



## **DECISÕES ESTRUTURAIS NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: REFLEXÕES SOBRE O CASO “BACIA DO RIO FORMOSO”**

Wellington Magalhães <sup>1</sup>

Thaynara Moura Monteiro<sup>2</sup>

Fernan Enrique Vergara Figueroa <sup>3</sup>

Ângela Issa Haonat <sup>4</sup>

---

1 Universidade Federal do Tocantins, ESMAT/UFT, Brasil. Doutorando em Desenvolvimento Regional com ênfase na gestão sustentável dos recursos hídricos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins, Brasil (UFT). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra, Portugal (FDUC). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO). Diretor Adjunto de Altos Estudos e Pesquisa da Escola Superior da Magistratura do Tocantins (ESMAT). Membro do Comitê Científico do Encontro de Administração da Justiça (EnAJUS). Formador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Palestrante e coordenador de cursos jurídicos. E-mail: magalhaes.dr@gmail.com.

2 Universidade Federal do Tocantins, ESMAT/UFT, Brasil. Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, realizado pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense. Especialista em Direito Público pelo Damásio Educacional (DAMÁSIO), Brasil (2016) e em Teoria da Decisão Judicial pela Escola da Magistratura Tocantinense (ESMAT/TO), Brasil (2018). E-mail: thay.mouramonteiro@gmail.com.

3 Universidade Federal do Tocantins, ESMAT/UFT, Brasil. Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1993). Mestre em Ciências da Engenharia Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos (1996). Doutor em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília (2007). Atualmente é professor Associado da Fundação Universidade Federal do Tocantins. Tem experiência na área de Engenharia de Ambiental, com ênfase em Planejamento e Gestão Ambiental e dos Recursos Hídricos, atuando principalmente nos seguintes temas: Planejamento e Gestão Ambiental e Normas ISO 14000, Auditoria Ambiental e instrumentos de gestão dos recursos hídricos. Atua no Mestrado Profissional em Engenharia Ambiental e na Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UFT. E-mail: vergara@mail.uft.edu.br.

4 Universidade Federal do Tocantins, ESMAT/UFT, Brasil. Pós-Doutora em Los Retos Del Derecho Publico pela Universidade de Santiago de Compostela (2019). Doutora em Direito do Estado, com ênfase em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011). Mestra em Direito (2004), com ênfase em Direitos Difusos pela Universidade Metropolitana de Santos. Especialista em Direito Ambiental (FSP/USP). Especialista em Direito Penal (EPM). Especialista em Direito dos Contratos (CEU). MBA Internacional em Gestão Ambiental (PROENCO). Professora da Graduação (de Direito Ambiental e Direito Constitucional) e da Pós-Graduação Stricto Sensu do Programa de Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). E-mail: [angelaahaonat@uft.edu.br](mailto:angelaahaonat@uft.edu.br).

Este artigo busca apresentar breves reflexões sobre os conflitos acerca da gestão dos recursos hídricos da bacia do Rio Formoso e as decisões estruturais. O texto sustenta a limitação do cenário processual civil na tutela coletiva dos litígios públicos. A partir disto, objetiva descrever como a teoria dos processos estruturais auxiliou a gestão do Juízo de Cristalândia, Estado do Tocantins, no conflito hídrico da bacia do Rio Formoso. As técnicas adotadas foram as audiências públicas e a nomeação da Universidade Federal do Tocantins como amicus curiae, que oportunizaram o diálogo entre Ministério Público, órgãos de fiscalização e produtores rurais. Para tanto, o método dedutivo foi utilizado, por meio da análise bibliográfica acerca do tema e da pesquisa documental nos processos judiciais que integram o caso. Concluiu-se que as decisões estruturais podem aperfeiçoar a prestação jurisdicional da tutela coletiva ambiental.

**Palavras Chaves:** Justiça ambiental. Gestão de conflitos. Recursos hídricos. Processos estruturais.

This article aims to present briefly the reflections on conflicts over the management and structural decisions for water resources in the Rio Formoso basin and injunction decisions. The text supports the limitation of the civil procedural scenario in the collective protection of public disputes. Based on this, it aims to describe how the theory of structural processes helped the management of the Cristalândia Court, state of Tocantins, in the water conflict in the Rio Formoso basin. Techniques such as public hearings and the appointment of the Universidade Federal do Tocantins as amicus curiae were adopted, which enabled the dialogue between the Public Ministry, supervisory bodies and farmers. Therefore, we used the deductive method through the bibliographic analysis about the theme and the documentary research in the judicial processes that integrate the case. In summary, structural decisions can improve the jurisdictional provision of collective environmental protection.

