

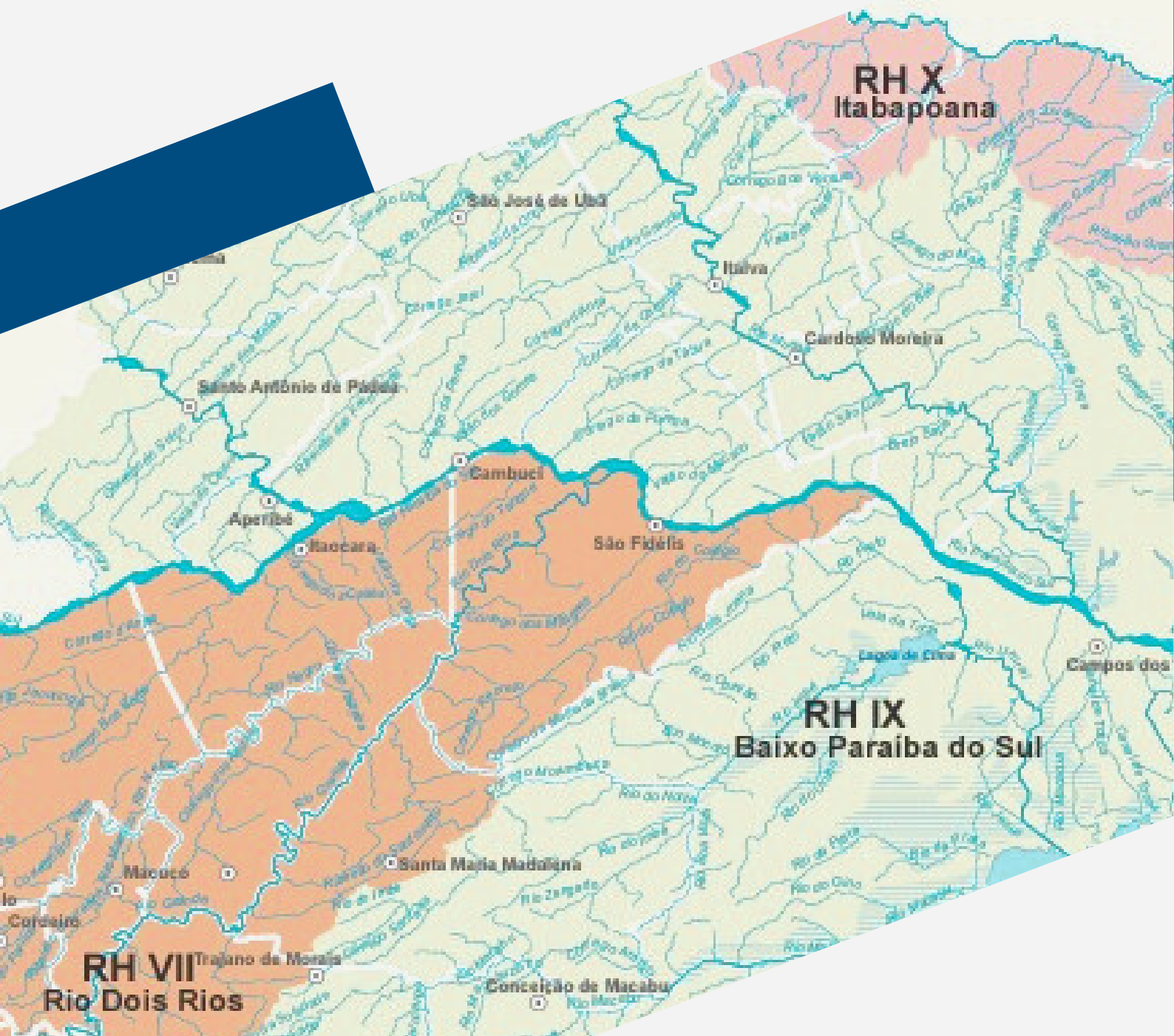


GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO RIO PARAÍBA DO SUL

Coordenação, competências e capacidades
estatais locais: Estudo de Caso sobre um
município fluminense

GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO RIO PARAÍBA DO SUL – COORDENAÇÃO, COMPETÊNCIAS E CAPACIDADES ESTATAIS LOCAIS: ESTUDO DE CASO SOBRE UM MUNICÍPIO FLUMINENSE

Relatório técnico apresentado pela mestranda Viviane Raquel Oliveira Maia ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da docente Ana Paula Poll e coorientação do docente Arnaldo Provasi Lanzara, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo	03
Contexto	04
Descrição da situação problema	05
Objetivos da pesquisa	06
Dados e público alvo	07
Referencial Teórico	08
Proposta de Instrumento de análise	14
Diagnóstico e análise	15
Conclusões	17
Referências	18
Responsáveis pela proposta de intervenção e data	21

