

## **Artigo (Dossiê “Água, política e natureza”)**

# **Gestão das águas, comitês de bacias hidrográficas e resolução de conflitos ambientais**

Paulo Pereira de Gusmão

Bianca Borges Medeiros Pavão

### **Resumo**

Parte-se, neste texto, do entendimento de que é no âmbito da gestão ambiental dos territórios que o debate sobre os conflitos em torno do acesso e apropriação dos recursos naturais ganha centralidade, assim como da definição dos instrumentos, procedimentos e instituições responsáveis pela resolução deles. No caso brasileiro, a criação de arranjos institucionais dedicados à negociação de conflitos ambientais se materializa de forma bastante consistente no âmbito da Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997). Assim, neste artigo, procuramos discutir a eficácia dos Comitês de Bacias Hidrográficas na condição de fóruns dedicados à resolução de conflitos ambientais, lançando mão de conceitos e princípios originários de vários campos do saber, sobretudo da Geografia, do Direito Ambiental e da Ecologia Política. Ao final do artigo, os leitores encontrarão uma breve análise de três referências sobre disputas envolvendo o acesso e uso dos recursos hídricos, e sobre a forma como tais conflitos foram tratados no âmbito de seus respectivos comitês de bacias.

**Palavras-chave:** gestão ambiental; conflitos ambientais; gestão da água; comitês de bacias hidrográfica.

## Water management, watershed committees and environmental conflicts resolution

### Abstract

This article is based on the understanding that is in the scope of environmental management of the territories that reaches centrality the debate about the disputes concerning the access and appropriation of natural resources, as well as the definition of instruments, procedures and organizations which are responsible for their resolution. In the recent Brazilian experience, the Water Law (Law No. 9.433/1997) offered space to the creation of institutional arrangements dedicated to the environmental conflicts' negotiation in a quite consistent way. In this regard, the article discusses the effectiveness of watershed committees as forums dedicated to the resolution of environmental conflicts using for that purpose concepts and principles taken from different disciplines, especially from Geography, Environmental Law and Political Ecology. At the end, the reader will find a brief analysis of three disputes involving the access to and the use of water resources, as well as the way in which such conflicts were dealt within their respective watershed committees

**Key words:** environmental management; environmental conflicts; water management; watershed committees.

## Gestión del agua, comités de cuenca hidrográfica y resolución de conflictos ambientales

### Resumen

Este texto parte de la comprensión de qué es en el ámbito de la gestión ambiental de los territorios que gana centralidad el debate sobre los conflictos al respecto del acceso y apropiación de los recursos naturales, así como de la definición de los instrumentos, procedimientos y instituciones responsables por la resolución de los mismos. En el caso brasileño, la creación de arreglos institucionales dedicados a la negociación de conflictos ambientales se materializa de forma bastante clara en el ámbito de la Ley de las Aguas (Ley nº. 9.433/1997). Así, en ese trabajo tratamos de la eficacia de los comités de cuenca hidrográfica en la condición de fóruns dedicados a la resolución de conflictos ambientales, empleando para tanto conceptos y principios originarios de varios campos del saber, sobretodo de la Geografía, del Derecho Ambiental y de la Ecología Política. En la parte final del texto los lectores encontrarán un breve análisis de tres referencias sobre disputas relacionadas con el acceso y el uso de los recursos hídricos, así como sobre la forma como tales conflictos fueron tratados en el ámbito de sus respectivos comités de cuenca.

**Palabras clave:** gestión ambiental; conflictos ambientales; gestión del agua; comités de cuenca hidrográfica.

## **Introdução**

A elaboração do presente texto partiu do suposto de que certos arranjos institucionais de Gestão Ambiental (tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas e os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação) constituiriam hoje o lugar, por excelência, da resolução negociada dos conflitos ambientais. Isto, porque entendemos que seria no âmbito de tais fóruns nos quais se construiria parte importante da regulação e mediação do acesso aos recursos naturais por parte de diferentes agentes (públicos, econômicos e sociais) e de suas ações transformadoras em diferentes perspectivas espaço-temporais. Como esses agentes esposam interesses, valores, saberes e símbolos que não são necessariamente amigáveis entre si (muito frequentemente ao contrário), caberia a tais fóruns de Gestão Ambiental (GA) a tarefa de antever e dirimir disputas e conflitos relativos à apropriação e transformação da base de recursos, assim como à forma como se distribuem socialmente os efeitos/impactos daí derivados. Por essa razão, a territorialização desses agentes, isto é, a forma como se organizam e viabilizam seu acesso à base de recursos disponível, em um determinado território, tem sido objeto de debates cada vez mais frequentes por parte da Geografia e dos geógrafos. Nesse sentido, cabe destacar nosso foco no tocante ao debate sobre os limites e as possibilidades desses arranjos institucionais promoverem de forma efetiva a resolução de tais disputas e conflitos ambientais.

Contudo, experiências envolvendo esses arranjos têm frequentemente evidenciado que eles têm funcionado muitas vezes como instrumentos da reafirmação das assimetrias em termos de cotas de poder ao alcance de diferentes grupamentos sociais. A materialização de tais assimetrias, inerentes à própria lógica de materialização da apropriação do capital no território, se faz presente na dinâmica de tais fóruns, da mesma forma como fora deles. Assim, admite-se como hipótese que esses novos arranjos institucionais não se mostram capazes de superar a lógica presente na territorialização das práticas capitalistas de apropriação da base de recursos naturais, mesmo que sejam

formalmente constituídos plenários pretensamente colegiados e paritários, assim como cumpridos os ritos previstos.

Com esse propósito, procuramos, a seguir, estabelecer um "pano de fundo" da discussão a partir do resgate de duas questões gerais, a saber: (i) como concebemos o amanhã ou, mais precisamente, em que bases pensamos o processo de "desenvolvimento"; e (ii) como vêm evoluindo, desde o último quarto do século XX, os fóruns colegiados de negociação-mediação-arbitragem dos conflitos ambientais.

A seguir, trataremos de esclarecer (de forma sumária e introdutória) alguns pares conceituais relacionados ao debate a que nos propomos, a saber: delimitação-regulação de direitos/limites; território e conflitos ambientais; negociação-mediação-arbitragem de conflitos ambientais; governança ambiental e autoridade prática. Existe certamente um número apreciável de outros conceitos a serem considerados, mas que não serão aqui tratados face às limitações próprias de um artigo desse fôlego.

Por fim, objetivando consolidar os elementos discutidos e vincular sua aplicação ao caso brasileiro, incluímos uma análise preliminar sobre práticas institucionalizadas de mediação-negociação-arbitragem de conflitos ambientais. A escolha desses breves relatos considerou quatro temas-candidatos: recursos hídricos; unidades de conservação e espaços protegidos; licenciamento e avaliação de impactos ambientais; e gestão de riscos. Dentre eles, optamos por prestigiar, no caso deste texto, o debate sobre a Lei das Águas, com foco em dois Comitês de Bacias estaduais [CBH Guandu (RJ) e CBH da Região Metropolitana de Fortaleza (CE)], as disputas em torno da crise hídrica enfrentada recentemente pela metrópole paulista e as soluções adotadas para o conflito hídrico no âmbito da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que envolveu a atuação de um Comitê de Bacia Hidrográfica federal, o CEIVAP.

Contudo, não seria correto iniciar o debate proposto sem antes fazer menção ao contexto deste texto. Referimo-nos ao cenário que se apresenta ao final de meio século (1970-2020) de longos debates e ensaios dos quais resultou a construção de um modelo brasileiro de gestão ambiental do território. Não temos dúvidas de que, ao longo desse

período, foram acumulados muitos (e bons) resultados, seja no que se refere às normas legais, aparatos, instituições, equipes técnicas e políticas públicas. Por outro lado, não resta igualmente dúvida de que vários pilares sobre os quais se assenta esse modelo estão sendo submetidos a uma "revisão" da qual pode resultar sua virtual descaracterização. Essa "revisão" não data de hoje, pois sempre esteve presente nos discursos de agentes que há muito questionam o que consideram ser constrangimentos aos seus interesses e atividades. Mas, para não ficarmos sem uma referência temporal, poderíamos dizer que esse processo vem ganhando visibilidade e forma desde, pelo menos, quando tramitou e foi aprovado o novo Código Florestal brasileiro (Lei nº 12.651/2012). Desde esse período, ficou clara a construção de um caminho na direção da flexibilização da legislação ambiental como, por exemplo, no caso da eliminação de certas exigências do processo de licenciamento ambiental envolvendo a elaboração de estudos de impactos ambientais. A partir de 2018/2019, o discurso da "revisão" ganha uma forma ainda mais explícita e sistemática, passando a envolver duras críticas em relação a temas sensíveis tais como a recategorização e redução da área de Unidades de Conservação (sobretudo na Amazônia), a regularização de terras ilegalmente desmatadas e o cancelamento de compromissos (inclusive a nível internacional) no campo da mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Sem mencionar questões como a liberação da posse/porte de armas e da produção/comercialização de agrotóxicos. Vale destacar que a complexidade e importância dos temas tratados indicariam a necessidade de uma avaliação das implicações de cada uma dessas decisões, tanto no que se refere às diferentes regiões/biomas, escalas de ação, setores/agentes beneficiados e comunidades afetadas. Mas, ao contrário, elas têm sido gestadas de forma centralizada e quase monocrática.

