

# Recursos econômicos-financeiros para a construção da governança dos recursos hídricos

## Insuficiências, assimetrias e opacidades na bacia hidrográfica do Rio das Velhas, Minas Gerais, Brasil

*Economic and financial resources to build water governance. Weaknesses, imbalances and opacities in the Rio das Velhas watershed, Minas Gerais, Brazil*

Hidelano Delanusse Theodoro <sup>1</sup>, Nilo de Oliveira Nascimento <sup>2</sup>, Léo Heller <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) - email: hidelano@yahoo.com

<sup>2</sup> Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) - email: niloon@ehr.ufmg.br

<sup>3</sup> Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) - email: heller@cpqrr.fiocruz.br

**RESUMO:** A construção de mecanismos de gestão de recursos hídricos baseada em preceitos econômico-financeiros ainda se encontra em processo de consolidação dentro das políticas públicas brasileiras e mineiras relacionadas ao tema. Neste sentido, o entendimento das principais temáticas e investimentos existentes nas determinações colocadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBHRV) através do “Plano Plurianual de Aplicação”, gerenciado pela Agência de Bacia responsável (AGB Peixe Vivo), pode ser considerado relevante ao demonstrar as linhas de investimentos adotados na bacia. O artigo examina a aplicação de recursos econômicos e financeiros, oriundos principalmente da cobrança pelo uso de recursos hídricos, buscando identificar o ordenamento e progressão dos recursos investidos, conseqüentemente, compreender o próprio modelo de gestão por meio do comitê nessa dimensão. Como principais descobertas da pesquisa, foram evidenciadas assimetrias na aplicação dos investimentos públicos previstos, fortemente focados em ações estruturais, assim como lacunas institucionais em termos de necessidade de maior capacidade de atuação do poder municipal e também da participação social no acompanhamento nos processos institucionais competentes ao tema.

Palavras-chave: Recursos econômico-financeiros, gestão de recursos hídricos, governança

**ABSTRACT:** The construction of water resources management mechanisms based on economic and financial principles is still in consolidation within the Brazilian mining and public policies related to the theme. In this sense, the understanding of key issues and existing investments in determinations placed by the Watershed Committee of Rio das Velhas (CBHRV) through the “Multi-Year Plan of Implementation”, managed by the responsible Basin Agency (AGB Peixe Vivo), can be considered relevant to demonstrate the lines of investments adopted in the basin. The article examines the application of economic and financial resources, mainly from the charge for the use of water resources in order to identify the order and progression of investments done, therefore, to understand the very model of management through the committee that dimension. The main findings of the research, application asymmetries were observed in the planned public investments, strongly focused on structural actions, as well as institutional gaps need for increased performance capabilities of municipal government as well as social participation in monitoring the relevant institutional processes to theme.

Keywords: Economic and financial investment, water resources management, governance

O texto deste artigo foi submetido para revisão e possível publicação em fevereiro de 2016, tendo sido aceite pela Comissão de Editores Científicos Associados em abril de 2016. Este artigo é parte integrante da *Revista Recursos Hídricos*, Vol. 37, Nº 2, 31-47, outubro de 2016.

## 1. INTRODUÇÃO

Considerada como uma das principais temáticas emergentes na gestão de recursos hídricos, a aplicação de recursos econômico-financeiros no nível de bacia hidrográfica ainda continua a ser um assunto que pode e deve ser aprofundado, visando ao seu aperfeiçoamento (SEPÚLVEDA *et al.*, 2011). A formulação de políticas públicas específicas para o tema, assim como a institucionalização de procedimentos que possam dar maior eficiência aos processos de tomada de decisão para investimentos públicos, é uma demanda cada vez mais presente no cotidiano do sistema de gestão dessa área (CAMPOS *et al.*, 2014). Nesse sentido, a identificação dessa discussão dentro do cenário do estado de Minas Gerais se torna aqui importante, primeiramente devido às suas características particulares.

Localizada na região central do Estado de Minas Gerais, a bacia hidrográfica do Rio das Velhas possui uma extensão de 801 km e com 51 municípios totalmente localizados em território mineiro, com uma área de drenagem de 29.173 km<sup>2</sup>, tendo como nascente o Parque Municipal das Andorinhas em Ouro Preto e como foz o Rio São Francisco, em Várzea da Palma. É uma bacia hidrográfica que tem uma de suas características principais o fato de que mais de 70% da sua população se encontra na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que é a capital do Estado. Nesta, o Rio das Velhas se destaca por ser um dos mais importantes mananciais de captação de água e atende diretamente aos municípios de Belo Horizonte, Nova Lima, Raposos, Sabará e Santa Luzia (ANA, 2009).

Consequentemente, os habitantes da RMBH, 4.843.316 milhões (IGAM, 2014(a)), utilizam de maneiras e intensidades variadas os recursos hídricos existentes e que, até 2008, não eram passíveis que qualquer tipo de controle pecuniário.

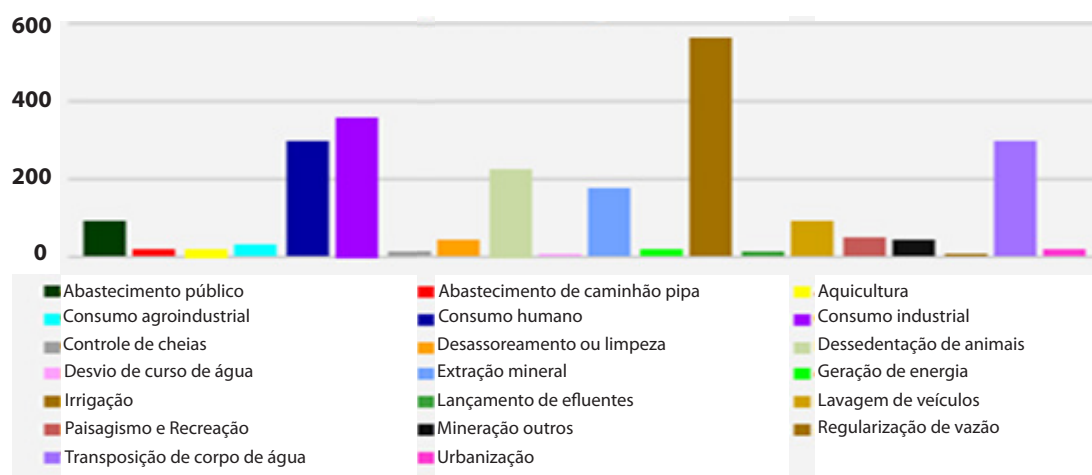
Como objeto de discussão nesse trabalho se tem justamente a dinâmica (arrecadação e aplicação de recursos) econômica-financeira na bacia hidrográfica do Rio das Velhas (e pelo seu respectivo comitê e agência de água) a partir da cobrança pelo uso dos seus recursos hídricos, ocorrida em 2009 (IGAM, 2014(b); IGAM, 2014(c)). Ela foi regulamentada pela

Deliberação Normativa CBH Velhas nº 3/2009 e aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) pela Deliberação CERH nº 185/2009.

No caso específico de Minas Gerais, é cabível tentar compreender a complexidade da situação de uso deste recurso dotado de valor econômico enquanto insumo de diversas atividades produtivas (IGAM, 2014(d) e IGAM, 2014(e)), a partir da Figura 1. De acordo com IGAM (2014(f)), essa figura representa graficamente que no território mineiro há um percentual de 13% para o consumo humano, de 15% para o consumo industrial e bem maior, de 24% para finalidades de irrigação (IGAM, 2014 (f)).

E essa importância percentual relativa aos setores produtivos também é demonstrada no denominado “Plano Plurianual de Aplicação (PPA)”, que é o instrumento de gestão existente, ao nível administrativo, para que projetos com finalidades diversas e com origem na bacia hidrográfica que captem recursos para infraestrutura ou formação técnica - ele é formalizado via Deliberação Normativa do próprio CBHRV, sendo o atual o do exercício de 2015 a 2017, via DN nº 010, de 2014 (CBH VELHAS, 2014). Consequentemente, processos de governança que envolvem os usos múltiplos desses recursos hídricos, por via de múltiplos atores é um passo fundamental. Nesse rol de finalidades a Figura 1 indica vários deles, com destaque para grandes usuários industriais diferentes, setor agropecuário, setor mineral e também consumo humano regular. devem ser pensados, em termos de planejamento de curto e longo prazo, em consideração também a estes percentuais e usos consultivos e não consultivos dos vários segmentos.

