

## A GOVERNANÇA AMBIENTAL COOPERATIVA PARA UMA GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Ana Teresa Miranda Costa<sup>1</sup>  
Hamilton Gomes de Santana Neto<sup>2</sup>

**RESUMO:** A adequada gestão de recursos hídricos é de difícil efetivação frente aos inúmeros fatores que corroboram a degradação do meio ambiente natural, principalmente na Amazônia brasileira. Sendo problema atual, o estudo de formas para melhor gerir o ambiente amazônico, mostra-se relevante na medida em que a tutela ambiental também ganha amplitude através de uma gestão mais eficiente em prol de uma geopolítica dos recursos hídricos primada pelo viés democrático de ampla acessibilidade. Assim, como objetivo, propõe-se a evidenciar diversos institutos já existentes no ordenamento e que sejam capazes de promover uma maior integração nas atividades protetivas da Amazônia brasileira, visando a proporcionar o acesso aos recursos hídricos, fonte de vida e manutenção social. Para isso, tem-se por fundamental traçar os paralelos normativos que dispõem os entes políticos para a gestão adequada e cooperada do espaço amazônico, valendo-se o estudo de método comparativo entre as diversas normas, desde o amparo constitucional até as leis que lhe complementam, perpassando pelos entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre situações práticas de aplicação de tal sistema jurídico. Em resultado, há institutos previstos em normas complementares ao texto constitucional que possibilitam uma atuação cooperativa entre os entes políticos, postura a ser cobrada pela sociedade em prol do meio ambiente amazônico, em especial à proteção dos recursos hídricos.

**Palavras-chave:** Gestão ambiental. Amazônia. Governança cooperativa. Entes políticos.

**ABSTRACT:** Adequate management of water resources is difficult to implement given the numerous factors that contribute to the degradation of the natural environment, especially in the Brazilian Amazon. Being a current problem, the study of ways to better manage the Amazon environment is revealing in that environmental protection also gains scope through more efficient management in favor of a geopolitics of water resources prioritized by the democratic bias of broad accessibility. Thus, as an objective, it is proposed to highlight several institutes that already exist in the system and that are capable of promoting greater integration in the protective activities of the Brazilian Amazon, aiming to provide access to water resources, a source of life and social maintenance. To achieve this, it is essential to draw the normative parallels that political entities have for the adequate and cooperative management of the Amazonian space, using the study of a comparative method between the different norms, from constitutional support to the laws that complement it, going through the jurisprudential understandings of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice on practical situations of application of such a legal system. As a result, there are institutes provided for in norms complementary to the constitutional text that enable cooperative action between political entities, a stance to be demanded by society in favor of the Amazonian environment, especially the protection of water resources.

**Keywords:** Environmental management. Amazon. Cooperative governance. Political entities.

---

<sup>1</sup>Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Amazonas.

<sup>2</sup>Orientador. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Amazonas. Professor Substituto da faculdade de direito- UFAM.

## I. INTRODUÇÃO

No atual ordenamento constitucional, a Carta Magna de 1988 traz, em seu art. 21, inciso XIX, uma competência da União, de viés administrativo, e não legiferante, em instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, além de definir critérios de outorga dos respectivos direitos de uso de tais recursos<sup>3</sup>.

Defronte a tal competência administrativa, determinada pela Constituição Federal de 1988, a União editou a Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, conhecida como instituidora da Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o então Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Apesar de a competência administrativa para cuidar de tal questão ser, em princípio, da União, seu viés de atuação não se esgota apenas nesta norma infraconstitucional, muito porque o gerenciamento de recursos hídricos diz respeito a matéria de ordem ambiental, primado, portanto, numa ideia de amplitude na proteção.

De se notar que as competências constitucionais em Direito ambiental também se dividem em material (ou administrativa) e legiferante.

Na primeira, tem-se por princípio base a predominância do interesse, ou seja, quando a Carta Magna não prevê de maneira específica, deve-se sopesar qual interesse do ente político mais prevalece em prol do meio ambiente (WOLKMER, 2011, p. 26).

Portanto, neste campo da competência material, a CRFB/88 traz temáticas comuns a todos os Entes, consoante art. 23, e principais incisos III, IV, VI, VII, IX e XI<sup>4</sup>, que tratam sobre tal proteção ambiental.

---

<sup>3</sup> Constituição Federal de 1988, Art. 21. Compete à União: (...) XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

<sup>4</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Especificamente no art. 23, inciso XI, da CRFB/88, tem-se, por exemplo, a preocupação do Poder Constituinte Originário em instituir obrigação administrativa comum dos entes políticos em registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Por óbvio, o gerenciamento dos recursos hídricos não se esgota aí, pelo contrário, tais recursos fazem parte do meio ambiental natural, e, portanto, merecem amparo, tutela, proteção de toda a coletividade, não se restringindo, pois, ao campo da União.

