

Conflitos ambientais e águas no Brasil: a mediação como meio de solução de litígios

Environmental and waters conflicts in Brazil: mediation as a means of dispute settlement

Rogério Borba¹

Priscila Elise Alves Vasconcelos²

Universidade Veiga de Almeida

Sumário: Introdução. O ciclo da água. A disciplina da água e sua compreensão como um direito fundamental. A crise da água e a intensificação dos conflitos. Da agenda 2030: ODS nº 06. A insuficiência do poder judiciário na disciplina da água no Brasil. O (re)surgimento da mediação na resolução dos conflitos sobre a água. Conclusão. Referências.

Resumo: Essencial à sobrevivência das espécies, a água possui um valor econômico considerável. Com base nisso, a Agenda 2030 elencou em seu objetivo de desenvolvimento sustentável o direito à água potável e saneamento – ODS no. 06. Sendo objeto de disputas não apenas no aspecto nacional como internacional, a pesquisa tem por objetivo abordar o tema mediação como forma de solução de conflitos internos, a fim de minimizar os impactos e dinamizar os trâmites. Esvaziando o Poder Judiciário desses litígios, o artigo quer demonstrar a efetividade da técnica inclusive na área ambiental. Discute-se ainda o acesso à água pela população – questão sempre atual -, com como a pouca capacidade do Estado em promover a proteção e o consequente apaziguamento social dos atores envolvidos. Através da mediação em conformidade com os ditames da Política Nacional de Recursos Hídricos, utiliza-se como instrumento de empoderamento das partes envolvidas de forma a solucionar o conflito de forma mais célere e eficaz. A pesquisa se desenvolveu através de dados oficiais, artigos científicos das principais bases de dados bem como legislações nacionais e tratados internacionais sobre meio ambiente.

Palavras-chave: Água; Direitos Fundamentais; Crise Hídrica; Poder Judiciário; Mediação de Conflitos.

Abstract: Essential to the survival of the species, water has a considerable economic value. Based on this, the 2030 Agenda listed in its objective of sustainable development the right to drinking water and sanitation - SDG no. 06. Being the subject of disputes not only in the national but also international aspects, the research aims to address the theme mediation as a way of solving internal conflicts, in order to minimize impacts and streamline the procedures. Emptying the Judiciary

¹ Doutor em Sociologia pelo IUPERJ; Professor Permanente do PPGD da UVA; Professor dos Cursos de Direito do Centro Universitário IBMEC e do Centro Universitário Carioca; Diretor da FABES; Diretor Administrativo do OABPREVRJ; Membro do IAB; Advogado. E-mail: rogerioborba@gmail.com

² Estágio Pós-Doutoral em Direito da Cidade (UERJ). Doutora em Direito pela Universidade Veiga de Almeida, Mestra em Agronegócios pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, Especialista em Direito Público e Direito Privado pela EMERJ/ESA; Especialista em Meio Ambiente pela COPPE UFRJ, advogada e professora da pós graduação lato sensu da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS (professora colaboradora). Professora substituta da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – FADIR UFGD. Bolsista CAPES PROSUP/UVA.

of these disputes, the article wants to demonstrate the effectiveness of the technique even in the environmental area. It also discusses the access to water by the population - an ever-current issue - with the low capacity of the State to promote the protection and the consequent social appeasement of the actors involved. Through mediation in accordance with the dictates of the National Water Resources Policy, it is used as an instrument of empowerment of the parties involved in order to resolve the conflict more quickly and effectively. The research was developed through official data, scientific articles from the main databases as well as national legislation and international treaties on the environment.

Keywords: Water; Fundamental rights; Water Crisis; Judicial power; Conflict Mediation.

INTRODUÇÃO

Luiz Fernando Veríssimo, na obra *Comédia da Vida Privada*³, afirma que “a água que purifica é a mesma que recebe o esgoto ácido. A água que mata a sede é a mesma que afoga, a que passa e não passa”. Essa água representa mais do que instrumento fundamental para a vida, em seu aspecto meramente físico, tendo ingressado no cotidiano do ser humano, permeando a cultura e seu modo de vida, sendo utilizada como fonte de alimentos, meio de transporte, meio de descarte de dejetos, ganhando contornos de bem economicamente valorável⁴.

Com ênfase no desenvolvimento sustentável e dentro de uma perspectiva contemporânea, o bem água deve ser vista além do valor econômico. Esse valor já se encontra previsto desde a Declaração de Dublin, consequente da Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente da ONU⁵, que já tratava a água sob o contexto econômico. Isso também é previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97, artigo 19⁷, com a possibilidade de cobrança pelo uso da água tendo em vista o reconhecimento do valor econômico que possui. Ocorre que se perfaz necessário o reconhecimento do papel de bem imprescindível à sobrevivência e manutenção da vida no planeta às presentes e futuras gerações e não apenas seu caráter valorativo.

Tendo em vista o valor econômico inerente na atualidade, a pesquisa busca demonstrar que a tutela jurídica da água deve ser realizada por meio de novos parâmetros, tanto materiais quanto instrumentais, de forma a efetivar a sua preservação, em decorrência da complexidade dos bens tutelados e da capacidade limitada do Estado de agir. Através do instituto da mediação, trazido pelo Código de Processo Civil de 2015⁸, é possível dirimir conflitos antes levados ao Poder Judiciário, de forma mais célere e eficaz, trazendo sua adequação à área do Direito Ambiental. O trabalho tem um aspecto interdisciplinar, com abordagem nas áreas das Ciências Jurídicas, Sociais e Ambientais, ou seja, Direito Ambiental, Direito das Águas e Direito Processual Civil, sendo analisada em uma perspectiva holística.

A questão que norteia a pesquisa diz respeito à busca por soluções de conflitos que efetivamente venham a solucioná-los. Isso está relacionado a atual conjuntura do

³ VERISSIMO, L. F. “Comédias da vida privada”. São Paulo, L&PM EDITORES, 1996.

⁴ BORBA, R. “Muita sede para pouca água: breves considerações sobre a escassez da água e a mediação como alternativa para resolução de conflitos”. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF. GT DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III. Brasília, 2016.

⁵ A Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente da ONU ocorreu em janeiro de 1992, anterior à Rio 92, possuindo como um dos seus princípios a valoração econômica da água, sendo esse o motivo de sua conservação e proteção (Princípio 4).

⁶ ONU. “Declaração de Dublin. Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente. Irlanda”. Janeiro, 1992.

⁷ Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;.

⁸ BRASIL. “Código de Processo Civil”. Lei no. 13.105 de 2015.

Poder Judiciário Brasileiro e como estão sendo enfrentados os problemas que envolvam o bem água. O objetivo central é verificar o uso da técnica de mediação, em conformidade com o Código de Processo Civil de 2015⁹, na área ambiental a fim de efetivar as legislações atinentes.

Através de pesquisa com base em dados oficiais, legislativos e bibliográficos, foi possível verificar qual a possibilidade de utilizar a técnica da mediação, bem como a legitimidade do seu uso em conflitos cujo objeto do litígio é a água. A mediação, portanto, surge como meio adequado de resolução dos conflitos a ser aplicado de forma mais célere e efetiva.

A relevância acadêmica da pesquisa se demonstra no sentido de contribuir para o reconhecimento e consolidação de instrumentos céleres e efetivos de solução de conflitos na esfera ambiental, em especial decorrentes do bem água.

A importância desse artigo se encontra pautado em tratados e conferências internacionais, com destaque para a Agenda 2030 que trouxe os objetivos de desenvolvimento sustentável – os ODS's – descritos na Convenção de Paris em 2015¹⁰. Dentre os ODS's, destaca-se o de número 06, que cuida da água potável e saneamento – “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” é a meta desse objetivo¹¹.