**Keywords:** Environmental justice. Conflict management. Water resources. Structural litigation.

Este artículo busca presentar breves reflexiones sobre los conflictos en torno a la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del Río Formoso y decisiones estructurales. El texto sostiene la limitación del escenario procesal civil en la protección colectiva de disputas públicas. A partir de eso, tiene como objetivo describir cómo la teoría de los procesos estructurales ayudó a la gestión del Juízo de Cristalândia, Estado de Tocantins, en el conflicto hídrico de la cuenca del Río Formoso. Las técnicas adoptadas fueron las audiencias públicas y la designación de los Universidad Federal de Tocantins como amicus curiae, lo que brindó espacios de diálogo entre Ministerio Público, organismos de inspección y productores rurales. Se utilizó el método deductivo, a través del análisis bibliográfico sobre del tema e investigación documental en los procesos judiciales que componen el caso. Se concluyó que las decisiones estructurales pueden mejorar la provisión jurisdicción de protección ambiental colectiva.

**Palabras clave:** Justicia Ambiental. Gestión de Conflictos. Procesos Estructurales.

## INTRODUÇÃO

O acesso à água é um direito humano fundamental. Todavia, esse direito vem sendo ameaçado cada dia mais pela escassez hídrica, ocasionada pelo uso expressivo e desregrado desse recurso natural nas atividades econômicas. Por isso, a gestão sustentável e prioritária dos recursos hídricos consiste num desafio para o Brasil. A Agenda 2030 (ONU, 2015) trata essa questão como um dos temas centrais para o desenvolvimento sustentável e traz previsões sobre o esgotamento dos recursos hídricos em face da degradação ambiental, bem como a respeito da escassez da água doce e da perda da biodiversidade.

A gestão sustentável e integrada dos recursos hídricos deve ser aplicada nos âmbitos nacional e internacional, com ênfase na implementação de políticas públicas de prevenção e na compensação de danos ambientais. A Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, instituída pela Lei nº 9.433/1997, disciplina a gestão dos recursos hídricos de forma democrática e descentralizada. No estado de Tocantins, destaca-se a Lei nº 1.307/2002, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), a partir de um sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos.

No que se refere ao Direito Ambiental, a ineficácia dos instrumentos de gestão e prevenção dos danos ambientais ocasiona a judicialização das políticas públicas. Os acidentes ambientais corroboram a problemática dos conflitos de interesse público envolvendo a defesa e a preservação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em geral, os desastres relacionados aos recursos hídricos associam-se a dois fatos: à escassez hídrica (seca, falta de acesso à água potável, impactos do agronegócio) ou ao excesso (enchentes, enxurradas, rompimento de barragens). São exemplos de tais fatos: os rompimentos das barragens de Fundão, em Mariana-MG em 2015; e do Córrego do Feijão, em Brumadinho-MG em 2019.

No estado do Tocantins, o Ministério Público ajuizou – perante o Juízo de Cristalândia – o “Caso da Bacia Hidrográfica do Rio Formoso”, visando sustar o aumento dos danos aos recursos hídricos da bacia do Rio Formoso. São ações civis públicas coletivas para solução da rigorosa redução do volume de água dos rios Formoso e Urubu, situados em Lagoa da Confusão - TO e Cristalândia - TO, em consequência do uso hídrico excessivo e desordenado nos projetos de irrigação. Neste contexto foi definido o problema de pesquisa: como as decisões estruturais auxiliaram a gestão jurisdicional nas ações coletivas da bacia do Rio Formoso?

Portanto, este trabalho dedica-se ao estudo e à reflexão acerca dos conflitos sobre a gestão dos recursos hídricos da bacia do Rio Formoso e da aplicação das decisões estruturais. Mostra-se relevante compreender o processo estrutural como importante instrumento de condução dialógica e mediadora dos litígios públicos envolvendo políticas públicas e a crise hídrica no sudoeste tocantinense. Para tanto, utilizou-se o método dedutivo, a pesquisa teórico-bibliográfica e documental, juntamente com a abordagem qualitativa dos dados do assunto. Não foi

empregada fonte primária, razão pela qual o presente estudo não foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa.

## DISCUSSÃO

Dentre as relevantes previsões da Constituição da República Federativa do Brasil, convém destacar a inclusão dos novos direitos e a conseqüente aproximação da norma constitucional com a sociedade. O direito ao acesso à Justiça, previsto no artigo 5º, inciso XXXV do diploma constitucional, promoveu a ligação da imediata aplicação das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais às ações constitucionais. De acordo com esta perspectiva, quem busca a prestação jurisdicional – seja como titular de direitos ou substituto processual – vê o Estado-juiz como o instrumento da solução. São os fenômenos chamados ativismo judicial e judicialização da política, bem discutidos na atualidade (NUNES, 2015).

