



ALVARO ROCHA OLHER AREAL

**PRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA DAS ÁGUAS MINERAIS:
UMA ANÁLISE DOS EFEITOS ORÇAMENTÁRIOS DA
CONCESSÃO DO PARQUE DAS ÁGUAS EM CAXAMBU-MG**

**LAVRAS – MG
2019**

Alvaro Rocha Olher Areal

**PRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA DAS ÁGUAS MINERAIS: UMA ANÁLISE DOS
EFEITOS ORÇAMENTÁRIOS DA CONCESSÃO DO PARQUE DAS ÁGUAS EM
CAXAMBU-MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte dos requisitos necessário à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Professor Dr. Janderson Martins Vaz
Orientador

**LAVRAS – MG
2019**

Agradecimentos

Durante a graduação foi possível experimentar diversas experiências diferentes que me tornaram uma pessoa infinitamente melhor agora do que ao ingressar na universidade. Os anos na universidade não corresponderam apenas aos aprendizados técnicos, tornaram minha visão de mundo diferente e me desafiaram a melhorar o modo como me comportava perante situações que me obrigavam a sair do confortável. Foram compartilhados com várias pessoas que passaram pela minha vida nesse ciclo, momentos de alegria, adversidades, dúvidas e aprendizado que contribuíram de formas diferentes no meu crescimento nestes últimos anos. Para essas pessoas agradeço por participarem de alguma forma no meu progresso pessoal, acadêmico e profissional.

Agradeço agora pela oportunidade de passar por essa experiência, o destino me trouxe aqui e serei permanentemente grato a Universidade Federal de Lavras (UFLA) e aos professores que foram responsáveis pela minha formação, onde cada um de sua forma trouxe algo a acrescentar e foram sempre disponíveis e atenciosos, dentro e fora de sala de aula.

Agradeço especialmente os professores Janderson Martins Vaz e Valderí de Castro Alcântara que mesmo com suas atividades e vidas pessoais me ajudaram sempre de boa vontade a concretizar este trabalho, orientando, incentivando e dando todo suporte necessário.

Por fim, agradeço infinitamente a minha mãe, minha irmã, meu pai, minha família e meus amigos, as pessoas responsáveis por ser o que sou e me proporcionarem a melhor condição de conquistar tudo o que consegui nesses últimos anos. A minha trajetória até aqui seria infinitamente mais difícil e com menos sorrisos e histórias a contar sem estes. Meu mais sincero obrigado.

RESUMO

O presente teve como objetivo verificar possíveis efeitos no orçamento da Prefeitura Municipal de Caxambu – MG causados pela não renovação da concessão do Parque das Águas para a administração local em Outubro de 2017. Tentou-se considerar a complexa relação do desenvolvimento do município e sua ligação com o Parque e as águas minerais, justificando ou não a permanência dessa concessão por meio de um comparativo dos gastos orçamentários da prefeitura municipal dos anos de 2017 e 2018, assim como as potenciais implicações para a administração municipal observando as alterações dos instrumentos de planejamento realizados no ano de 2017 e as práticas de gestão posteriores para corrigir o planejamento que já contava com o Parque das Águas. Para chegar à comparação foi realizado para cada ano, um percentual do empenho acumulado para os períodos, dividindo o todo para cada unidade que compõe os gastos orçamentários do município e chegou-se aos resultados do percentual empenhado para a unidade que era responsável pela gestão do Parque das Águas, a sua relação para com as demais unidades no ano de 2017 e o impacto das transferências orçamentárias no ano de 2018 que já não contavam com a unidade decorrente da transferência da administração do Parque.

Palavras-chave: Orçamento. Planejamento Municipal. Despesas orçamentárias. Águas Minerais.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
1.1 Objetivo geral	8
1.1.1 Objetivos específicos	8
2. REVISÃO DE LITERATURA	9
2.1 Contabilidade Pública	9
2.2 Orçamento Público	11
2.3 Despesas Públicas	14
2.4 Águas minerais	15
2.5 Conflitos envolvendo as águas minerais	19
2.6 Municipalização das águas	22
3. CAMINHOS METODOLÓGICOS	27
3.1 Tipo e natureza da pesquisa	27
3.2 Coleta e análise de dados	27
4. ANÁLISE E DISCUSSÕES	30
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

1. INTRODUÇÃO

A crescente preocupação com o orçamento municipal traz como principal abordagem a dificuldade em se manter o equilíbrio entre as responsabilidades de uma gestão pública que traga consigo o cumprimento de serviços públicos de interesse local e os recursos disponíveis, tendo a administração local à responsabilidade de gerir da melhor forma possível esses recursos.