RESUMO

Este relatório de pesquisa apresenta uma análise sobre a atuação de um município fluminense na gestão dos recursos hídricos do rio Paraíba do Sul, a partir da descrição das capacidades estatais de que dispõe para essa missão. O tema das capacidades estatais vem sendo trabalhado sob diversas dimensões. Contudo, a atenção costuma recair sobre o panorama do Estado em nível federal. Recentemente, as pesquisas têm enfatizado a relevância da análise do nível local, dada a crescente importância dos municípios na prestação dos serviços públicos e suas particularidades, especialmente em razão das dificuldades de coordenação decorrentes das contradições federativas e das heterogeneidades regionais. Esta pesquisa de abordagem qualitativa e classificação exploratória e descritiva. Os procedimentos metodológicos envolveram levantamento bibliográfico/documental nos portais do município e outros dados públicos, além de pesquisa de campo com entrevistas semiestruturadas e observação participativa, e um estudo de caso. Os resultados destacam as fragilidades nas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais do município em questão que, num nível mais amplo, promovem dificuldades de coordenação e implementação da PNRH. Academicamente, esta pesquisa contribui para o debate sobre o papel do município na gestão dos recursos hídricos e a importância de desenvolver e fortalecer suas capacidades estatais. Além do debate teórico, o protocolo de pesquisa elaborado pode servir de modelo para futuras pesquisas sobre o tema. No âmbito socioambiental, o diagnóstico realizado pode impulsionar mudanças na atuação do poder público na gestão dos recursos hídricos, cujos benefícios serão revertidos regional e globalmente



As questões relacionadas à água e ao meio ambiente não podem mais ser tratadas como assuntos secundários; devem assumir um papel central na atuação do poder público.

CONTEXTO

A água está relacionado a todos os aspectos do desenvolvimento, saúde e subsistência humana, tendo sido reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010 como um direito humano. Esse reconhecimento visa oferecer novas perspectivas aos Estados para garantir a universalidade do acesso e da disponibilidade hídricas à população.

No Brasil, a gestão das águas é um assunto estratégico, dada a vasta extensão territorial e a diversidade de ecossistemas e demandas por recursos hídricos, o que torna o desafio ainda mais complexo. A legislação brasileira classifica rios, lagos e fontes de água como bens públicos, impondo ao poder público o dever de administrá-los em benefício da sociedade, considerando os aspectos sociais, econômicos e ambientais.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), estabelecida pela Lei Federal nº 9.433/1997, fundamenta-se na dominialidade pública da água e na gestão descentralizada, promovendo a participação do governo em diferentes níveis e da sociedade nas decisões sobre recursos hídricos. A coordenação federativa é essencial nesse contexto, pois a estrutura do Estado federal influencia a política pública e a distribuição de tarefas. No entanto, a autonomia dos entes federativos e as assimetrias regionais resultam em disparidades na participação dos municípios.

Este trabalho buscou caracterizar as capacidades estatais municipais para a gestão dos recursos hídricos, tendo como cenário de estudo um município da região norte do Rio de Janeiro, localizado na Bacia do Paraíba do Sul e que apresenta baixos índices de desenvolvimento sustentável, especialmente em relação à água (IDSC-BR, 2023).

Os resultados aqui apresentados não correspondem a uma generalização, embora possam ser encontrados em municípios com perfis semelhantes. Em vez disso, buscou-se demonstrar a importância da organização, planejamento, articulação setorial, capacidade instalada e qualidade da burocracia existente como condições necessárias para o sucesso na implementação das políticas públicas e no fortalecimento da democracia.

O protocolo de análise pode ser utilizado em outras pesquisas sobre o tema.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A água é protagonista no desenvolvimento e na continuidade da vida humana, e sua escassez é uma preocupação crescente, especialmente em face das mudanças climáticas, sendo necessário um esforço global relacionados às suas graves consequências. A Agenda 2030 da ONU, estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), importantes norteadores para a atuação do poder público na construção e manutenção da resiliência das cidades. Entre os objetivos destacam-se o ODS 6, que visa “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento”, associado ao ODS 15 “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”. Ambos estão interligados ao conceito de segurança hídrica, que garante o acesso à água em quantidade e qualidade adequadas para a manutenção da vida, da saúde e do bem-estar humano, do desenvolvimento da economia, à prevenção de desastres associados à água e à preservação dos ecossistemas (ONU, 2014).

Este trabalho buscou compreender a gestão hídrica no nível local, refletindo sobre a importância de suas capacidades estatais a partir da realidade de um município de médio porte 1 e que enfrenta grandes desafios em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nº 6, 14 e 15 (IDSC - BR, 2024). Diante dessa perspectiva, pretendeu-se responder à seguinte pergunta fundamental:

“Como o município mobiliza suas capacidades estatais para a gestão dos recursos hídricos?”