Somam-se, ainda, decisões tratando de modificações nas estruturas e funções de ministérios e agências estatais da importância do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), da Fundação Nacional do Índio (Funai), além da

resubordinação de conselhos e agências reguladoras como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e a Agência Nacional de Águas (ANA) - antes situados na esfera do Ministério do Meio Ambiente - que foram transferidos para a esfera do Ministério de Desenvolvimento Regional, responsável agora também pelas pautas que anteriormente estavam abrigadas no Ministério das Cidades e no Ministério de Integração Nacional. Despertam também polêmica os efeitos introduzidos por decretos presidenciais tais como o Decreto nº 9.759 (de 11.04.2019)<sup>1</sup>, que extingue colegiados federais, vários deles tratando de matérias de interesse ambiental, e o Decreto nº 9.806 (de 28.05.2019), que alterou a composição e, portanto, a representatividade da plenária do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Muitas dessas medidas apontam em sentido inverso a princípios que nortearam, desde a década de 1970, a consolidação do modelo brasileiro de gestão ambiental. Não se trata, portanto, de meros ajustes ou aperfeiçoamentos, mas de mudanças na essência do modelo no que diz respeito à sua concepção, objetivos e formas de operacionalização. Algumas dessas medidas conflitam com o que está consagrado em diplomas legais basilares, como a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), e a Lei nº 9.433/1997 da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), para não falar na Constituição Federal de 1988.

## 1. Questões de fundo

Visando compor o pano de fundo da discussão sobre os arranjos institucionais de GA – ou, mais especificamente, dos Comitês de Bacias Hidrográficas – e seu papel de lócus da resolução negociada dos conflitos ambientais, situaremos, a seguir, duas questões gerais. A primeira diz respeito aos debates que giram em torno do conceito de

---

<sup>1</sup> Este decreto foi contrariado por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF), de 13/06/2019, cabendo a ação ser julgada pelo plenário do STF em data a ser marcada.

"desenvolvimento" e seus "precursores", tais como progresso e crescimento. A segunda trata da evolução dos instrumentos e fóruns colegiados de governança ambiental desde o último quarto do século passado.

### **1.1. Será possível superar o entendimento estreito e raso do “desenvolvimento” como sinônimo de crescimento?**

Segundo Rist (2012), o uso generalizado do termo desenvolvimento acaba por atribuir a ele um caráter de crença, pois parece colocá-lo como algo fora de discussão, acima de qualquer disputa ou divergência. Do tipo: quem pode ser contra o desenvolvimento?

Considerando que as crenças impulsionam as pessoas que as esposam no sentido de agir de uma maneira particular e inquestionável, expressões tais como progresso, crescimento e desenvolvimento têm sido associadas à certeza inquestionável de que uma vida melhor está prestes a acontecer. Contudo, como diz o ditado, nem tudo que reluz é ouro. Nem tudo que sugere progresso, crescimento ou desenvolvimento deve ser tomado como vetor de "uma vida melhor".

Para autores como Furtado (1974), desde sempre, o debate sobre o desenvolvimento partia de uma premissa equivocada, pois postulava que o desenvolvimento econômico, tal qual vinha sendo praticado pelos países que lideraram a revolução industrial, podia ser universalizado. Segundo esse autor, o qual considerava que essa crença constituía um prolongamento da ideia de progresso, o desenvolvimento econômico não passaria de um mito, pois:

[...] o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova

cabal de que o *desenvolvimento econômico* - ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos - é simplesmente irrealizável. (FURTADO, 1974, p. 88-89, grifo nosso).

Em data mais recente, Veiga (2006) critica também a ilusão de que seja possível aos países pobres alcançarem o mesmo padrão de vida dos países ricos, reproduzindo o caminho por eles percorrido no melhor estilo do take off de Rostow (1964). Por sua vez, França e Garibe Filho (2008, p. 323) destacam a necessidade de valorizar o território, suas especificidades e os atores locais. Nesse sentido, alertam que, sendo “[...] os territórios diversos, assim como suas condições ambientais e histórico-institucionais, os caminhos do desenvolvimento também o são e, portanto, não devem ser aceitas as interpretações baseadas num modelo único de referência e em trajetórias e estados predeterminados de desenvolvimento”.

Outra referência a propósito desse questionamento é estabelecida por Porto Gonçalves (2004), quando questiona o porquê de não conseguirmos fugir do marco do pensamento moderno-colonial. Os muitos movimentos de contracultura de base da sociedade civil (tais como o existencialismo, pacifismo, hippie, beatnik, negro, feminista, gay, estudantis, direitos humanos, direitos civis, direito à cidade e outros tantos) contribuíram, desde a década de 1960, no sentido da construção do atual movimento ambiental. Entretanto, apesar dos resultados obtidos (em nada desprezíveis), a força resultante não foi capaz ainda de viabilizar outro modelo civilizatório que não seja aquele sustentado pela lógica econômica, na qual o crescimento segue sendo a palavra de ordem. Efetivamente os resultados alcançados não foram além das atuais agendas da sustentabilidade, da economia-produção verde, da matriz de baixa intensidade de carbono, para ficar em três exemplos.

Desde os anos 1990 que Souza trabalha na construção de uma macroteoria aberta do desenvolvimento socioespacial, explorando as possibilidades de transformação social como condição para se obter a elevação da qualidade de vida combinada a uma maior autonomia (individual e coletiva) e justiça social. Nesse sentido, ele vem refletindo sobre os vícios das diversas teorias do desenvolvimento, quais sejam: o etnocentrismo (mais



especificamente, eurocentrismo), o teleologismo (isto é: etapismo, evolucionismo, historicismo) e o economicismo. Segundo Souza (2018, p. 262),

[...] em vez de buscar um conteúdo específico para o 'desenvolvimento' [...], minha intenção tem sido a de propor, discutir e testar princípios e critérios [...] de maneira que a definição do conteúdo da 'mudança para melhor' seja deliberadamente reservada como um direito e uma tarefa dos próprios agentes sociais [...] e não um privilégio do analista.

Souza (2018, p. 287, grifo nosso) assinala que os autores envolvidos com essas teorias não resistiram à "tentação de determinar de modo muito amarrado o que seja o conteúdo concreto da 'mudança para melhor', assim como pecaram pela ausência da valorização do espaço que segundo ele, 'quando existe, é, ao menos aos olhos de um geógrafo, tímida e parcial'".

Latouche (2012) oferece também sua contribuição à apreciação crítica do "desenvolvimento" - ou da "sociedade do crescimento" - ao apontar que ela não é desejável por três razões principais: (a) por tender a ampliar as desigualdades e injustiças e não o contrário, como prometido; (b) por gerar um bem-estar ilusório, já que o crescimento não gera vantagens maiores que seus custos marginais; e (c) pelo fato do enriquecimento material trazer felicidade até um certo limite. Em contraposição ao ideário do desenvolvimento, o autor propõe o decrescimento que "não é um conceito e não é o oposto simétrico do crescimento. É um slogan político provocador que visa, principalmente, enfatizar a importância de abandonar o objetivo de crescimento pelo crescimento" (LATOUCHE, 2012, p. 45). Na sequência, ele se aproxima a autores os quais, como Rist (2012), afirmam que o decrescimento corresponderia à necessidade de abandonar uma fé e uma religião: as da economia, do crescimento, do progresso. Segundo o autor, "o pós-desenvolvimento será plural. Cada sociedade e cada cultura deve sair, à sua maneira, do totalitarismo produtivista e contrapor ao homem unidimensional, o homo aeconomicus, uma identidade baseada na diversidade das raízes e tradições" (LATOUCHE, 2012, p. 45-46).

Apesar da vasta produção sobre a temática do desenvolvimento, Lutzenberger (2009) entende que é insuficiente o número daqueles que conseguem vislumbrar o que realmente significam as mudanças fundamentais necessárias em termos do nosso estilo de vida e do administrar no interesse coletivo, das opções tecnológicas que fazemos e das infraestruturas necessárias, enfim, das mudanças que são fundamentais em termos de filosofia de vida e cosmovisão. Segundo esse autor, “é difícil compreender como gente inteligente, instruída, poderosa, pode ainda acreditar piamente no dogma básico do atual pensamento econômico, um dogma que postula que uma economia só é sã se não parar de crescer” (LUTZENBERGER, 2009, p. 20).

Mesmo no caso de governos ditos "progressistas" recentes (vários casos verificados, na América Latina, no início do século XXI), dos quais eram esperadas mudanças mais radicais, foram mantidas prioridades voltadas para um neoextrativismo, envolvendo o crescente processamento de commodities e a ampliação de infraestruturas associadas a um enorme esforço exportador. Como critério para a tomada de decisões, seguiram mantendo visões estreitas, rasas e quantitativas do processo de desenvolvimento entendido como sinônimo de crescimento econômico. Suas matrizes conceituais permaneceram, como antes, descoladas de seus contextos históricos, culturais e ecológicos.