Como se pode verificar na Figura 1, também, em termos das finalidades das outorgas concedidas em 2013, por número de outorgas, os maiores consumidores/captadores dos recursos hídricos não são as pessoas e sim os processos de produção variados. E essa variação tanto na disponibilidade quanto na demanda hídrica é um fator importante a ser considerado pelas políticas públicas, visto que, inclusive, conflitos sobre recursos hídricos já são uma realidade no próprio estado de Minas Gerais (MOREIRA *et al.*, 2014).



Fonte: IGAM, 2014(a)

**Figura 1.** Finalidades outorgadas para uso de recursos hídricos em 2013, em MG.

Visa-se então neste trabalho se identificar as principais restrições e possibilidades que a aplicação de recursos econômico-financeiros possa ter gerado ao modelo de gestão pública participativa, descentralizada e integrada relativa aos recursos hídricos a partir do final da primeira década do ano 2000, da forma como é pretendida pela legislação vigente, nacional e estadual. Na mesma direção, objetiva-se tal análise a partir da perspectiva da construção de mecanismos que favoreçam ações de governança institucional e social na gestão, tais como a definição conjunta de aplicação de recursos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de forma mais consolidada, com maior participação pública.

É buscada aqui a verificação tanto das formas como têm sido realizados os recursos econômico-financeiros na bacia hidrográfica do Rio das Velhas e quais seus principais procedimentos e grupos de aplicações para o planejamento geral para a bacia em termos de suas possibilidades administrativas, tendo como recorte o período entre 2010 e 2014 de execução da cobrança.

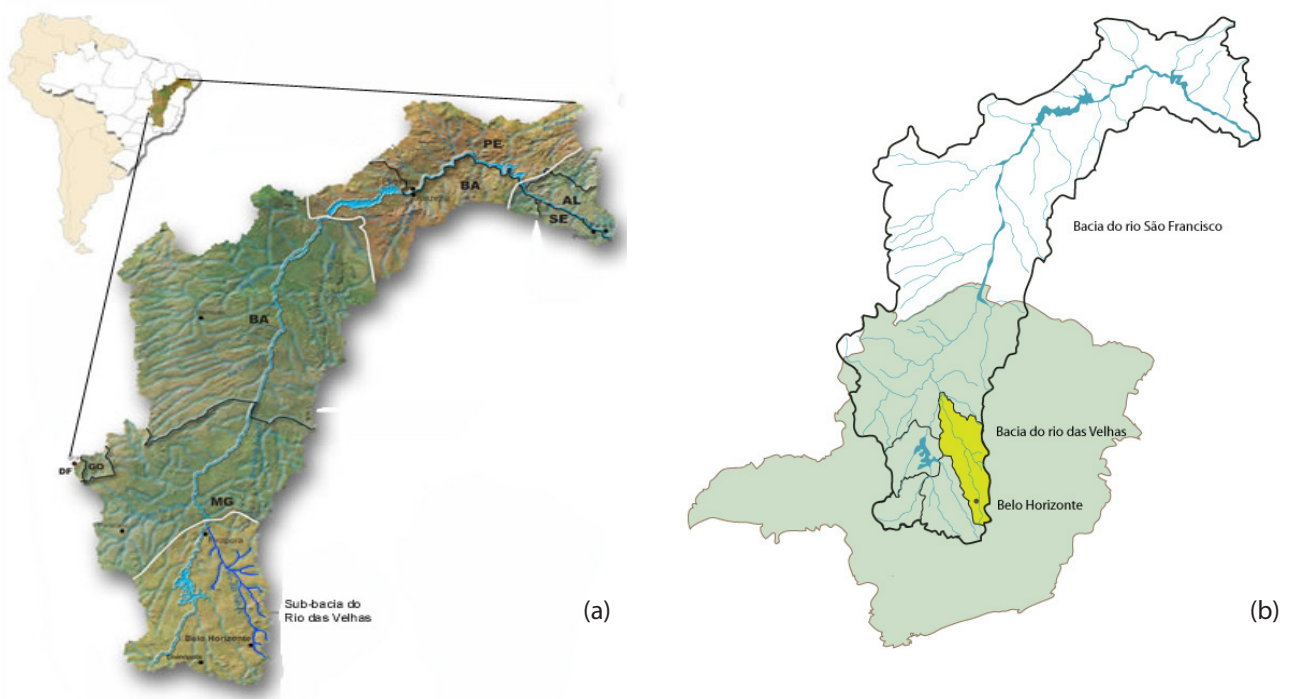
E, de acordo com tais questões, parte-se do pressuposto de que, uma vez que a gestão econômico-financeira dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do Rio das Velhas se dá através da sua agência executiva e a partir das deliberações do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBHRV), em bases

administrativas e legais, forma-se um tipo de gestão compartilhada que que pode produzir assimetrias de poder e representação dentro dos processos de tomada de decisão da gestão dos recursos hídricos. Assim, entender de quais formas se dão os investimentos econômico na bacia hidrográfica do Rio das Velhas pode ser revelador de potencialidades de melhorias no planejamento e serviços vinculados ao tema.

## 2. MÉTODOS

Primeiramente, vale destacar que a área de pesquisa escolhida (Figura 2) apresenta uma localização estratégica em termos geográficos e de potencial de captação e utilização de recursos hídricos que poucas regiões no país podem contar. É uma grande área que está na parte central do estado mineiro e dentro de uma bacia hidrográfica maior (Rio São Francisco) que também é muito grande vasta e que percorre vários estados brasileiros. É uma bacia hidrográfica pertencente à Unidade de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos deste mesmo rio (UPGRH-SF5), que pode ser identificada pela Figura 2(a).

A principal base de discussão sobre os recursos públicos existentes para a bacia hidrográfica do Rio das Velhas é fundamentalmente o plano de investimentos denominado como "Plano Plurianual de Aplicação" (PPA), que tem vinculação direta com o Plano Diretor de



Fonte: CBH Velhas, 2013

**Figura 2.** Localizações da bacia hidrográfica do Rio das Velhas: a) no país e na bacia hidrográfica do Rio São Francisco; b) na bacia hidrográfica do Rio São Francisco e em Minas Gerais.

Recursos Hídricos (PDRH) da área (CAMARGOS, 2005), de acordo com as determinações legais Ele se constitui por um lado como um documento relacionado ao planejamento das políticas públicas em termos de investimentos e, por outro lado, como um norteador metodológico em relação à tipologia desses mesmos investimentos em um dado período acordado. Esse período pode variar de um caráter anual, como era feito inicialmente no comitê, ou mesmo de mais tempo, como de 3 anos, como passou a ocorrer em 2014. Essa mudança foi estabelecida de forma a propiciar à Agência de Água (denominada de “AGB Peixe Vivo”) maior capacidade de intervenção ao não pulverizar recursos para ações de curto prazo em projetos ou muito específicos ou que necessitam maior prazo para dar resultados (como recuperação de áreas degradadas, por exemplo). Neste sentido, a pesquisa procurou realizar a análise dos principais mecanismos legais e institucionais para a gestão dos recursos econômico-financeiros disponíveis (ou em via de captação, tais como fundos setoriais, parcerias e afins) para o CBHRV e de como estes potencialmente podem aprimorar a

integração entre seus participantes via projetos denominados como “hidroambientais”, ou eventos ou mesmo cursos de capacitação técnica. A isto é incorporado o conjunto de entrevistas com diversas lideranças relacionadas direta ou indiretamente ao CBHRV e também à AGBPV em relação aos tópicos sobre investimentos de recursos econômico-financeiros, e da gestão institucional da bacia como um todo.

No trabalho foi realizado o que é considerada como a “triangulação de métodos” de pesquisa, que significa a compatibilização de fundamentos, propósitos e resultados específicos que, em conjunto, podem fornecer uma estrutura explicativa mais consistente, a ver:

1) a “observação participante”: advinda de trabalho de campo junto a todo o arcabouço jurídico e institucional relacionado aos organismos de bacia hidrográfica vinculados direta ou indiretamente ao CBHRV, desde o ano de 2005 a 2011. Nesse conjunto de organizações se incluem as Câmaras Técnicas, Agência de Águas, Conselhos,

eventos científicos, culturais, técnicos e administrativos.