O trabalho apresenta a compreensão do ciclo da água, sendo analisado juridicamente como direito fundamental. Posteriormente, é feita uma abordagem da crise decorrente da distribuição e escassez da água e a intensificação dos conflitos bem como na busca de efetivação pelos meios juridicamente possíveis. Por fim, discute-se a possibilidade de utilização da mediação na resolução de conflitos ambientais, no presente estudo sobre a água.

O CICLO DA ÁGUA

A água é a única substância que, na natureza, pode ser encontrada nos estados sólido, líquido, e gasoso, sendo abundante no planeta Terra e, na maioria das vezes, encontrada no estado líquido. A temperatura e a pressão são os fatores que definem seu estado físico. Cobrindo cerca de 2/3 da superfície do planeta, é encontrada principalmente nos oceanos e calota polares, mas também pode ser encontrada em nuvens, na forma de água de chuva, nos rios e nos aquíferos.

Na atmosfera, a água é encontrada em seu estado gasoso, resultado da sua evaporação de locais onde ela estava em estado líquido, como rios, lagos, mares, da transpiração de plantas, animais e do solo. Há também grande concentração de água nos lençóis freáticos¹², que são grandes lagos subterrâneos formados pelas águas que infiltram no solo, e no estado sólido, onde a podemos encontrar nas geleiras, glaciares, nos polos e basicamente em todos os locais frios, com temperaturas abaixo de 0°C.

Cerca de dois terços da superfície de terra são cobertos por água. A maior parte desta porção, 97,2% dela, é água salgada dos oceanos. Somente cerca de 3% da água do planeta é água doce, mas a maioria dela, 2,7% está distribuída nas geleiras, na forma de neve ou no vapor atmosférico e somente 0,3% é água doce realmente disponível. Destes, 1.320.000.000 km³ (97,2%) são água do mar. 40.000.000 km³ (3%) são água doce. 25.000.000 km³ (1,8%) são como gelo. 250.000km³ (0,02%) em rios e lagos. 13.000.000 km³ (0,96%) como água subterrânea. 13.000km³ (0,001%) são vapor d'água.

O ciclo da água se inicia com as radiações solares que recebemos diariamente, que provocam o fenômeno da evapotranspiração, ou evaporação da água em estado

⁹ BRASIL. “Código de Processo Civil”. Lei no. 13.105 de 2015.

¹⁰ ONU. “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”. Agenda 2030.

¹¹ ONU. “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”. Agenda 2030.

¹² O Aquífero Guarani é um dos maiores reservatórios subterrâneos de água doce do mundo e a maior parte dele está no Brasil. Este reservatório possui mais água do que toda a água circulante em rios e lagos de toda a Terra. Ele engloba parte das regiões Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, e mais parte da Argentina, Paraguai e Uruguai.

líquido, dos rios, lagos, mares e parte da água contida no solo, e também da transpiração de plantas e animais. Todo este vapor de água irá se condensar na atmosfera formando as nuvens e depois precipitar, pela condensação e cair na forma de chuva, granizo ou neve. O escoamento da água que precipitou ocorrerá pela superfície, formando os rios, ou infiltrará na terra, formando os lençóis freáticos.

A bacia hidrográfica, também conhecida como bacia de drenagem, é como se denomina a parte do ciclo da água responsável pela parte do seu escoamento que vai até os mares¹³. Ela é definida como o conjunto dos corpos de água (outro nome dado aos rios e lagos) que se interligam e são responsáveis pela drenagem da água de uma determinada região¹⁴. Trata-se então de um sistema natural de drenagem da água da chuva¹⁵¹⁶, ou do derretimento de geleiras e das águas das nascentes, que vai das regiões mais altas, onde se localizam, direcionando-se dos subafluentes para os afluentes até os rios principais, que irão para os oceanos, podendo ser classificada de acordo com sua importância. As bacias principais são as que abrigam os rios de maior porte; já as secundárias e terciárias dependerão de sua localização, como litorâneas ou interiores, por exemplo.

A água subterrânea pode ser definida como a água existente no subsolo, com o preenchimento dos poros e fraturas das rochas, a água passa por um processo de filtragem natural e fica acumulada, dando origem aos aquíferos, que podem ter diversos níveis de profundidade. Estes mananciais subterrâneos são as fontes, ou reservatórios naturais de água, localizados abaixo da superfície do solo. Eles podem ser encontrados de duas formas: Lençóis não confinados ou freáticos e lençóis confinados ou artesianos.

Podemos definir cada um dos lençóis de acordo com sua localização no subsolo. Esta localização está relacionada a sua profundidade no solo, às camadas que o envolvem e, conseqüentemente, às pressões a que está submetido.

O lençol confinado (artesianos) se encontra confinado entre camadas impermeáveis, portanto, sujeito a uma pressão maior do que a pressão atmosférica. O lençol não confinado (freático) está localizado entre a superfície do solo e uma camada impermeável (rocha); está submetido à pressão atmosférica. Em um poço artesianos, a água subirá acima do nível do lençol, podendo, às vezes, atingir a boca do poço e produzir uma descarga contínua, jorrante.

A DISCIPLINA DA ÁGUA E SUA COMPREENSÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Desde a metade do Século XX, a humanidade tem aumentado a conscientização quanto a necessidade da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável das nações. Tal fenômeno apresentou uma forma diferente de condução no Brasil¹⁷, quando da participação da diplomacia brasileira no primeiro evento mundial que discutiu a preservação da natureza em âmbito global,

¹³ A nascente é um local onde o lençol freático rompe a superfície da terra e libera a água nele contida; esta por sua vez, vai sendo escoada por caminhos que variam de acordo com os desníveis do terreno e assim vão surgindo os córregos e rios de uma região.

¹⁴ Esta mesma sequência pode ser também vista pelo volume de água que carregam, sendo os subafluentes menores e à medida que se direcionam para o rio principal têm seu volume aumentado até seu volume máximo, no rio principal, próximo à sua foz, com o mar.

¹⁵ A captação de água dos lençóis de águas subterrâneas é uma alternativa viável e interessante para evitar o problema de escassez; da mesma forma a utilização de tecnologias para o tratamento de água também colaboram para melhoria da qualidade de vida das pessoas

¹⁶ A captação da água destes locais pode ser realizada de várias maneiras, por exemplo, por meio de poços rasos ou profundos, galerias de infiltração ou pelo aproveitamento das nascentes, dentre outras formas.

¹⁷ Inicialmente a postura do Corpo Diplomático Brasileiro era de negar qualquer relevância ao tema, justificando o seu comparecimento exclusivamente para manter as relações diplomáticas entre os países e manter seu discurso de normalidade democrática no Brasil. Porém, ainda durante o evento, o representante da diplomacia brasileira foi dissuadido de sua posição, reconhecendo a importância do tema, fazendo com que o Brasil aderisse ao Tratado.

ocorrida em Estocolmo, realizada em 1972¹⁸.

Após 1972, o Brasil passou a desenvolver uma preocupação com a preservação do meio ambiente¹⁹. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 225, traz o meio ambiente como um direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado, atribuindo a todos o dever de proteção da natureza²⁰. De acordo com Lise Vieira da Costa Tupiassu²¹, o direito ao meio ambiente é um direito de terceira geração²², que consolida poderes de titularidade coletiva e o consagra como um direito fundamental, em nome das futuras gerações, sendo assim uma cláusula pétrea.

Ressalta-se que a ordem social, juntamente com os direitos fundamentais, forma o núcleo do regime democrático de direito e objetiva o bem-estar e a justiça social, de maneira a assegurar a todos uma existência digna. Desta forma, o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado consiste em um princípio derivado do direito à vida, seja pelo enfoque da saúde dos seres humanos, seja pelo enfoque da dignidade dessa existência.