Avaliação atual



fonte: Plataforma Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades, IDSC-BR, 2023

OBJETIVOS DA PESQUISA

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as capacidades estatais de um município fluminense para a gestão dos recursos hídricos, contribuindo para uma reflexão sobre o papel do governo local na hidropolítica nacional e sobre a importância das capacidades estatais para essa dinâmica.

➤ Objetivos Específicos

- Analisar a legislação pertinente;
- Identificar os atores institucionais, sociais e políticos;
- Compreender a dinâmica entre esses atores na gestão da bacia do rio Paraíba do Sul;
- Identificar as dificuldades encontradas na coordenação, cooperação e monitoramento das políticas de gestão hídrica no nível municipal a partir da identificação e análise de suas capacidades estatais locais;
- Propor como produto técnico tecnológico um relatório técnico conclusivo.



DADOS

A execução da pesquisa foi dividida em três etapas:

- Fase Exploratória: Nesta etapa, foram utilizadas a base científica Web of Science (WOS) e o programa proposto na disciplina Estado e Sociedade (ESAP) para o levantamento da bibliografia correlata, buscando aquisição de conhecimento sobre o tema e aprofundamento do objeto de estudo (GIL, 2008); as bases de dados do município (sites da prefeitura, da câmara de vereadores e portal da transparência) para levantamento documental e identificação dos atores institucionais, sociais e políticos envolvidos na gestão hídrica no âmbito local.
- Pesquisa de Campo: A partir da pesquisa de campo com a utilização das entrevistas semi estruturadas e da observação participante, foi possível captar informações não disponíveis na fase inaugural, visando uma perspectiva mais próxima da realidade.
- Estudo de Caso: Na última etapa, por meio da metodologia do estudo de caso (Yin, 2001), descreveu-se objetivamente o panorama encontrado quanto às capacidades estatais locais para a gestão dos recursos hídricos.

PÚBLICO-ALVO

- Gestores públicos municipais;
- Acadêmicos e pesquisadores;
- Participantes de comitês de bacia hidrográfica;
- Sociedade em geral



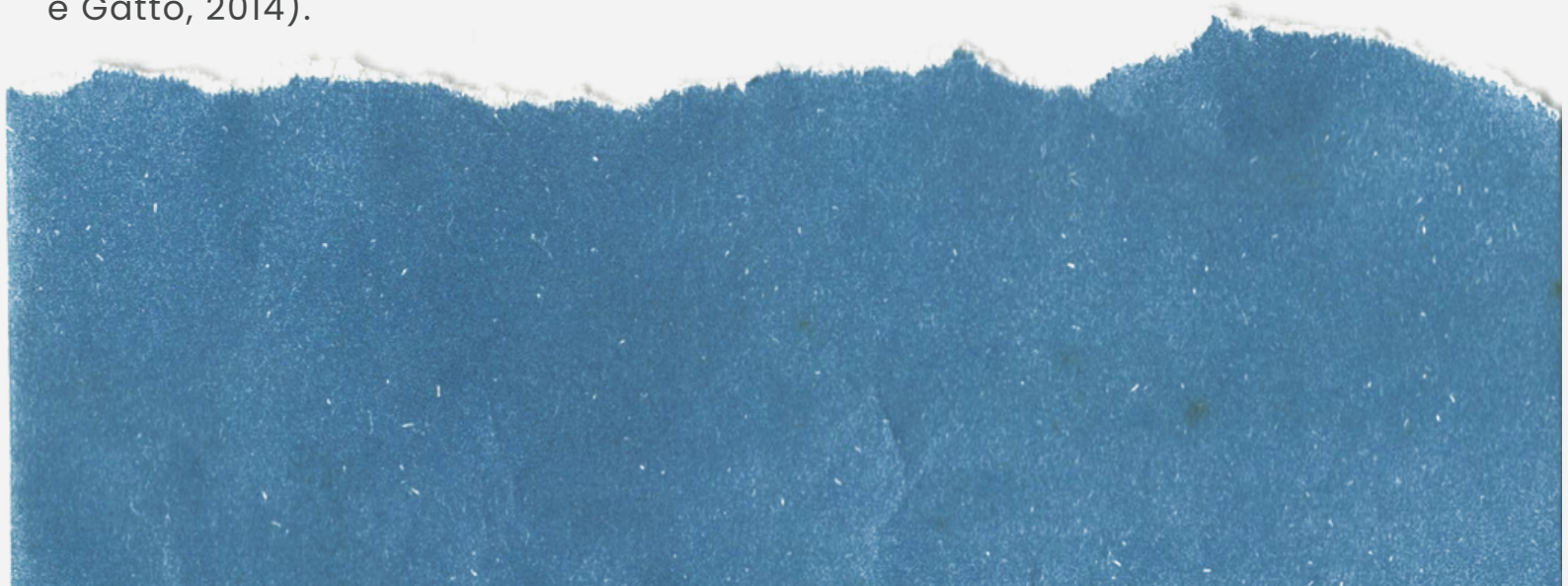
REFERENCIAL TEÓRICO

A água como um bem comum

O reconhecimento do direito à água como um direito humano pela ONU em 2010 foi um marco importante na história dos direitos humanos, destacando sua importância para a vida e dignidade humanas, elevando-a a um nível superior, fundamental e não uma mera concessão da ordem social ou política. Bravo e Cervi (2019) enfatizam que os direitos humanos são obrigações exigíveis, e não meras convenções legais passíveis de alteração.