2) “entrevistas”: foram realizadas 25 entrevistas individualizadas, semi-estruturadas com as lideranças acadêmicas, institucionais, técnicas e sociais relacionadas com a temática dos recursos hídricos na área de abrangência da pesquisa, de forma direta ou indireta e foram selecionados a partir da formação por segmentos existente no CBHRV, se do setor privado/público/social. As entrevistas tiveram como característica a discussão sobre 8 diferentes temáticas relacionadas com os recursos hídricos, por meio de 18 perguntas que abarcaram 3 meios (físico/biótico/antrópico) e 4 dimensões (institucional; legal; integradora; econômica-financeira). A proposta foi cobrir o maior número de representantes possível por segmento. Conseqüentemente a este método foi aplicada a etapa de “análise de conteúdo” sobre as entrevistas (CAMPOS, 2004), onde se buscou identificar as principais categorias de sentido presentes nos depoimentos das lideranças selecionadas; 3) “documentos”: em que foram avaliados os diversos procedimentos e deliberações relativas aos investimentos econômico-financeiros em termos de orçamento e gastos públicos.

Isto faz com que a pesquisa seja de base qualitativa, na busca de se identificar as potencialidades e limites a processos de gestão compartilhada nas tomadas de decisão envolvendo os recursos econômico-financeiros. Considera-se aqui o conceito de governança como processos institucionais que tentam coordenar social e institucionalmente ações coletivas distintas e quase sempre assimétricas em termos de poderes e recursos, e também como instrumento metodológico de análise (GREEN, 2007; TORTAJADA, 2001).

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1. A institucionalização da gestão de recursos econômico-financeiros no CBHRV

Para o entendimento da aplicação de recursos econômicos na bacia hidrográfica referida é

necessária a consideração da criação não só do procedimento de cobrança pelo uso de recursos hídricos mas, primordialmente, da criação do próprio CBHRV, realizado em 1998, através do Decreto Estadual nº 39.692. Ele foi idealizado como um espaço tanto de consulta como de normatização de procedimentos, que são deliberados conjuntamente pelos atores sociais envolvidos na gestão, em uma proposição diferente da composição tripartite clássica (sociedade civil, estado e mercado). Isso porque, e tal como adverte SWYNGEDOUW (2005), o modelo de gestão triparte não pode ser considerado, ao menos de antemão, como tão democrático e participativo como se supõe (CASTRO, 2007). E isso se deve às inúmeras e possíveis restrições de acesso, entendimento, infraestrutura interna/externa e voz (não sendo estas as únicas possíveis) que cada segmento encontra para poder se fazer representar em uma instância colegiada diversificada.

No caso específico deste comitê, a organização interna foi estruturada, desde o início do comitê, em termos quadripartites, sendo o grande diferencial a separação do poder público em dois tipos de representação: estadual e municipal, o que poucas vezes é realizado no país. Normalmente há apenas a separação entre Estado-Sociedade Civil-Sector Privado. Tal escolha foi um posicionamento, pelo CBHRV, de que as dinâmicas existentes entre os poderes locais e o regional são diferentes. Esse fato pode ser analisado sob duas perspectivas: de um lado, há uma preocupação de que os segmentos componentes no comitê possam ser estabelecidos em um nível mínimo (e pretensão) de igualdade de representação. Por outro, é um reconhecimento de que há uma assimetria de origem interna ao setor público, que não conseguiria realizar de forma igualitária políticas públicas de micro e macro intervenção.

Mais ainda, isso demonstra que os níveis de capacidade de articulação política para o desenvolvimento de ações ambientais encontram restrições e potencialidades diferentes e tal fato é refletido nas Deliberações Normativas (DN) existentes. Por exemplo, quase 50% dos recursos econômico-financeiros previstos para o período entre

2015-2017 está alocado para ações de implantação de projetos para recuperação, conservação e revitalização da bacia ao nível local e somente em torno de 22% dos recursos para ações de planejamento ao nível regional do território referido.

Cabe ressaltar que os 56 membros do comitê, estabelecidos por legislação, (28 titulares e 28 suplentes, representantes dos 4 segmentos componentes) tentam decidir de forma compartilhada os tipos de investimentos e programas a serem inseridos na bacia para cada período estabelecido via DN. Certamente que este processo foi sendo modificado da estrutura original, no sentido da criação de Câmaras Técnicas (CT's), procedimentos burocráticos tais como as próprias DNs ou pareceres do Conselho de Administração e toda uma gama de suporte ao gerenciamento hídrico que se almejava estruturar. E mais uma vez cabe aqui ressaltar que o simples desenho institucional de representação quadripartite não pode ser garantia de que as assimetrias dos segmentos irão ser aumentadas, estabilizadas ou suprimidas e que processos de interação para governança sejam realizados (CUNHA e THEODORO, 2014).

Sendo governança considerada aqui como um processo para além de mecanismos tradicionais de gestão e institucionalização estatal (SWYNGEDOUW, 2005), na verdade até o contrário do intento de aumento da eficiência do modelo de comitê pode acontecer. Um exemplo seria que, com mais uma subdivisão, o processo de governança da bacia pode se tornar mais complexo e ter de assumir e lidar com mais riscos institucionais e sociais do que até então haveria (BECK *et al.*, 1997; BECK, 2009; KOOIMAN, 2008). Inclusive, normalmente as políticas públicas geram resultados diferentes daqueles inicialmente intencionados (BOUDON, 1979). O surgimento então de uma agência de bacia hidrográfica, diretamente vinculada às operações do comitê, foi uma questão legal e administrativa que demandou tempo para ser efetivada, sendo oficializada apenas em 15 de setembro de 2006 e o CBHRV começou suas atividades em 1998. Juridicamente, são entidades institucionais que detêm um caráter descentralizado e

finalidades não lucrativas. Elas só podem existir a partir da declaração de interesse por parte dos comitês de bacia e, logo após, analisadas e confirmadas pelos conselhos regionais e nacional de recursos hídricos. É, obviamente, uma medida legal também prevista na Lei Federal 9.433/97 para a efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) que visa inserir as agências, assim como os comitês, dentro do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), como medida de ação integrada de gestão. Já a prática tem demonstrado que as temporalidades de ação de CBHs e Agências nem sempre são os mesmos e é preciso processos de entendimentos contínuos para funcionar tal pretensa parceria (SEPÚLVEDA *et al.*, 2011; THEODORO e MARQUES, 2014).

No caso específico da agência do Rio das Velhas, a escolhida foi a "Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo" - AGBPV, que se caracteriza por ser uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, formada tanto por organizações da sociedade civil quanto por usuários de recurso hídricos (IGAM, 2014(a)). Possui um Conselho Fiscal, um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva, sendo que esta suporta tecnicamente as decisões da Assembleia Geral, órgão soberano da agência. Enfim, a AGBPV é uma entidade delegatária de duração indeterminada e que se vincula diretamente às determinações legais de âmbito estadual e federal, além das determinações do próprio comitê.

Nesse ponto cabe a reflexão de que a agência é um braço executivo do comitê vinculante, sendo por este determinado em suas ações, ao menos em termos teóricos e legais, e não o contrário (THEODORO e MARQUES, 2014; JOHNSSON e LOPES, 2003). Cabe à agência a implantação das políticas de recursos hídricos de seu comitê que é, diretamente, o organismo de bacia a ser considerado no sistema de gestão de recursos hídricos como um todo. Atualmente, a AGBPV está responsável pelo gerenciamento executivo dos comitês do Rio das Velhas e do Rio Pará, regionais, e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), que possui caráter nacional.

Paradar ordenamento ao funcionamento da agência citada, foram instituídos dois contratos de vigência entre a AGBPV e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), sendo o primeiro de três anos (assinado em 2010) e o segundo de quatro anos (assinado em 2012). Isto significa em termos práticos que a agência tem de prestar contas não só ao CBHRV como também à instituição de governo com a qual celebrou os acordos. E isso se dá através do detalhamento de suas ações durante o ano, o que inclui valores absolutos e percentuais de desembolso anual e acumulados. O que significa que cada valor aplicado deve ser explicado também em termos de percentual de investimento por área ou temática. Também são de sua responsabilidade a implementação do Plano Diretor de Recursos Hídricos (PDRH); a complementação e atualização dos cadastros dos usuários e a avaliação pelos membros e usuários do comitê sobre suas ações. Essa série de medidas de acompanhamento e gestão é necessária porque é a AGBPV quem faz a aplicação dos recursos econômico-financeiros na bacia do Rio das Velhas, a partir do advento da cobrança pelo uso múltiplo de recursos hídricos.