O caráter fundamental deste direito difuso se dá em virtude do caráter de cláusula aberta constante no artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil, que admite a ampliação do seu rol, inclusive com aplicabilidade imediata. Por isso se considera o meio ambiente sadio e equilibrado como integrante do conjunto de direitos fundamentais a serem tutelados²³, implicando proibição de

¹⁸ BORBA, R. "O princípio da fundamentação das decisões judiciais na esfera ambiental: o caso do derramamento de petróleo na baía de Guanabara em janeiro de 2000". Dissertação (Faculdade de Direito de Campos), Campos dos Goitacazes, Policopiado, 2009.

¹⁹ Embora não haja referência expressa à tutela da água, a doutrina compreende que sua disciplina jurídica está abrangida no texto constitucional e disposições infraconstitucionais posteriores.

²⁰ A Lei nº 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, consiste em uma superestrutura constante de órgãos, metas e parâmetros, tendo entre seus objetivos, expressos no artigo 4º, a concretização dos princípios de direito ambiental, ao visar à preservação, à melhoria e à recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, preconizando, assim, a compatibilização entre a qualidade ambiental e o processo de desenvolvimento econômico. Para tanto, expõe suas diretrizes consistentes em considerar o meio ambiente, nas ações governamentais de manutenção do equilíbrio ecológico, como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso de recursos ambientais; proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação e educação ambiental, para que haja capacitação de modo a propiciar a participação ativa na defesa do meio ambiente.

²¹ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. "O direito ambiental e seus princípios informativos". Revista de Direito Ambiental, ano 08, nº 30, abril-junho, 2003.

²² Não há consenso na legitimação dos Direitos Fundamentais, haja vista poucos entenderem que são oriundos de uma entidade divina, outros de um direito natural, superior e próprio do ser humano, alguns acreditarem que o mesmo decorre da construção legal por meio da racionalidade humana e, mais recentemente, surge a compreensão de que tais direitos são fruto de uma progressão histórica da humanidade. Pode-se dizer que são os direitos fundamentais aqueles ligados a vida humana, possuidores de elementos garantidores de sua existência, por meio de mecanismos que efetivem e ampliem tais direitos. Levando-se em conta a legitimação dos direitos fundamentais em um processo histórico, há de se observar a classificação ensinada por Norberto Bobbio e adotada por Fábio Konder Comparato, onde divide este processo de legitimação em dimensões ou gerações de direitos. Os direitos fundamentais são divididos pela doutrina de acordo com os três princípios basilares da revolução francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade, cada qual com suas funções e peculiaridades. Importante ressaltar que não há supressão de direitos, mas sim complementação entre eles, não servindo a presente classificação como modo de analisar isoladamente cada um, tendo em vista a sua interdependência e sobreposição.

²³ Podemos determinar a disciplina da água a partir de três perspectivas legislativas (na mesma linha de raciocínio da compreensão do meio ambiente): o direito à água, como elemento

retrocesso da norma, na sua indisponibilidade e na sua constante exigibilidade. Ao tratar do direito fundamental do meio ambiente, José Afonso da Silva²⁴ explica:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.

Desse modo, o direito ambiental consiste num conjunto de normas, que buscam a coexistência do ser humano com o meio ambiente e devem estar voltadas para o bem comum, ou o "complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para às presentes e futuras gerações"²⁵.

Nesse sentido, especificamente acerca dos Recursos Hídricos, nas palavras de Ingo Sarlet²⁶, constituem elemento indispensável, pois "o direito à água é já mínimo vital pois essencial à própria sobrevivência e integra, junto com outros elementos, o conteúdo mais amplo do mínimo existencial [...]".

De acordo com o artigo 1º Lei Estadual 3.239/99, que estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro²⁷, a água é "um recurso essencial à vida, de disponibilidade limitada, dotada de valores econômico, social e ecológico, bem de domínio público". Esse mesmo diploma legal, inspirado na Lei Nacional 9.433/97 - Política Nacional de Recursos Hídricos²⁸ -, concretiza uma caminhada legislativa de proteção e tutela sobre a água no Estado do Rio de Janeiro, curiosamente nomeado em razão de sua abundância e relevância regional.

Em tempos de aquecimento global e aumento expressivo no consumo, a preocupação com a preservação do meio ambiente adquire amplitude mundial. Sendo a água um bem de uso comum do povo, sua utilização deve ser feita dentro de parâmetros estabelecidos por lei, cabendo ao Poder Público a deve proteger em todos os seus estados utilizando-se das Políticas de Recursos Hídricos existentes como instrumento de regulamentação ao uso.

Reconhece-se a finitude e o valor econômico da água, sendo um precioso bem ambiental, uma vez que se torna cada vez mais escasso e indispensável à sobrevivência. Partindo desta premissa, seu uso, prioritariamente, deve ser para o consumo humano e dessedentação de animais, podendo ser destinado a outros usos desde que não se comprometam os ecossistemas aquáticos.

Ressalta-se que a ordem social, combinada aos direitos fundamentais, forma o núcleo do regime democrático de direito e objetiva o bem-estar e a justiça social, de maneira a assegurar a todos uma existência digna. Como explica Milaré²⁹:

[...] tratando-se de bem comum, de interesse difuso – como é o caso do meio ambiente -, o Poder Público assume as funções de gestor qualificado: legisla, executa, julga, vigia, defende, impõe sanções; enfim, pratica todos os atos que são necessários para atingir os objetivos sociais, no escopo e nos limites de um Estado de Direito.

Considera-se, assim, o meio ambiente sadio e equilibrado como integrante do conjunto de direitos fundamentais a serem tutelados, implicando proibição de retrocesso da norma, na sua indisponibilidade e na sua constante exigibilidade. Deste

fundamental e essencial à vida; o direito de águas (ou direito hídrico), que compreende o conjunto de princípios e normas jurídicas, os seus usos, aproveitamento e domínio; e, por fim, o direito das águas, disciplina a água como um sujeito de direitos e titular de dignidade.

²⁴ DA SILVA, J.A. "Direito ambiental constitucional". São Paulo, Malheiros, 2004.

²⁵ MILARÉ, É. "Direito do ambiente". 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

²⁶ WOLFGANG SARLET, I. "Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988". 2. Ed, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002.

²⁷ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. "Política Estadual de Recursos Hídricos". Lei no. 13.105 de 2015.

²⁸ BRASIL. "Política Nacional de Recursos Hídricos". Lei no. 9.433 de 1997.

²⁹ MILARÉ, É. "Direito do ambiente". 4. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005.

modo, o Direito Ambiental consiste num conjunto de normas, que buscam a coexistência do ser humano com o meio ambiente e devem estar voltadas para o bem comum, ou, como explicado por Rogério Borba³⁰, “complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.”

Nesta linha de raciocínio, o acesso à água com qualidade, conforme leciona Ana Alice De Carli³¹ é um direito fundamental dos seres humanos, animais e da natureza.

DA AGENDA 2030: ODS N° 06

Nessa parte da pesquisa é imprescindível trazer a discussão acerca da Agenda 2030. Durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, foi elaborado em setembro de 2015 um documento contendo um conjunto de objetivos a serem alcançados pelos Estados-Membros em prol do desenvolvimento sustentável³². Trata-se do resultado das ações obtidas após a Rio+20, ocorrida em 2012, estando presentes novos desafios ao desenvolvimento.

Apesar do tema água aparecer em outro ODS, o de número 14, sobre a vida na água – a fim de garantir a biodiversidade marinha –, há uma ênfase no trabalho sobre o uso desse bem à vida humana e os conflitos surgidos por ser um bem econômico.