Tanto é assim que a própria Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, regulamentadora do art. 21, inciso XIX da CRFB/88, tem por um de seus fundamentos, a gestão dos recursos hídricos de maneira descentralizada e com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades<sup>5</sup>.

É bem verdade que a Constituição Federal de 1988 adota uma visão antropocêntrica quanto ao manejo do meio ambiental natural, mas reconhece a necessária proteção da fauna e flora, bem como prevê a proibição de crueldade contra animais. Esta visão constitucional se pauta nos pilares do desenvolvimento econômico, proteção ao meio ambiente e equidade social, que resultam na preocupação por um desenvolvimento sustentável (NOORGARD, 1994).

Para isso, no entanto, os entes políticos não devem medir esforços para tal propósito, muito porque o Brasil e, mais especificamente, a Amazônia brasileira, precisa de um olhar integrado, seja pela sua dimensão (quase 60% do território brasileiro)<sup>6</sup>, seja pelas grandes dificuldades de acesso, transporte, econômico e social que afligem a região. Figura 01: Mapa da Amazônia Brasileira.

---

<sup>5</sup> Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, art. 1º: A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: (...) inciso VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

<sup>6</sup> Ressalte-se que apenas a região hidrográfica (RH Amazônica) representa, sozinha, cerca de 45% do território nacional, consoante dados oficiais extraídos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico -ANA, disponível em link público, acessado em junho/2023: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/panorama-das-aguas/regioes-hidrograficas/regiao-hidrografica-amazonica>.



Fonte: IBGE, 2020.

O presente estudo, para além da pesquisa do cenário atual de desgovernança ambiental, ressalta os recentes posicionamentos dos Tribunais Superiores acerca da proteção do meio ambiente, que já vêm se atrelando à nova percepção da coevolução através também da preservação dos recursos hídricos, especificamente na Amazônia brasileira, ampliando o campo de tutela do ordenamento jurídico para além do texto frio do positivismo.

A gestão de recursos hídricos da Região Amazônica, a brasileira, perpassa pelas possibilidades de cooperação ente os entes políticos na medida em que já existem, no ordenamento e modelo federalista brasileiro, alguns instrumentos capazes de apoiar a governança de tal espaço (TEIXEIRA, CICHOVSKI, 2020, p. 310).

A pesquisa apenas reflete sobre formas pelas quais se pode gerir tal espaço e seus recursos hídricos, reforçando a ideia de que não é a ausência do ser humano que promoverá sua preservação, mas a sua presença de maneira harmônica não apenas no local, mas, sobretudo, com os recursos naturais ali encontrados, como têm feito há muito tempo as populações tradicionais (DASMANN, 1989).

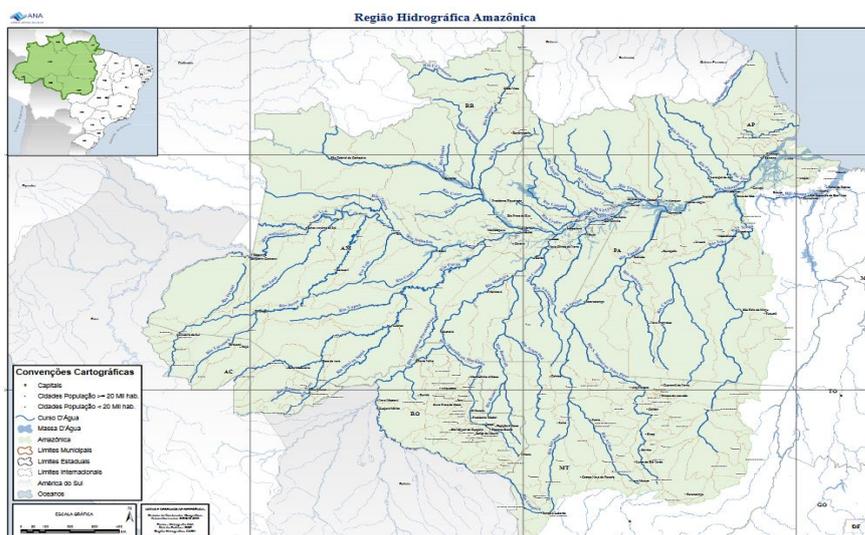
Portanto, evidenciar institutos de governança cooperativa por uma geopolítica de recursos hídricos, permite ampliar a eficiência na proteção do meio ambiental natural através de um trabalho de compartilhamento de atribuições, essencial à vasta dimensão da

área da Amazônia Brasileira, cujo limitante físico territorial se flexibiliza frente ao interesse global.

## 2. O CENÁRIO FACTUAL DA REGIÃO HIDROGRÁFICA AMAZÔNICA

Antes de propor, ou analisar, questões jurídicas para tutela dos recursos hídricos na Região Amazônica Brasileira, mister se faz evidenciar esta, ao menos numa perspectiva holística do território, notadamente porque o ordenamento jurídico se pauta em situações fáticas, devendo o estudo também se basear numa realidade do mundo dos fatos, e não apenas no mundo jurídico.