Finalizando, talvez caiba dizer que estaríamos, assim, frente a um desafio que está longe de ser superado. A respeito das possibilidades de desenvolvimento autônomo e, sobretudo, em escalas subnacionais, vale recuperar duas reflexões principais. A primeira seria a colocada por Souza (2018, p. 291), quando este autor indaga se "será realista falar em território autônomo e territorialidade autônoma em face da globalização, período histórico em que se torna cada vez mais difícil manter um espaço como 'ilha' autossuficiente?". A segunda, em linha de convergência com a primeira, foi assinalada por Leff (2010), quando este questiona se será tarefa possível encontrar o caminho que nos leve a desarticular uma globalização uniforme, homogênea, guiada pela lei hegemônica do mercado, e construir outro processo civilizatório, fundado em uma

diversidade de economias locais articuladas, fundamentadas nos princípios, valores e sentidos de uma racionalidade ambiental, questionando assim a “crença no progresso sem limites” e o “fundamentalismo de mercado”.

## **1.2. Como têm evoluído os arranjos institucionais de governança ambiental?**

Os recursos naturais tendem a ser considerados como propriedade coletiva, deixando para trás a condição de bens livres ou passíveis de propriedade privada. A perspectiva da função social e do patrimônio coletivo passou a impor limites e demandar regulações específicas e mecanismos de governança ambiental. A perspectiva de bens coletivos leva autores, como Theodoro et al. (2005, p. 58), a assinalarem que “a multiplicidade de percepções sobre a forma de uso dos recursos naturais gera conflitos em todos os níveis, desde o local até o global, com vieses econômicos, sociais, culturais e políticos, entre outros mais difusos [...]”. O tratamento desses conflitos (ou disputas) demanda instrumentos que promovam soluções negociadas materializadas por normas, mecanismos, instituições ou processos técnico-administrativos-jurídicos.

O sucesso desses novos arranjos demanda, entretanto, que os agentes governamentais, do mercado e das comunidades sejam capazes de desenvolver diálogos permanentes que resultem não só na resolução dos conflitos, mas também no intercâmbio de visões e saberes, o que levaria ao aprendizado mútuo. Contudo, “provocar diálogos entre partes que se veem como inimigos manifestos ou potenciais e administrar situações conflituosas são tarefas difíceis” (THEODORO et al., 2005, p. 59). Ainda mais se considerarmos que as diferentes partes envolvidas nessas disputas/conflitos trazem consigo a herança de processos históricos que as colocam em condições desiguais, sobretudo do ponto de vista da disponibilidade material, de conhecimento/informação e de acesso a redes de poder.

Há uma crescente literatura que associa, por um lado, a criação de instrumentos/fóruns dedicados aos conflitos ambientais e, por outro, a promoção de justiça ambiental. No caso brasileiro, essa associação estaria evidenciada, a partir do início da década de 1980, tendo a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) como um dos seus marcos principais. Efetivamente, deve-se reconhecer que existe um quadro institucional-normativo o qual, ao menos do ponto de vista formal, abre possibilidades de mediação de conflitos entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, com efeitos sobre a qualidade ambiental das cidades, das áreas florestadas, rurais e agrárias, assim como dos corpos hídricos (doces, salgados e salobros). Na sua formulação teórica, tais fóruns se prestariam a (re)definir continuamente o modo como os diferentes atores sociais poderiam lançar mão dos recursos disponíveis e, com isso, alterar de forma consentida a qualidade do ambiente. Do mesmo modo que seria possível definir como se distribuiriam os custos e os benefícios associados às transformações por que passam os territórios e os recursos neles disponíveis. Os resultados desse processo de mediação de interesses e conflitos poderia, portanto, representar avanços em duas direções: (a) da antecipação e negociação de interesses em conflito, tendo por base processos contínuos de diálogo-aprendizado realizados pelos agentes envolvidos; e (b) do estabelecimento de acordos a propósito de uma agenda de problemas e da definição de prioridades, assim como das políticas e intervenções visando à materialização de um cenário futuro acordado.

A efetivação de um modelo de governança demandaria, assim, a construção de um ambiente de confiança que viabilizasse processos contínuos de cooperação e coordenação entre esses agentes visando à construção de um cenário de desenvolvimento com o qual todos eles estejam identificados e comprometidos e, sobretudo, de cujos resultados todos tenham oportunidade de usufruir.

Essa perspectiva está plasmada, ao menos em tese, em marcos legais que remetem a processos descentralizados e participativos de governança como no caso da Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997), da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

(Lei nº 9.985/2000), do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

Entretanto, embora seja necessário reconhecermos tais avanços, é preciso destacar também que esses novos arranjos institucionais estão submetidos às limitações derivadas, por exemplo, de aspectos retrógrados e centralizadores próprios da estrutura federativa brasileira e, frequentemente, da desigual distribuição social do acesso às redes de poder e do protagonismo exercido por certos agentes econômicos. As limitações à participação nas mesas de negociação, assim como as pressões exercidas por certos agentes, no interior desses fóruns (e dos espaços geográficos sob sua tutela), representam impedimentos ao propósito de promover processos decisórios justos ou, em outras palavras, a justiça ambiental.

## **2. Pares conceituais a destacar**

Passaremos a tratar, a seguir, de quatro pares conceituais considerados básicos para o debate sobre a governança ambiental e os fóruns dedicados à resolução de conflitos ambientais.

### **2.1. Delimitação e regulação de direitos/limites**

Uma leitura a partir da economia sobre os recursos naturais sinaliza que eles possuem duas características principais: (i) a dificuldade em se evitar o acesso de um determinado indivíduo ao bem; ao mesmo tempo em que (ii) o consumo de um bem por uma pessoa reduz a quantidade disponível desse bem para o restante da sociedade. Tais condições nos obrigam a refletir sobre a delimitação de direitos e limites a serem estabelecidos no uso desses recursos, assim como o exercício de um certo controle sobre

o mesmo uso e seus agentes. As preocupações demonstradas por Hardin (1968), em trabalho intitulado *Tragédia dos Comuns*, fomentam as discussões sobre a necessidade de se regular o acesso aos recursos naturais.

Na *Tragédia* descrita pelo autor, que parte de um exemplo hipotético de uma pastagem partilhada por criadores locais, ele demonstra que, ao desejarem maximizar sua produção, tais criadores aumentarão, sempre que possível, o tamanho do seu rebanho. Assim, a cada animal adicionado ao pasto, dois efeitos poderão ser gerados: um efeito positivo, no qual o pastor responsável pelo novo animal receberá o adicional de lucro por ele gerado, e outro negativo, decorrente da degradação na pastagem ocasionada pelo animal adicional, a qual será compartilhada por todos os usuários do pasto. Por meio dessa ilustração, Hardin (1968) evidenciou que na ausência da definição de limites, os efeitos negativos tenderão a ser compartilhados por todos aqueles que tenham acesso ao pasto, enquanto os efeitos positivos poderão ser experimentados apenas pelos pastores responsáveis pelos animais adicionais.

Quando aplicado ao manejo dos recursos naturais, o problema de Hardin (1968) nos leva a supor que tais recursos tenderão ao esgotamento quali-quantitativo, se não houver uma regulação sobre o seu uso. A regulação, notadamente, é um conceito polissêmico, que vem sendo discutido a partir de diferentes perspectivas: Ciências Biológicas, Direito, Economia, Sociologia e Ciência Política. Ponto comum entre tais disciplinas é que a origem do conceito remete a uma ideia de sistema de controles e contrapesos, no qual era possível observar uma primeira preocupação quanto ao regulador e à ação reguladora anteriormente ao próprio uso do termo regulação (OLIVEIRA, 2014).

A atividade regulatória passa, assim, por uma perspectiva de “mediação ativa de interesses” e envolve uma dupla atividade estatal. O regulador tem de arbitrar interesses de atores sociais e econômicos fortes e induzir ou coordenar as atividades de um segmento específico, com vistas a proteger os interesses dos agentes hipossuficientes

ou sub-representados, o que pode dar origem às políticas públicas que visam à compensação de tais desequilíbrios.

O ambiente concebido como um bem coletivo é repleto de questões de ordem distributiva, tais como as que envolvem a distribuição das restrições e do direito de poluir (EDER, 1996). A regulação ambiental, que pode ser entendida como a regulação da ação humana em face à sua relação e à utilização dos recursos naturais, se dá no estabelecimento desses limites e direitos.

## 2.2. Territórios e conflitos ambientais

Conhecer os aspectos constitutivos do território, isto é, suas características naturais, quem produz e o que é produzido, as relações de identidade dos grupos sociais que ocupam e influenciam esses espaços são medidas cruciais, para compreendermos os interesses que sobre ele se impõem. Estes interesses raramente são simétricos e, por vezes, se apresentam como opostos.

As relações que se estabelecem acerca das disputas quanto ao acesso aos recursos disponíveis, em um determinado espaço e temporalidade, se dá pelo exercício de poder, ou seja, de quem domina e de quem influencia quem nessas disputas – que podem ser materiais e também simbólicas –, pois o território desdobra-se tanto das relações que envolvem dominação político-econômica, como também cultural e identitária.