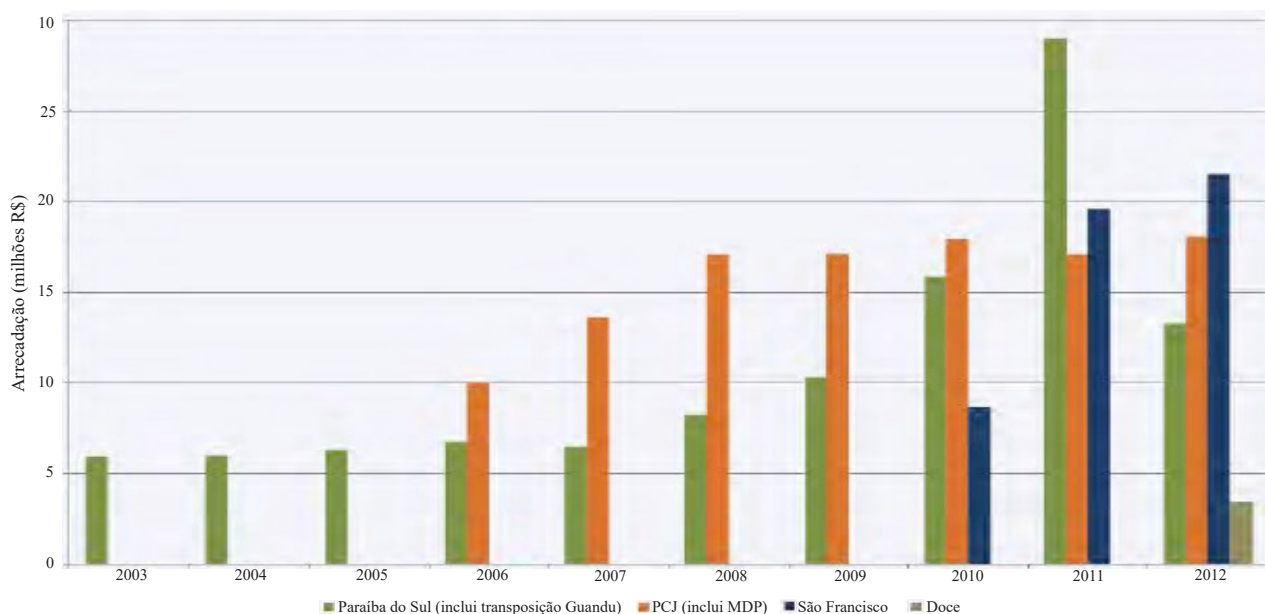
No entanto, um fato subjacente a essas ações é que tal exercício (acompanhamento/gerenciamento) se relaciona com uma perspectiva de processos de governança em que todos os segmentos seriam participativos, consultivos e/ou deliberativos, além de compreensivos criticamente dos instrumentos envolvidos (outorga, cobrança, enquadramento, sistema de informações, plano diretor). E, de acordo com as entrevistas e pesquisas de campo realizadas e analisadas, esse ainda não é o cenário de dinâmica do CBHRV, que ainda tem lacunas em suas ações participativas, descentralizadas e integradas, que são algumas das características principais demandadas para que a governança se realize. Principalmente também quando há um modelo de tomada de decisão por comitês e conselhos (MELLO e REZENDE, 2014; THEODORO e MATOS, 2015), como também pela existência de área metropolitana na questão (PORTO *et al.*, 2006; TORTAJADA e CASTELÁN, 2003; MMA, 2011), como é o caso do comitê estudado. A região

metropolitana de Belo Horizonte é a área de maior adensamento populacional e poluidor dentro da bacia hidrográfica do Rio das Velhas e também do próprio estado de Minas Gerais (CAMARGOS, 2005; CHB VELHAS, 2012).

Dentro dessa estrutura, cabe ressaltar, a ação estatal de definição de planos, programas e projetos é muito presente e tende, por vezes, a reproduzir procedimentos de comando e controle tradicionais (com destaque para projetos de infraestrutura e menos para capacitação interna, por exemplo) com pouca ação de análise institucional conjunta conjunta na direção de mudanças ou aprimoramentos de procedimentos (BECK *et al.*, 1997; BECK, 2009). Esses procedimentos, inclusive, restringem ações para além da concepção estatal, com possível menor autonomia dos atores sociais participantes (SWYNGEDOUW, 2005)

Apenas em 2009 o CBHRV instituiu a cobrança pelo uso da água, ainda que já constasse das legislações recorrentes, principalmente a Lei Federal nº 9.433 de 1997 e a Lei Estadual nº 13.999 (regulamentada apenas em 2005, pelo Decreto nº 44.046). Isso se deu justamente pela necessidade de se afinar o arcabouço jurídico ao sistema de gestão hídrica existente até então, inclusive com melhores definições do papel dos organismos de bacia participantes. Mas, deve-se salientar, existem atualmente 18 normativas legais relativas à cobrança pelo uso de recursos hídricos em Minas Gerais que devem ser consideradas para toda decisão relativa ao tema (IGAM, 2014(b)). Isto poderia ser considerado um indicativo da importância crescente do assunto na agenda pública, política e institucional da gestão hídrica, ao mesmo tempo em que indica a complexidade existente no tema.

O gerenciamento de recursos hídricos atualmente tem, cada vez mais, tentado basear decisões em termos socioambientais e técnicos conjugados, em uma perspectiva de governança, ou seja, se fazer interagir e gerar possibilidades de interação (KOOIMAN, 2008) entre diferentes atores sociais e institucionais (GREEN, 2007). O maior exemplo dessa tendência se encontra na atualização do Plano Diretor de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica do Rio das Velhas, finalizado em 2015 e onde



Fonte: ANA (2013)

**Figura 3.** Evolução da arrecadação com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União.

a questão da consolidação de processos de gestão compartilhada é salientada.

A governança aqui compreendida implica na relação entre os atores institucionais envolvidos e, partir desse contexto, se desenvolvem as consultas e deliberações em termos da criação/inclusão/consolidação de processos participativos, integrados e, essencialmente, mais democráticos. Nessa condição, a formalização de procedimentos administrativos relativos aos valores econômicos oriundos da cobrança pelo uso múltiplo dos corpos de água refletem também um crescimento regional e nacional da cobrança. Como na Figura 3 é demonstrada, há uma evolução na captação dos recursos hídricos ao nível da instância da União.

Também vale acrescentar que o CBHRV foi o primeiro organismo de bacia no Estado a assumir a cobrança pelo uso da água que, em termos de proposta, significaria a incorporação do preceito da água como bem natural dotado de valor econômico (Lei Federal 9.433/97). A cobrança visa, ao menos pretensamente, ao reconhecimento da água como um bem ecológico, social e econômico (MOURA e ARAÚJO, 2014), dando ao usuário uma indicação de seu real valor, além de estimular a racionalização de seu uso

(IGAM, 2014(f); IGAM, 2015; IGAM, 2016). A implementação da cobrança foi precedida por um processo longo de estudos e discussões com os diversos segmentos da bacia, que teve início durante a fase de elaboração do Plano Diretor de Recursos Hídricos da bacia, aprovado em dezembro de 2004. A Deliberação CBH Rio das Velhas nº 03, de 20 de março de 2009, estabelece critérios e normas e define mecanismos básicos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Ela não é um imposto e sim um preço público para controle e incentivo ao uso racional dos recursos hídricos, sendo que só pagam os usuários que possuem captação ou derivação de: extrações de águas subterrâneas; lançamentos de efluentes em corpos d'água; extrações de águas subterrâneas, considerados como significantes pelo órgão competente (IGAM, 2016). Sua metodologia de cálculo é feita por cada comitê respectivo da bacia hidrográfica em análise, e é revista anualmente, para cada usuário, com a aprovação também do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH). Após a definição dos valores, são emitidos os boletos de pagamento denominados de DAE (Documentos de Arrecadação Estadual), pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e, então, enviados aos usuários cadastrados.



Tal como é descrito em IGAM (2016), até o início do ano de 2016 existem 4 agências de bacias em atuação no estado de Minas Gerais. Elas atuam nas 6 atuais (2016) bacias hidrográficas mineiras (e seus afluentes) que já implementaram o instrumento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, totalizando mais de 235 milhões de reais em valores de 2016, como pode ser visto no Quadro 1 a seguir.