**Figura 02:** Região Hidrográfica Amazônica.



**Fonte:** Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, 2023<sup>7</sup>.

Vale salientar que os recursos hídricos da região amazônica brasileira importam, por óbvio, às inúmeras atividades do corpo social, como transporte fluvial, pesca, turismo, movimentando não apenas a sociedade em seu campo econômico, mas também em sua coevolução sustentável e social.

Assim, ao tratar de recursos hídricos, frente a sua grande variedade de importâncias, o estudo se limita ao seu aspecto geral, sem adentrar em atividades específicas, mas, tão

<sup>7</sup> O mapa encontra-se em domínio público, de fácil acesso através do link, acessado em junho/2023: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-spr/mapas-regioes-hidrograficas/amazonica-para-site-ana-ao.pdf>.

somente, numa perspectiva de governança cooperativa entre os entes políticos para viabilizar uma maior proteção ao meio ambiente e, notadamente, ao recursos hídricos na região da Amazônia Brasileira.

Além disso, é importante deixar claro que a Região Hidrográfica Amazônica não é a única em nosso território brasileiro, mas é a maior delas. Apenas à guisa de comparação e noção geral do cenário, vale mostrar o mapa a seguir:

**Figura 03:** Regiões Hidrográficas Brasileiras.



**Fonte:** Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, 2022<sup>8</sup>.

Assim, evidenciado o extenso cenário fático por que se aventura esta pesquisa, agora cumpre adentrar ao ordenamento jurídico brasileiro no que pertine à reflexão da ideia trazida neste estudo de incentivar uma governança cooperativa na seara da proteção ambiental, especificamente em relação ao gerenciamento de recursos hídricos na Região Amazônica Brasileira.

<sup>8</sup> O mapa encontra-se em domínio público, de fácil acesso através do link, acessado em junho/2023: <https://capacitacao.ana.gov.br/cursos/cursos-hibridos/direito-de-aguas-a-luz-da-governanca>.

### 3. POSSIBILIDADE DE GESTÃO INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS

Como já dito na introdução, ao se tratar de gerenciamento de recursos hídricos, inevitavelmente trata-se de meio ambiente, de normas do direito atinentes ao Direito ambiental, e, no campo das competências constitucionais sobre a temática, estas se dividem, novamente, em administrativas ou legiferantes.

Antes, porém, vale conceituar o que se entende por governança. Para Diniz, (1999, p. 196), nada mais é que:

[...] diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimento para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica em expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. (...) pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, em lugar de restringir, o universo de atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Logo, a ideia proposta neste estudo tem a ver com a capacidade de ação estatal na implementação de políticas de proteção aos recursos hídricos na Região Amazônica Brasileira através de mecanismos já existentes num sistema de governança cooperativa entre os entes políticos.

Neste sentido, o ordenamento constitucional prevê, aos entes políticos, competências<sup>9</sup>, áreas em que devem atuar, podendo apenas versar administrativamente sobre a questão, ou, além, propor normas, atos legislativos para disciplinar a questão.

Numa breve reflexão sobre o assunto, quanto à competência administrativa ora em exame ao tratar do gerenciamento de recursos hídricos, tem-se por princípio base a predominância do interesse, ou seja, quando a Carta Magna não previr, deve-se sopesar qual interesse do ente político mais prevalece em prol do meio ambiente (WOLKMER, 2011, p. 26).

Sucedem que a ordem constitucional, com isso, não almeja uma atuação isolada, pelo contrário, tal delimitação de competências administrativas sobre o gerenciamento de

---

<sup>9</sup>Apenas a título explicativo, e para fins de embasamento teórico sobre o instituto da competência trazido pelo ordenamento constitucional, vale mencionar lição de José Afonso da Silva conceituando especificamente tal assunto: “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão, agente do Poder Público para emitir decisões [...] são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (Silva, 1996, p.455).

recursos hídricos apenas têm por preocupação a sistematização, organização de atuações dos entes políticos a fim de evitar conflitos federativos.

A despeito, em matéria de Direito Ambiental, notadamente sobre competências administrativas comuns, o parágrafo único do art. 23 da CRFB/88 autoriza que leis complementares fixem normas para a cooperação entre os entes políticos, visando ao desenvolvimento sustentável:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Nesta ideia, já fora editada a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que dispõe sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (COSTA, VASCONCELLOS e ROCHA, 2018, p. 101).

120

Assim, os entes políticos já dispõem de normas gerais, contidas na Lei Complementar nº 140/2011 (CARVALHO, 2021, p. 21), para instituírem cooperações no sentido de, por exemplo, ampliar as ações estatais na busca de um gerenciamento de recursos hídricos adequado a consentâneo às necessidades e peculiaridades da Região Amazônica Brasileira.

Não se deve olvidar, entretanto, que as competências do art. 23, incisos VII, XI evidenciam a possibilidade de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais, não se devendo confundir com a competências privativa da União de legislar sobre jazidas, minas, outros recursos mineiras e metalurgia.