Souza (2000), a partir da obra de Hannah Arendt, entende que o poder não é exercido por um indivíduo, mas por um grupo. Assim, as reflexões sobre a disputa quanto a uma base de recursos disponível, em um determinado território, implicam, necessariamente, compreender as ações dos diferentes grupos sociais presentes e interessados nesses recursos. As ações e as estratégias adotadas pelos grupos sociais, para dominar e apropriar-se de determinado espaço constituem as territorialidades, que variam conforme o tempo e o espaço (SACK; 1986; HAESBAERT, 2005).

Para Acselrad (2004), os modos sociais de apropriação do mundo material se articulam entre as formas técnicas, que são definidas a partir das diferentes estratégias de transformação do meio biofísico, as formas sociais, que expressam as diferenças entre as desigualdades de poder sobre os recursos ambientais e as formas culturais, a partir das quais o mundo material é objeto de inúmeras atribuições de significados. Destas relações têm origem os conflitos ambientais, os quais podem ser entendidos como uma espécie particular de conflito social que:

Envolve diferentes representações sobre o meio ambiente, através das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material e que a base cognitiva para os discursos e as ações dos sujeitos neles envolvidos configura-se de acordo com suas visões sobre a utilização do espaço. (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 4).

Das interações dos grupos sociais entre si e com o meio, resultam diferentes e assimétricas cotas de poder (LITTLE, 2006). Identificar as diferentes cotas de poder presentes em um determinado território possibilita ampliar a compreensão sobre a capacidade desses grupos em materializar ou não seus interesses e, portanto, “mapear” suas territorialidades.

Os agentes com cotas de poder mais elevadas teriam, em princípio, maior facilidade para influir nas decisões a serem tomadas, o que pode implicar em perdas para os outros grupos sociais. Contudo, a distinção das cotas de poder não ocorre necessariamente em arenas formais de tomada de decisão, mas também no campo simbólico.

Estas disputas compreendem, portanto, duas dimensões. Uma dimensão material, que é identificada a partir das estratégias adotadas pelos grupos em disputa, e outra, imaterial, que está associada aos jogos ocultos de poder. A etnografia dos conflitos ambientais tem se demonstrado como um método que possibilita maior compreensão sobre essa dimensão imaterial dos conflitos ambientais (LITTLE, 2006).

Os conflitos ambientais são permeados por uma forte componente distributiva. As disputas em torno da base de recursos disponível, em determinado território, e a sua



distribuição, quase sempre desigual, entre os diferentes grupos são expressões claras dessa condição. Esta componente revela associação dos estudos dos conflitos ambientais com a Geografia Política, conforme aponta Ribeiro (2004), sobretudo, a partir das compreensões das territorialidades e a materialização das disputas sobre um determinado recurso, mas também com a Ecologia Política.

A Ecologia Política tem se dedicado a discutir as consequências da distribuição ecológica desigual e, dentre os movimentos que ganharam maior repercussão, teve destaque os debates acerca da (in)justiça ambiental. O movimento por justiça ambiental teve início nos EUA, nos anos 1960, e sua principal motivação esteve associada às reivindicações dos direitos civis das populações afrodescendentes dos EUA quanto à sua exposição à contaminação tóxica de origem industrial. Tais discussões ganharam amplitude com a percepção de que os interesses de certos grupos sociais prevalecem sobre outros, assim como os grupos mais pobres e as minorias sociais seriam aqueles que sofrem as consequências mais perversas resultantes da exploração da base de recursos, mesmo que não tenham participado ou se beneficiado dela diretamente (MARTINEZ-ALIER, 1999).

Para Acselrad e Bezerra (2010, p. 26), o movimento por justiça ambiental exprime “um movimento de ressignificação da questão ambiental”. Isto, porque a temática do meio ambiente passa a ser apropriada por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da própria justiça social. Assim, a justiça ambiental poderia ser entendida como um “conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo” (ACSELRAD et al., 2004, p. 10).

A injustiça ambiental pode ser entendida, portanto, como uma condição de existência coletiva própria de sociedades desiguais, nas quais operam mecanismos sociopolíticos que destinam a um determinado grupo acesso mais limitado à base de recursos, além de uma carga maior dos danos ambientais. Estes grupos sociais são

trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da sociedade.

As próprias lógicas de apropriação territorial, em vista do atendimento aos interesses de produção e acumulação do capital, têm revelado que seus padrões técnico-espaciais de territorialização do ambiente resultam em processos de injustiças ambientais, pois operam uma divisão socioespacial da degradação ambiental.

Nesse sentido, os conflitos ambientais podem ser entendidos como processos que expressam os descontentamentos quanto às múltiplas consequências resultantes da associação entre a dimensão social e o meio. Assim, são uma expressão material das desigualdades estruturais presentes nas relações de apropriação dos recursos naturais.

### **2.3. Negociação/mediação/arbitragem e os conflitos ambientais**

A partir dos anos 1960, ganha relevo o movimento norte-americano conhecido como Alternative Dispute Resolution (ADR), cujo mote das discussões visava fomentar a adoção de mecanismos extrajudiciais para a resolução de conflitos. Mais tarde, nos anos 1990, o movimento exerceu influência, na América Latina, impulsionado por um momento de recessão econômica dos países latino-americanos. O movimento latino-americano foi denominado como Meios Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC), tendo como base documental de origem o Relatório nº 613 publicado pelo Banco Mundial, no ano de 1996, no qual são previstas diversas reformas processuais e institucionais, visando à incorporação dos MARCs às políticas latino-americanas.

Embora as técnicas de resolução extrajudiciais aplicadas aos conflitos de natureza ambiental venham sendo tratadas por vasta parcela da literatura como uma matéria uníssona, nossa compreensão se alinha à ideia de que a natureza desses conflitos torna indispensável a distinção das técnicas adotadas, caso a caso. A composição extrajudicial de conflitos ambientais deverá compreender a transposição de uma série de barreiras

típicas e muitas vezes exclusivas aos conflitos dessa natureza, tais como: envolvimento de interesses difusos e de agentes com diferentes valores e aspectos socioculturais, discordâncias a respeito dos aspectos técnicos a serem empregados (divergências técnicas), mal-entendidos ou falta de compreensão dos argumentos das diferentes partes, assim como fronteiras geográficas e disciplinares.

Assim, a escolha dos mecanismos adequados para lidar com estes conflitos compreende, pelo menos, quatro aspectos a serem observados. O primeiro está associado aos agentes envolvidos e o tipo de controle desejável sobre o processo de resolução e seu resultado, ou seja, se os agentes desejam ter total controle das etapas ou se almejam que uma terceira parte seja envolvida. O segundo relaciona-se à natureza do processo decisório, se público ou privado. O tipo de metodologia do procedimento de resolução do conflito – colaborativa, adversarial ou ambas – consiste no terceiro elemento objeto da escolha prévia. E, por fim, o quarto e último elemento está associado à identificação dos aspectos normativos aplicáveis ao caso e suas implicações, sobretudo, os efeitos de deveres e direitos que deles decorrem. A partir das opções adotadas, um ou mais meios poderão se apresentar como mais adequados para compor o conflito em tela (MACNAUGHTON; MARTIN, 2002). A FAO (1998) propõe cinco mecanismos principais para a resolução extrajudicial de conflitos ambientais: a mediação, a negociação, a conciliação, a facilitação e a arbitragem. Cada uma dessas técnicas implica distinções imprescindíveis sobre os limites de suas aplicações.

O instituto da mediação se baseia nos princípios preconizados pela Escola de Negociação de Harvard, podendo ser entendida como um processo pelo qual uma terceira parte auxilia as demais partes interessadas a resolver uma disputa em vigor, buscando o consenso entre elas (ENGEL; KORF, 2005). Como potencialidades, apresenta a possibilidade de controle sobre o processo decisório pelos mediandos, de forma que a solução eleita reflita os interesses difusos. Também remete à maior celeridade dos processos e, como consequência, além de abreviar o custo do processo, possibilita a diminuição da intensidade do desgaste emocional empregado. O sigilo, a seu turno, além

de favorecer as relações interpessoais, também permite que os mediandos revejam e flexibilizem suas posições.

A negociação pode ser entendida como um processo de barganha e, diferentemente da mediação, tem como objetivo a construção de um acordo sem a participação de um terceiro. No Brasil, o uso deste instituto vem sendo fomentado pela previsão da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) pelas Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais). O instituto possibilita a negociação entre as partes em conflito em direção à celebração de um acordo.

Outros institutos como a conciliação e a facilitação, menos utilizados, podem ser compreendidos como semelhantes à mediação, na qual uma terceira parte participa dos processos. A conciliação costuma ser um instrumento mais simples e célere que a mediação, pois a sua meta é a construção de um acordo, geralmente judicial, enquanto na mediação o acordo é um dos resultados possíveis. A facilitação, a seu turno, é marcada por um processo mais informal, no qual o facilitador atua como um auxiliar das partes na organização de um ambiente propício para uma composição.

Por fim, cabe destaque ao instituto da arbitragem, o qual foi regulamentado no contexto brasileiro por meio da Lei nº 9.307/1996 (Lei de Arbitragem). A partir desta regulamentação, as partes envolvidas em um conflito ganharam a possibilidade de submeter seus litígios a um juízo arbitral. Nesse caso, afasta-se a jurisdição da justiça comum, passando-a para uma jurisdição dos árbitros, na esfera privada. A arbitragem pode ser entendida como um processo pelo qual as partes submetem as questões em disputa a um terceiro, aceito de forma mútua pelas partes.