Na Agenda 2030, para cada objetivo de desenvolvimento sustentável foi elaborado um conjunto de metas a serem alcançados ao longo dos quinze anos de aplicação. No ODS número 06, o foco principal está em garantir a disponibilidade e gestão sustentável da água incluindo o acesso ao saneamento a todos. Acerca do acesso à água potável, indispensável à sobrevivência, a meta 6.1³³ vem trazer o desafio de garantir o alcance a todos desse bem.

A meta 6.4³⁴ descrita na Agenda é clara ao dispor sobre o aumento substancial e efetivo do uso da água, a fim de garantir o abastecimento de forma sustentável ao maior número possível de pessoas. Para essa meta, há uma busca em reduzir o quantitativo de pessoas que não tem acesso à água, realidade ainda presente em muito países. O importante da Agenda 2030 é o comprometimento e responsabilidade dos Estados-Membros das Nações Unidas para que ao longo dos 15 anos – 2015 a 2030 – consigam efetivar o compromisso internacional firmado em prol do desenvolvimento sustentável.

A CRISE DA ÁGUA E A INTENSIFICAÇÃO DOS CONFLITOS

Ao longo da história humana, busca-se uma forma de se relacionar com a água. Ocorre que apenas no último século foi percebido que os recursos naturais são escassos, finitos e não sujeitos a fronteiras políticas. Em um planeta cuja população já ultrapassou os sete bilhões, meio bilhão de habitantes ainda se encontra sem acesso à água potável e mais de dois bilhões estão sem acesso a instalações sanitárias melhoradas³⁵, demonstrando que a água é um recurso cada vez mais

³⁰ BORBA, R. “O princípio da fundamentação das decisões judiciais na esfera ambiental: o caso do derramamento de petróleo na baía de Guanabara em janeiro de 2000”. Dissertação (Faculdade de Direito de Campos), Campos dos Goitacazes, Policopiado, 2009.

³¹ DE CARLI, A. A. “Água e vida: eu cuido, eu poupo. Para um futuro sem crise”. Rio de Janeiro, FGV, 2015.

³² ONU. “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”. Agenda 2030.

³³ “6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos”.

³⁴ “6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.”.

³⁵ WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). “The United Nations World Water Development Report 2017”. Wastewater, The Untapped Resource, Paris, UNESCO, 2017.

valorizado. Cabe destacar que o ser humano consome apenas água doce, que corresponde a aproximadamente 3% dos recursos hídricos do planeta. Destes 3%, 0,36% estão na superfície, 22,40% estão no subterrâneo e 77,20% estão nas camadas polares³⁶.

Quase metade da água doce disponível para consumo está localizada na América do Sul, aproximadamente 60% da Bacia Amazônica, escoando um quinto do volume de água doce do mundo. Três bacias hidrográficas localizadas no Brasil concentram o maior volume de água doce superficial do mundo³⁷: Amazonas, São Francisco e Paraná. Da água disponível no mundo, a agricultura consome 73%, a indústria 21% e os outros 6% servem para o consumo humano, incluído nessa conta o desperdício decorrente das diversas falhas de distribuição e controle da água.

Comprovadamente um recurso indispensável à vida humana e de considerável escassez, especificamente na forma consumível, o ser humano vem disciplinando o seu uso, elaborando formas de regular o consumo, distribuição e proteção da água. Para tanto, na busca da sua regulação, primordial é uma conceituação capaz de tutelar o bem jurídico água e toda a sua plenitude e importância.

Na segunda metade do século XX, a questão ambiental foi alçada ao status de problema global, tendo mobilizado não apenas a sociedade civil organizada mas quase todos os países do mundo, conforme apontam Ângela Alonso e Valeriano Costa³⁸:

Frank, Hironaga e Schofer (2000: 96-116) sustentam que o processo de disseminação global de práticas e a adoção de instituições visando à proteção ambiental estão correlacionados com a difusão de concepções e conhecimentos desenvolvidos por ONGs e organizações científicas vinculadas à perspectiva ambientalista. Frederick Buttel (2000: 117-121), outro importante sociólogo ambiental, contesta o otimismo da afirmação anterior, argumentando que a ampla difusão da preocupação de governos e setores da sociedade civil com os problemas ambientais ou mesmo a extensa agenda de discussões em fóruns internacionais não resultou em um consenso em torno de soluções práticas. Ao contrário, à medida que se ampliou e se aprofundou o debate, os conflitos se tornaram mais agudos e as soluções mais problemáticas do que se poderia imaginar décadas atrás. Por outro lado, o relativo sucesso do movimento ambientalista resultou em uma paradoxal perda da identidade revolucionária da questão ambiental, principal fator de mobilização de seus militantes nas décadas de 1960 e 1970. Isto se deu, justamente, em razão da inserção da temática ambiental no âmbito das políticas públicas governamentais. É verdade que, em contrapartida, a incorporação dos problemas ambientais contribuiu para abrir e ampliar o espaço de participação da sociedade civil nos processos de decisão política em geral. O impacto mais importante, porém, se deu sobre as propostas e o discurso ambientalistas.

Principalmente ao longo da primeira década dos anos 2000 ocorreu um processo de institucionalização da questão ambiental, sujeitos às restrições impostas pela lógica burocrática, onde são aplicadas soluções pragmáticas (politicamente aceitáveis e economicamente viáveis para uma sociedade de consumo) e onde toda demanda, por mais justificável que seja do ponto de vista ambiental (ou econômico ou social), não é suficiente por si mesma, necessitando de uma articulação com outros interesses presentes na esfera pública³⁹.

³⁶ BRASIL. Agência Nacional de Águas. "Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos". Brasília, 2013.

³⁷ BRASIL. Agência Nacional de Águas. "Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos". Brasília, 2013.

³⁸ ALONSO, A.; COSTA, V. "Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil". Buenos Aires, CLACSO. 2002.

³⁹ BORBA, R. "Muita sede para pouca água: breves considerações sobre a escassez da água e

Diante de tal cenário, as questões ambientais têm conquistado espaço e relevância e sendo incorporadas ao planejamento de muitas organizações, que têm buscado novas técnicas e tecnologias para serem aplicadas tanto durante os processos, visando, por exemplo, a eliminação do desperdício de matéria-prima. O objetivo está na tentativa de reduzir a quantidade de resíduo sólido produzido, bem como na aplicação em outras fases de processo produtivo, destinação essa dada também aos efluentes⁴⁰.

O impasse entre os estados do Sudeste criado com a iniciativa do Estado de São Paulo⁴¹ - pressionado com a escassez hídrica - é um exemplo doméstico do disputas cada vez mais recorrente entre comunidades em busca da água. De acordo com Micheli Kowalczyk⁴²:

O que falta é o aperfeiçoamento dos instrumentos existentes. Há um longo percurso a ser percorrido, sendo necessário que novos caminhos teóricos e práticos sejam adotados para que uma boa governança, com atendimento das demandas sociais, aconteça. Se não forem realizadas mudanças na forma como os recursos hídricos são geridos, teremos apenas medidas paliativas que terão resultados por um curto período de tempo, além de novos episódios de escassez, talvez ainda piores e que afetarão a economia, a qualidade de vida e o meio ambiente.

A crise hídrica, a partir de uma visão sistêmica do meio ambiente, tem como causas diretas o desmatamento, o aquecimento global, a poluição provocada por indústrias, o aumento da população mundial, além da distribuição desigual de água doce pelo Planeta⁴³. Nas palavras de Ana Alice de Carli⁴⁴

Ressalte-se que a história das relações entre os seres humanos e a água e uma história de inclusão e de exclusão, de cooperação e de guerra, já que, desde os primórdios, a água foi um dos reguladores sociais mais importantes, basta lembrar a estrutura das sociedades camponesas, em que as condições de vida estavam ligadas ao solo, sempre organizadas ao redor da água.