A discussão judicial das políticas públicas sobre questões de alta complexidade, conflituosidade e repercussão sociopolítica como os litígios coletivos ambientais é bem instigante e com várias causas, dentre elas: a redemocratização do país, a constitucionalização abrangente e o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade (BARROSO, 2014). É nítida a relação da constitucionalização de direitos com a jurisdicionalização, a qual é conceituada por Barroso (2012, p. 24) da seguinte forma:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário,

e não pelas instâncias políticas tradicionais – o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade.

Embora existam inúmeras críticas à atividade do Judiciário nos litígios de direitos fundamentais sociais e políticas públicas, a preocupação que o norteia é assegurar a concretização de tais direitos, sem que essa atividade seja considerada como interferência nos demais poderes. As possibilidades de atuação jurisdicional não são incompatíveis com a separação dos poderes, pois não se trata de uma intervenção indevida. Ao Poder Judiciário, também é conferida a atribuição de atuar na discussão das políticas públicas e sua implementação. Portanto, é forçoso reconhecer positivamente o alargamento do ativismo judicial, bem como sua função social intrínseca.

Aspecto relevante a ser mencionado é que a própria expansão do Judiciário, vista ao longo dos últimos tempos, tem intrínseca relação com a preocupação a respeito da discussão das políticas públicas, nos seus mais variados âmbitos. Isso se deu principalmente pela ausência de implementação por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, que é denunciada em ações de natureza coletiva e individual. Com isso, o fenômeno da judicialização das políticas públicas envolvendo direitos fundamentais foi

tomando dimensões maiores ao longo do tempo e o Direito enquanto ciência se viu limitado a proceder à resolução de conflitos de forma justa e efetiva (MAGALHÃES, 2016). É o que aborda o Projeto de nº 8.058/2014 – apresentado pelo Deputado Federal Paulo Teixeira e desenvolvido pelos juristas e professores Ada Pellegrini Grinover, Paulo Lucon e Kazuo Watanabe, cujo escopo é disciplinar a instituição de um procedimento especial aos litígios públicos nas políticas públicas (BRASIL, 2014).

A efetividade dos mecanismos que visam à defesa e preservação do meio ambiente está relacionada ao exercício do poder de polícia ambiental. Deve o Executivo, por meio de seus órgãos, exercer esse poder pela defesa do bem ambiental nos casos de má utilização dos recursos naturais. Deve também fiscalizar as atividades de concessão, permissão, autorização ou licença da Administração Pública que possam ser prejudiciais e agressivas à natureza. O exercício de tal poder – nos termos do parágrafo primeiro do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 – é de natureza vinculada e de competência material comum a todos os entes políticos (de acordo com o artigo 23, inciso VI da Constituição Federal de 1988). Deste modo, com a inércia do Estado, caracterizada está a ilicitude da omissão estatal (LEMOS; OLIVEIRA; BRASIL, 2018).

No que tange às políticas públicas ambientais, disciplina a Magna Carta – no artigo 170, inciso VI – a defesa do meio ambiente como princípio diferenciado da ordem econômica. No artigo 225, preconiza o direito individual e coletivo ao meio ambiente ecologicamente

equilibrado e impõe ao Poder Público a elaboração de políticas públicas voltadas à defesa e preservação desse direito (BRASIL, 1988). As políticas públicas voltadas ao meio ambiente são imperiosas, pois objetivam a conscientização da sociedade acerca da importância da preservação ambiental. Entretanto, mesmo que ela seja prevista no artigo 225 da Constituição Federal, evidencia-se a omissão estatal na concretização desses direitos fundamentais. Justamente por isto, há uma grande preocupação principalmente com o elemento água.

A gestão sustentável dos recursos hídricos deve ser tratada como prioridade em âmbitos nacional e internacional, já que o acesso à água é um direito humano fundamental com reconhecimento expresso do Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em suas Resoluções n.º 15/9, de 2010, e 11/8, de 2011. Esse direito deve desdobrar-se nos direitos humanos de acesso à água e ao saneamento, sob as quatro seguintes dimensões: a) a humanitária (mínimo existencial), para fins de garantir as condições mínimas de acesso à água para a sobrevivência; b) a social, ao ver o acesso à água como forma de inclusão social; c) a sanitária, a fim de garantir o direito à água potável; d) a econômica, com a limitação de volume da água (recurso finito) e da necessária adequação da infraestrutura sanitária (BOLSON; HAONAT, 2016).