Quanto à aplicação de tais institutos, no contexto brasileiro, ainda que a Lei de Arbitragem tenha adensado as discussões sobre os usos desses mecanismos, no país, na esfera ambiental, a arbitragem como um dos meios de solução extrajudicial de conflitos encontra restrito respaldo na doutrina de direito ambiental. A Lei de Arbitragem indica que a arbitragem se aplica às questões passíveis de constar no patrimônio daqueles

capazes de contratar e que, além disso, estes devem ser disponíveis – ou seja, se aplica aos bens patrimoniais disponíveis. Os recursos naturais são entendidos como bens patrimoniais indisponíveis e este atributo limita a aplicação da arbitragem aos conflitos de natureza ambiental.

Neste contexto, merece destaque a abordagem trazida pela Lei das Águas, em seu art. 38, inciso II, o qual imputa aos comitês de bacias a atribuição de “arbitrar os conflitos que se estabelecem em torno dos recursos hídricos” (BRASIL, 1997). Conforme mencionado, na literatura jurídica, a atribuição de “arbitrar” aplicada à matéria ambiental é passível de contraposições, o que limitaria, neste caso, a ação dos comitês como árbitros, conforme disposto na Lei de Arbitragem. O Comitê, como um fórum de representação dos diferentes interesses envolvidos no acesso à água, não pode figurar como um juiz arbitral, pois a ele não poderá ser atribuído o papel de “parte terceira”. Isto, porque o comitê não pode ser entendido como um ator deslocado do conflito submetido à resolução, tampouco como um ator uníssono. A sua própria composição, ou, pelo menos, a forma como foi idealizada, representa as contradições e as dissonâncias de interesses próprios à gestão das águas.

Entendemos, contudo, que a atribuição normatizada aos comitês não tinha como pretensão vincular esta atribuição ao instituto específico da arbitragem, tal como previsto na Lei da Arbitragem. O seu uso estaria mais alinhado no sentido de reconhecimento da expressiva ocorrência de conflitos em torno do uso de recursos hídricos, em âmbito nacional, buscando atender à necessidade de regulamentar um espaço de resolução negociada para tais disputas, portanto, mais próximo do instituto da negociação.

A negociação consiste no meio extrajudicial de solução de conflitos mais utilizado na esfera ambiental, especialmente em decorrência das previsões legais de ajustamento de conduta e compromisso contidas na Lei da Ação Civil Pública e Lei de Crimes Ambientais – os TACs. Viégas et al. (2014) ilustram diferentes situações em que tal instrumento vem sendo utilizado, no contexto brasileiro, podendo ser citados casos para

compensação de danos ocasionados pela atividade de empresas extrativistas, por exemplo. Para os autores, o amplo uso dos TACs pode atender às demandas de ambas as partes envolvidas no conflito com menores custos. Importante mencionar que os casos de negociação os quais resultam no uso desses instrumentos requerem, necessariamente, o envolvimento do Ministério Público na composição de partes envolvidas no processo, pois somente este ente tem previsão legal para ajustamento de acordos de natureza jurídica.

Embora alguns autores como Theodoro et al. (2005) sustentem a importância da criação e funcionamento desses fóruns, cujas justificativas mais usuais encontram centralidade no argumento que trata da morosidade da justiça, severas críticas têm sido endereçadas à questão. Acselrad e Bezerra (2010) entendem que a disseminação da retórica da resolução negociada de conflitos desqualifica as antigas arenas jurídicas de tratamento dos conflitos, retirando o debate da esfera pública, e consideram que não é possível admitir que os agentes sociais detenham forças equivalentes.

As críticas partem da concepção dos conflitos ambientais como uma expressão política das dissonâncias presentes na forma como a natureza é regulada e apropriada. Assim, levar a sua “resolução” para esferas de negociação operária de tal modo a manter os desequilíbrios presentes na própria lógica de territorialização dos agentes interessados no meio ambiente. Em visão ainda mais crítica, os conflitos seriam entendidos como princípios do próprio funcionamento de regimes democráticos. Nesse sentido, impedi-los de se expressar seria uma forma de dissolução da democracia per se.

Embora os argumentos presentes nos discursos da resolução negociada de conflitos ambientais tomem como base a possibilidade de ganhos múltiplos, na prática, tais espaços não se consolidariam segundo a lógica “ganha-ganha”. Para os autores que esposam essa visão mais crítica, a resolução negociada, envolvendo agentes com acentuada desigualdade de cotas de poder, pode estar operando como uma tecnologia social denominada como “dominação sem política”, pois conforme apontado por

Rancière (1996), a política poderia ser entendida como a reivindicação da parte que não tem parte.

#### **2.4. Fóruns colegiados de governança e a autoridade prática**

São diversas as dificuldades encontradas no funcionamento e na operacionalização dos fóruns colegiados visando à promoção da governança ambiental. Destacaremos duas delas. A primeira trata da abstração do recorte político-administrativo, sobretudo dos municípios e estados, cuja supressão resulta em um desafio, sobretudo, de cunho geoinstitucional (PIRES DO RIO, 2008). A gestão ambiental pressupõe a formação de uma complexa rede de múltiplas organizações e lógicas institucionais interdependentes, sobrepostas e, por vezes, dispostas de formas não hierárquicas entre si. Estas novas institucionalidades previstas na legislação são organismos colegiados, cuja “jurisdição” se sobrepõe e não obedece ao recorte político-administrativo previsto no ordenamento brasileiro. Algo parecido com o que já haviam apontado Pires do Rio e Peixoto (2001) em relação à sobreposição de diferentes superfícies de regulação, ou seja, questões político-administrativas que representam limitações no tocante à prevenção e resolução dos conflitos por parte dos novos arranjos de governança ambiental.

A segunda decorre das reflexões quanto à complexa rede de organismos colegiados espalhados pelo território nacional em relação aos quais é possível observar distintos graus de empoderamento dos agentes nele presentes, assim como diferentes capacidades de proposição e enfrentamento dos desafios postos no seu funcionamento. A essa capacidade, Abers e Keck (2017) se referem como autoridade prática, algo que nos remete aos argumentos de Little (2006) sobre as cotas de poder e a forma desigual como elas são distribuídas entre os diferentes agentes sociais que participam dos fóruns colegiados.

Esta linha reflexiva defende que as tradições políticas contraditórias presentes no processo de gestão do território corroboram com a dificuldade de construção da autoridade prática dessas novas institucionalidades. Isto é, embora o país venha sendo atravessado por diferentes projetos de reforma, cabendo aqui o destaque dado à "reforma da gestão das águas", marcada pela promulgação da Lei nº 9.433/1997, raramente tais projetos produziram coalizões que se mostrassem poderosas o suficiente para consolidar as novas instituições como *locus* de decisão, em face dos tradicionais espaços de tomada de decisão e da distribuição efetiva de cotas de poder entre os agentes sociais.

A "autoridade prática" deve ser entendida, portanto, como uma atribuição temporária e específica em que a capacidade para resolver problemas e o reconhecimento obtidos por uma institucionalidade possibilitam aos atores tomar decisões que serão efetivamente acatadas. O conceito, cuja definição leva em conta uma leitura weberiana de legitimidade, indica que o processo de construção de uma autoridade prática requer um esforço combinado entre a construção de capacidades de um determinado novo organismo e seu reconhecimento como instância de tomada de decisão. Abers e Keck (2017) defendem que o processo de construção da autoridade formal de uma nova institucionalidade depende de um conjunto de fatores que compreende a interdependência entre a capacidade e o reconhecimento, e que, portanto, não resulta apenas de uma previsão formal de novas instâncias, mas da capacidade de influenciar comportamentos e das reputações construídas com base na capacidade dessas institucionalidades em solucionarem problemas.



### **3. Lei das águas: a efetividade dos comitês de bacias como fórum de resolução de conflitos ambientais**

À guisa de uma espécie de conclusão, no presente item, buscamos resgatar alguns fatos históricos recentes, assim como agregar dados empíricos a partir de casos reais, que auxiliarão na articulação do tema ao caso brasileiro, assim como o aprofundamento futuro das reflexões teóricas contidas no artigo.

Convém esclarecer que adotamos aqui um recorte infranacional, dentro do qual elegemos três casos específicos envolvendo como tema central a disputa pelas águas e a negociação nos fóruns de decisão colegiada. Dois deles têm como abrangência territorial bacias hidrográficas estaduais, um terceiro envolve uma bacia hidrográfica federal e a disputa pelas águas por parte de dois estados.

#### **3.1. Política nacional de meio ambiente, comitês de bacias e governança**

A década de 1970 pode ser tomada como o limite temporal a partir do qual se multiplicam os marcos legais e arranjos institucionais com funções relacionadas, em maior ou menor medida, à questão da proteção da natureza. Antes, portanto, da promulgação do principal marco regulatório do setor (a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA) já tinham sido iniciadas ações visando à construção de institucionalidades com caráter descentralizado, sistêmico e participativo. Como exemplo de precursores, podemos citar o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), instituído, em 1978, no âmbito do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) e da Secretaria Nacional de Meio Ambiente (Sema) do Ministério do Interior (Minter). Em 1979, foi criado, dentre outros<sup>2</sup>, o Comitê

---

<sup>2</sup> Nesse mesmo ano, foram criados os Comitês das bacias dos rios Paranapanema (CEEIPEMA), Guaíba (CEEIG), Jari (CEEIRJ) e São Francisco (CEEIVASF).