Quando analisado no contexto de Minas Gerais, mais especificamente do Circuito das Águas de Minas Gerais onde se localiza o município de Caxambu. A questão da água mineral assim como o Parque das Águas, andou sempre lado a lado com o desenvolvimento do município e o turismo que o mesmo trazia e traz até hoje, assim como à ligação da população local com o parque e as águas minerais, sendo usada pela população para práticas medicinais, como costume de se beber a água mineral, como fonte de renda para a população e obtenção de recursos para o município. De acordo com dados disponibilizados pelo IBGE (2018) o setor de serviços é apontado como o principal setor na econômica de Caxambu. Ressaltada a importância das águas minerais para o município, o Parque das Águas por ser um atrativo turístico contribui ainda mais para o desenvolvimento dessa área econômica direta ou indiretamente, proporcionando empregos em diversas áreas como o setor hoteleiro. Para a administração municipal, além do ganho indireto pela movimentação de recursos e desenvolvimento local, arrecada com a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), uma compensação financeira pela exploração de recursos minerais onde se é repassada 65% do total para o município, totalizando no ano de 2017 o montante de R\$ 610.626,92 (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL, 2017).

As águas minerais e o parque possuem extrema ligação com a população local, o tratamento quanto o consumo, administração e principalmente a sua comercialização possui uma dificuldade a mais no momento de análise do seu impacto para o município, a questão da exploração da água mineral se torna problemática devido ao tratamento que a mesma possui quanto à legislação brasileira e as práticas de exploração das mesmas, impactando diretamente na sua gestão. Isso pode ser visto em diversos municípios do Circuito das Águas de Minas Gerais como São Lourenço, Cambuquira, Lambari e Caxambu.

A diferenciação quanto ao tratamento da água mineral das demais águas remete ao Código de Águas Minerais que define a água mineral como um recurso mineral e não hídrico,

segundo o Decreto-Lei Nº 7.841, de 08 de agosto de 1945 (BRASIL, 1945). No Art. 1º as águas minerais são definidas como “[...] aquelas provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas que possuam composição química ou propriedades físicas ou físico-químicas distintas das águas comuns, com características que lhes confirmam uma ação medicamentosa” (BRASIL, 1945). Atualmente, as águas minerais se encontram sob a égide da Agência Nacional de Mineração e não da Agência Nacional das Águas.

No Brasil, a produção interna desse recurso de maneira engarrafada, de acordo com dados disponibilizados pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (*DNPM*) teve uma crescente ao longo dos anos, à produção interna em 2003 foi por volta de 4.132 bilhões de litros, já em 2011 a produção saltou para 6.2 bilhões de litros e em 2013 manteve-se crescente com 7,17 bilhões de litros produzidos, evidenciando a necessidade de se observar as diferentes maneiras para gerir a exploração desse recurso principalmente quando observada as questões da administração local e o impacto em seu orçamento. O Parque das Águas de Caxambu possui por volta de 210.000m² de área favorecida por uma bela paisagem com seu lago, bosque e jardins, além de suas 12 fontes de águas minerais que possuem diferentes composições químicas, sendo elas a Fonte Beleza, D. Isabel/Conde D'Eu, D. Leopoldina, Dom Pedro, Duque de Saxe, Enestina Guedes, Mayrink 1, Mayrink 2, Mayrink 3, Venâncio, Viotti e o Gêiser Floriano de Lemos, ainda possui como atração o Balneário que detém mais de cem anos de existência e funcionamento, passando por uma revitalização e reinauguração recentemente, no ano de 2010.

Além das fontes e do Balneário o Parque conta também com várias outras atrações para os visitantes como a piscina de hidroterapia, duchas controladas, saunas, quadras para prática de vôlei, bocha e tênis, o teleférico que oferece ao visitante a possibilidade de subir ao topo do Morro Caxambu, algumas lojas de artesanatos, lembranças e um bar fornecendo bebidas e comidas em frente ao lago que possui pedalinhos disponibilizados para um passeio. Em frente ao Parque ainda existem algumas lojas de artesanato, barracas e as charretes para passeios.

Nesse contexto, a gestão desse recurso vem proporcionando debates no município, pela água mineral não ser considerada um recurso hídrico e sim mineral, a gerência do mesmo é feita através das regras legais dos Códigos de Mineração (1967) e de Águas Minerais (1945), não estando contemplada pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) de 1997, sendo gerida pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG) atual Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemge), detentora da concessão das fontes de águas minerais de Caxambu.

A Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG), uma empresa pública controlada pelo Estado de Minas Gerais foi criada em 2003 pela Lei Estadual nº 14.892 com o objetivo de auxiliar o Governo Estadual nas suas atividades, sendo uma delas a gestão do Parque das Águas de Caxambu, a industrialização, comercialização e distribuição da água mineral até o fevereiro de 2018, onde essas atividades passaram a ser geridas pela Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMGE). Neste momento, é necessário observar que existe uma distinção entre a gestão do Parque e da exploração das fontes de água mineral. A gestão do Parque era feita desde 1989 pela Administração Municipal por meio de concessão, se mantendo após a criação da CODEMIG em 2003. Em dezembro de 2016 a CODEMIG optou por não renovar esta concessão com a justificativa de observação de déficits financeiros, que segundo a própria CODEMIG resultou do ano de 2013 a 2016 um déficit acumulado de R\$ 1.089.695,64, assim, a partir de outubro de 2017 a Companhia passou a administrar o Parque das Águas de Caxambu.

A exploração das fontes de águas minerais, por sua vez, era feita pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) por meio da subsidiária Águas Minerais de Minas S.A, a partir de uma concessão da CODEMIG concretizada em 2007, com início da comercialização em 2008. A mudança dessa concessão teve início em 2015, onde a Copasa alegando prejuízos anuais assinou uma rescisão com a CODEMIG que passou a explorar os recursos. Decidindo, em 2017 mediante abertura de um edital, à seleção de um parceiro privado para à exploração das águas minerais do Parque. A parceira encontrada foi a Maximus Prestação de Serviços Ltda, vencedora do processo licitatório pregão presencial nº 07/17 no dia 27 de dezembro de 2017.

Estas mudanças na gestão desencadearam muita discordância entre os atores sociais envolvidos. Esse impasse fez com que membros da sociedade civil mobilizada por meio de ONGs ou de forma independente, a Administração Municipal de Caxambu, a Câmara dos Deputados e a CODEMIG entrassem em conflitos. Ressaltando à problemática que remete aos procedimentos legais disponíveis e aplicados na gestão das águas minerais e da administração do Parque.

Pela necessidade de seguir regras legais que dificultam a participação do município na gestão do parque e da exploração das águas minerais, os processos de discussões públicas se afastam do contexto de tomada de decisão e trazem diversas consequências para a Administração Pública local e a sensação de falta de legitimidade por parte da população local no que diz respeito às deliberações tomadas pela CODEMIG, podendo acarretar certo desinteresse, já que a primeira instância que deveria servir de ambiente de discussão não

possui autonomia para aplicar as ações que melhor se encaixassem nas demandas locais levando em consideração a alta associação trazida ao longo dos anos da população para com o parque, restando à gestão pública municipal utilizar de práticas que possam corresponder às demandas da população local e da legislação existente tanto para o tratamento da gestão do Parque e das Águas Minerais, quanto para com o orçamento municipal.

Tendo em vista este contexto complexo que envolve conflitos sociais e mudanças quanto à administração do Parque das Águas esta pesquisa indaga: Como a mudança da gestão do Parque impactou o orçamento municipal?

1.1 Objetivo geral

O objetivo geral do presente trabalho é analisar o impacto ocasionado pela transferência da administração do Parque das Águas nas despesas orçamentárias da Prefeitura Municipal de Caxambu, Minas Gerais.

1.1.1 Objetivos específicos

- a) Caracterizar e descrever os gastos orçamentários executados pelo Município de Caxambu-MG identificando a proporção das despesas empenhadas por cada unidade no período de janeiro a dezembro de 2017 e 2018;
- b) Identificar o processo de transposição orçamentária decorrente da transferência da administração do Parque das Águas do Município de Caxambu-MG no ano de 2018;
- c) Verificar os efeitos da transferência da administração do Parque das Águas no processo de planejamento e execução orçamentária das demais unidades do Município de Caxambu-MG.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção destina-se a realizar uma revisão de literatura sobre a temática relacionada ao estudo, sendo dividida em seis partes. A primeira parte trata da Contabilidade Pública, a segunda parte trata do Orçamento Público, a terceira parte destina-se a apresentar conceitos sobre as Despesas Públicas, a quarta parte trata das águas minerais, na quinta parte destaca-se a questão da municipalização das águas e, por fim, a sexta parte desta seção trata dos conflitos envolvendo as águas minerais.