Em nosso país, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei nº 9.433/1997, representou um passo marcante para os fenômenos da democratização e descentralização da gestão, ao criar o Sistema Nacional de Gerenciamento

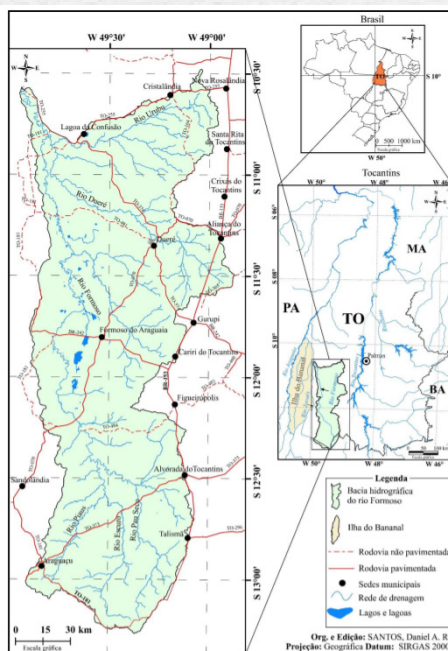
de Recursos Hídricos e disciplinar os seguintes fundamentos: a) definição da água: um recurso natural limitado, dotado de valor econômico e bem de domínio público; b) em situações de escassez: prioridade do uso dos recursos ao consumo humano e à dessedentação de animais; c) a gestão dos recursos hídricos: deve estar aliada ao uso múltiplo das águas; d) a bacia hidrográfica: unidade territorial para implementação a Política Nacional; e) a gestão dos recursos hídricos de forma descentralizada com a participação do Poder Público, usuários e das comunidades (BRASIL, 1997).

No estado de Tocantins, a gestão está inserida na Região Hidrográfica do Tocantins Araguaia. O sistema hidrográfico do Tocantins é formado por 14 bacias hidrográficas e representa 62,3% da superfície do Estado, enquanto que o sistema hidrográfico equivale a 38% do território estadual e abarca 16 sub-bacias hidrográficas. A gestão das águas está prevista na Lei nº 1.307/2002, que instituiu a PERH com um sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos, incluindo os Comitês de Bacias Hidrográficas, de natureza deliberativa e consultiva, na sua estrutura operacional (TOCANTINS, 2011).

Nesse cenário, destaca-se o caso da Bacia Hidrográfica do Rio Formoso, no estado do Tocantins. Surgiu com o ajuizamento de uma ação cautelar ambiental movida pelo Ministério Público estadual no ano 2016 para noticiar a redução severa dos volumes dos dois rios (Formoso e Urubu, situados em Lagoa da Confusão -TO e Cristalândia -TO), com ênfase na interrupção dos seus cursos entre os meses de julho e setembro de 2016. Na oportunidade, objetivava liminarmente a medida de suspensão

das outorgas do direito de uso dos recursos hídricos, concedidas pelo órgão fiscalizatório ambiental (Instituto Natureza do Tocantins: Naturatins -TO), para retirada de água, represamento e construção de canais nos respectivos rios. Esse caso é o objeto da discussão deste artigo e da proposta, ambos elaborados à luz dos processos estruturais.

**Figura 1** - Mapa de localização da bacia hidrográfica do rio Formoso, Tocantins



Fonte: Santos (2016, p. 18).

## As decisões estruturais no contexto dos litígios coletivos

Como mencionado anteriormente, crescente tem sido a judicialização dos litígios complexos acerca dos direitos sociais que, por sua natureza pública, exigem da tutela jurisdicional a máxima efetividade do Estado-Juiz. Porém, na

prática, a carência de formas processuais adequadas prevalece, à vista das convencionais serem insuficientes para solucionar litígios dessa proporção. A discussão do controle jurisdicional das políticas públicas não supre as necessidades; e a inadequação do processo coletivo brasileiro na tutela desses interesses sociais é um dos cerne desse problema. Por ser expressiva a influência da racionalidade do processo individual, infelizmente as decisões nas ações coletivas apresentam-se como se processos individuais fossem (GRINOVER, 2010).

Os conflitos de interesse público demandam uma tutela jurisdicional diferenciada que, para ser adequada, não deve seguir a doutrina clássica aplicável aos de natureza individual e bipolar (autor e réu). Por serem tutelas pretendidas, o direito material e a repercussão social diferentes, impõe-se a adequação da lógica da resolução de conflitos. Ou seja, é necessário conferir proteção coletiva no controle das políticas públicas, para que o processo não seja apenas instrumental, mas que promova de fato o justo equilíbrio entre os valores sob fiel observância do princípio da proporcionalidade. Ainda que para isso utilize técnicas incomuns na prática.