Repise-se, portanto, que o estudo aqui não tenta inovar ou trazer ideias legislativas, pelo contrário, tem-se por objetivo analisar os mecanismos já existentes e raciocinar com as ferramentas à disposição do ordenamento.

Por óbvio, inviável se mostra esgotar a temática, mas, pelo menos, trazer algumas reflexões, evidenciar instrumentos no plano da pragmática, podem auxiliar na continuidade de pesquisas sobre a temática. É o que faremos no próximo tópico, evidenciar mecanismos de cooperação federativa entre os entes políticos capazes de, no plano dos fatos, ferramentas para auxiliar no gerenciamento de recursos hídricos da Região Amazônica Brasileira.

#### 4. EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS PARA COOPERAÇÃO

A legislação tenta trazer a ideia do desenvolvimento socioambiental equilibrado e eficiente para o plano fático e isso pode se dar para além da estipulação de metas, objetivos ou demais conceituações propedêuticas. Como exemplo da busca pela eficiência dos institutos de proteção ambiental, têm-se inúmeros instrumentos de cooperação, estando alguns elencados no art. 4º da Lei Complementar n.140/2011.

O primeiro deles é o consórcio público, que é criado pelas entidades políticas para atender a objetivos comuns.

Art. 4º - Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

No campo da proteção ao meio ambiente, este instrumento é deveras importante, notadamente na esfera municipal, pois as Comunas nem sempre dispõem de verbas suficientes para conferir atuações administrativas de ecoeficientes. Assim, os consórcios surgem para isso, ou seja, permitir a criação de órgãos ambientais que sirvam a mais de um município, com estruturas adequadas para tanto.

Outros instrumentos também significativos e mais próximos às realidades do Entes políticos com menos condições, são os convênios, acordos de cooperação técnica:

Art. 4º - Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: [...]

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

Em breve análise, os convênios são mais utilizados para delegação de competências em matéria de licenciamento ambiental, ou seja, um ente político, mesmo capaz de realizar o licenciamento, pode conferir tal atribuição a outro Ente com estrutura mais adequada para

tanto. Tal instrumento inclusive abarca as possibilidades dispostas nos incisos V e VI do art. 4º da LC n. 140/2011:

Art. 4º - Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: (...)

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

Inclusive, a própria LC nº 140/2011, em seu art. 5º, trata mais sobre o tema, notadamente por permitir uma maior cooperação entre os entes políticos em prol de uma ecoeficiência na proteção ambiental:

Art. 5º - O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no **caput**, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

De se notar que tais instrumentos de cooperação são tão importantes e capazes de uma ecoeficiência que podem ser estipulado por prazo indeterminado, sendo inconstitucional qualquer condicionante estipulada pelo Legislativo dos Entes, confira-se entendimento do Supremo Tribunal Federal:

[...] É inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes, a submissão prévia ao Poder Legislativo estadual, para aprovação, dos instrumentos de cooperação firmados pelos órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (STF. Plenário. ADI 4348/RR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/10/2018 - Info 919).

Outro exemplo de instrumento disponível aos entes políticos para fins de cooperação na proteção ambiental são os fundos públicos e privados, espécies de instrumentos econômicos que importam na intervenção do Estado na economia. Servem à transformação de dinheiro aplicado em ações voltadas ao meio ambiente. Os fundos privados também podem ser criados por meio de instituições privadas, como alguns bancos.

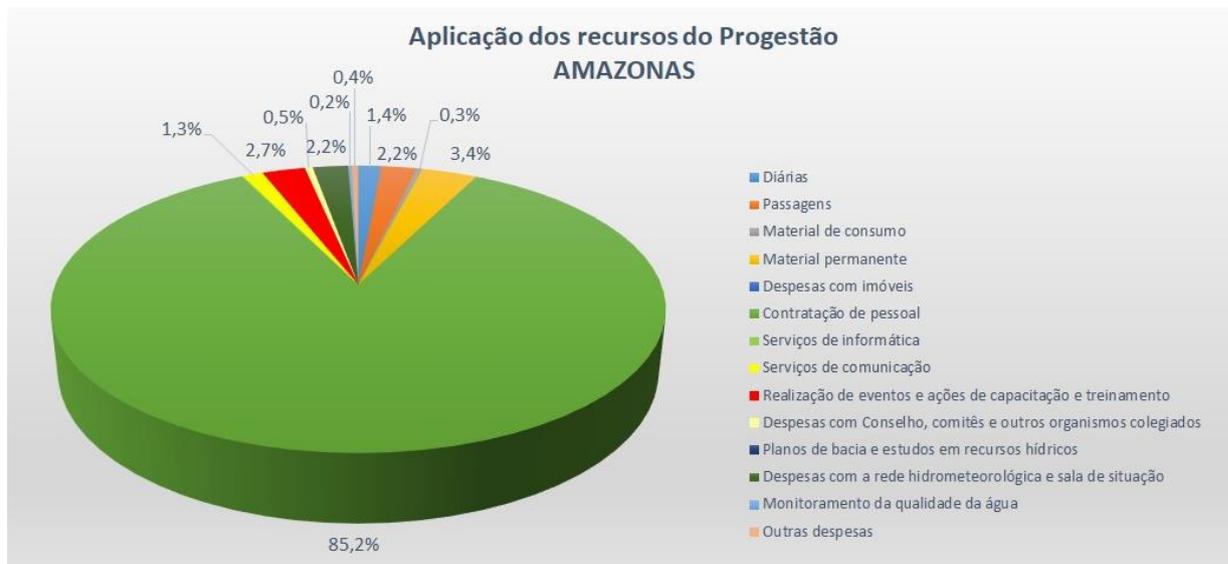
Como exemplo atual desses fundos, pode-se citar o Fundo Nacional do Meio Ambiente (GOMES, FERREIRA, 2019, p. 89), para onde vão as multas impostas pelo Ibama, o Fundo de Mudanças Climáticas, Fundo Amazônia (TOLEDO, BENEDETTO e BIZAWU, 2022, p. 346), dentre outros.