Esse marco impulsionou um movimento de constitucionalização do direito à água no rol dos direitos fundamentais. Melo e Gatto (2014) destacam que, no contexto atual, a valorização dos bens comuns se torna cada vez mais evidente a partir de experiências governamentais inovadoras e novos pactos sociais em consonância com a sustentabilidade socioambiental.

No Brasil, esse movimento deu origem à Proposta de Emenda à Constituição 6/2021, busca incluir o direito à água potável no artigo 5º da CF. O principal efeito dessa inclusão é o impedimento à sua supressão arbitrária ou negligente por parte do Estado ou outras entidades., tendo em vista que os direitos fundamentais constituem cláusulas pétreas, não podendo alterados ou revogados facilmente. Possuem, portanto, uma proteção jurídica mais robusta, que implica numa obrigação legal e prerrogativa do Estado em sua tutela, preservação, distribuição e resolução de conflitos relacionados (Melo e Gatto, 2014).



REFERENCIAL TEÓRICO

Marco legal das águas no Brasil

As políticas relacionadas aos recursos hídricos no Brasil passaram por diferentes estágios de desenvolvimento e regulamentação: até 1889 não havia regulamentação sobre o uso das águas, prevalecendo o modelo de propriedade terra-água (Totti, 2008).

- O Código de Águas – Decreto nº 24.643 de 1º de julho de 1934 foi o primeiro marco legal significativo relacionado aos recursos hídricos no Brasil. Estabeleceu as primeiras regras sobre o uso das águas, com foco principalmente na navegação e na irrigação.
- A Constituição Federal de 1988 representou um avanço significativo na ordem constitucional ao declarar a água como um bem de domínio público e um recurso essencial para a vida, garantindo que sua utilização beneficiaria a toda a sociedade, não apenas a interesses privados ou individuais.
- A Lei das Águas, Lei nº 9.433/1997, regulamentou a Política Nacional de Recursos Hídricos e estruturou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), envolvendo os três níveis da federação. Considerada o marco da gestão e governança das águas no Brasil por dotar o país de um instrumento democrático, contemporâneo e em sintonia com as diretrizes da ONU, a PNRH incorporou conceitos fundamentais para a sustentabilidade em seus princípios (OGA, 2022): a dominialidade pública da água; o seu reconhecimento como um elemento escasso dotado de valor econômico; o consumo humano e a dessedentação de animais em caso de escassez; a gestão dos recursos para proporcionar o seu uso múltiplo; a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento; a gestão descentralizada e integrada, e promoção da participação social (BRASIL, 1997).

O Município na Gestão dos Recursos Hídricos

A Lei 9433/97 prevê as formas de participação do município na PNRH:

- Na Integração das políticas setoriais com as políticas federais e estaduais de recursos hídricos;
- Na Composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica ;
- Por meio dos órgãos municipais com competências relacionadas à gestão de recursos hídricos

A lei 9433/97 traz uma tímida participação dos municípios, embora estes sejam essenciais para a sua implementação, tendo em vista que são titulares de serviços que impactam diretamente a qualidade das águas: planejamento urbano, abastecimento e saneamento básico. No entanto, por não terem domínio sobre os recursos hídricos, não possuem responsabilidade direta pela sua proteção (Neves, 2018), nem são competentes para aplicar instrumentos de gestão (Nicollier et al, 2022) exigindo um interesse político específico por parte desses entes para a sua participação mais efetiva.

Desse fato decorre que, apesar de terem competências comuns na proteção ambiental e no abastecimento de água, muitos municípios carecem de políticas e órgãos para gerenciar recursos hídricos (Nicollier *et al.*, 2022). A opção das autoridades locais em realizações de curto prazo é apontada como uma das causas para a falta de envolvimento municipal em decisões de longo prazo (OCDE, 2015), como exige a implementação da hidropolítica nacional.

No entanto, participação ativa dos municípios em conselhos e comitês de bacia é fundamental para aumentar a conscientização e facilitar o compartilhamento de informações entre diferentes níveis de governo. Para avançar na gestão hídrica, é essencial que os municípios adotem mecanismos básicos, como a criação de secretarias de meio ambiente e de recursos hídricos, e promovam articulação com municípios vizinhos. A construção e o fortalecimento das capacidades estatais locais é essencial para contribuir para uma gestão hídrica eficiente, equitativa e inclusiva.