Na causa de pedir das ações coletivas, não há disputa de interesses privados inerentes aos conflitos bipolares, mas uma reclamação judicial da prestação ruim ou ausente de uma política pública (SALLES, 2017). A tutela diferenciada e harmônica dos direitos coletivos associa-se ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV, da Constituição

Federal) e, de certo modo, vem sendo estimulada pela necessidade de assegurar a proteção ao direito material envolvido. Cumpre destacar que a tutela de um direito não é função adstrita do Judiciário, uma vez que o processo é um dos instrumentos que conferem proteção material a um direito fundamental socialmente relevante.

No tocante à previsão dos direitos de grupos ou coletivos lato sensu, o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor engloba os direitos individuais homogêneos, os direitos difusos e os direitos coletivos stricto sensu. Há ainda um microsistema formado por normas processuais que tutelam esses direitos. De acordo com este prisma, a Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) compõem esse sistema. Depreende-se que houve a efetivação dos direitos coletivos a partir dos diplomas supracitados, que integram o microsistema do direito material. Nesse contexto, destaca-se a teoria dos processos estruturais, compostos de técnicas processuais adequadas à tutela diferenciada dos litígios públicos.

A teoria estrutural surgiu nos Estados Unidos na década de 1960, por Owen Fiss e Abram Chayes e se destaca por sua forma de adjudicar direitos ao processo, por intermédio de uma reforma estrutural. Busca dentro de um litígio coletivo e estrutural – mesmo numa ação individual – a reestruturação da política pública com vistas a concretizar direitos fundamentais ou interesses socialmente relevantes. Aplicar essa vertente aos conflitos coletivos – de natureza complexa e policêntrica – representa relevante

ganho ao Judiciário, que estará exercendo seu papel com uma prestação jurisdicional protetiva, responsável, dialógica e promotora dos direitos humanos. Os fundamentos desse novo modelo corroboram a insuficiência da estrutura processual clássica, refletindo nos demais institutos do processo civil (FISS, 2004).

O processo estrutural visa concretizar os valores esculpidos na Constituição Federal, mormente naquelas ações sobre adequações institucionais, com a discussão de políticas públicas e direitos fundamentais. Caracteriza-se por sua multipolarização e perspectivas futuras com foco numa reforma institucional, a partir da condução dialógica, cautelosa e diferida no tempo e que, sobretudo, não se esgota na fase decisória e se estende até a fase de cumprimento de sentença. Há o trâmite cooperativo do juiz, das partes e da sociedade envolvida (ARENHART, 2017).

Para Jobim e Rocha (2017, p. 659), “tem o papel de colocar o Poder Judiciário diante os valores públicos como protagonista, por meio de um ativismo judicial equilibrado para servir de alerta aos demais poderes para que estes, efetivamente, cumpram suas atribuições”. No âmbito internacional, o caso Mendoza se destacou por sua natureza de processo estrutural, ao tratar do conflito envolvendo danos ambientais em face da poluição do rio La Cuenca Matanza-Riachuelo, na Argentina. No processo judicial, o Poder Público, por meio dos seus gestores, foi condenado a executar um planejamento em prol de reestruturar e reparar a bacia hidrográfica atingida pelos efeitos poluidores. Antes disso, foram utilizados os instrumentos processuais que fomentam o diálogo entre partes, tais como audiências

públicas e participação de terceiros. (ARGENTINA, 2006; ARGENTINA, 2008).

No Brasil, um grande exemplo de decisões estruturais em ação coletiva ambiental foi proferido no “Caso da ACP do Carvão”<sup>5</sup>. A sentença, ao invés de agir repressivamente e condenar as mineradoras que figuram no polo passivo, desenvolveu um plano estrutural ao determinar para Ministério Público Federal a apresentação de projeto de recuperação ambiental da região degradada, cancelado posteriormente. A fase da execução do julgado ocorreu em várias fases, a partir de cronogramas dos projetos visando à recuperação ambiental. Novas propostas de soluções foram apresentadas e, dessa forma, a decisão estrutural pautada na proporcionalidade conferiu efetividade ao caso multipolarizado, de modo prospectivo e dialógico (ARENHART, 2015).