No campo do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), a Agência Nacional de Águas (ANA) desenvolveu o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (Progestão)<sup>10</sup>, com intuito de apoiar os Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Tal Programa incentiva financeiramente os Sistemas Estaduais, condicionando o fomento ao atingimento de metas definidas pela Agência Nacional de Águas (ANA) e pelos próprios entes estaduais, num clássico exemplo de cooperação em prol de um gerenciamento de recursos hídricos.

No caso da região Amazônica, num recorte específico do Estado do Amazonas, até o ano de 2022, por exemplo, foram investidos cerca de R\$ 6.452.032,23 (seis milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, trinta e dois reais, e vinte e três centavos), tendo-se aplicado cerca de 85% em gastos com contratação de pessoal:

**Figura 04:** Aplicação dos Recursos do Progestão no Estado do Amazonas.



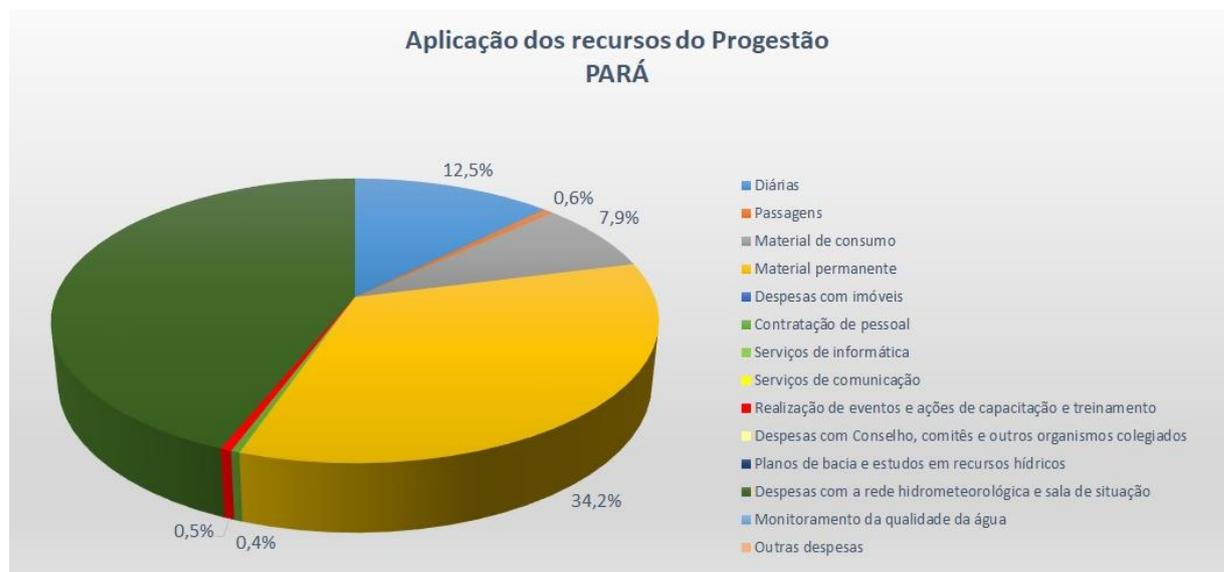
**Fonte:** Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, 2023<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Conforme informações da própria Agência Nacional de Águas (ANA), o Progestão foi criado para fortalecer a gestão das águas em território nacional, de forma integrada, descentralizada e participativa, e também tem como objetivo promover o uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos. À guisa de maior explanação e aprofundamento de tal exemplo, vale consultar sítio eletrônico e acesso público do Programa, pelo link acessado em junho/2023: <https://progestao.ana.gov.br/>.

<sup>11</sup> O gráfico encontra-se em domínio público, de fácil acesso através do link, acessado em junho/2023: <https://progestao.ana.gov.br/progestao-1/acompanhamento-programa/repasso-de-recursos/aplicacao-de-recursos/graficos-aplicacao-de-recursos/aplicacao-am-ate-2016.jpg>.