Executivo de Estudos Integrados da Bacia do Paraíba do Sul (CEEIVAP), posteriormente denominado de Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP). Estas experiências receberam a influência, sobretudo, da legislação francesa que foi pioneira na institucionalização dos Comitês de Bacias Hidrográficas como instância de representação e participação na gestão das águas.

A PNMA (1981) é reconhecida como o “marco regulatório da governança ambiental”, assim como por seu caráter explicitamente sistêmico e integrado. Via de regra, as normas legais pretéritas tinham características mais utilitaristas e setoriais (ou fragmentadas). Como exemplo, citemos o Código das Águas, do ano de 1934, que continha diretrizes afinadas com a exploração desse recurso, na perspectiva de um país que dava início à sua caminhada em direção à transição para uma sociedade urbana a qual realizava um esforço de eletrificação da sua matriz energética e de industrialização da sua economia.

A PNMA inovou ao estabelecer as bases de uma regulação sistêmica do acesso/uso dos recursos ambientais, contemplando, dentre outros princípios, o ambiente como patrimônio público, a figura do poluidor/usuário-pagador, o valor intrínseco da natureza e a garantia de um ambiente para as gerações futuras. Princípios esses que mais tarde foram acolhidos pela Constituição Federal de 1988. O texto da Lei nº 6938/1981 trazia ainda outra inovação, que foi o fomento à participação social no processo de formulação das políticas ambientais, materializado pela criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Contudo, a PNMA não tratava de forma específica dos fóruns colegiados a que nos referimos. A função de lócus de negociação e resolução de conflitos ambientais só veio a ser consolidada na Lei das Águas (1997), que regulamentou os Comitês de Bacias, atribuindo-lhes o papel de espaço dedicado ao planejamento e governança das águas, assim como de resolução dos conflitos hídricos. A proliferação de outros fóruns colegiados e deliberativos tratando de temas ambientais é também uma marca do período pós 1980, influenciada pelo movimento de âmbito mundial, de

consolidação de espaços democráticos e da participação na formulação/implementação das políticas públicas (SANTOS; AVRITZER, 2005).

Decorrido quase meio século, verifica-se, ao longo do território nacional, diferentes níveis de implementação e amadurecimento desses fóruns. Iniciativas realizadas em um mesmo estado ou região que partilham, portanto, do mesmo sistema regulatório, apresentam diferenças elementares quanto ao seu grau de institucionalização e eficácia social. O que acaba sendo conflitante, já que acabamos de sugerir que não há um padrão único. Reafirmamos, contudo, que, embora não pareça existir um padrão único, parece haver um insatisfatório grau de justiça ambiental emanado dos processos decisórios que trata de conflitos de interesse entre usuários os quais compõem a base constituinte dos Comitês de Bacias. Esse é o aspecto sobre o qual trataremos de lançar alguma luz no item que segue.

### **3.2. Análise de experiências concretas**

O primeiro caso escolhido situa-se, no estado do Ceará, caracterizado pelo domínio climático semiárido e atravessado por diversos conflitos hídricos cuja gênese associa-se, principalmente, à sua condição de escassez crônica de água. Embora os conflitos hídricos sejam recorrentes, no estado do Ceará, duas lacunas principais quanto ao tratamento destes conflitos são apontadas por Saboia e Silva (2014). Uma que diz respeito ao incipiente tratamento do tema dos conflitos hídricos nos documentos que orientam o planejamento dos recursos hídricos estaduais. Como exemplo, pode ser citado o “Planejamento estratégico dos comitês de bacias hidrográficas do estado do Ceará” (CEARÁ, 2006). Tal documento, embora reconheça a importância dos comitês como fóruns de negociação dos conflitos, não apresenta nenhum diagnóstico sobre as situações de conflitos hídricos em ocorrência ou iminentes no estado, e tampouco a propositura de diretrizes que possam auxiliar no seu enfrentamento no âmbito dos

Comitês de Bacias. De fato, apesar do seu título, este documento contém pouco de estratégico, na medida em que não contém subsídios à tomada de decisão, sobretudo, em situações de escassez que são recorrentes no estado. Outro aspecto importante diz respeito ao fato de os Comitês de Bacias ainda não serem reconhecidos pela população como espaços de mobilização para o tratamento das disputas hídricas.

No caso do Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP/CE), duas lacunas ficaram evidentes. No ano de 2012, ocorreram ampliações do CIPP/CE que demandaram a aprovação de nova outorga de água, para viabilizar o seu funcionamento. Embora o estado do Ceará tenha enfrentado o acirramento da situação de escassez em período concomitante às obras de ampliação, que culminou na crise hídrica para o abastecimento público da Metrópole de Fortaleza, esta condição não inviabilizou a aprovação da outorga e tampouco uma revisão dos volumes a serem outorgados. Vale lembrar que o atendimento do Complexo envolve a retirada de 800m<sup>3</sup>/s (SRH, 2019) do açude Castanhão, principal reservatório do estado.

Os interesses que permeiam a apropriação das águas são múltiplos, no caso da capital cearense. Dentre os mais importantes, destacam-se: (i) aqueles vinculados ao Complexo; (ii) os irrigantes, que dependem também das águas do açude Castanhão, para viabilizar sua produção; e (iii) a população da metrópole cearense. Por outro lado, vale lembrar que a ampliação do CIPP também foi permeada por disputas com populações tradicionais e indígenas situadas em áreas nas quais foi autorizada a ampliação das adutoras (canais de derivação), para abastecer o Complexo. Essas disputas foram direcionadas para a esfera judicial, por meio do ajuizamento de uma Ação Civil Pública solicitando a suspensão das obras.

O desfecho do conflito sobre a outorga do volume adicional de água evidenciou o desequilíbrio entre as cotas de poder de que dispõem dois grandes usuários da água no estado, indústria e irrigantes. Além de revelar também que a forma como a regulação da água vem sendo realizada opera a partir de lógicas que privilegiam os usos com finalidade econômica em detrimento do atendimento de necessidades básicas da população.

Assim, sob a retórica do desenvolvimento, fragiliza-se os direitos de um grupo, nesse caso, a própria população que vive na metrópole cearense, em favor daqueles que se beneficiam, sobretudo, economicamente pela operação do Complexo. Quanto à tratativa dessas disputas, o Comitê de Bacias Hidrográficas da Região Metropolitana de Fortaleza (CBH-RMF) não se apresentou como instância promotora da justiça ambiental, já que não se manifestou formalmente quanto à disputa<sup>3</sup>, tampouco demonstrou-se capaz de mediar os conflitos derivados da ampliação do CIPP/CE, já que tais disputas foram tratadas na arena judicial.

O segundo caso foi colhido entre diversos possíveis, no Rio de Janeiro. Em estudo realizado por Pavão (2016), que discutiu o papel do Comitê Guandu como fórum de negociação e deliberação sobre os conflitos em torno da instalação da Central de Tratamento de Resíduos Santa Rosa (CTR Santa Rosa), situada em Seropédica (RJ), na bacia do rio Guandu, alguns elementos empíricos podem ser resgatados visando corroborar a discussão aqui desenvolvida. A CTR Santa Rosa seria (e foi) implantada dentro do perímetro do Aquífero Piranema, importante reserva de água subterrânea que, por meio de sua zona de descarga, alimenta os fluxos superficiais da bacia do rio Guandu, um manancial de extrema importância para o leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esse fato despertou interesses de diferentes grupos sociais, que se dividiram entre aqueles favoráveis ao empreendimento e os que se colocaram a ele contrários. Basicamente, a favor se posicionaram a prefeitura de Seropédica, a empresa gestora do aterro e a prefeitura do Rio de Janeiro, além do órgão ambiental estadual, que concedeu as licenças para a sua operação. Por outro lado, se colocaram em oposição à sua implantação a prefeitura de Itaguaí (município vizinho de Seropédica), a sociedade civil representada por diversas associações de moradores<sup>4</sup>, além de entidades, tais como o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro (Crea-RJ) e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Em ambos os casos, técnicos,

---

<sup>3</sup> Ao consultarmos as atas das reuniões Plenárias realizadas pelo Comitê (2012-2018), verificamos que não houve registro sobre a discussão do conflito em tela.

<sup>4</sup> Que representavam, sobretudo, os interesses da população residente nos arredores do aterro.

professores e pesquisadores participaram intensamente da elaboração de estudos e pareceres que substanciaram um posicionamento contrário à implantação do empreendimento.