Compreendendo a água como fonte não só de vida, mas, principalmente, de poder, Ricardo Petrella⁴⁵, chama de senhores da água os grupos que controlam o acesso a água, agrupando-os em três categorias principais: os senhores da guerra, os senhores do dinheiro, e os senhores da tecnologia⁴⁶.

Verifica-se uma contribuição árdua para uma disputa cada vez mais intensa e complexa pela água, onde, em razão da multiplicidade de atores, de interesses e, muitas vezes, de sua interdependência, os meios tradicionais de solução de conflitos são insuficientes.

a mediação como alternativa para resolução de conflitos". In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF. GT DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III. Brasília, 2016.

⁴⁰ BORBA, R. "Muita sede para pouca água: breves considerações sobre a escassez da água e a mediação como alternativa para resolução de conflitos". In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF. GT DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III. Brasília, 2016.

⁴¹ LEITE, F.; CHAPOLA, R.; CONSTANCIO, T. "São Paulo e Rio jogam para agência federal solução para impasse da água". O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 ago. 2014.

⁴² LEITE, F. CHAPOLA, R.; CONSTANCIO, T. "São Paulo e Rio jogam para agência federal solução para impasse da água". O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 ago. 2014.

⁴³ Na história da humanidade, poucas as vezes houve distribuição equânime de água entre os seres humanos.

⁴⁴ DE CARLI, A. A. "Água e vida: eu cuido, eu poupo. Para um futuro sem crise". Rio de Janeiro, FGV, 2015.

⁴⁵ PETRELLA, R. "O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial". Trad. Vera Lucia Mello Joscelyne. Petrópolis, Vozes, 2002.

⁴⁶ TASSIGNY, M. M.; PEQUENO DOS SANTOS, I.; SANTOS, J. H. "Água é um sujeito de direito? Uma visão etnocêntrica da água". Revista de Direito Ambiental, ano 22, nº 85, janeiro-março de 2017.

A INSUFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA DISCIPLINA DA ÁGUA NO BRASIL

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, trouxe credibilidade ao sistema jurídico nacional, principalmente no que concerne ao exercício de direitos fundamentais (liberdades individuais e direitos sociais), como explica Milaré⁴⁷:

[...] tratando-se de bem comum, de interesse difuso – como é o caso do meio ambiente – o Poder Público assume as funções de gestor qualificado: legisla, executa, julga, vigia, defende, impõe sanções; enfim, pratica todos os atos que são necessários para atingir os objetivos sociais, no escopo e nos limites de um Estado de Direito.

À época, o Poder Executivo não possuía estrutura administrativa suficiente para disponibilizar os institutos previstos na Carta Constitucional de forma a garantir o exercício pleno desses direitos fundamentais⁴⁸. Coube ao Poder Judiciário a tarefa de concretizar o acesso ao exercício desses direitos fundamentais. O legado formalista e legalista que o regime anterior deixara aos Poderes Executivo e ao Judiciário fez com que o último adotasse novo posicionamento jurídico-político em nome da positivação e consequente efetivação dos direitos fundamentais: o de conhecer, processar e julgar causas de cunho estritamente administrativo, que, no contexto político anterior restringiam-se ao Poder Executivo⁴⁹.

No mesmo período, os conflitos sociais emergentes se apresentam de uma forma mais complexa, propondo-se, então uma tipologia dos conflitos sociais, de forma a se confrontar com os mecanismos de funcionamento do Judiciário. Observe-se que conflitos sociais não são enfermidades, mas constituem o próprio modo de ser das sociedades. A não compreensão de tal fato leva a uma busca utópica na análise da realidade, conforme pensamento de Dahrendorf⁵⁰.

Os conflitos são indispensáveis como fator do processo universal de mudança social, sendo, em regra, absorvidos pelo Poder Judiciário. Como ensina Bastos⁵¹:

Os conflitos absorvidos pelo sistema judiciário põem em funcionamento mecanismos de correção, cuja racionalidade sistêmica manifestada nos enunciados normativos reduz as partes conflitantes a certas formalidades e a uma linguagem estritamente técnica, que elimina toda a possibilidade de o Poder Judiciário viver a dimensão total do conflito.

Por consequência, percebe-se que alguns conflitos são mais complexos, podendo provocar, em última análise, crises sociais mais profundas. O Poder Judiciário funciona como um órgão limitador de demandas e regulamentador da velocidade e da profundidade dos conflitos sociais, adequando-se a parâmetros, sendo absorvidos e decididos. Numa ordem crescente de complexidade, Bastos⁵² classifica os conflitos da seguinte forma:

- I - Conflitos interindividuais de iguais (ex. cônjuges) e desiguais entre si (ex. credor/devedor, patrão/operário)
- II - Conflitos de grupos de iguais (ex. empresa A x empresa B) e desiguais entre si (direção x acionista de empresa)
- III - Conflitos de setores de iguais (ex. produtos comerciais x produtos

⁴⁷ MILARÉ, E. "Direito do ambiente". 4. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005.

⁴⁸ BASTOS, A. W. "Conflitos sociais e limites do Poder Judiciário". 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

⁴⁹ BASTOS, A. W. "Conflitos sociais e limites do Poder Judiciário". 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

⁵⁰ BASTOS, A. W. "Conflitos sociais e limites do Poder Judiciário". 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

⁵¹ BASTOS, A. W. "Conflitos sociais e limites do Poder Judiciário". 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

⁵² BASTOS, A. W. "Conflitos sociais e limites do Poder Judiciário". 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

industriais) e desiguais entre si (ex. sindicato patronal x sindicato operário; monopolista x não monopolista)

IV - Conflitos de poder de iguais (ex. partido político x partido político) e desiguais entre si (ex. situação x. oposição)

V - Conflitos internacionais de iguais e desiguais entre si.

Com base nos informes anteriores, percebe-se que os conflitos sociais simples – mais numerosos – e os relativamente complexos, que aguardam encaminhamento judicial, levam o Poder Judiciário a uma disfuncionalidade. Isso acaba por inviabilizar o cumprimento de funções sociais inerentes ao Poder, não restando tempo, para os casos mais complexos, além da criação de uma dinâmica que não atende a esses casos ocasionando um maior tempo na solução das lides. Nestes casos, o alcance da ação do Poder Judiciário se torna impraticável, inviabilizando os preceitos constitucionais de acesso à justiça e soluções mais céleres.

Todo conflito relacionado a água envolve, necessariamente, uma gama de atores – sociedade e empreendedores, órgãos públicos e entidades de defesa dos direitos relacionados ao meio ambiente. Cada um possui interesses próprios, aparentemente inconciliáveis, gerando conflitos complexos, ou seja, fora do eixo de atuação plena do Estado, sendo imprescindível a busca de um meio mais eficaz e efetivo à solução.

O (RE)SURGIMENTO DA MEDIAÇÃO NA RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS SOBRE A ÁGUA

Desde o Tribunal de Águas de Valencia⁵³ até a experiência norte-americana⁵⁴, a mediação tem sido utilizada para a solução de conflitos ambientais, especificamente sobre águas. Nesse sentido, Warat⁵⁵ afirma que a mediação é:

um procedimento indisciplinado de auto-eco-composição assistida (ou terceirizada) dos vínculos conflitivos com o outro em suas diversas modalidades. Indisciplinado por sua heteroxia já que do mediador se requer a sabedoria necessária para poder se mover, sem a obrigação de defender teorias consagradas, um feudo intelectual ou a ortodoxia de uma capela de classes ou do saber. A auto composição dos procedimentos de mediação é assistida ou terceirizada, porquanto se requer sempre a presença de um terceiro imparcial, porém implicado, que ajude as partes em seu processo de assumir riscos de sua auto decisão transformadora de conflito.