O FEDERALISMO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O federalismo, desde sua concepção moderna nos Estados Unidos em 1787, tem servido como diretriz para promover ideais de liberdade, republicanismo e subsidiariedade, além de servir como “engenharia institucional” para acomodar conflitos relacionados a questões territoriais (Soares, 2018). Dallari (2019) destaca que a noção de federalismo é fluida, imprecisa e ajustável, refletindo as especificidades de cada Estado, como no caso brasileiro.

Introduzido em 1889 e detalhado na Constituição de 1891, o federalismo no Brasil foi inspirado no modelo norte-americano, mas adaptado às realidades nacionais, conciliando a coesão nacional com os interesses das elites regionais (Souza, 2005). Apesar das adaptações entre os regimes centralizadores e descentralizadores, o governo federal manteve papel predominante até a Constituição de 1988 (Souza e Grin, 2021).

A Constituição de 1988 consolidou os municípios como entes autônomos com competências políticas, administrativas e orçamentárias, ampliando seu protagonismo na gestão pública e reforçando a necessidade de cooperação intergovernamental (Souza e Grin, 2021). No entanto, essa autonomia é acompanhada de desafios significativos, como a falta de recursos financeiros, a limitada capacidade técnica e a ausência de burocracias estruturadas, fatores que tornam indispensáveis a coordenação por parte dos entes superiores e a cooperação horizontal entre os municípios (Abrucio, 2004).

Além disso, as desigualdades horizontais no contexto federativo brasileiro dificultam a implementação uniforme de políticas públicas e a definição clara de competências entre os níveis de governo (Arretche, 2004). Estas particularidades e contradições do federalismo brasileiro trarão dificuldades na coordenação da PNRH.

CAPACIDADES ESTATAIS E CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

A discussão acerca do poder de ação estatal é essencial compreender a dinâmica entre atores em coordenação na PNRH. A importância do debate sobre as capacidades estatais reside no fato de que a pura vontade dos agentes políticos não garante o alcance dos objetivos, de modo que os atributos do Estado precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação (Souza, 2017). Tais habilidades de atuação, definidas como “capacidades estatais”, envolvem as capacidades de decidir, formular e implementar políticas públicas (Souza e Fontanelli, 2020).

Inicialmente associado à formação do Estado e ao desenvolvimento econômico (Tilly, 1975; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985), o conceito vem sendo ampliado em estudos sobre políticas públicas e governança (Gomide et al, 2018), ampliando a perspectiva temática de grande interesse para a administração pública. O tema tem abordado dimensões políticas, burocráticas, fiscais, infraestruturais, territoriais, inovativas (Evans, Rueschemeyer e Skocpol 1985; Skocpol 1985; Cingolani 2018; Kattel, 2023), etc - que, embora distintas, são dimensões interdependentes e essenciais para o exercício do poder estatal (Souza e Fontanelli, 2020).

Mann (1984), define capacidades estatais como o poder de o Estado ingressar na sociedade e implementar logisticamente o fazer estatal, o “poder intraestrutural do Estado. Para o autor, a legitimidade do Estado contemporâneo para governar e implementar políticas decorre, sobretudo, desta capacidade de interação com seus cidadãos e na provisão de serviços sociais básicos (Gomide et al, 2018).

Para Evans (1992), essas capaciddes se referem Estado de cumprir suas funções básicas, formular, implementar e avaliar suas políticas públicas, bem como estabelecer relações efetivas com a sociedade civil e outras instituições do Estado.

Relaciona-se, portanto, às habilidades estatais para executar suas funções essenciais e governar: mobilizar recursos, tomar decisões, implementar políticas públicas e administrar a burocracia estatal, sendo fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, bem como para a consolidação da democracia. Relacionadas ao conceito de “autonomia inserida” (embedded autonomy) criado pelo autor, as capacidades estatais importam na conexão, envolvimento e resposta às necessidades e aspirações da sociedade, enfatizando as dimensões relacionais, transformativas e burocráticas (Cingolani, 2013).

Souza (2017) sintetiza que capacidade estatal é “a capacidade para fazer o que”: “cobrar tributos, prover bens e serviços, fazer cumprir contratos e proteger direitos”, concluindo que “(o conceito) incorpora, portanto, tanto uma dimensão burocrática como de alcance territorial” (Souza, 2017, p.31). Para a autora, capacidade estatal é um processo, cuja análise captura um momento no tempo.

Nesses trabalhos, o tipo ideal weberiano de burocracia é essencialmente acionado, vinculado ao processo de construção institucional a uma burocracia meritocrática e corporativamente coerente (Rueschemeyer e Evans, 1985), tendo como fatores chave sua autonomia, neutralidade, profissionalização e capacitação específicas na área dos quadros governamentais, os instrumentos de planejamento, coordenação e controle sobre o território do Estado (Pires e Gomide, 2016; Kattel, 2023); e adaptabilidade das capacidades do Estado (Evans, Rueschemeyer e Skocpol 1985; Skocpol 1985; Cingolani 2018). Kattel (2023) atenta para o acréscimo do elemento legitimidade, que desempenha papel fundamental na conquista e na manutenção da autonomia como capacidade de agir.