Outro exemplo foi a decisão estrutural da ação popular acerca da demarcação da terra indígena denominada Raposa Serra do Sol. Na parte conclusiva do julgado, o Supremo Tribunal Federal formulou condições para disciplinar a demarcação da área indígena e excluir pontos omissos a obstar o cumprimento de cláusulas constitucionais. Em face da natureza abstrata do julgamento, pôde classificá-la como sentença aditiva, pois reconheceu a inconstitucionalidade de uma lei e partir disso, regulou pontos omissos que poderiam obstar o cumprimento das cláusulas constitucionais (ALBERTO; ALBERTO, 2014).

---

5 Ação Civil Pública ajuizada em 1993 pelo Ministério Público Federal junto à Justiça Federal de Criciúma, com pedido de imposição às rés (mineradoras e a União, perfazendo um total de 24 réus) a realização e a concretização de um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela mineração.



## O caso da Bacia Hidrográfica do Rio Formoso à luz das decisões estruturais

A justiça ambiental visa solucionar questões envolvendo direitos fundamentais, como a crise dos recursos hídricos, os acidentes naturais e os problemas envolvendo o aquecimento global. Destarte, a decisão estrutural se destaca por ser uma tutela jurisdicional satisfatória em que o órgão julgador não apenas declara o direito, mas busca estratégias sobre o cumprimento prospectivo do julgado com os demais sujeitos envolvidos e o Poder Público. O objeto deste artigo tramita no Juízo de Cristalândia, situado no estado do Tocantins e é uma problemática de intervenção do Judiciário nas políticas públicas ambientais de prevenção dos danos aos recursos hídricos na bacia hidrográfica do Rio Formoso.

Está situada na região central da bacia hidrográfica Araguaia-Tocantins e abrange a Área Estratégica de Gestão denominada AEG 01, do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Tocantins (Tocantins, 2011). Com a judicialização da ação cautelar ambiental, o Ministério Público noticiou que, no ano de 2016, os rios Formoso e Urubu, situados em Lagoa da Confusão- TO e Cristalândia-TO reduziram de tal forma que, no mês de julho daquele ano, ocorreram vários pontos de interrupção dos cursos d'água. A primeira ação cautelar objetivava suspender as outorgas de direito de uso dos recursos hídricos concedidas por parte do Naturatins- TO, órgão de controle ambiental, para retirada de água, represamento e construção de canais nos respectivos rios. Em 2017, ajuizou a

segunda ação para solução do conflito envolvendo edificações, elevatórias e ou barramentos construídos ao longo da bacia do Rio Formoso.

Vale ressaltar que a crise hídrica está relacionada à expansão da fronteira agrícola nos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (região conhecida como "MATOPIBA"). Com o aumento das áreas desmatadas para a produção de grãos e o uso expressivo da água em projeto de irrigação naquela região, os danos aos recursos hídricos foram agravados demasiadamente. O argumento principal das ações centrava-se na ausência de políticas públicas de fiscalização da atividade econômica de agronegócio desenvolvida na bacia, ocasionando manifesta degradação dos recursos hídricos. O descumprimento da ordem judicial de restrição do uso das bombas instaladas – por parte dos produtores rurais – contribuiu significativamente para a interrupção do curso dos rios em alguns trechos, o que ocorreu em julho de 2016. Sob essa ótica, o Ministério Público fundamentou seus pedidos cautelares de suspensão liminar de todas as outorgas de captação, porém, o fez sem antever os impactos socioeconômicos que a decisão judicial traria para toda região.

Em decorrência disso, o Juízo de Cristalândia- TO – antes de proferir qualquer ato judicial – inclinou-se a avaliar sumariamente os impactos da decisão. Considerando que há, de um lado, o desenvolvimento socioeconômico e social prejudicado pela instabilidade dos investimentos na produção de grãos e de outro lado, a violação generalizada dos direitos fundamentais e dos recursos hídricos por parte do Poder Público e dos produtores rurais. Sob a perspectiva

das decisões estruturais – no despacho proferido em 15 de agosto de 2016 – nomeou a Universidade Federal do Tocantins (UFT) como *amicus curiae*, para auxiliar o juízo na emissão de parecer técnico sobre a controvérsia. Embora a expressão signifique “amigo da corte”, a referida Universidade não pode ser considerada parte interessada na demanda e – nos termos do artigo 138 do Código de Processo Civil de 2015 – contribui para a qualidade do decisor com controvérsia de relevante repercussão social.

A solicitação de apoio técnico da UFT foi primordial para a visualização interdisciplinar e multipolarizada do conflito da Bacia do Rio Formoso, em que não havia somente dois polos contrapostos, mas que englobava diversos interesses sociais. O parecer técnico prévio apontou supostas causas e efeitos da captação e da degradação nos rios Formoso e Urubu. Em seguida, iniciaram-se estudos científicos para diagnosticar precisamente o problema judicializado; para, em seguida, subsidiar solução sustentável na fase posterior do processo entre Ministério Público, órgãos de fiscalização e produtores rurais. Tais tratativas ocorreram gradativamente durante a realização das onze audiências públicas – outro instrumento intrínseco da doutrina estruturante – dando ensejo à proposta de “Gestão de Alto Nível” da bacia hidrográfica.