Como se pode identificar no mesmo, em termos comparativos, a capacidade de captação de recursos econômicos e financeiros para as diversas bacias é bastante diferente (não só porquê cada bacia tem perfil socioambiental distinto, como também institucional) tanto em termos absolutos quanto percentuais, o que pode ser um indicador das insuficiências da gestão em consolidar um sistema de arrecadação de fundos. Dada sua importância no cenário dos recursos hídricos em Minas Gerais, o CBHRV é o que lida com o maior montante de recursos, mas não é o que consegue em maior percentual a equiparação entre o que é cobrado e o que é captado efetivamente. Há, inclusive (Quadro 1), bacias que conseguem arrecadar até mais do que o previsto inicialmente devido, possivelmente, às suas configurações de usuários cadastrados, atuação da agência e do comitê. O que também indica uma necessidade

de adequação das formas de identificação dos possíveis pagadores, como também de análises mais individualizadas para se possibilitar entender tais diferenças.

Cabe salientar que, de acordo com a determinação legal federal (nº 9.433/97) e, principalmente, estadual (13.199/99), pertinente, 100% de todos os recursos que forem arrecadados pelo sistema de cobrança pelo uso múltiplo hídrico deverão ser obrigatoriamente investidos na bacia hidrográfica de origem e gerenciados por sua agência, via orientação do comitê. Mais ainda, a composição percentual de aplicação deverá ser de tal forma: 1) 92,5% em estudos, projetos, obras e programas, em concordância com o PDRH da bacia hidrográfica referida; 2) 7,5% no pagamento de despesas com o custeio da agência de bacia e/ou entidade equiparada - essa distribuição está amparada na Lei Estadual nº 20.311/2012 e no Decreto Estadual nº 45.230/2009. Essa distribuição é fiscalizada tanto pelo comitê, via sua Câmara Técnica de Planejamento, Projetos e Controle (CTPC), como também pela própria AGB Peixe Vivo, que faz os demonstrativos de tais possíveis aplicações.

Porém, de acordo com as entrevistas realizadas e, mais recentemente até com a confirmação pelo próprio órgão gestor (IGAM, 2016(b)), nem

**Quadro 1.** Total arrecadado até 2014 pela cobrança pelo uso de recursos hídricos nas bacias implantadas em Minas Gerais.

Bacia	Período	Cobrança Prevista	Arrecadado	Diferença Absoluta	Diferença Percentual
Velhas	2010 - 2014	48 869 744,28	41 058 031,35	7 811 712,93	15,98%
Araguari	2010 - 2014	26 237 568,60	25 219 715,50	1 017 853,10	3,88%
PJ	2010 - 2014	409 844,85	423 309,24	(+)13 464,69	(+)3,29% *
Piranga	2010 - 2014	7 526 405,95	7 465 011,71	61 394,24	0,82%
Piracicaba	2010 - 2014	19 983 549,53	19 389 512,31	594 037,22	2,97%
Santo Antônio	2010 - 2014	4 371 435,96	4 281 497,51	89 938,45	2,06%
Suaçui	2010 - 2014	1 611 685,34	1 550 761,32	60 924,02	3,78
Caratinga	2012 - 2014	1 743 919,03	1 740 145,44	3 773,59	0,22%
Manhuaçu	2012 - 2014	1 769 393,23	1 891 253,00	(+)121 859,77	(+)6,89%*
<b>Total</b>		112 523 556,76	103 019 237,38	9 504 319,38	8,45%

\*Percentuais arrecadados acima dos valores cobrados estipulados.

Fonte: IGAM, 2014(e)

sempre esses percentuais foram respeitados, o que seria devido tanto pela impossibilidade de pagamento de taxas relativas à taxas bancárias, como também falta de conformidade no uso dos recursos por desconhecimento ou interpretação errônea da legislação. Porém, em março de 2016 foi anunciada a aplicação tal como prevista em lei para reestruturação dos organismos de bacia existentes. É uma nova oportunidade para o desenvolvimento institucional da bacia, porém sua veracidade em termos de aplicação somente poderá ser avaliada ao final do atual plano de exercício fiscal da agência, a ser discutido adiante.

De acordo especificamente com as entrevistas realizadas com as lideranças dos órgãos de gestão ambiental, tal medida poderia ser considerada um avanço institucional, ao colocar foco na estruturação da bacia na qual os recursos são provisionados. Já de acordo com as lideranças sociais entrevistadas, esse movimento poderia, em tese, fortalecer os arranjos locais e facilitar o desenvolvimento regional, inclusive com a inclusão de novos usuários que, ao verificarem possibilidades de recursos econômico-financeiros para suas regiões, passariam a atuar mais. Na prática há um crescente investimento dos recursos cada vez mais via a implantação de processos hidroambientais (recuperação de áreas degradadas, contratação da realização de Planos Municipais de Saneamento (PMS) e capacitação dos membros do comitê).

No entanto, tal caminho ainda está a ser consolidado e demanda mais ações institucionais para ocorrer, como, por exemplo, identificar quais as lacunas entre valor cobrado

dos usuários cadastrados e o valor efetivamente arrecadado, sob o risco de não se justificar novos investimentos na bacia futuramente; vê-se tal situação no Quadro 2.

Os quase 8 milhões de reais de diferença entre os valores cobrados e os valores arrecadados (ou seja, 15,98% do valor montante total ilustram como há uma defasagem entre os dois, no sentido de que o que deveria ser realmente o procedimento de captação de recursos para aplicação na bacia não ocorre adequadamente, visto que desde o início da cobrança, os dois montantes nunca foram correspondentes, pelos motivos descritos anteriormente de falta de alinhamento institucional na aplicação da legislação. Entre os anos de 2010 a 2014, por exemplo, os percentuais variaram de 8,59% em seu início e depois foram se expandindo crescentemente de 13,23% (2011), 17,84% (2012) a 24,06% em seu ápice (2013), com retração para 13,03%. – o que gerou uma diferença percentual média de 15,98% nesse período. Em uma análise comparativa, essa flutuação de valores seria reflexo das relações institucionais presentes na bacia entre seus organismos de gestão, com o desalinhamento entre os proponentes dos contratos de gestão e dos conselheiros dos comitês participantes (IGAM, 2016(b)).

### 3.2. O Plano de Aplicação

De forma a se entender melhor como se dá o processo de definição de investimentos, além das atas de discussão, cabe recorrer ao principal elemento documental existente para o planejamento de ações na bacia, o “Plano Plurianual de Aplicação” (PPA). Ele é um instrumento de gestão na bacia, uma vez

**Quadro 2.** Demonstrativo de valores cobrados e arrecadados na bacia hidrográfica do Rio das Velhas entre 2010 e 2014 (R\$).

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Cobrança Prevista	7 913 942,01	9 094 596,88	8 803 252,83	12 276 536,64	10 781 415,92	<b>48 869 744,28</b>
Arrecadado	7 234 303,86	7 891 625,64	7 233 001,89	9 322 671,12	9 376 428,84	<b>41 058 031,35</b>
Diferença Absoluta	679 638,15	1 202 971,24	1 570 250,94	2 953 865,52	1 404.987,08	<b>7 811 712,93</b>
Diferença Percentual	8,59%	13,23%	17,84%	24,06%	13,03%	<b>15,98%</b>

Fonte: Adaptado de IGAM, 2014(e).

que é previsto constitucionalmente e também através de Deliberação Normativa (DN), sendo a mais atual a de nº 10/2014, que se refere ao exercício dos anos de 2015 a 2017 e que visa primordialmente a dar maior celeridade aos recursos captados pela cobrança via desembolso.

Concomitantemente, ele permite um acompanhamento coletivo sobre quais as áreas prioritárias de ação e dá diretrizes econômicas (bens e serviços a serem oferecidos, informação monetária) e financeiras (gestão dos ativos e dos investimentos), que favorecem avaliações sociais e institucionais. Essas referidas avaliações são demandatórias à AGBPV que deve cumprir diversos índices de metas: 1) Disponibilização de informações; 2) Planejamento e gestão; 3) Cobrança pelo uso dos recursos hídricos; 4) Operacionalização da cobrança; 5) Reconhecimento Social. Essas metas são avaliadas posteriormente por seus conselhos fiscal e de administração, além dos comitês aos quais a agência está vinculada.

No caso do CBHRV e sua respectiva gestão, verifica-se um aumento gradativo da diversificação da provisão de recursos) devido justamente às deliberações do comitê, que reconhecem cada vez mais as complexidades da gestão), que contam com mais tópicos do que sua primeira versão. Enquanto em 2010-2011, o então denominado "Plano de Aplicação" (PA), de caráter anual, descrevia apenas o valor total de repasse dos investimentos do Contrato de Gestão com o IGAM, já em 2012 há uma categorização muito maior. Nela constam tanto o saldo financeiro existente como também a projeção de receita financeira; o valor de repasse da cobrança e do valor previsto de captação relativa à cobrança para o ano conseqüente à sua implantação.