Já no Estado do Pará, para o mesmo período, até o ano de 2021, por exemplo, foram investidos cerca de R\$ 2.014.386,85 (dois milhões, quatorze mil, trezentos e oitenta e seis reais, e oitenta e cinco centavos), tendo-se aplicado mais em despesas com atividades de comunicação:

**Figura 05:** Aplicação dos Recursos do Progestão no Estado do Pará.



**Fonte:** Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, 2023<sup>12</sup>.

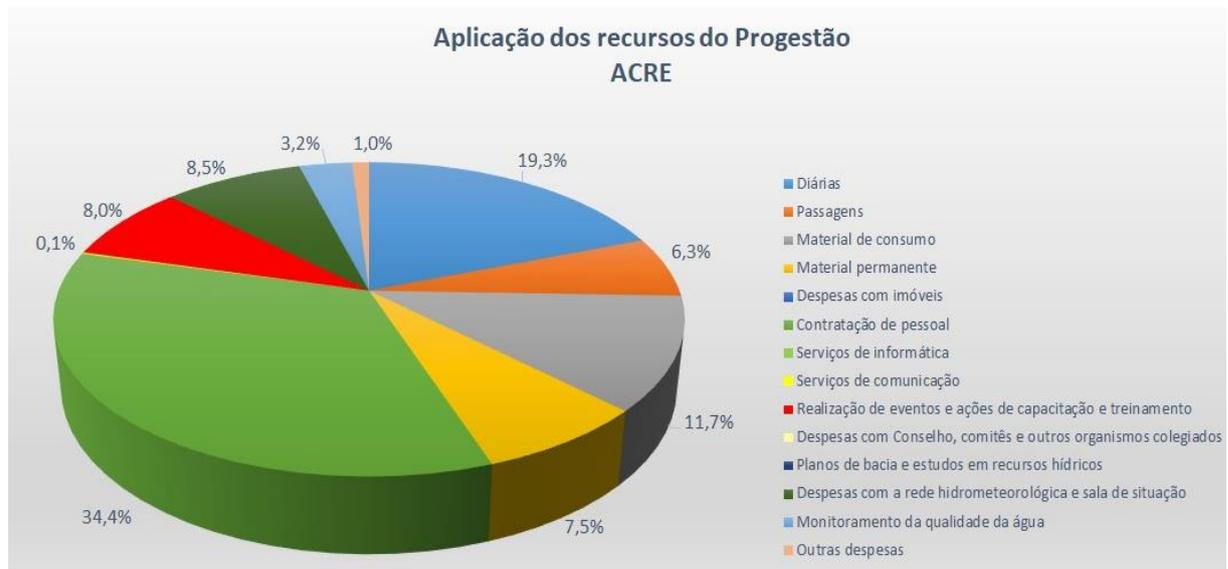
Tais exemplos, escolhidos por serem os maiores Estados da Região Hidrográfica da Amazônia Brasileira, revelam uma desconexão das atuações estatais dentro de um mesmo programa para gerenciamento de recursos hídricos, chamando a atenção à ideia deste estudo, de se promover uma governança cooperativa entre os entes políticos.

Instrumentos já existem, legislações próprias também, o que se tem, no entanto, é uma descoordenação quando da governança, ou seja, das ações estatais em vista do mesmo objetivo comum de tutela ambiental quando o assunto é gerenciamento de recursos hídricos na região amazônica brasileira.

<sup>12</sup> O gráfico encontra-se em domínio público, de fácil acesso através do link, acessado em junho/2023: <https://progestao.ana.gov.br/progestao-1/acompanhamento-programa/repasse-de-recursos/aplicacao-de-recursos/graficos-aplicacao-de-recursos/aplicacao-pa.png>

Apenas para finalizar este tópico, tomando como exemplo o Progestão, como mecanismo de apoio financeiro ao gerenciamento dos recursos hídricos, vale destacar que o Estado que mais recebeu incentivos foi o de menor extensão territorial e de menor contemplação dos recurso hídricos da região amazônica brasileira:

**Figura 06:** Aplicação dos Recursos do Progestão no Estado do Acre.



**Fonte:** Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, 2023<sup>13</sup>.

Assim, percebe-se, com um exemplo de instrumento feito para cooperação federativa entre os entes em torno de um objetivo maior (gerenciamento integrado dos recursos hídricos) que a ideia não tem sido bem executada, notadamente diante de uma descoordenação das atividades estatais, com desproporções em repasses de verbas públicas e sua aplicação sem maior diálogo entre os entes federados pertencentes da Região Amazônica Brasileira.