No entanto, este instituto ganhou maior força no Brasil a partir dos anos 1990, seguindo a tendência do resto da América Latina. A partir de 2003, o Poder Executivo iniciou amplo debate sobre o tema, desaguando na Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁵⁶, de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e que determina a implementação da mediação como Política Pública. Foram criados Centros de Mediação do Poder Judiciário nos tribunais estaduais e várias iniciativas foram realizadas para sensibilizar os juízes sobre a importância de incentivar as partes a buscar a auto composição além do fato de tradicionais Centros Privados de Arbitragem passarem a incorporar a mediação dentre as suas atividades e lançaram regulamentos modernos e focados na solução consensual de conflitos

⁵³ O Tribunal de Águas de Valencia tem por competência a disciplina do uso da água no território espanhol, não pertencendo ao Poder Judiciário, servindo de exemplo de organismo de resolução de conflitos não judicial.

⁵⁴ BORBA, R. "Muita sede para pouca água: breves considerações sobre a escassez da água e a mediação como alternativa para resolução de conflitos". In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF. GT DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III, Brasília, 2016.

⁵⁵ WARATL. A. "O Ofício do Mediador". Florianópolis, Habitus, 2001.

⁵⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça.

comerciais. Destaca-se, ainda, a atuação do Conselho Nacional de Justiça⁵⁷, que, atento à necessidade de implementação de meios alternativos de solução de conflitos como forma de melhorar a justiça brasileira, vem tomando diversas iniciativas para fomentar o assunto, como o Projeto "Movimento pela Conciliação" liderado pelo CNJ e coordenado por Lorenzo Lorenzoni e Germana Moraes. Não bastasse, o CNJ editou a Resolução nº 125/10 que trata da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, em que, dentre outras questões, estabelece a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria.

De acordo com o artigo 3º do Código de Processo Civil de 2015⁵⁸, a previsão legal tanto a arbitragem como a mediação demonstram a preocupação do legislador em buscar alternativas de soluções de conflitos sem o ingresso do Poder Judiciário⁵⁹. Além disso, é importante destacar que outros Estados já possuem em seus ordenamentos jurídicos formas de solução de conflitos mais céleres e eficazes. É o que traz Marques⁶⁰ ao elencar a Lei nº. 24.573 da Argentina que exige a técnica de mediação antes do ingresso de qualquer demanda civil ou comercial, além do Paraguai que prevê o instituto da arbitragem em seu diploma processual.

Como bem lembra Hartmann⁶¹, alguns doutrinadores possuem posição contrária sob o argumento de descaracterização do devido processo legal. Todavia, lembra muito bem o autor que o próprio direito comparado já admite há muito o uso de tais técnicas de soluções de conflitos, efetivando o princípio da celeridade processual.

O novo Código de Processo Civil⁶² também reconhece o instituto da mediação como um mecanismo pacificador. O diploma ainda trata dos mediadores e dos conciliadores lhes atribuindo a qualidade de auxiliares da justiça, com o objetivo de alcançarem o apaziguamento social, como ensinam Luciano Souto Dias e Kamila Cardoso Faria⁶³:

Diante da necessária busca por uma resposta mais célere do judiciário e a necessidade de otimização dos procedimentos, o Código de Processo Civil de 2015 tratou de valorizar os métodos de solução consensual de conflitos, com destaque para a mediação e a conciliação, de forma a permitir o acesso à justiça de forma mais célere e efetiva. Para que os métodos da conciliação e da mediação sejam eficazes, não basta a atuação dos mediadores e conciliadores, mas também será necessária uma mudança de cultura e de paradigmas no próprio cenário social, com uma maior conscientização e valorização da auto composição. Ao Estado, resta a responsabilidade de adotar as medidas adequadas e os aportes financeiros necessários para que o sistema de solução consensual de conflitos atinja os objetivos propostos, em busca de uma sociedade mais justa, menos conflituosa, igualitária e em sintonia com os fundamentos assegurados na Constituição Federal e com a almejada expectativa do cidadão. A conciliação e a mediação são mecanismos capazes de contribuir para a redução das demandas

⁵⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça.

⁵⁸ BRASIL. Código de Processo Civil. Lei no. 13.105 de 2015.

⁵⁹ VASCONCELOS, P. E.A., VASCONCELOS, P. S. "A Mediação e Arbitragem como formas de solução de conflitos envolvendo os contratos do Agronegócio sob a égide do Novo Código de Processo Civil". In: Diálogos em Administração de Conflitos, Estado e Cidadania. Estudos em Homenagem a Professora Doutora Maria Stella Amorim. Rio de Janeiro, Processo, 2018.

⁶⁰ MARQUES, Maria Leonildes Boavista Gomes Castelo Branco et al. "Fundamentos históricos da Arbitragem Brasileira: uma breve abordagem à luz do direito comparado em face da responsabilidade civil do árbitro". 2014.

⁶¹ HARTMANN, R. K. "Novo Código de Processo Civil". Niterói, RJ, Impetus, 2015.

⁶² BRASIL. Código de Processo Civil. Lei no. 13.105 de 2015.

⁶³ DIAS, L. S.; FARIA, K. C. "A mediação e a conciliação no contexto do novo código de processo civil de 2015". Revista Constituição e Garantia De Direitos, v. 8, n. 2. 2015. pag. 20-44.

judiciais, para a humanização dos processos e para a entrega rápida e efetiva da Jurisdição. É preciso acreditar numa mudança de paradigmas, numa mudança de mentalidade, é preciso superar a cultura do litígio e é preciso valorizar a conciliação e a conciliação, que efetivamente representam alternativas eficazes para a solução de conflitos e para a realização da justiça.

Indo ao encontro do novo Código de Processo Civil, a Lei de Recursos Hídricos⁶⁴, em seu artigo 38, já previa a possibilidade de o próprio órgão ambiental dirimir os conflitos referentes ao uso da água, com a criação de câmaras técnicas de mediação ambiental:

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

(...)

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

A doutrina tem interpretado a expressão arbitrar de uma forma mais ampla, compreendendo toda forma de decisão alheia ao Poder Judiciário, onde, na própria estrutura do Comitê de Bacia Hidrográfica, realizar-se-á o processo de resolução do conflito, como em recente caso ocorrido na bacia do rio Piranhas-Açu⁶⁵, a Agência Nacional de Águas reconheceu a necessidade da sua implementação:

O conflito pelo uso da água na bacia do rio Piranhas-Açu deu início ao entendimento entre os estados da Paraíba e Rio Grande do Norte, com a intervenção da ANA e do DNOCS, que promoveu a formalização da Resolução nº 687/2004. (...) Importante, também, a criação de uma Câmara Técnica para Resolução de Conflitos. Menciona-se, também, a necessidade de instituição do Grupo Técnico Especial – GTE (já previsto na Deliberação CBH-PPA nº 06/2010 e criado para arbitragem de conflitos no âmbito do CBH). Esses mecanismos podem ser úteis para auxiliar na implementação e fiscalização do “novo” Marco Regulatório.

Importante lembrar que, como já explicitado neste trabalho, conflitos não são enfermidades, mas constituem o próprio modo de ser das sociedades. A não compreensão de tal fato leva a uma busca utópica na análise da realidade, conforme pensamento de Dahrendorf⁶⁶. Os conflitos são indispensáveis como fator do processo universal de mudança social. Percebe-se que nem todos os conflitos sociais são absorvidos pelo Poder Judiciário, devido às limitações dos mecanismos processuais impostos.