A Universidade Federal do Tocantins, por meio do Instituto de Atenção às Cidades (IAC/UFT), apresentou a proposta subdividida em 4 (quatro) fases<sup>6</sup>, cuja finalidade precípua

consistia na implantação do sistema de gestão dos recursos hídricos, associado a novas regras de outorgas e operação das bombas com o devido monitoramento. Esse apoio técnico contribuiu para se firmar um Termo de Compromisso Judicial, em que cada envolvido assumiria papel relevante na reforma estrutural da gestão dos recursos hídricos da Bacia do Rio Formoso. O referido termo deixou assentados os seguintes papéis: a) a associação dos produtores tinha a função de contratar os serviços do Instituto de Atenção às Cidades da UFT para consecução das fases A, B e C; b) o Estado do Tocantins e o Naturatins tinham a função de implementar ações para envolver as instituições públicas com o trabalho desenvolvido pelo IAC/UFT.

A condução estrutural do caso, a partir dos institutos do *amicus curiae* e da audiência pública, está sendo de extrema relevância para o Judiciário tocantinense, pois a discussão das políticas públicas sobre os recursos hídricos e os direitos fundamentais se deu de forma dialogal, prospectiva e promotora dos direitos humanos. Vale ressaltar que o caso tramita até os dias atuais, pois o traço principal do processo estrutural não é a preocupação com o fator tempo, mas com a prestação jurisdicional efetiva, responsável e condizente com a proporcionalidade e os direitos fundamentais.

Norteados pela doutrina do processo estrutural – que tem por objetivo maior entregar uma prestação jurisdicional efetiva, notadamente quando se trata de conflitos coletivos e de grande repercussão social – atualmente o caso da bacia do

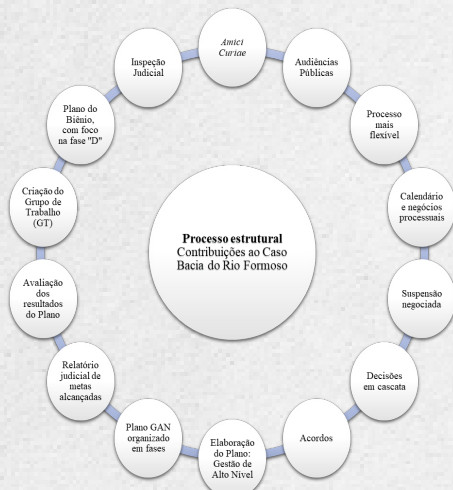
---

Fase B) Diagnóstico da Demanda Hídrica; Fase C) Monitoramento e Automação; e Fase D) Revisão das Outorgas e Regras de Operação.

6 As fases que integram a Gestão de Alto Nível são: Fase A) Diagnóstico da Disponibilidade Hídrica;

Rio Formoso encontra-se em sua última fase de implantação. Ou seja, depois de ter superado as fases de diagnóstico da disponibilidade hídrica vs. demanda hídrica, tanto os órgãos de fiscalização ambiental como a sociedade civil detêm hoje instrumentos de monitoramento da bacia em tempo real. A última fase contempla a revisão das outorgas de direito de uso dos recursos hídricos e das regras de operação das outorgas concedidas, de modo que se possa garantir o uso sustentável dos recursos naturais dos rios Formoso e Urubu. A fim de melhor ilustrar as contribuições dos processos estruturais para o Caso Bacia do Rio Formoso, destaca-se a figura a seguir:

**Figura 2 -** Contribuições do Processo Estrutural para o Caso Bacia do Rio Formoso



Fonte: Monteiro, 2021, p. 92.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou tecer reflexões sobre a aplicação das decisões estruturais na jurisdição ambiental, a partir da experiência da bacia hidrográfica do rio Formoso. Ao longo deste artigo, pretendeu-se demonstrar a necessidade da adequação da tutela coletiva às características dos litígios públicos, ante a insuficiência da doutrina tradicional do processo para a natureza do conflito. Em tais casos, imperam a discussão sobre a implementação das políticas públicas e as violações generalizadas dos direitos sociais fundamentais. No caso em estudo descreveu-se de que forma os institutos da doutrina estruturante auxiliaram a gestão sustentável e dialogal dos recursos hídricos no contexto das ações coletivas da bacia do Rio Formoso.