2.1 Contabilidade Pública

A contabilidade se manifesta principalmente pela necessidade de se integrar formas que visem possibilitar uma ampla percepção principalmente sobre o patrimônio para construir maneiras de gerenciar os recursos da melhor forma possível, assim a “contabilidade é a ciência que estuda, interpreta e registra os fenômenos que afetam o patrimônio de uma entidade” (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2009, p. 27).

Konoha (2016) ainda ressalta que atualmente a contabilidade pode ser vista como uma técnica capaz de registrar informações e produzir informações relevantes e fundamentais para a administração pública compreender os efeitos produzidos pelas ações financeiras anteriores, assim como auxiliar em diferentes alternativas para o futuro.

A administração pública, segundo Araújo e Arruda (2009), é o meio pelo qual os recursos públicos serão utilizados para a realização do bem comum, através das três esferas públicas, União, Estado e Município, sendo elas divididas em administração direta e indireta; a administração direta é formada pelo Ministério Público, a Defensoria Pública e os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), já a administração indireta é composta pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nesse contexto, para a administração pública, a contabilidade possibilita gerar informações para tomadas de decisões futuras, algo essencial, já que se trata de demandas relacionadas a um grande grupo de pessoas com diversos interesses que estão em constante mudança, como enfatiza Silva (2007), o objetivo é essencialmente ordenar e organizar informações fundamentais para a tomada de decisão, e ter a capacidade de agrupar estas informações para que facilite as entidades e os tomadores de decisão em destinar os seus recursos da melhor forma possível, o uso da contabilidade torna-se então indispensável para a administração pública.

A contabilidade pública aparece então como um instrumento condicionante da capacidade do setor público em gerar informações que corroborem as tomadas de decisões futuras quanto os atos e fatos de natureza patrimonial, orçamentária e financeira do patrimônio público, além de servirem de base para a prestação de contas e à instrumentalização do controle social ao possibilitar uma visão de como foram utilizados os recursos.

A contabilidade pública é uma especialidade da contabilidade, que, baseada em normas próprias, esta voltada ao registro, ao controle e a avaliação do patrimônio público e suas respectivas variações, abrangendo aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, constituindo valioso instrumento para o planejamento e o controle da administração governamental. (ARAÚJO; ARRUDA, 2004, p. 32).

Como citado, a contabilidade pública se distancia da contabilidade aplicada ao setor privado principalmente pelas normas e leis adotadas, no caso do Brasil as leis que estabelecem as normais gerais do regime contábil estão dispostas na Lei nº 4320, de 17 de Março de 1964, esta lei “estatui normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1964), que deu maior ênfase nos processos técnico-administrativos necessários para elaboração do orçamento público. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade de gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição” (BRASIL, 2000), representou maior transparência e planejamento das finanças públicas quanto a responsabilidade da administração, trazendo a obrigatoriedade de metas e limites em relação aos gastos.

De acordo com Jund (2006), os princípios orçamentários decorrentes da Lei nº 4.320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal de 1988 são: Legalidade; Anualidade; Unidade; Universalidade; Orçamento; Programação; Equilíbrio; Exclusividade; Participativo; Especificação; Publicidade; Clareza; Uniformidade; Não-afetação da receita e Legalidade da Tributação.

Além destas leis, e princípios contidos na legislação que discorre sobre o orçamento público, existem os princípios fundamentais das ciências contábeis que são incorporados pela administração pública com os devidos ajustes, sendo eles: Princípio da Entidade, Princípio da Continuidade, Princípio da Oportunidade, Princípio do Registro pelo Valor Original, Princípio da Competência e Princípio da Prudência. (BERNARDO, 2014, p. 13, 14).

2.2 Orçamento Público

O orçamento público é definido pelas leis, se torna “[...] uma peça autorizativa com a qual se autoriza o recebimento dos recursos financeiros e a realização dos gastos.” (HADDAD; MOTA, 2010, p. 17).

Inserido dentro da contabilidade pública, Giacomini (2010) explicita que o orçamento público pode ser entendido como uma ferramenta de planejamento na execução orçamentária utilizada para orientar e definir prioridades quanto a políticas ou manutenção de atividades consideradas essenciais para a gestão e administração de um órgão público visando atender as necessidades da população, dando origem a um plano de ação pautado nas leis presentes e na relação dos gastos tidos como prioridade, assim como os recursos existentes para o seu financiamento, garantindo-lhe legalidade e legitimidade para se operacionalizar suas atividades. O orçamento se traduz em “antecipar as situações patrimoniais (no orçamento propriamente dito); registrar a movimentação patrimonial (na execução do orçamento); e demonstrar resultados patrimoniais (nos balanços)” (GIACOMINI, 2010, p. 87).