O Judiciário limita sua capacidade a determinados tipos de conflitos sociais. A Mediação se apresenta como uma forma alternativa de resolução de conflitos em relação ao Poder Judiciário, com princípios, propósitos e instrumental próprio, propondo um diálogo entre disciplinas, de forma a permitir a construção proativa da solução dos litígios em todos os níveis de complexidade⁶⁷.

Justamente na neutralidade do mediador, que não decide nem opina, bem como na autonomia das partes, é que surge o problema em discussão. Isto porque, principalmente em conflitos de maior complexidade, onde envolva uma pluralidade de partes, questiona-se a plena capacidade de populações vítimas de danos ambientais em seus ambientes de, primeiro se organizarem e, segundo, de decidirem

⁶⁴ BRASIL. “Política Nacional de Recursos Hídricos”. Lei no. 9.433 de 1997.

⁶⁵ AMORIM, A. L.; RIBEIRO, M. M. R.; BRAGA, C. F. C. “Conflitos em bacias hidrográficas compartilhadas: o caso da bacia do rio Piranhas-Açu/PB-RN”. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, vol. 21, nº.1, Porto Alegre, jan./mar, 2016, p. 36-45.

⁶⁶ BASTOS, A. W. “Conflitos sociais e limites do Poder Judiciário”. 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001.

⁶⁷ BORBA, R. “Muita sede para pouca água: breves considerações sobre a escassez da água e a mediação como alternativa para resolução de conflitos”. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF. GT DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III, Brasília, 2016.

de maneira coletiva, sem que haja interferência em sua autonomia⁶⁸. Mediar conflitos consiste em um ato pacificador, sendo um método de auto composição que denominaram de Mediação de Conflitos, possibilitando às pessoas a retomada do exercício de sua autoria e capacidade decisória. A Constituição da República Federativa do Brasil prevê, logo em seu preâmbulo, a solução pacífica das controvérsias como um compromisso da sociedade brasileira. O instituto da Mediação de Conflitos implementa esse norteador, eis que tem por objetivo facilitar a comunicação entre os mediandos, a fim de que possam negociar soluções de benefício mútuo.

Samira Iasbeck de Oliveira Soares⁶⁹ aponta que, nas controvérsias ambientais, a mediação mostra-se vantajosa por permitir um grau maior de satisfação dos participantes, que mantém certo grau de controle; por ter maior flexibilidade para analisar opções mais criativas que os tribunais e o mais importante é que promove a cooperação, elemento que falta normalmente na solução da maioria dos problemas ambientais. Por não ter uma postura adversarial, a mediação consegue tratar de um campo maior de dados técnicos e não favorece a obstrução de informações. Ainda, por ser voluntária, consegue chegar a soluções mais duradouras e a uma melhor implementação dessas.

A autoridade do Estado-Juiz fica como uma possibilidade seguinte, para a hipótese de não se conseguir alcançar uma composição que congregue todos os interesses e, ao mesmo tempo, atenda suficientemente às necessidades e possibilidades de cada um dos envolvidos. Por consequência, a Mediação faz diminuir o fluxo de demandas perante o Poder Judiciário e, portanto, contribui para que a dedicação dos Juizes se volte para os processos, nos quais o diálogo efetivamente não seja possível ou a matéria não admita negociação⁷⁰.

No âmbito da Mediação, eventual desequilíbrio de natureza econômica, comportamental ou de conhecimento é balanceado para que se possa garantir a todos voz e vez, ou seja, oportunidades iguais de manifestação e de escuta das considerações um do outro, em concretização do princípio da igualdade. Pensada como um procedimento, a estrutura da Mediação se utiliza de um terceiro na sua condução, norteado pela tarefa de auxiliar as pessoas envolvidas no processo a resgatarem o diálogo entre si. Essa tentativa de reprodução de uma conversa direta com o objetivo de encontrar soluções de mútua satisfação conferiu ao instituto o sinônimo de negociação assistida.

CONCLUSÃO

Ao longo da pesquisa, percebeu-se que a água deve ser encarada como fonte de matéria prima para a atividade empreendedora. Além das eventuais punições por danos causados ao meio ambiente, há o risco do comprometimento do bem ambiental que é a essência do produto ou serviço, colocando em risco toda a atividade empresária.

O reconhecimento de pertencimento dos recursos hídricos às presentes e futuras gerações é, sem sombra de dúvida, uma das grandes inovações trazidas pelo Constituinte Nacional, que influenciou sobremaneira as Políticas de Recursos Hídricos, Nacional e Estaduais, devendo o gestor público promover a sua harmonização, em

⁶⁸ BORBA, Rogerio; BARRETO JUNIOR, Francisco Ubiratan Conde. "Meio ambiente e sociedade no Brasil: conflitos e mediação judicial". In: III CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES - SALVADOR/BA, Salvador, 2014.

⁶⁹ SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. "Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?". Curitiba, Juruá, 2010.

⁷⁰ BORBA, Rogerio. "Muita sede para pouca água: breves considerações sobre a escassez da água e a mediação como alternativa para resolução de conflitos". In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF. GT DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III, Brasília, 2016.

face dos múltiplos e concorrentes usos da água, já reconhecidas as suas limitações. Sendo objeto de desenvolvimento sustentável (ODS nº 06 e nº 14)⁷¹ trazido na Agenda 2030, a água volta a ser núcleo de várias discussões mundiais quando o enfoque está na preservação ambiental e combate ao aquecimento global. Há um comprometimento dos Estados-Membros da ONU a fim de oferecer água limpa àqueles que não o possuem, seja por escassez seja por ausência de poder econômico para acessá-lo.

Além disso, a pesquisa abordou os conceitos de mediação, sociedade de risco, conflitos sociais, de forma a permitir a compreensão da importância tanto dos conflitos quanto da sua solução. Diante da institucional limitação do poder judiciário em solucionar determinadas espécies de conflitos ambientais, em especial àqueles que têm maior tempo de duração e maior complexidade, a sociedade vem buscando soluções que permitam a sua solução. Não que a existência de conflitos seja prejudicial, como já visto, mas a sua manutenção e a possibilidade de escalada de violência levam a sociedade a buscar soluções.

Neste sentido vislumbra-se a mediação como método eficaz de juridificação dos conflitos ambientais, onde as múltiplas partes são convidadas a assumir um papel de protagonismo na negociação, assistidas por um terceiro mediador (ou mediadores), que viabilizarão o diálogo e a construção do consenso. Mas um perigo se apresenta: a dominação dos grupos atingidos em um processo onde não há a atuação das instituições públicas, permitindo-se a legitimação extrajudicial de ações prejudiciais àqueles que sofrem as consequências do conflito ambiental, crítica essa feita pelos movimentos de justiça ambiental.

Para não ocorrer tal possibilidade, deve-se verificar se o processo de mediação de conflitos ambientais serve como alternativa de efetiva solução de conflitos ou como legitimação de dominação de grupos empresariais agressores do ambiente sobre população local diretamente afetada, usualmente mais pobre, bem como de seu consequente afastamento dos órgãos jurisdicionais para ponderação (redução/limitação) de seus direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988. Da mesma forma, deve-se estabelecer critérios de identificação dos atores que tem capacidade de participação em processos de mediação ambiental, bem como definir condições de qualificação de atores para participação em processos de mediação ambiental.

Assim, a mediação surge como alternativa à morosidade do Poder Judiciário, conferindo, em tese, maior efetividade nos resultados obtidos, pois os mesmos são obtidos pelo protagonismo dos atores, que tem papéis e posições diferentes, participam da mediação com capacidades desiguais, sendo tal fato ignorado pelo processo, colocando em risco a legitimidade do mesmo.