O primeiro aspecto que chama a atenção em relação ao funcionamento do Comitê Guandu como fórum de negociações é que os agentes e interesses mobilizados em torno da instalação (ou não) do aterro, nem sempre participavam da plenária ou se viam nela representados. Este aspecto se associa ao fato de que a territorialização do conflito extrapolava os limites da bacia hidrográfica do rio Guandu. Em verdade, a implantação do CTR Santa Rosa atendia aos interesses da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) ou, mais precisamente, do município do Rio de Janeiro, que é responsável, sozinho, por mais da metade dos resíduos os quais passaram a ser destinados para este CTR. Em segundo lugar, o estudo evidenciou que o Comitê oportunizou aos grupos de atores com maiores cotas de poder a possibilidade de legitimarem decisões que já haviam sido tomadas fora daquela arena. Mesmo assim, tais decisões tinham o amparo da narrativa de que haviam sido negociadas em ambiente democrático e representativo, pois o projeto técnico e o seu licenciamento foram debatidos em reuniões plenárias do Comitê. Contudo, a verdade é que parte importante do processo decisório relativo ao CTR foi encaminhada por outras instâncias político-administrativas, especialmente no bojo dos procedimentos de licenciamento ambiental. Importa registrar que, embora esses procedimentos tenham recebido amparo técnico de pareceres produzidos no âmbito de uma Câmara Técnica instaurada pelo Comitê Guandu, a decisão final foi tomada paralelamente, fora do âmbito do Comitê da própria bacia, como se tratasse de uma questão maior, deliberada em instância superior, que deveria ser deliberada por quem tinha a autoridade prática, negando, desse modo, aos agentes envolvidos, representados ou não no Comitê, a sua participação na decisão final.

Como efeito, este desfecho suscitou a ocorrência de novas situações de (in)justiças ambientais, nas quais a população do município de Seropédica passou a receber o passivo ambiental gerado, em sua maior parcela, fora do município. Este estudo

também corroborou a tese sustentada por Pires do Rio (2008), na medida em que a criação de novas institucionalidades não tem se mostrado capaz de reunir e harmonizar as competências e as práticas inerentes às diferentes superfícies de regulação que incidem sobre um determinado território e sua base de recursos.

A terceira experiência analisada tem a bacia do rio Paraíba do Sul como contexto. Conforme classificação de tipologias de gestão definidas pela Agência Nacional de Águas (ANA, 2017), os sistemas hídricos dos estados de São Paulo, Ceará, Minas Gerais e Rio de Janeiro constituem os sistemas estaduais mais antigos (alguns anteriores à própria promulgação da Lei das Águas) e mais bem organizados no âmbito nacional. Contudo, o nível de organização de tais sistemas estaduais não se tem mostrado aspecto determinante da capacidade destas novas institucionalidades se afirmarem como espaços de tomada de decisão e promoção da justiça ambiental.

Esse exemplo que trazemos, a propósito da eficácia dos comitês de bacias, refere-se ao emblemático caso do conflito hídrico ocorrido entre os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, em 2014, o qual ganhou ampla divulgação pela mídia. Nesse ano, os dois estados reviveram a "disputa" pelas águas do rio Paraíba do Sul, após o governo de São Paulo ter anunciado a intenção de realizar uma nova obra de transposição das águas do rio como forma de solucionar o problema da crise hídrica (ou da crise do planejamento dos recursos hídricos) enfrentada pela macrometrópole paulista, entre os anos de 2013 e 2015.

Caso essa nova transposição ocorresse, o estado do Rio de Janeiro - particularmente a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) - sofreria os rebatimentos diretos da retirada de um volume adicional de águas da bacia do rio Paraíba do Sul. Isto, porque, desde 1950, o Paraíba do Sul exerce caráter estratégico para o abastecimento da RMRJ, já que com a transposição de parte de suas águas para a bacia estadual do rio Guandu, passou a viabilizar o abastecimento público da população metropolitana.

Dentre os interesses em voga e o contexto em que o conflito se materializou, cabe mencionar a forte dimensão política que dominava o país e os estados, haja vista que a crise se acirrou, em março de 2014, período que coincidiu com o ano no qual aconteceriam as eleições presidenciais e para governadores de estado. Além do interesse do estado de São Paulo de viabilizar o abastecimento de sua metrópole, disputas são observadas entre a suposta prerrogativa da companhia responsável pela operação do Sistema Cantareira - com base no art. 1º, III, da Lei das Águas, a qual estabelece que “em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais” (BRASIL, 1997) – e a atuação das empresas geradoras de energia, além dos polêmicos contratos de demanda firme<sup>5</sup> celebrados pela companhia de abastecimento que se mantiveram em vigência, durante o período de acirramento da crise<sup>6</sup>.

Embora a atuação do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) tenha sido importante, sobretudo pela elaboração de pareceres técnicos para subsidiar a discussão relativa às consequências de uma transposição adicional na bacia do rio Paraíba do Sul<sup>7</sup>, ficou caracterizada a impossibilidade de negociação do conflito no âmbito do Comitê. Também a interveniência da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) não se mostrou suficiente, e não surtiu efeito como autoridade prática. Essas instâncias se mostraram impossibilitadas de desempenhar o papel de fóruns de negociação, mediação ou arbitragem, já que propiciar a dissolução da crise a partir dos colegiados implicaria, possivelmente, em

---

<sup>5</sup> Contratos firmados entre a companhia de abastecimento e os grandes usuários da água que garantem uma oferta de água a estes usuários a preços mais baixos. Nestes contratos, também são ofertados descontos nas tarifas cobradas aos usuários, caso o consumo de água ultrapasse o volume inicialmente contratado, como forma de incentivo ao aumento do consumo. Para maiores detalhes, consultar Buckeridge e Ribeiro (2018).

<sup>6</sup> Os contratos de demanda firme firmados pela Sabesp são regulados pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do estado de São Paulo (Arsesp), cuja competência inclui a fiscalização dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário prestados pela Companhia. Neste caso, cabia à Agência a revisão desses contratos, que optou por mantê-los em face à crise, conforme nota técnica divulgada pela Agência em 31/10/2018.

<sup>7</sup> Em março de 2014, foi anunciada pela mídia a decisão do governo estadual de São Paulo, a princípio discutida junto à ANA e o Ministério do Meio Ambiente, indicando a opção pela construção de uma adutora, para transpor águas do reservatório de Jaguari (Bacia do Paraíba do Sul) para o reservatório de Atibainha (Sistema Cantareira). O CEIVAP debateu as possíveis alternativas para a crise hídrica no âmbito de um Grupo Técnico de Assessoramento à Crise. O GT passou a atuar em abril de 2014, ele resultou da reativação de um GT Permanente do Comitê, o GT de Acompanhamento da Operação Hidráulica na Bacia do rio Paraíba do Sul (CEIVAP, 2016).



estender o prazo para sua solução<sup>8</sup>, o que necessariamente se aproximaria mais das eleições governamentais. Como uma estratégia para afastar a retórica da crise das campanhas eleitorais, optou-se pela deliberação do conflito de forma mais célere, por meio da homologação de um acordo, firmado pelos Governadores dos três estados (RJ, SP e MG), conduzido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luiz Fux.

A transposição não chegou a ser realizada, pois com a retomada do período chuvoso, o volume dos reservatórios responsáveis pelo abastecimento da macrometrópole paulista voltou à “normalidade”. Embora o CEIVAP tenha formado um Grupo de Trabalho para subsidiar a tomada de decisão, ficou evidente que o fórum perdeu legitimidade como espaço de negociação e de tomada de decisão sobre os recursos hídricos da bacia. Em outra esfera, tanto a ANA como o CNRH, cujas atribuições incluem dirimir eventuais conflitos hídricos que extrapolem os estados, também não se mostraram aptos para a resolução do conflito, embora tenham formalmente intervindo por meio da publicação de normativos (no caso da ANA) e tratado do tema em suas reuniões Plenárias.

Contudo, vale dizer que o conflito foi, na verdade, "adiado" face à ocorrência de chuvas e poderá ser retomado caso se permaneça a forma equivocada como é levada a cabo a gestão/planejamento dos recursos hídricos pelos estados que compartilham essa bacia, sobretudo, no caso dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse caso, ficou evidente a incipiente autoridade prática dos fóruns de negociação existentes, quais sejam o Comitê da bacia, o CNRH e a ANA, cuja atuação foi atravessada por interesses eleitorais presentes no conflito. Resulta evidente que a intenção do legislador de descentralizar o poder decisório e a capacidade de dirimir conflitos sobre o uso dos recursos dessa bacia resultou negada.

---

<sup>8</sup> O tempo de resposta dos organismos colegiados é, via de regra, mais moroso que a capacidade de resposta imputada às instituições vinculadas à administração pública, já que implicam ritos e processos de naturezas distintas.

## **Considerações finais**

Para a discussão proposta, partimos do pressuposto que há uma relação dialética entre o estudo da gestão ambiental e da problemática dos conflitos ambientais. Pois os diferentes agentes, interesses e valores em torno dos recursos disponíveis, em um determinado território, se materializam de forma distinta e, quase sempre, desigual. Ao nos abrigarmos nesta linha reflexiva, que dialoga com as discussões propostas pela Ecologia Política, o estudo dos fóruns de medição-negociação-arbitragem dos conflitos ambientais se demonstra como um campo fértil, para ensejar reflexões mais aprofundadas sobre a interface entre a geografia e a gestão ambiental.