A forma como a contabilidade em termos orçamentários e de planejamento é tratada no Brasil nos dias de hoje, está relacionado principalmente às mudanças advindas da Constituição de 1998, principalmente com a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que segundo Jund (2006) e Giacomini (2010), foi um instrumento que trouxe obrigatoriedade de se instituir um vínculo entre o processo de planejamento e a programação orçamentária, estabelecendo uma maior integração entre o planejamento estratégico Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ressaltando ainda que “[...] antes da Constituição de 1988, tais instrumentos, ainda que elaborados, não cumpriam a sua finalidade, uma vez que não havia uma integração de tais planos” (JUND, 2006, p. 66).

A Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Substituindo os orçamentos plurianuais de investimentos previstos na legislação anterior, os planos plurianuais orientarão a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores. (GIACOMINI, 2010, p. 53).

Temos então, para a administração pública um sistema orçamentário integrado, que traz a obrigatoriedade, da formulação destes três instrumentos anteriormente citados; o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), compondo a forma pela qual irá elencar o seu planejamento orçamentário de curto e médio prazo, possibilitando a execução orçamentária para alcançar de forma operacional e lícita seus objetivos e metas prioritárias. Para a questão municipal, estes instrumentos se

dirigem para os serviços públicos de interesse local, atendendo as demandas locais como coleta de lixo, iluminação pública, manutenção das vias públicas, saneamento básico, assim como programas de responsabilidade da União ou dos Estados que possuem sua execução efetivada pelos municípios, como educação e saúde que possuem dentro das receitas seu orçamento mínimo vinculado.

Destes instrumentos apresentados na Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) pode ser entendido como uma “[...] síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.” (GIACOMONI, 2010, p. 219). O Plano Plurianual é uma lei ordinária feita pelo Poder Executivo em seu primeiro ano de mandato e encaminhada para o Legislativo para apreciação, traz para a administração pública a inevitabilidade, em compor um planejamento de médio prazo visando estabelecer os projetos e atividades a serem realizados, ordenando suas ações a fim de se alcançar os objetivos traçados para os próximos quatro anos, sendo composto pelas diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e programas de duração continuada.

Como expresso na Sessão II DOS ORÇAMENTOS, em seu Art. 1 “§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) possui vigência anual, criada pela Constituição Federal de 1988 como “um instrumento que fizesse a conexão entre esses dois planos, visando à convergência para realização dos objetivos propostos” (JUND 2006 pag. 102), tem por finalidade estabelecer as prioridades e metas a serem seguidas pela administração pública, quais atividades terão preferência para o próximo exercício financeiro, sendo sempre condizente com o Plano Plurianual, facilitando a ligação entre o planejamento estratégico e o planejamento orçamentário.

Para Kohama (2016), a Lei de Diretrizes Orçamentárias serve como fundamental instrumento para guiar a elaboração dos orçamentos anuais, faz com que as diretrizes, objetivos e metas preconizadas no Plano Plurianual possam ser integralizadas de forma mais adequada pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Além da sua característica de orientação para elaboração da LOA, Giacomoni (2010) acrescenta ainda que a LDO vem sendo empregada cada vez mais com um caráter de conduzir a execução orçamentária por meio de instruções e regras.

A LDO pode ser definida da seguinte forma “[...] por definição da constituição, estabelecerá as metas e prioridades da Administração Pública Federal (Estadual,

Municipal) inclusive despesas de capital, para o exercício subsequente; orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual; disporá sobre as alterações na Legislação Tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento. É, portanto, uma lei anual, também encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, que fixa as regras pelas quais os orçamentos anuais serão elaborados e executados, de modo a assegurar o cumprimento dos Planos Plurianuais.” (SANTOS, 2001, p. 09).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA), pode ser entendida como “[...] a programação das ações a serem executadas, visando à viabilização das diretrizes, objetivos e metas programadas no Plano Plurianual, buscando a sua concretização em consonância com as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.” (JUND, 2006, p. 105).

A LOA apresenta então a programação econômica e financeira do órgão público, estimando as receitas e fixando as despesas a partir das ações e atividades que serão realizadas pela administração pública no exercício financeiro, segundo no PPA e LDO.

A sua forma esta em conformidade com o especificado principalmente pela Lei Nº4.320 de 1964.

A lei deverá incluir, segundo a Lei Nº4.320 de 1964: “Art. 2º § 1º Integrarão a Lei de Orçamento: I – Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do governo; II – Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas; III – Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; IV – Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. § 2º Acompanharão a Lei de Orçamento: I – Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; II – Quadros demonstrativos da despesa; III – Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.” (BRASIL, 1964).

O § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988, estabelece também que a lei orçamentária anual deve ser composta de três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas.

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Com a junção destes três instrumentos de planejamento orçamentário, temos como resultado o modo pelo qual a administração pública deve pautar a sua programação de atividades a serem realizadas para alcançar os objetivos e atender as demandas da população.

Podendo ser observado na Figura 1 a sequência desses instrumentos e as atividades em cada fase.

Figura 1: Elo entre os instrumentos de planejamento na Administração Pública Federal (2010).



Fonte: Haddad e Mota (2010, p. 21).

2.3 Despesas Públicas

As despesas públicas podem ser entendidas como a parte do orçamento onde os recursos estimados serão despendidos para manutenção da máquina pública, sendo a efetivação de forma contábil dos gastos em relação aos créditos ou dotação autorizados na LOA ou em leis especiais para realização das ações planejadas pela gestão. Segundo Kohama (2016) as despesas públicas podem ser classificadas em dois grandes grupos: Despesa orçamentária que corresponde ao que foi autorizado pelo legislativo e possui concordância aos créditos orçamentários, integrando a lei orçamentária anual, seguindo as normas estabelecidas na Lei Federal nº 4.320/64 e as Despesas extraorçamentárias que não dependem de autorização e configuram-se em dispêndios resultantes de receitas extraorçamentárias.

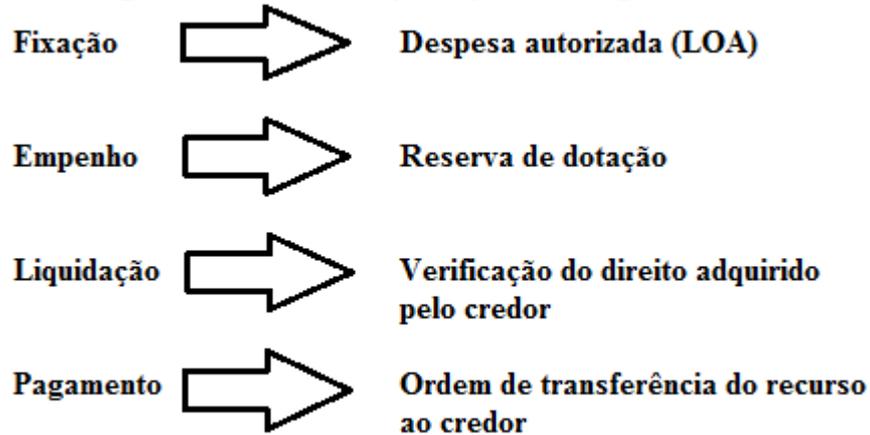
Essa distinção pode ser entendida da seguinte forma: “[...] despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada. Dispêndio extraorçamentário é aquele que não consta na lei orçamentária anual, compreendendo determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios.” (MCASP, 2016, p. 69).

As etapas da despesa orçamentária devem ser condizentes com os instrumentos trazidos pela Constituição Federal de 1988, o planejamento contido no PPA e na LDO resultando na LOA. De acordo com Jund (2006) e MCASP (2016), a despesa orçamentária pode ser observada por uma fase que corresponde ao planejamento, a Fixação que corresponde à autorização da despesa por parte do legislativo, principalmente no que corresponde à aprovação da lei orçamentária anual e alterações por necessidade de acrescentar ou reduzir crédito para um determinado seguimento, criando em primeiro momento uma dotação inicial de crédito para execução orçamentaria no exercício financeiro, que pode ser alterada ao longo do período.

A execução orçamentária, segundo a Lei Federal nº 4.320/64 deve avançar mediante três fases: Empenho, Liquidação e Pagamento. O empenho representa a obrigação de

pagamento por parte da administração pública, gerando uma “nota de empenho” que se reverte em dedução na dotação. A liquidação é a fase em que a administração pública verifica o cumprimento das obrigações assumidas por parte do credor e após isso, o pagamento, consistindo na transferência dos recursos que representam o valor a ser pago.

Figura 2: Fases das despesas para um Órgão Público.



Fonte: Do autor (2019)

2.4 Águas minerais

As águas representam desde sempre grande importância, fator primordial para o desenvolvimento das sociedades. O desenvolvimento histórico das águas minerais no Brasil data a partir de descoberta de fontes hidrotermais em 1813 e reconhecimento pelas autoridades da época quanto as suas características medicamentosas em 1818 (COITINHO, 2000). No ano de 1934, o Decreto nº 23.979, de 08 de março, cria o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), consolidando em 1945 a legislação referente às águas minerais, com o estabelecimento do Código de águas minerais pelo Decreto-Lei nº 7.841 de agosto de 1945.