Por isso se torna imprescindível o estabelecimento de critérios normativos e procedimentais para a sua implementação, de maneira a permitir a efetivação do instituto e, conseqüentemente, a solução dos conflitos ambientais de maneira a permitir o protagonismo dos atores, sempre primando pela igualdade entre os participantes.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, Angela; COSTA, V. *Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil*. Buenos Aires: CLACSO. 2002.
- AMORIM, Alcides Leite de; RIBEIRO, Márcia Maria Rios; BRAGA, Cybelle Frazão Costa. "Conflitos em bacias hidrográficas compartilhadas: o caso da bacia do rio Piranhas-Açu/PB-RN". *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. vol. 21 nº.1 Porto Alegre jan./mar. 2016 p. 36-45.
- ASCELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campelo do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves.

⁷¹ ONU. "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável". Agenda 2030.

- O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2009.
- BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. *Ouro azul*. Trad. Andeia Nastre. São Paulo: Makron Books, 2003.
- BASTOS, Aurélio Wander. *Conflitos sociais e limites do poder judiciário*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1997.
- BORBA, Rogerio. "Muita sede para pouca água: breves considerações sobre a escassez da água e a mediação como alternativa para resolução de conflitos". In: *XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF. GT DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO III*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/864z6gon/xl4D49g5AQm7G9n7.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2020.
- BORBA, Rogerio. *O princípio da fundamentação das decisões judiciais na esfera ambiental: o caso do derramamento de petróleo na baía de Guanabara em janeiro de 2000*. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Campos. Campos dos Goitacazes. Policopiado, 2009.
- BORBA, Rogerio; BARRETO JUNIOR, Francisco Ubiratan Conde. "Meio ambiente e sociedade no Brasil: conflitos e mediação judicial". In: *III CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES - SALVADOR/BA*. Salvador, 2014. Disponível em: <http://aninter.com.br/Anais%20CONINTER%203/GT%2012/29.%20SILVA%20BARRETO%20FILHO.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2020.
- BRASIL. Agência Nacional de Águas. *Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos*. Brasília, 2013. Disponível em: http://arquivos.ana.gov.br/institucional/spr/conjuntura/webSite_relatorioConjuntura/projeto/index.html. Acesso em: 14 de maio de 2020.
- BRASIL. *Código de Processo Civil. Lei no. 13.105 de 2015*. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm> Acesso em 03 jul.2020.
- BRASIL. *Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em: <http://https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 14 de maio de 2020.
- BRASIL. *Mediação. Lei no. 13.140 de 2015*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 02 ago.2020.
- BRASIL. *Política Nacional de Recursos Hídricos. Lei no. 9.433 de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em 03 jul.2020.
- CARLI, Ana Alice de. *Água e vida: eu cuido, eu poupo. Para um futuro sem crise*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- CARTA CAPITAL. *Mais de meio bilhão de pessoas não têm acesso a água potável*. São Paulo, 22 mar. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/mais-de-meio-bilhao-de-pessoas-nao-tem-acesso-a-agua-potavel>. Acesso em: 12 de maio de 2020.
- CUNHA, José Ricardo; Noronha, Rodolfo. *Mediação de conflitos comunitários e facilitação ao diálogo: relato de uma experiência na maré*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. 2010.
- DIAS, Luciano Souto; FARIA, Kamila Cardoso. "A mediação e a conciliação no contexto do novo código de processo civil de 2015". *Revista Constituição e Garantia de Direitos*. v. 8, n. 2. 2015. pag. 20-44.
- DRUMOND, José Augusto. "A história ambiental: temas, fontes e linhas de pesquisa". In: *Estudos históricos. História e natureza*. RJ: FGV, v. 4, nº8, 1991.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Política Estadual de Recursos Hídricos. Lei no. 13.105 de 2015*. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005>

- d4bf2/43fd110fc03f0e6c032567c30072625b. Acesso em 03 jul.2020.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito das águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 2001.
- HARTMANN, Rodolfo Kronenberg. *Novo Código de Processo Civil*. Niterói, RJ: Impetus, 2015.
- LEITE, Fabio; CHAPOLA, Ricardo; CONSTANCIO, Thaise. "São Paulo e Rio jogam para agência federal solução para impasse da água". *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 12 ago. 2014. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,sp-e-rio-jogam-para-agencia-federal-solucao-para-impasse-da-agua,1542273>. Acesso em: 12 de maio de 2020.
- MACHADO, M. K.; GARAVELLO, M. E. P. E.; HOFFEL, J. L. "Governança e Diálogo de Saberes - Um estudo sobre o Sistema Cantareira". In: *IV Encontro Internacional da Governança da Água: Inovação na Governança da Água e Variações Climáticas no Contexto Ibero-americano*. São Paulo. Anais do IV Encontro Internacional da Governança da Água. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013. p. 1-12.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MARQUES, Maria Leonildes Boavista Gomes Castelo Branco et al. *Fundamentos históricos da Arbitragem Brasileira: uma breve abordagem à luz do direito comparado em face da responsabilidade civil do árbitro*. 2014. Disponível em <http://www.tex.pro.br/home/artigos/285-artigos-set-2014/6745-fundamentos-historicos-da-arbitragem-brasileira-uma-breve-abordagem-a-luz-do-direito-comparado-em-face-da-responsabilidade-civil-do-arbitro>. Acesso em: 05 mar.2020.
- MCCORMICK, John. *Rumo ao paraíso. A história do movimento ambientalista*. RJ: Relume Dumará, 1992.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. "Poder concedente para o abastecimento de água". *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 213, 1998.
- OLIVEIRA, Celso Maran de. "Tribunais de recursos hídricos: abordagem sobre o tribunal da água de Florianópolis e o tribunal da água de Valência e a possibilidade de implantação no Brasil". *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, volume 3, numero 1 – janeiro-junho 2008. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4494/2803>. Acesso em 12 de maio de 2020.
- ONU. *Declaração de Dublin. Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente*. Irlanda. Janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- ONU. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Agenda 2030*. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/> Acesso em: 10 mar. 2020.
- PETRELLA, Ricardo. *O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial*. Trad. Vera Lucia Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Lisboa: Edições Afrontamento, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.
- SÉGUIN, Elida. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SIMMEL, Georg. "A natureza sociológica do conflito". In: *Sociologia*. MORAES FILHO, Evaristo. Georg Simmel. São Paulo: Ática, 1983.
- SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. *Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?*. Curitiba: Juruá, 2010.
- TASSIGNY, Monica M.; SANTOS, Ivanna Pequeno dos; SANTOS, Jahyra Helena P. dos. "Água é um sujeito de direito? Uma visão etnocêntrica da água". *Revista*

- de Direito Ambiental*, ano 22, nº 85, janeiro-março de 2017.
- TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. "O direito ambiental e seus princípios informativos". *Revista de Direito Ambiental*, ano 08, nº 30, abril-junho de 2003.
- VASCONCELOS, Priscila E.A., VASCONCELOS, Paulo S. "A Mediação e Arbitragem como formas de solução de conflitos envolvendo os contratos do Agronegócio sob a égide do Novo Código de Processo Civil". *In: Diálogos em Administração de Conflitos, Estado e Cidadania. Estudos em Homenagem a Professora Doutora Maria Stella Amorim*. Rio de Janeiro: Processo, 2018.
- VERISSIMO, Luis Fernando. *Comédias da vida privada*. São Paulo: L&PM EDITORES. 1996.
- VIOLA, Eduardo J. "A problemática ambiental no Brasil (1971-1991): da proteção ambiental ao desenvolvimento sustentável". *In: Pólis. Ambiente urbano e qualidade de vida*. nº3, 1991.
- WARAT, Luis Alberto. *O Ofício do Mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001.
- WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). *The United Nations World Water Development Report 2017. Wastewater: The Untapped Resource*. Paris, UNESCO.