONGs.	Organização dos Proprietários Preservacionistas da Nova Rússia	Organização dos Proprietários Preservacionistas da Nova Rússia	
		Pedro Prim	Mário Pavesi	
32		ACADEMA - Associação Catarinense de Assistência e Defesa do Meio Ambiente	Associação Agroecológica Amigos da Saúde	
		Silvio Murilo Cristovão da Silva	Antônio Águida	
33		Instituto Esquilo Verde	CEMEAR - Centro de Motivação Ecológica e Alternativas Rurais	
		Anja Meder Steinbach	Robson Luiz Pollmann	
34		ACOL - Associação Comunitária Lontrinhas	ACORS - Associação Comunitária Ribeirão do Salto	
		Arno Poffo	Valmor Zandonai	
35		APREMAVI - Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí	Associação Catarinense de Preservação da Natureza - ACAPRENA	
		Leandro da Rosa Casanova	Vanderlei Paulo Schmitt	
36	Universidades e Ass. Especealizadas	Associação Educacional Leonardo Da Vince – ASSELVI	SENAI – Centro de Tecnologia do Vestuário de Blumenau	
		Aloir Arno Spengler	(não enviou ofício de indicação)	
37		Fundação Educacional Hansa Hammonia – FEHH	Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI	
		Valdur Ricardo Rosenbrock	João Luiz Batista de Carvalho	
38		ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental	Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí – UNIDAVI	
		Eng. Rolando Nunes Córdova	Dalmir da Silva	
39		Fundação Universidade Regional de Blumenau	Fundação Universidade Regional de Blumenau	
		Profª. Drª. Beate Frank	Prof. Dr. Adilson Pinheiro	
40		Com. Indíg.		
			(não enviou ofício de indicação)	(não enviou ofício de indicação)

ÓRGÃOS PÚBLICOS

Assento	Titular	Suplente
41	Secretaria de Desenvolvimento Regional de Ibirama - 14ª SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional de Ibirama - 14ª SDR
	Aldo Schneider	Orlando Jacó Paulo
42	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente - SDS	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente - SDS
	Héctor Raúl Muñoz Espinosa	Engª. Marta Elisabete Souza Kracik
43	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina - CIDASC	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina - CIDASC
	Nilson Casas	João Carlos Batista dos Santos
44	Departamento Estadual de Defesa Civil	Departamento Estadual de Defesa Civil
	Maj. José Mauro da Costa	Cap. Márcio Luiz Alves
45	Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA	Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA
	Eng. Milton Sant'Anna	Eng. Sebastião Silveira
46	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI
	José Alberto Noldin	Nivaldo José Nicoladelli
47	Fundação do Meio Ambiente - FATMA	Fundação do Meio Ambiente - FATMA
	Rosemari Bona	Luzia Scarduelli Vieira
48	Secretaria de Desenvolvimento Regional de Rio do Sul	Secretaria de Desenvolvimento Regional de Rio do Sul
	Tercílio Bonessi	Larry Clauberg
49	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis - IBAMA	ANEEL
	(não enviou ofício de indicação)	(não enviou ofício de indicação)
50	FUNAI	FUNAI
	(não enviou ofício de indicação)	(não enviou ofício de indicação)





## NOVOS MEMBROS DO COMITÊ DO ITAJAÍ 2004-2006

### ENTIDADES E NOMES