A partir de então a lei que se refere às águas minerais pouco mudou, e isso trouxe muitas controvérsias sobre o que é a água mineral, em especial, a sua natureza jurídica. Já que “[...] as águas minerais são, do ponto de vista jurídico-institucional, consideradas recursos minerais (minério) e não bens comuns ou recursos hídricos de domínio público” (ALCÂNTARA; PEREIRA; VIEIRA, 2018, p. 01).

Segundo Alcântara, Pereira e Vieira (2018) as águas minerais são classificadas como “minério” e não “águas” como as dos rios, lagos e outras. Para ativistas, as águas minerais vão muito além de seu significado e uso como minério ou mercadoria.

Além disto, como bem público, a água mineral não é um recurso hídrico como os outros, tendo, portanto, como finalidade mais nobre, o seu uso para o tratamento da saúde. A água mineral apresenta fins terapêuticos. [...]. O uso das águas minerais no termalismo e na crenoterapia social apresenta-se como uma boa alternativa para a promoção a saúde e prevenção das doenças. (PROGRAMA ONDAS, 2017, p. 01 *apud* ALCÂNTARA; PEREIRA; VIEIRA, 2018, p. 10).

A preocupação por parte dos atores envolvidos é pautada na preservação e garantia de usufruto sustentável, um anseio dificultado pela legislação vigente, assim como aponta Queiroz (2011), entendendo a situação como um modelo regime jurídico falho quanto à proteção dos recursos, tendo potencial de provocar a quebra das unidades do ciclo hidrológico das regiões contempladas com esse recurso e que são exploradas de forma não sustentável e amparada pela lei vigente. Portugal Júnior (2016) corrobora ao enfatizar que o ponto central de controvérsia presente na questão dos recursos hídricos é a abordagem legal que diferencia as águas em decorrência de suas características e possibilita a aplica de legislação distinta, aumentando ainda mais os conflitos.

A existência desses diferentes conflitos em torno das águas minerais é provocada essencialmente pela diferenciação da legislação aplicada.

Nos movimentos contrários, surgem demandas por mudanças institucionais para que as águas minerais “[...] passem a ser fiscalizadas e normatizadas por meio de instrumentos mais recentes e descentralizados através de uma ampla participação dos agentes e organizações da sociedade” (PORTUGAL JÚNIOR; REYDON; PORTUGAL, 2015, p. 72). Por isso, autores defendem que as águas minerais deixem de ser minério e passem a ser recurso hídrico, conjuntamente com alimento [...]. Esse processo faria com que a mesma não fosse vista predominantemente como um recurso econômico, mas social, ambiental e de domínio público. (ALCÂNTARA; PEREIRA; VIEIRA, 2018, p. 02).

Portanto, existem movimentos de organizações da sociedade civil e pesquisadores para uma mudança ampla na legislação das águas, já que a mesma é amparada por questões legais desatualizadas nos contextos recentes.

A lei vigente é antiga e descompassada para os moldes atuais, a industrialização e os meios de se explorar recursos naturais se aperfeiçoaram, o consumo desses insumos cresceu e a preocupação com o impacto ambiental e exaustão dos recursos naturais são pautas constantes no Brasil e no cenário internacional. O Decreto-Lei nº 7.841 de Agosto de 1945 estabelece a água mineral no Art. 1º como “[...] aquelas provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas que possuam composição química ou propriedades físicas ou