<sup>13</sup> O gráfico encontra-se em domínio público, de fácil acesso através do link, acessado em junho/2023: <https://progestao.ana.gov.br/progestao-1/acompanhamento-programa/repasse-de-recursos/aplicacao-de-recursos/graficos-aplicacao-de-recursos/aplicacao-ac.jpg>

## 5. PRINCIPAIS OBJETIVOS DA COOPERAÇÃO

Como já destacado, o parágrafo único do art. 23 da CRFB/88 versa sobre a cooperação dos entes políticos na proteção do meio ambiente, tendo a Lei Complementar nº 140/2011 trazido a regulação da matéria.

Em seu art. 3º, a Lei Complementar nº 140/2011 evidencia os objetivos fundamentais das normas gerais para fins de cooperação. O primeiro deles está elencado no inciso I do citado artigo:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

Tal dispositivo ressalta a necessidade de uma gestão descentralizada para se permitir a atuação de todos os entes, além de democrática para assegurar a maior participação do povo no intuito de conferir a eficiência na proteção do meio ambiente, ou seja, a busca por tecnologias alternativas em vista de menor degradação ao meio (SPAREMBERGER e PAZZINI, 2011, p. 152).

Já o segundo inciso do art. 3º da Lei Complementar n. 140/2011 dispõe sobre a garantia do equilíbrio no desenvolvimento socioeconômico:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: (...)

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

O inciso III do art. 3º da Lei Complementar nº 140/2011 retrata bem o principal objetivo da legislação complementar ao parágrafo único do art. 23 da CRFB/88, qual seja, sistematizar as políticas e ações no campo administrativo dos entes políticos no intuito de evitar desgastes ou embates de sobreposição entre eles, notadamente para garantir a união de forças em prol de atuações eficientes (GUIMARÃES, 2001, p. 54):

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: (...)

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

Tal objetivo tem por mente os conflitos que acabam acontecendo quando, por exemplo, um órgão federal disputa com um órgão estadual para ver quem licenciará, ou não, determinada atividade. Esta espécie de conflito apenas gera insegurança jurídica que, em vez de unir forças na proteção eficiente do meio ambiente, deixa-o cada vez mais vulnerável, pois, ao passo em que as disputas se arrastam em âmbitos administrativo e, até, judicial, as ações predatórias e degradantes continuam a acontecer.

Por fim, o inciso IV do art. 3º da Lei Complementar n. 140/2011 traz a preocupação do legislador complementar em se observar as peculiaridades locais no intuito de uniformizar a política de proteção ambiental.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: (...)

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Ressalte-se que este objetivo encontra grandes dificuldades diante da grande diversidade socioambiental no Brasil, além do extenso território a ser unido em prol desta finalidade.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que o gerenciamento de recursos hídricos na Região Amazônica Brasileira perpassa por uma gestão eficiente e cada vez mais cooperativa, seja pela sua dimensão (região hidrográfica representa, sozinha, cerca de 45% do território nacional), seja pelas grandes dificuldades de acesso, transporte, econômico e social que afligem a região.

Assim, os entes políticos não devem medir esforços para tal propósito, devendo instituir uma gestão compartilhada e com mais diálogo, afinal, é a mesma localidade, são os mesmos recursos hídricos, os povos sofrerão dos mesmos problemas, por que não pensar uma cooperação de maneira conjunta?

Por óbvio, cada ente político vive uma realidade diversa, mas não se pode olvidar que os recursos hídricos representam uma necessidade vital a toda sociedade, sendo, pois, uma preocupação universal.

Já existem, no ordenamento e modelo federalista brasileiro, alguns instrumentos capazes de apoiar a governança de tal espaço, como salientado nos tópicos acima.

E para se concluir com algumas ideias, pode-se citar alguns instrumentos, também já existentes no ordenamento, que acabam sendo esquecidos quando se fala em tutela dos recursos hídricos, como, por exemplo, a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Ora, tal instrumento já consta da Política Nacional de Recursos Hídricos, previsto na Lei das Águas (Lei nº 9.422/97, art. 5º, IV), cujos objetivos são reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a racionalização do uso da água; e, também obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (art. 19)<sup>14</sup>.

De se ressaltar que tais mecanismos já possuem critérios para viabilizar a cobrança, conforme Resolução nº 48, de 21 de março de 2005, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

Tais verbas, pelo uso dos recursos hídricos, são receita pública, exemplos de preço público<sup>15</sup>, pois se paga pela exploração de bem de domínio público que consiste em um uso privativo da água, em detrimento dos demais, podendo servir, inclusive, para o fortalecimento dos incentivos financeiros de programas de gerenciamento, como o citado Progestão.

A título de demonstrar o alcance desta ideia, a arrecadação de tal receita pública na bacia hidrográfica Paraíba do Sul começou com pouco menos de R\$ 6 milhões e, atualmente, já alcança a cifra de R\$ 27 milhões anuais, já tendo somado R\$ 245 milhões<sup>16</sup>.

A nova era da ecologia prima pelo estudo dos sistemas num nível em que os indivíduos ou organismos possam ser considerados como elementos em interação, seja entre

---

<sup>14</sup> “Sua natureza é negocial e se desenvolve por meio de uma sistemática de proposições e aprovações, no âmbito de Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (Granziera, 2015, p. 295).