Já no PPA, para os anos de 2013 e 2014, assim como para 2015-2017, as atividades foram estabelecidas a partir de três grandes grupos de ação: 1) Programas e Ações de Gestão; 2) Programas e Ações de Planejamento; 3) Programas e Ações Estruturais de Revitalização. Cada um desses grupos teve então subdivisões para facilitar sua implementação (componente; sub-componente; ação programada; atividade). Esse posicionamento metodológico também

poderia ser lido como uma tentativa de se tentar qualificar melhor os investimentos a serem realizados, uma vez que são mais específicos do que os Planos de Aplicação anteriores, principalmente o primeiro, de 2010. Na prática, esse modo de planificação tem demonstrado gradativamente uma melhor compreensão de como são realizadas as aplicação por parte das populações das sub-bacias, assim como dos membros do comitê.

Verifica-se também que, nos dois primeiros anos de sua realização, o Plano de Aplicação foi de caráter anual em sua aplicação, com planejamento de acordo com cada idem ou subitem, mas sempre a findar em dezembro de cada ano de exercício. Posteriormente foi modificado com a Deliberação Normativa do CBHRV, nº 12, de dezembro de 2011, tendo como base a Deliberação Normativa do comitê, que aprova o Contrato de Gestão com o IGAM. Esse modelo de gestão via PPA tem sido cada vez mais utilizado e conta com inserção, inclusive, no Ministério do Meio Ambiente. Um possível problema que surge é os vários órgãos vinculados com a gestão ambiental (secretarias municipais e estaduais, prefeituras etc) que utilizam tal modelo de PPA possuem cronologias, agendas e necessidades diferentes em termos temporais, de recursos humanos e materiais. Além também de, eventualmente, corroborarem as mesmas ações, o que pode diminuir a eficiência da gestão pública.

A partir das entrevistas com as lideranças relacionadas direta ou indiretamente com o processo de gestão de recursos hídricos do Rio das Velhas e de sua bacia, assim como a população em geral, ficou evidenciado que de forma geral há uma visão técnica e burocrática sobre a aplicação dos recursos econômico-financeiros, mas que tal não é errado pois devem seguir as linhas de procedimentos ditados pela Lei Federal nº 8.666/93. Ou seja, o PPA é um instrumento de planejamento a partir das prioridades do CBHRV, e que deve seguir os trâmites legais para a implantação das suas ações, a depender do produto/serviço a ser entregue.

Como exemplos, cabe citar que para a realização de um plano municipal de saneamento básico, o prazo é de 10-12 meses; para os atuais

trabalhos de atualização do PDRH do comitê, o prazo é de dezoito meses; para execução de projetos ambientais/saneamento a definição depende do escopo/tempo/custo e para diagnósticos, estudos e projetos o prazo estabelecido fica entre 4-8 meses. Ou seja, cada categoria de recurso tem um tempo próprio para sua implementação, o que muitas vezes não é facilmente entendido pelos membros do CBHRV, de acordo com as entrevistas realizadas. Exemplos poderiam ser sobre a implantação dos projetos hidroambientais para recuperação de nascentes, como também os processos de seleção para realização de Planos Municipais de Saneamento. Todos esses processos, que são originários das demandas dos membros do comitê, são avaliados, primeiramente, pela Câmara Técnica de Planejamento, Projetos e Controle (CTPC) e, posteriormente, pela AGB Peixe Vivo, que emite um parecer a ser apreciado nas plenárias gerais que ocorrem no decorrer do ano no CBHRV. Somente após sua aprovação em plenária, após explicações e discussões que se fizerem necessárias por demanda dos membros, CTPC ou agência, é se faz o encaminhamento para implantação da proposta referida. Cada proposta implementada será depois verificada também junto ao IGAM (IGAM (2014(d)). Internamente, o procedimento de encaminhamento de demandas de projetos ao comitê segue a Figura 4. Por outro lado, esses procedimentos não foram identificados como plenamente compreendidos tanto na pesquisa de campo como também nas entrevistas que, por vezes, citaram todo esse processo como muito

cartorial e burocrático. Haveria, aparentemente, um descompasso temporal entre as demandas dos vários setores, principalmente da sociedade civil, e a capacidade de resposta da agência de bacia. Ao mesmo tempo, a AGBPV tem sido bem avaliada nos relatórios publicados pelo IGAM, inclusive pelos membros do CBHRV. Esses relatórios foram realizados a partir de questionários aplicados em reuniões plenárias e constam das atividades demandatórias à agência para a aferição de seu desempenho anual junto aos membros do comitê – e que foram confirmadas tanto nas entrevistas com lideranças, como também na pesquisa de campo, onde o primeiro autor deste artigo pôde ver a aplicação do referido questionário. Ao mesmo tempo, há demandas pelos membros do comitê por um maior esclarecimento sobre como os recursos da cobrança são utilizados. O contraste da situação poderia ser considerado pelo fato de a agência não ter conseguido ainda manter um padrão de gastos igual ao seu montante anual (como demonstrado anteriormente), porém tem mantido um desempenho acima do estabelecido nos seus índices do Contrato de Gestão junto ao IGAM (IGAM, 2013-c). De acordo com entrevista realizada junto à Diretoria Técnica da AGBPV, a questão de muitas vezes os desembolsos não serem efetuados ou os processos durarem mais do que o previsto ou atrasarem é reflexo, principalmente a partir de 2012, em termos de adequações aos percentuais para custeio (7,5%) e investimentos na bacia (92,5%), demandadas pelo IGAM. A questão do custeio operacional, por exemplo,

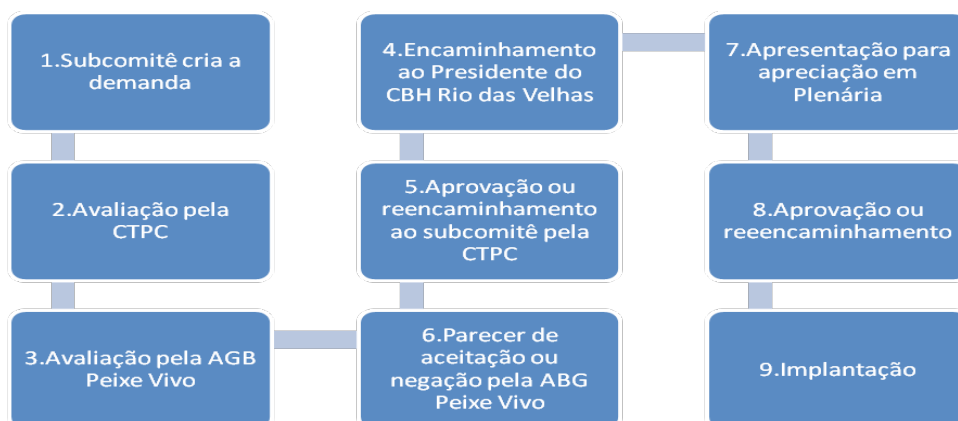


Figura 4. Procedimento para encaminhamento de demandas de projetos no CBHRV.

colocou a agência em conflito com o CBHRV pela contenção de gastos que foram efetuados. De acordo com a Diretoria Técnica da AGBPV, outro fator que contribuiu para algumas decisões se deu pelos atrasos do repasse de verbas do IGAM à agência, uma vez que esta não pode receber os recursos diretamente do erário federal, mas sim via órgão gestor da área, tanto por ser pessoa jurídica de direito privado como por ser o órgão executivo dos comitês que, por legislação federal e estadual, não possuem personalidade jurídica própria. Houve, inclusive, corte de pessoal (em torno de 15 profissionais), em destaque para o grupo responsável pela mobilização social na bacia e isso gerou uma série de conflitos por conta das interpretações diferentes entre os órgãos gestores e o comitê e que foram resolvidos apenas após vários meses de conversações entre os órgãos e os organismos de bacia. Tal descompasso pode ser acompanhado a partir do Quadro 3.

Um fato também a ser considerado é que os investimentos econômico-financeiros a serem feitos na bacia hidrográfica do Rio das Velhas devem ser considerados somente a partir de “estimativas” de arrecadação pela cobrança por uso dos recursos hídricos e não por um orçamento fixo, ano a ano, mesmo que o ano anterior sirva como parâmetro para discussão. Ou seja, o atual PPA tem desembolsos prováveis de atuação de acordo com cada ano de exercício, que leva em consideração o “resultado da valorização das atividades a serem executadas” (CBHRV, 2012).