Pires e Gomide (2016) conceituam como “a capacidade do poder executivo para implementar suas políticas envolvendo múltiplos atores e interesses” (Pires e Gomide, 2016), e sugerem uma “calibração conceitual” que integrem as abordagens mais tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas sobre governança (Fukuyama, 2012). Conforme os autores, uma análise baseada apenas em conceitos clássicos não seriam suficientes para capturar as transformações e potencialidades produzidas pelas reformas democráticas. Os autores sugerem a análise das capacidades do Estado sob as dimensões técnico-administrativa e político-relacional, que será adotada neste trabalho.

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

Embora a literatura sobre capacidades estatais geralmente se concentre em níveis mais amplos (federal e estadual), há um crescente interesse em compreender como essas capacidades se manifestam localmente, dado o papel cada vez mais importante dos municípios na entrega de serviços públicos essenciais e no desenvolvimento socioeconômico. No entanto, os municípios geralmente enfrentam desafios em diversos aspectos que serão responsáveis pelo sucesso ou fracasso na implementação das políticas, no grau de envolvimento da população com as questões locais, na colaboração com os municípios vizinhos, etc.

As capacidades estatais municipais se referem às habilidades dos governos locais para planejar, implementar e manter políticas que afetam diretamente os interesses de suas comunidades, envolvendo múltiplos atores (Coelho et al, 2020) e fatores como recursos legais, institucionais, humanos e financeiros.

Desdobrando-se a proposta de Pires e Gomide (2016), a análise sobre as capacidades estatais deve considerar as dimensões técnico-administrativas, ao incluir suas capacidades institucionais, considerando a criação de órgãos específicos para o tratamento de interesses locais, previstos em legislação que contemple o pactuado com a sociedade; utilizando-se de suas capacidades financeiras para coletar e disponibilizar recursos para a execução das políticas públicas, materializadas por suas capacidades burocráticas. Além disso, a análise deve observar o respeito da legitimidade das ações do poder público municipal, sob a ótica das capacidades político-relacionais, com a inclusão de representantes do poder público, grupos comunitários, organizações da sociedade civil, empresas locais, entre outros, negociando seus interesses de forma participativa e democrática nos conselhos específicos sobre o tema no âmbito municipal e regional a partir da participação comitês de bacia hidrográfica. Todas essas atividades e exercícios de competência devem ser observáveis através das capacidades informacionais do município que permitam o exame do fiel cumprimento do interesse público e o respeito aos princípios constitucionais.

PROPOSTA DE INSTRUMENTO DE ANÁLISE

Dimensão Técnico-Administrativa : Capacidades derivadas de existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas para conduzir as ações de governo de forma coordenada

Capacidade Institucional	Caracterizar o órgão de Recursos Hídricos ou de Meio Ambiente e suas atribuições; a apropriação da agenda da água no município a partir das ações desenvolvidas; a atuação do município na fiscalização e monitoramento dos conflitos ambientais e relacionados à água; a participação da sociedade civil e do setor econômico nos projetos da pasta; Localização e acessibilidade da secretaria. Fontes: sites da prefeitura municipal, da câmara municipal de vereadores e portais de transparência; entrevistas e observação participante.
Capacidade Legal	Identificar a legislação de recursos hídricos e/ou ambiental, sua articulação e integração com as demais políticas setoriais existentes: planejamento urbano, saneamento básico, educação ambiental, etc. Fontes: sites da prefeitura municipal e da câmara municipal de vereadores.
Capacidade Burocrática	Verificar pessoas ocupadas no órgão de Recursos Hídricos e/ou Meio Ambiente: vínculo, qualificação, atividades desenvolvidas e oportunidades de capacitação; qualificação do secretário e sua perspectiva sobre a função desempenhada. Fontes: Portal de transparência do município, entrevistas.
Capacidade Financeira	Identificar os recursos reservados nos orçamentos municipais para a gestão hídrico-ambiental; a existência de fundos. Fontes: Sites da prefeitura municipal, da câmara municipal de vereadores e portais de transparência.