<sup>15</sup> “Preços públicos são as receitas cobradas pelo Estado tendo em vista principalmente o interesse dos particulares na atividade desempenhada pelo governo, mas atendendo também, embora secundariamente, à existência de um interesse público geral e coletivo nessa atividade. Também aqui se trata de desempenho, pelo Estado, de atividades tipicamente privadas; porém a existência de um interesse público secundário justifica que o Estado se reserve a exclusividade do seu exercício, eliminando a concorrência por meio do monopólio legal” (Sousa, 1982, p. 36-38).

<sup>16</sup> Notícia de acesso público, em junho/2023: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/04/01/cidades-brasileiras-comecam-a-cobrar-pelo-uso-de-agua-de-bacias-hidrograficas.ghtml>.

eles mesmos seja com uma matriz ambiental, pois os ecossistemas mantêm fluxo de energia e reciclagem da matéria.

Nesse enfoque, a sociedade é um subsistema de uma totalidade mais ampla, o ecossistema, onde os seres humanos, animais e vegetais mantêm relações bioenergéticas (MARGALEFF, 1968).

Logo, para se preservar tal sistema complexo, deve-se primar, também, por um sistema cooperativo, instituto que não deveria ser visto com estranheza dentro do federalismo brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil**. Informe 2012. Ed. Especial. Brasília: ANA, 2012. Disponível online: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/default.aspx>. Acesso: junho/2023;

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA. **Direito de águas à luz da governança**. Pilar Carolina Villar; Maria Luiza Machado Granziera. – Brasília: ANA, 2020. Disponível online, acesso em junho/2023: <https://capacitacao.ana.gov.br/cursos/cursos-hibridos/direito-de-aguas-a-luz-da-governanca>;

BALIM, A. P. C.; MOTA, L. R.; SILVA, M. B. O. **Complexidade ambiental: o repensar da relação homem-natureza e seus desafios na sociedade contemporânea**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. II, n. 21, p. 163-186, 2014;

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 julho 2022;

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 31 julho 2022;

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 6.938, de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 131 julho 2022;

CARVALHO, D. W. **Regulação Constitucional e Risco Ambiental**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, São Paulo, v. 12, p. 13-31, jul./dez. 2008;

- COSTA, E. R.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; ROCHA, G. M. **Conflitos socioambientais e perspectivas de governança em unidades de conservação: o caso da Floresta Estadual do Amapá, Amazônia, Brasil**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v. 49, p. 83-107, 2018;
- DASSMAN, E - 1988. **"Toward a biosphere consciousness"**. In: WORSTER, D (ed.). The ends of the earth. Perspectives on modern environmental history. Cambridge, Cambridge University Press;
- DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade. Brasil, 1985-1995**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999;
- GARCIA, B. The Amazon from an International Law perspective. New York: Cambridge University Press, 2011;
- GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. **Fundo Amazônia e democracia**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Brasília, DF, n. 86, p. 89-106, 2019;
- GRANZIERA, M. L. M. **A fixação de vazões de referência adequadas como instrumento de segurança jurídica e sustentabilidade ambiental na concessão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos**. Revista de Direito Ambiental, v. 70, p. 127-148, 2013;
- GRANZIERA, M. L. M. **Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2014;
- GUIMARÃES, R. P. **A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento**. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (org.). O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2001. p. 43-71;
- JACAÚNA, T. D. S. **Como se governa a Amazônia? Redes sociais e governança ambiental em Unidades de Conservação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 35, n. 103, p. 1-20, 2020;
- LARRÈRE, C e LARRÈRE R. 1997. **Du bon usagem de la nature. Pour une philosophie de l'environnement**. Paris, Alto Aubier;
- LEOPOLD, A. **A sandy county**. New York. 1949;
- SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 12<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1996;
- SOARES, G. F. S. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001;
- SOUSA, R. G. **Compêndio de legislação tributária**. 4. ed. póstuma. São Paulo: Resenha Tributária, 1982;

SPAREMBERGER, R. F. L.; PAZZINI, B. **O ambiente na sociedade do risco: possibilidades e limites do surgimento de uma nova cultura ecológica.** Veredas do Direito, Belo Horizonte: v. 8, n. 16, p. 147-168, jul./dez. 2011;

TEIXEIRA, E. M. S. F.; CICHOVSKI, P. K. B. **A paradiplomacia e a gestão da Amazônia no federalismo brasileiro.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 17, n. 39, p. 309-337, 2020;

TOLEDO, A. P.; BENEDETTO, S. D.; BIZAWU, K. **REDD+ e proteção de ecossistemas florestais: o caso do Fundo Amazônia no Brasil.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 19, n. 43, p. 345-379, jan./abr. 2022;

WOLKMER, M. F. S.; PAULITSCH, N. S. **Ética ambiental e crise ecológica: reflexões necessárias em busca da sustentabilidade.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 11-233, jul./dez., 2011.