Tal situação evidencia que se a gestão estiver baseada simplesmente em termos de sua capacidade projetada de recursos via cobrança

poderá haver uma série de descompassos entre o que foi planejado e o que foi realmente captado junto aos usuários de água para fins de implantação de políticas públicas diversas. Na mesma direção, e tal como foi levantado nas entrevistas e no campo, há um disparate entre a quantidade de recursos que seriam necessários para o efetivo desenvolvimento da bacia hidrográfica do Rio das Velhas (na ordem de centena de milhões de reais por ano) e aquela que é verdadeiramente alocada para tal (da ordem de dezenas de milhões de reais por ano).

Objetivamente, a relação seria entre a demanda estipulada, em torno de mais de 800 milhões de reais por parte do Projeto Manuelzão (um dos principais atores sociais relacionado com a gestão do comitê, que alcançariam mais de um bilhão de reais em valores de 2014) para a recuperação da bacia hidrográfica em questão, e os valores estimados de arrecadação anual, de R\$ 9.423.109,63 em 2013, por exemplo. Mais ainda, ao se considerar o PDRH em si, em sua atualização de 2004, os investimentos estimados para a recuperação ambiental da bacia perfazem recursos em torno de R\$ 5 bilhões de reais, em valores de 2012 (IGAM, 2014(a)).

Porém, é válido ressaltar que existem fontes de recursos públicos para além das previstas pela cobrança do uso de recursos hídricos que se destinam a ações de melhorias para bacias hidrográficas e seus municípios constituintes, seja no orçamento da União, Estados, municípios ou autarquias. Existem também investimentos setoriais (ou seja, recursos de áreas indiretas e correlacionadas) que, junto às outras possíveis fontes citadas, devem ser

**Quadro 3.** Totais de arrecadação e repasses no CBHRV.

Exercício	Cobrado	Arrecadado	Repassado* (até outubro de cada ano)
2010	7 913 942,01	7 234 303,86	7 071 446,58
2011	9 094 596,88	7 891 625,64	7 942 209,92
2012	8 803 252,83	7 233 001,89	6 745 685,41
2013	12 276 536,64	9 322 671,12	8 489 748,54
2014	10 781 415,92	9 376 428,84	7 284 696,13
<b>Total</b>	<b>48 869 744,28</b>	<b>41 058 031,35</b>	<b>30 249 090,45</b>

Fonte: IGAM, 2014 (f).

mais bem analisadas (MMA, 2011) com fins de planejamentos vindouros. O que falta, porém, e de acordo com a análise de conteúdo realizada nas entrevistas com as lideranças do meio, é uma maior interação institucional (KOOIMAN, 2008) e um maior conhecimento dos trâmites funcionais (IGAM, 2015) para que essa captação ocorra, inclusive pelos técnicos participantes das instituições responsáveis pelas políticas públicas de recursos hídricos, como também os próprios membros do CBHRVO fato é que existiria aí uma lacuna importante a ser considerada para futuras políticas públicas de intervenção na bacia e que se coloca na impossibilidade de se contar categoricamente com todos os recursos projetados, seja pela inadimplência, atrasos ou desligamentos dos usuários de água vinculados ao sistema de cobrança.

Da mesma forma, há possibilidades também de que as pretensas captações de recursos adicionais (fundos nacionais ou internacionais de investimentos, por exemplo) para serem aplicados na bacia do Rio das Velhas não aconteça, sejam pelas insuficiências técnicas e estruturais de alguns municípios (ABERS, 2010), sejam pelos trâmites institucionais e burocráticos inerentes à possíveis captações, assim como por mudanças dos cenários políticos e institucionais macros.

Um exemplo claro dessa situação de desestrutura por parte dos municípios brasileiros e mineiros é que, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), das 5.570 cidades do país, 5.368 (96,4%) encerraram o ano de 2014 com irregularidades no Cadastro Único de Convênios (CAUC), que é um sistema de informações sobre transferências voluntárias de recursos da União. Isso impede, ao menos parcialmente e na medida em que são feitos ajustes às irregularidades verificadas, a captação de recursos de ordem federal por parte dos municípios afetados. No caso de Minas Gerais, o percentual foi de 97,5% dos municípios (ou seja, 832 de 853) em condição não favorável a participar de repasses de recursos nacionais (tais como os da Agência Nacional de Águas, Ministério do Meio Ambiente etc) (CNM, 2014). Isto então demanda um cenário de articulação de boa

governança para se minimizar o problema de falta de estrutura institucional para captação de recursos do erário público, uma vez que às determinações legais a administrativas devem ser acopladas articulações políticas e institucionais. Certamente que tais processos não são lineares e contingências nas gestão podem ocorrer.

Dentro dessa realidade díspar entre a quantidade de recursos necessários para sanar as demandas existentes na bacia hidrográfica do Rio das Velhas e a estrutura, atual tanto do CBHRV quanto da AGBPV, e a partir das 23 entrevistas realizadas e das participações em campo do primeiro autor deste trabalho, o direcionamento atual é de se enfatizarem projetos de saneamento básico, planos diretores, projetos hidroambientais etc. Essa forma seria uma possibilidade de se capacitar os 51 municípios da bacia a melhorarem suas propostas e tentarem conseguircaptar os outros recursos existentes citados. Certamente que esse não é um processo nem linear e nem garantido, uma vez que existem vários processos de negociação e qualificação local, informacional e organizacional envolvidos. Aparentemente, há a possibilidade também do incremento da participação de novos usuários a este processo de captação de recursos, porém tal fato demandaria em si mesmo ao menos três medidas:

- 1) Maior conhecimento dos procedimentos de captação e investimentos econômico-financeiros por parte dos possíveis novos participantes do sistema; o que poderia ser feito com uma larga aproximação entre o CBHRV e AGBPV e do sistema de gestão como um todo, pois tal se trata aqui de um problema de qualificação local;
- 2) Consolidação de um sistema de gerenciamento de informações de usuários, cada vez mais detalhado e orientado para a identificação dos usuários passíveis de cobrança por uso de recursos hídricos, pois se trata aqui de um problema também de qualificação local mas também informacional;
- 3) Desenvolvimento de procedimentos de parcerias institucionais, projetos nacionais/internacionais ou afins para captação de

recursos de investimentos conjuntos e/ou acoplados à cobrança por uso de recursos hídricos, pois se trata aqui de um problema de qualificação organizacional.

Essas ações estariam dentro de um contexto de busca por um planejamento além do clássico, mais voltado para processos de negociação do que a processos de execução de metas. Tal condição é indicada até pelo próprio Ministério de Meio Ambiente, que a sugere em termos de suas prioridades para aplicar o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), previsto na Lei Federal nº 9.433/97 para o período entre 2012-2015 (MMA, 2011). Porém, o próprio órgão reconhece que existem inúmeras dificuldades para que isso se realize sem possíveis conflitos, dada a complexidade do tema. E para tal acontecer é importante também que os dados apresentados à população para o efetivo exercício do controle sejam mais bem trabalhados em termos de suas redações, descrições e facilidades de acesso, uma vez que estão pulverizados em várias fontes de dados e informações.

## CONCLUSÕES

Com o cruzamento das pesquisas realizadas em termos documentais, de campo e nas entrevistas realizadas, o trabalho identificou que os recursos econômico-financeiros relacionados ao CBHRV são cada vez mais direcionados a partir das categorias existentes no PPA e seus três grandes grupos de atuação. Por outro lado, de acordo com as pesquisas de campo, entrevistas e análise documental, os recursos seriam muito inferiores à capacidade de investimentos na dimensão do necessário. As documentações analisadas revelaram que todas diretrizes e estrutura institucional existentes carecem ainda de um desenvolvimento em termos interacionais e de capacidade de aplicação dos recursos. Há um descompasso temporal e funcional entre o comitê, o órgão gestor e o órgão executor da política de recursos hídricos na bacia, mas ao mesmo tempo esse processo tem sido construído e reconstruído nos últimos anos, com maior profissionalização das decisões. De forma geral, há um reconhecimento de que o trabalho realizado pela AGBPV no

desenvolvimento de uma transparência institucional em relação à gestão hídrica tem sido realizado, porém ainda é considerado distante do que as lideranças indicam como necessária. Pois não basta apenas a apresentação de relatórios, balancetes e afins para o desenvolvimento da governança enquanto capacidade de resposta, apesar de isso ser um começo. Ao contrário, os embates identificados entre a capacidade de pagamento da agência, seus repasses programados e as demandas do comitê requerem um trabalho de longo prazo e de aproximação constante entre os organismos de bacia relacionados. É um processo multi-institucional para o gerenciamento da bacia, pois envolvem um rol de organizações responsáveis por organizar os investimentos econômicos, sob supervisão da AGBPV.