Para tanto, foram abordadas a importância do elemento água como direito humano reconhecido no âmbito constitucional e internacional e a ressignificação positiva do litígio público pela teoria proposta. Sob essa perspectiva, enfatizaram-se as técnicas utilizadas no caso tocantinense – como as audiências públicas e a nomeação da Universidade Federal do Tocantins como *amicus curiae* – que ensejaram o diálogo entre Ministério Público, órgãos de fiscalização e produtores rurais. Assim, acredita-se que a decisão estrutural é um instrumento relevante para propiciar a tutela adequada das violações aos direitos fundamentais nesse contexto da crise hídrica causada pelo uso expressivo de bombas nos projetos de lavoura irrigada na bacia do rio Formoso.

Em meio ao crescimento dos casos complexos de danos e tragédias

ambientais com grande repercussão socioeconômica e em detrimento da sustentabilidade, a condução do processo estrutural com o emprego de medidas incentivadoras ao diálogo público e a cooperação técnica interdisciplinar são extremamente relevantes e válidas, indubitavelmente. Desse modo, ter-se-á a evolução da resolução dos conflitos com o implemento da reforma estrutural de instituições públicas, com base na cooperação, no diálogo e na participação de todos(as) e, principalmente, a partir de uma decisão judicial com resposta prática para a sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS

- ALBERTO, Tiago Gagliano Pinto; ALBERTO, Sabrina Santana Figueiredo Pinto. Decisões estruturais e argumentação. In: XXIII Encontro Nacional do CONPEDI de Santa Catarina, 2014, p. 213-237. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fa36dd3f38345315>. Acesso em: 02 mar. 2020.
- ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (org.). Processos Estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Decisoes-estruturais.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.
- ARGENTINA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. M. 1569. XL. ORI. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). Buenos Aires. 20 de junho de 2006. Disponível em: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP>.
- ARGENTINA. MENDOZA, Beatriz Silvia. Estado Nacional y otros/daños y perjuicios. Fallos, 331, p. 1622. Disponível em: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacionfederal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanzariachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Vol. 5, nº 1. Universidade do Estudo do Rio de Janeiro, 2012, p. 24
- BARROSO, Luís Roberto. O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto. Neoconstitucionalismo em perspectiva. Viçosa: UFV, 2014.
- BOLSON, Simone Hegele; HAONAT, Ângela Issa. A governança da água, vulnerabilidade hídrica e os impactos das mudanças climáticas no Brasil. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, [s.l.], v. 13, n. 25, p.223-248, 10 maio 2016. Editora Dom Helder. <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i25.575>. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/575>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm). Acesso em: 27 fev. 2020.
- FISS, Owen. M. Um processo civil: estudos

norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. Tradução de Daniel Porto Godinho e Melina de Medeiros Rós, Coordenação da tradução de Carlos Alberto Sales. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. Revista do curso de direito da faculdade de humanidades e direito. v. 7, n. 7, 2010.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (orgs.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

LEMONS, Stéphanie Nathanael; OLIVEIRA, Renato Zica de; BRASIL, Deilton Ribeiro. A responsabilidade civil do Estado de Minas Gerais na tragédia de Mariana. In: X Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional, 2018, Palmas-TO. X Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional: Estado de Direito Socioambiental? O encontro de soluções para as crises climáticas, sociais e jurídicas. Palmas-TO: Editora da Escola Superior da Magistratura Tocantinense - ESMAT, 2018. v. 11. p. 85-105.

MAGALHÃES, Wellington. *Judiciário e globalização*. Curitiba: Juruá, 2016.

MONTEIRO, Thaynara Moura. O processo estrutural no estado democrático de direito brasileiro: proposições a partir do Caso “Bacia do Rio Formoso”. 2021. Relatório Técnico (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2021.

NUNES, Leonardo Silva. *Mandado de Segurança Coletivo: tutela de direitos difusos e legitimidade ativa expansiva*.

Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

ONU. Agenda 2030: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org> Acesso em: 27 fev. 2020.

SALLES, Carlos Alberto. *Processo Civil de Interesse Público*. In: WATANABE, Kazuo (et al.) (orgs.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

SANTOS, Daniel Araújo Ramos dos. A rede de drenagem e seu significado geomorfológico: anomalias de drenagens e tectônica recente na bacia do rio Formoso, Tocantins. 2016. 157 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Nacional, 2016.

TOCANTINS, Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (PERH). 2011. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/126808/>. Acesso em: 27 fev. 2020.

TOCANTINS, Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (PERH). 2011. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/126808/>. Acesso em: 01 mar. 2020.