Dimensão Político-Relacional: Habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores sociais, econômicos e políticos de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos de coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais

Capacidade Informacional:	Identificar tecnologias de informação acerca das atividades implementadas; sistema de monitoramento hídrico-ambiental no município. Fontes: Sites da prefeitura municipal, da câmara municipal de vereadores e portais de transparência.
Capacidade Político-relacional	Caracterização do Conselho Municipal de Recursos Hídricos e/ou de Meio Ambiente, composição, temas e frequência das reuniões; a participação do município nos comitês de região hidrográfica - levantamento de decisões, ações e compromissos assumidos; dificuldades para a participação. Fontes: sites da prefeitura municipal, câmara municipal de vereadores, portais de transparência; sites e atas das reuniões dos conselhos municipais e dos comitês de região hidrográfica e entrevistas.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Dimensão Técnico-Administrativa :

Capacidade Institucional	Embora previsto no Plano Diretor, o município objeto deste estudo ainda não criou um órgão específico para a gestão dos recursos hídricos. Há uma secretaria exclusiva para a gestão ambiental. Além de duas publicações comemorativas do dia da água nas redes sociais da secretaria, não foram encontradas ações ou projetos sobre o tema. O único projeto ambiental em andamento é apoiado pela comunidade. Refere-se à doação de caixinhas de leite para a produção de mudas de espécies da Mata Atlântica realizada no setor. Ações de fiscalização são realizadas mediante denúncias e não tem sido suficientes para coibir conflitos ambientais e relacionados à água. A secretaria está localizada no único parque municipal existente. Não conta com recursos de acessibilidade.
Capacidade Legal	O município ainda não elaborou suas políticas de recursos hídricos e de gestão ambiental. A política de planejamento urbano e uso do solo prevê áreas de restrição de construção mais gravosas que a legislação federal, no entanto esta é privilegiada em detrimento da norma local. Há ocupação em áreas de proteção permanente. A fiscalização mediante denúncias não tem sido suficiente para coibir conflitos ambientais. Há política de saneamento básico abrangendo a gestão dos resíduos sólidos. Recentemente foram elaboradas a política e o programa de educação ambiental.
Capacidade Burocrática	A secretaria ambiental conta com 13 funcionários, sendo 5 servidores de carreira, estatutários e 8 contratados por vínculo político. A quantidade de servidores não está adequada às atribuições do setor Em geral, os servidores são qualificados, embora isso não se revele suficiente para a proposição de projetos. A secretaria conta com rol de atribuições estabelecidas em legislação, no entanto, nem todas são desenvolvidas em razão de dificuldades técnicas. Atualmente a secretaria tem priorizado as atividades de licenciamento ambiental, ações de educação ambiental e produção de mudas. Não foram relatadas oportunidades de capacitação. Há dificuldades na implementação de gratificação garantida por lei específica. O secretário tem qualificação em engenharia ambiental e sua percepção sobre o desempenho da função é o de auxiliar a população local para o desenvolvimento sem agressão ao meio ambiente.

Capacidade Financeira	Há reserva de recursos para a gestão ambiental nos planos plurianuais, oriundos da arrecadação de impostos municipais, royalties e transferências/convênio federal. Existe um Fundo de Meio Ambiente. A análise das despesas identificou que esse orçamento é utilizado apenas para o pagamento de salários, sem espaço para investimentos nas atividades e projetos hídrico-ambientais.
Dimensão Político-Relacional	
Capacidade Informacional:	O município conta com portal de transparência, diário oficial eletrônico e sites da prefeitura e da câmara de vereadores, onde é possível encontrar a legislação municipal completa. Há redes sociais de caráter educativo/informativo. Não há sistema de monitoramento hídrico-ambiental no município, embora o Plano Diretor preveja sua criação.
Capacidade Político-relacional	Não há Conselho Municipal de Recursos Hídricos. O conselho de Meio Ambiente é regulamentado por legislação específica. No entanto, não há divulgação nos sistemas de informação municipais relacionadas às suas atas, composição, eleições, reuniões, etc. Com exceção dos dados referentes às eleições dos membros, foram encontrados documentos relacionados à composição nominal e 3 atas de reuniões no sistema público estadual referente ao processo de autorização de concessão de licenciamento ambiental; Nos últimos 5 anos houve o município esteve presente em 25% das reuniões realizadas nos comitês de região hidrográfica nos quais está inserido, restando prejudicada a análise das decisões, ações e compromissos assumidos. Quanto às dificuldades para a participação o secretário alegou que aguardava o processo eleitoral do ano de 2024. O representante de um dos comitê de bacia informou que o município já foi mais atuante no passado e reconhece a dificuldade técnico-administrativa como uma das possibilidades para o afastamento dos municípios dos órgãos colegiados.