Como tem sido pesquisado pelos autores sobre as dimensões institucional/integradora/legal do comitê, há assimetrias institucionais e sociais nas relações que envolvem os aspectos de gestão na bacia hidrográfica do Rio das Velhas, que se traduzem nos investimentos econômico-financeiros em projetos de infraestrutura, de obras públicas e não de políticas públicas continuadas. E tal se vê muito mais priorizado do que ações de maior mobilização e interação social e institucional que podem, no longo prazo, fortalecer o modelo de gerenciamento proposto pelo comitê como mais participativo, democrático e compartilhado. Ou seja, o sistema de gestão deve ser construído menos em suas análises e decisões tecnicistas, com forte presença do aparato burocrático, e mais inclusivo dos diversos segmentos participantes do mesmo, com destaque para a sociedade civil organizada ou em vias de organização.

Se tal direcionamento irá ocorrer futuramente é difícil de se afirmar, uma vez que os montantes de investimentos necessários para a recuperação da bacia são muito maiores do que sua capacidade atual de captar recursos para tanto. É uma questão que vale a pena ser acompanhada, visto que a forma como investimentos econômico-financeiros são feitos revelam as prioridades de atuação institucional a cada momento.

## BIBLIOGRAFIA

ABERS, R. N. *Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *Atlas das Regiões Metropolitanas: abastecimento de água*. Resumo Executivo. Brasília: ANA, 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2013*. Brasília: ANA, 2013.

BECK, U., GIDDENS, A, LASH, S. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora Unesp, 1997.

BECK, U. Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision. *Constellations*, Volume 16, nº 1, 2009.

BOUDON, R. *Efeitos perversos e ordem social*. Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1979.

CAMARGOS, L. M. M. *Plano diretor de recursos hídricos da bacia hidrográfica do Rio das Velhas: resumo executivo dezembro 2004*. Instituto Mineiro de Gestão das Águas, 2005.

CAMPOS, C. J. G. *Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde*. Revista Brasileira de Enfermagem, v. 57, nº 5. 2004.

CAMPOS, M. V. C. V., RIBEIRO, M. M. R., VIEIRA, Z. M. C. L. A gestão de recursos hídricos subsidiada pelo uso de indicadores de sustentabilidade. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. Volume 19, n. 2, abr/jun 2014.

CASTRO, J. E.. *Water governance in the twentieth-first century*. Ambiente & Sociedade. Vol X. No 2. Jul-Dez. 2007.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS (CBH VELHAS). *Plano Plurianual de Aplicação (PPA) 2013-2014*. Dezembro, 2012.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS (CBH VELHAS). Localização da bacia hidrográfica do Rio das Velhas em relação à

bacia hidrográfica do Rio São Francisco, Minas e Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.cbhvelhas.org.br/index.php/more-about-joomla/a-bacia>. Acesso em: 01/10/2013.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS (CBH VELHAS). Deliberação Normativa 010 – Plano Plurianual de Aplicação 2015-2017. (2014). Disponível em: [http://cbhvelhas.org.br/images/CBHVELHAS/deliberacoes/DN\\_010\\_2014\\_Aprova%20PPA%20\\_2015\\_2017\\_CBH\\_Rio\\_das\\_Velhas.pdf](http://cbhvelhas.org.br/images/CBHVELHAS/deliberacoes/DN_010_2014_Aprova%20PPA%20_2015_2017_CBH_Rio_das_Velhas.pdf). Acesso em: 22/04/2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNCÍPIOS (CNM). (2014) Disponível em: <http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/mais-de-96-dos-munic%C3%ADpios-devem-encerrar-o-ano-com-pend%C3%Aancias-no-cauc-aponta-a-cnm>. Acesso em: 09 fev. 2015.

CUNHA, E. S. M., THEODORO, Hildelano Delanusse (Orgs). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2014.

GREEN, C. *Mapping the field: the landscapes of governance*. Flood Hazard Research Center. Middlesex University. London, 2007.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). Relatório de execução – Indicador 2: Planejamento e Gestão. Disponível em: <http://www.agbpeixevivo.org.br/images/AAGB/relatorios/cg03igam/2012/RELATORIO%20DE%20MAPEAMENTO%20E%20ACOMPANHAMENTO012.pdf>. Acesso em 10 dez. 2014(a). Normativos legais sobre a cobrança pelo uso da água. Disponível em: <http://www.igam.mg.gov.br/gestao-das-aguas/cobranca-pelo-uso-de-recursos-hidricos/1456-normativos-legais-sobre-a-cobranca-pelo-uso-da-agua>. Acesso em: 19 dez. 2014(b).

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). Relatório de Gestão 2013. Disponível em: [http://www.agbpeixevivo.org.br/images/2014/cg02igam/relatorios/relatorio\\_de\\_gestao\\_cg02igam\\_exercicio2013.pdf](http://www.agbpeixevivo.org.br/images/2014/cg02igam/relatorios/relatorio_de_gestao_cg02igam_exercicio2013.pdf). Acesso em: 11 dez. 2014(c).



- INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). Relatório anual de acompanhamento das ações executadas, com recursos da cobrança pelo uso de recursos hídricos. Disponível em: <http://www.agbpeixevivo.org.br/images/2014/cg02igam/relatorios/APENDICE%20II%20%20RELATORIO%20ANUAL%20ACOMPANHAMENTO%20DAS%20ACOES.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2014(d).
- INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). Cobrança pelo uso de recursos hídricos. Disponível em: <http://www.igam.mg.gov.br/gestao-das-aguas/cobranca-pelo-uso-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 29 dez. 2014 (e).
- INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). 2º Relatório de gestão e situação dos recursos hídricos em Minas Gerais. Belo Horizonte. 2014(f).
- INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). Cobrança pelo uso de recursos hídricos: Rio das Velhas. Disponível em: <http://portalinfohidro.igam.mg.gov.br/gestao-das-aguas/cobranca>. Acesso em: 04 jan. 2015.
- JOHNSSON, R. M. F., LOPES, P. D. (Orgs). *Projeto Marca D'água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil* Caderno 1: retratos 3 x 4 das bacias pesquisadas. 2003.
- KOOIMAN, J. Interactive governance and governability: an introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*. Vol. 7, nº 1, 2008.
- MELLO, M. C. C., REZENDE, S. C. O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: desafios e possibilidades. *Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental*. Rio de Janeiro/RJ: ABES, Vol. 19, nº 4, out-dez, 2014.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *Plano Nacional de Recursos Hídricos – Prioridades 2012-2015*. Brasília, 2011.
- MOREIRA, M. C., SILVA, D. D., LARA, M. S., PRUSKI, F. F. Índices de conflito pelo uso da água da bacia do Ribeirão entre Ribeiros. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. Volume 19, n. 1, jan/mar 2014.
- MOURA, M. Â. B da; ARAÚJO, R. C. P. Custo total da água como um bem social e econômico: o caso do sistema de abastecimento do conselho da praia, ilha de Santiago-CV. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. Volume 19, n. 4, out/dez 2014.
- PORTO, Mônica. F. A., SILVA, R. T., BRAGA, B.P.F. Water management in Metropolitan São Paulo. *Water Resources Developmet*. Vol. 22; Nº 2, 337-352. June, 2006.
- SEPÚLVEDA, R., LEMOS, R., SPOSITO, P., THEODORO, H. D. T. *Planejamento e gestão participativos: a metodologia para início da aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água na bacia hidrográfica do Rio das Velhas*. XIV Congresso Mundial da Água. 2011.
- SWYNGEDOUW, E. Governance Innovation and the Citizen: The Janus face of governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, Vol. 2, nº 11, 2005.
- TORTAJADA, C. Institutions for integrated river basin management in Latin America. *Water Resources Development*, Vol. 17, nº 3, 289-301, 2001.
- TORTAJADA, C., CASTELÁN, E. Water Management for a megacity: Mexico City Metropolitan Area. *A Journal of the Human Environment*. Vol 32. No 2. 2003.
- THEODORO, H. D., MARQUES, D.. Análise de modelos institucionais de recursos hídricos, com foco em Minas Gerais, Brasil. *Revista Sustentabilidade em Debate*. V.5, n. 1, p. 117-135, jan/abr. Brasília: UnB, 2014.
- THEODORO, H. D., MATOS F. *Governança e recursos hídricos: experiências nacionais e internacionais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015.