Verificamos que há, no caso brasileiro, um razoável acúmulo de conhecimento e experiências em matéria de direitos, limites e instrumentos (técnicos, legais, institucionais etc.), visando à governança territorial e à resolução de conflitos ambientais relativos aos recursos hídricos. Contudo, a análise da prática de alguns fóruns existentes, como no caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas, sugere que os processos decisórios (ou negociais) que ocorrem no âmbito dos colegiados operaram frequentemente no sentido da manutenção dos processos de injustiça ambiental já vigentes. Os casos relatados demonstraram que duas situações se repetem; (i) os colegiados não adquiriram maturidade institucional e não se mostraram capazes de exercer a autoridade prática para o enfrentamento dos conflitos, conduzindo às situações em que o debate nem mesmo é proferido nestes espaços; ou (ii) os colegiados mais experientes e organizados são frequentemente colocados de lado no debate negocial, quando as soluções mais democráticas podem significar perdas (de tempo, recursos, oportunidades etc.) para os grupos hegemônicos, ainda que o debate ocorra formalmente nestas arenas. Assim, embora participem do debate, as propostas de soluções gestadas ou consideradas nesses fóruns não correspondem àquelas concebidas/chanceladas pelas arenas tradicionais de resolução, muitas delas colocadas em um plano hierárquico superior, confirmando que decisões estratégicas devem ser tomadas de forma

centralizada. Como consequência, fóruns que deveriam promover a justiça ambiental acabaram favorecendo os interesses que, não por acaso, estão alinhados com objetivos de "desenvolvimento" os quais apontam para o mero crescimento econômico.

Com as evidências empíricas aqui reunidas, nosso intuito não foi de refutar, inadvertidamente, a ideia dos colegiados como espaços adequados para a promoção da governança territorial e da justiça ambiental das bacias às quais são atrelados, mas trazer luz para os dilemas presentes na atuação desses espaços e os consequentes rebatimentos territoriais das decisões legitimadas em seu contorno. Conforme apontam Dallabrida e Becker (2003), o exercício do poder e autoridade por parte dos cidadãos ou grupos articulados consiste em elemento de relevo na promoção de uma governança legítima.

Sobre esses impasses, quanto maior for a mobilização da sociedade em direção à defesa dos seus interesses, maior será o seu aprendizado e consciência, assim como, conseqüentemente, suas reais condições de participar de processos negociais e promover mudanças no que diz respeito às decisões tomadas. As situações de conflitos e as crises hídricas, por sua vez, propiciam que os agentes envolvidos possam interagir mais ativamente neste processo de aprendizagem e defesa dos seus interesses, permitindo, desta forma, o aumento do capital social acumulado e, portanto, a possibilidade real de uma participação social efetiva, que resulte em processos mais equânimes de acesso e distribuição dos recursos naturais.

Finalizando, conforme assinalado na apresentação deste texto, está em curso um processo de desmonte dos resultados dos últimos cinquenta anos que, ao que parece, tende a ser ampliado e aprofundado. A velocidade, a abrangência e a sistematicidade de recentes decisões políticas já sugerem retrocessos no que diz respeito, dentre outras frentes, à delimitação e regulação de alguns direitos e limites, à preservação de instituições e equipes, à manutenção de instrumentos de participação/governança e, conseqüentemente, à promoção do desenvolvimento socioespacial e da justiça ambiental. Em tempo muito reduzido, ficou evidente a intenção de descaracterizar certos

marcos existentes, não só no que se refere à gestão das águas, mas da agenda ambiental de uma forma geral. A continuidade desse caminhar colocará em risco outros avanços tidos como consolidados, assim como dos aperfeiçoamentos e complementos que ainda precisariam ser feitos. Trata-se, portanto, de um processo de desconstrução que coloca em risco, a um só tempo, o passado e o futuro.

## Referências

- ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E. **Autoridade prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.
- ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo das N. Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. pp. 34-62.
- ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Fundação Heinrich Böll, 2004. pp. 13-35.
- ACSELRAD, Henri et al. (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.
- BRASIL. **Lei nº 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Brasília: Diário Oficial da União, 9 de janeiro de 1997.
- BUCKERIDGE, Marcos; RIBEIRO, Wagner da C. (Org.). **Livro branco da água. A crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo em 2013-2015: origens, impactos e soluções**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 2018. 175 p.
- BURSZTYN, Maria A.; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- CEARÁ. **Planejamento estratégico dos comitês de bacias hidrográficas do estado do Ceará**. Ceará: Secretaria de Recursos Hídricos, 2006.

COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL (CEIVAP).  
**Boletim informativo n° 30**, ano 17, dez. 2016.

DALLABRIDA, Valdir R.; BECKER, Dinizar F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em questão**, Editora Unijuí, ano 1, n° 2, pp. 73-97, jul./dez. 2003.

ENGEL, Antonia; KORF, Benedikt. **Negotiation and mediation techniques for natural resource management**. Roma: FAO, 2005.

EDER, Klaus. The Institutionalisation of Environmentalism: Ecological Discourse and the Second Transformation of the Public Sphere. In: LASH, Scott; SZERSZYNSKI, Bronislaw; WYNNE, Brian (Org.). **Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology**. Londres: Sage Publication, 1996. pp. 203-223.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Integrated Coastal Area Management and Agriculture, Forestry and Fisheries**. Roma: FAO, 1998.

FRANÇA, Cassio L. de; GARIBE FILHO, Roberto. Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local. In: DOWBOR, Ladislau. **Políticas públicas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. pp. 317-370.

74

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 2005, São Paulo, **Anais...** São Paulo: EGAL, 2005.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, **New Series**, pp. 1243-1248, 1968.

LATOUCHE, Serge. O decrescimento. Por que e como? In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar P. do. **Enfrentando os limites do crescimento: Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. pp. 45-54.

LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.

LITTLE, Paul E. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n° 25, pp. 85-103, jan./jun. 2006.

LUTZENBERGER, José. **Garimpo ou gestão: Crítica ecológica ao pensamento econômico**. Porto Alegre: Mais que nada administração cultura, 2009.

- MACNAUGHTON, Ann L.; MARTIN, Jay G. Environmental Conflict Management and Dispute Resolution. In: MACNAUGHTON, Ann L.; MARTIN, Jay G. (Org.). **Environmental Dispute Resolution: An Anthology of Practical Solutions**. Chicago: ABA, 2002. pp. 3-30.
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **Introducción a la economía ecológica**. Barcelona: Rubens Editorial, 1999.
- OLIVEIRA, Robson R. de. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades, **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 23, nº 4, pp. 1198-1208, 2014.
- PAVÃO, Bianca B. M. Governança das águas e negociação de conflitos: uma análise sobre o Comitê Guandu (RJ). **Revista Espaço e Geografia (UnB)**, v. 19, pp. 293-321, 2016.
- PIRES DO RIO, Gisela A. Gestão de Águas: Um desafio geoinstitucional. In: OLIVEIRA, Márcio P.; COELHO, Maria C. N.; CORRÊA, Aureanice de M. (Org.). **O Brasil, a América Latina e o mundo: Espacialidades contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lamparina/ANPEGE, 2008. pp. 220-236.
- PIRES do RIO, Gisela A.; PEIXOTO, Maria N. de O. Superfícies de Regulação e conflitos de atribuição da gestão de recursos hídricos. **Território**, nº 10, pp.51-65, 2001.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos W. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento: Política e filosofia**. São Paulo: Editora 34, 1996.
- RIBEIRO, Wagner da C. Geografia política e recursos naturais. **Mercator – Revista de Geografia da UFC**, ano 3, n. 5, pp. 73-78, 2004.
- RIST, Gilbert. O decrescimento para todos? In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Enfrentando os limites do crescimento: Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. pp. 45-54.
- ROSTOW, Walt W. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.
- SABOIA, Andrey L.; SILVA, Danielle R. da S. Conflitos por recursos hídricos no estado do Ceará. In: **Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos**, ABG: Vitória, 2014, pp. 1-12.

- SACK, Robert. **Human Territoriality: Its Theory and History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. pp. 39-82.
- SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DO CEARÁ (COGERH). **Consulta às outorgas vigentes**. Disponível em: <<http://outorgasvigentes.cogerh.com.br/>>. Acesso em 17/04/2019.
- SOUZA, Marcelo J. L. de. O território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. da C.; CORRÊA, Roberto L. (Org.). **Geografia: Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000. pp. 77-1116.
- SOUZA, Marcelo J. L. de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.
- THEODORO, Suzi H.; PLATIAU Ana F.; SAYAGO, Doris A. V.; NASCIMENTO, Elimar P.; MOTA, José A.; DRUMMOND, José A.; MOURÃO, Laís; DUARTE, Laura; WEHRMANN, Magda E. S. F.; BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta; LITTLE, Paul E. Primeira parte – uma crise anunciada. In: THEODORO, Suzi H. (Org.). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. pp. 23-71.
- VEIGA, José E. da. **Desenvolvimento sustentável: O desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- VIÉGAS, Rodrigo N.; PINTO, Raquel G.; GARZON, Luis F. N. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.
- ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, Klemens (orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. pp. 11-31.

**Paulo Pereira de Gusmão** é Professor no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). **E-mail:** ppg.gusmao@gmail.com

**Bianca Borges Medeiros Pavão** é Doutoranda em Políticas Públicas e Sustentabilidade pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **E-mail:** medeiros.biancab@gmail.com

Artigo enviado em 13/08/2019 e aprovado em 07/11/2019.