CONCLUSÕES

- O cuidado com o rio e com o meio ambiente são responsabilidade do Estado e da comunidade. Para que haja efetiva proteção e gestão ambiental e dos recursos hídricos, é necessário o desenvolvimento de capacidades estatais para criar as condições adequadas para a implementação de políticas que materializem essas intenções. No entanto, como demonstrado no caso em tela, não basta a existência formal das capacidades estatais; o elemento impulsionador das ações dos governos está vinculado à vontade política.
- Diante do exposto, conclui-se que o envolvimento ativo dos municípios é fundamental para uma gestão eficaz da bacia hidrográfica. Em que pese sua invisibilidade no Sistema Nacional de Recursos Hídricos, a atuação do município na gestão ambiental e no planejamento urbano por meio da integração de suas políticas setoriais, é essencial para a implementação da hidropolítica nacional, compondo esforços coordenados com os demais entes da federação numa lógica regional cooperativa.
- Para uma participação mais direta e efetiva, é necessário que o município resolva suas questões domésticas. Isso inevitavelmente envolve uma compreensão clara sobre o seu papel na PNRH, implementando suas políticas setoriais e participando dos comitês de bacia de forma mais contundente. Para isso, é imprescindível o fortalecimento de suas capacidades estatais, não apenas formalmente ou com fins arrecadatórios, mas para buscar os resultados pretendidos na conservação ambiental e na resiliência hídrica, envolvendo suas lideranças políticas para apoiar essas iniciativas.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Oliveira, V. E. (2017). Governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos: a visão dos atores. Em *Ação Coletânea em Teoria e Gestão de Políticas Públicas* (Vol. 1, p. 158–176). UFRGS Editora.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17–26. <https://doi.org/10.1590/s0102-88392004000200003>
- Bravo, Á. A., Sánchez, & Cervi, J. (2019). A política nacional de águas: em busca do reconhecimento da água como direito humano fundamental. Em T. Farias, J. Silva, & O. Irivaldo Alves (Orgs.), *Direito à água e cidades* (p. 1–190).
- Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures (MERIT Working Papers 2013–053).
- Coelho, R., Guth, F., & Loureiro, M. (2020). Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 71(4), 778–808. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4524>
- Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. (1988). 292.
- Dallari, D. de A. (2019). *O Estado federal* (2ª ed.). SaraivaJur. ISBN 978-85-536-1244-4.
- Evans, P. B. (1992). EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. Em S. Haggard & R. Kaufman (Orgs.), *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton University Press.
- Gomide, A. D. Á., Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. Em R. O. Pires, G. O. Lotta, & E. Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (p. 85–104). Ipea/Enap.
- Gomide, A. de Á., & Pereira, A. K. (2018). Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de administração pública*, 52(5), 935–955. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170006>
- Kattel, R. (2023). Capacitações dinâmicas do setor público: rumo a uma nova síntese. *Revista do Serviço Público (RSP)*, 74(1), 12–41. <https://doi.org/10.21874/rsp.v74.i1.6851>
- Lima, A. J. R., Abrucio, F. L., & Silva, F. C. B. (2014). Governança dos recursos hídricos: proposta de indicador para acompanhar sua implementação. São Paulo: WWF – Brasil; FGV.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie*, 25(2), 185–213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>
- Melo, M. P., & Gatto, A. (2014). Água como bem comum no quadro da governança democrática: algumas reflexões críticas a partir das bases da economia ecológica e sobre a necessidade de um novo direito público. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, 19(1). <https://doi.org/10.14210/nej.v19n1.p1-24>
- Neves, E. M. S. C. (2018). O município e a governança da água: Subsídios para a agenda municipal de cuidado com a água (M. Whately, Org.). Aliança pela Água. ISBN 978-85-54277-00-0.

Nicollier, V., Kiperstok, A., & Bernardes, M. E. C. (2023). A governança das águas no Brasil: qual o papel dos municípios? *Estudos Avançados*, 37(109), 279–302. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2023.37109.017>

Observatório das Águas. (2023). Protocolo de monitoramento da governança das águas. Obtido em 28 de outubro de 2023, de https://186.209.113.130/~observatorio/wp-content/uploads/2020/07/Protocolo_Governanca_Completo_FINAL-1-alta-definicao.pdf

OECD. (2015). Governança dos recursos hídricos no Brasil. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264238169-pt>

Pires, R. R. C., & Gomide, A. de Á. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121–143.

Soares, M. M., & Machado, J. A. (2018). Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap. ISBN 978-85-256-0081-3.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24(1), 105–121. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100009>

Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, 51(1). <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>

Souza, C., & Grin, E. J. (2021). Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 86–124). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello, V. Ribeiro, G. Motta, A. Bonamino, & C. P. Carvalho (Orgs.), *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – Experiências recentes das políticas das desigualdades* (cap. 2, pp. 43–67). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ISBN 978-65-5635-000-4.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In D. Rueschemeyer, P. B. Evans, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3–37). Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, T., & Finegold, K. (1982). State capacity and economy. [S.l.]. Disponível em: <http://187.19.49.2:8079/Transparencia/>

Totti, M. E. F. (2008). Gestão das águas na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul: Governança, instituição e atores (Tese de doutorado). Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, RJ.

Discente: Viviane Raquel Oliveira Maia, Mestranda

Orientadora: Ana Paula Poll, Doutora

Coorientador: Arnaldo Provasi Lanzara, Doutor

Universidade Federal Fluminense

30 de setembro de 2024