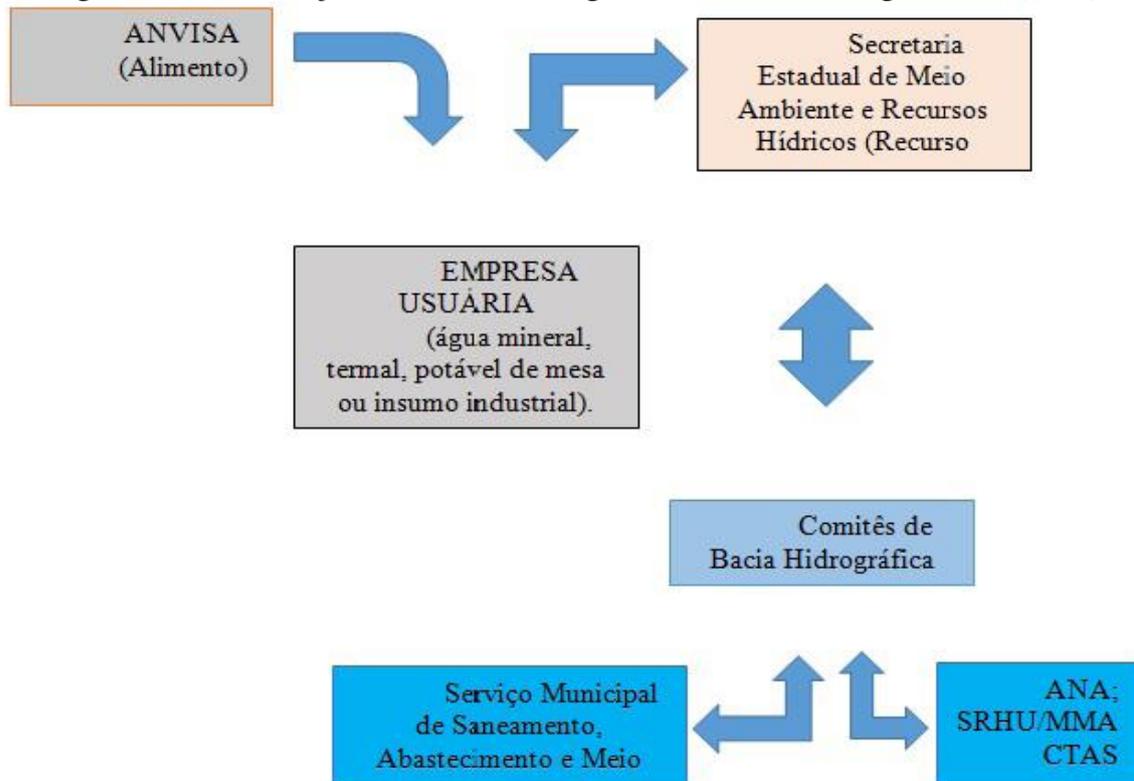
físico-químicas distintas das águas comuns, com características que lhes conferem uma ação medicamentosa.” (BRASIL, 1945).

A Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH) aparece como fundamental dispositivo para um novo arranjo em torno da problemática trazida pela diferente lei aplicada a questão das águas minerais de acordo com Portugal Junior (2016). A política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH) instituída pela Lei 9.433 de 1997 traz maior descentralização e participação quanto à gestão das águas, valorizando esse tipo de recurso, apresentando os seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997).

Para Portugal Junior (2018) adotar essa nova configuração das questões legais em torno das águas, integrando as águas minerais a PNRH evitaria conflitos que atualmente ocorrem na exploração desse recurso em consequência desarticulação institucional atual.

Figura 3: Novo arranjo institucional das águas minerais de Portugal Júnior (2016).



Fonte: Portugal Júnior (2018, p. 99).

Ainda nessa proposta, Portugal Júnior (2016) salienta o impacto que poderia ser alcançado com tal mudança, uma maior integração entre os diversos órgãos públicos, que em sua essência estão pautados nos fundamentos citados anteriormente e possibilitando maior capacidade de estabelecer trâmites de outorga, licenciamento e fiscalização mais responsáveis com o adendo de maior flexibilização com os órgãos de gestão municipal, que ironicamente são os mais afetados pelas tomadas de decisão quanto a exploração das águas minerais seja imediatamente ou a longo prazo.

Portugal Júnior (2018) ainda explicita a importância dos Comitês das Bacias Hidrográficas por se tratar de um órgão com ambiente deliberativo alto, envolvendo vários agentes impactados direta e indiretamente nas discussões sobre os recursos hídricos e dando maior espaço para representações democráticas nos momentos de tomada de decisões. Sendo competência dos Comitês a autorização do Plano de Recursos Hídricos da bacia, arbitrar conflitos pelo uso da água, estabelecer mecanismos e preconizar valores pela utilização da água.

Nesse exemplo de possível arranjo institucional as diversas agências e órgãos públicos estariam envolvidos na questão de exploração desse recurso o que minimiza a possibilidade de falta de comunicação entre os envolvidos, assim como falhas de planejamento e

discordâncias quanto ao uso indevido e indiscriminado desse recurso, ao mesmo tempo em que teríamos um melhor acompanhamento e estudo dos casos em relação a fases que preconizam a exploração do recurso como à outorga sob a supervisão da Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, o licenciamento ambiental Secretaria Estadual de Meio Ambiente, com o apoio do Comitê da Bacia Hidrográfica que por sua vez estabelece o contato com os demais órgãos e secretárias municipais e federais. (PORTUGAL JÚNIOR, 2018).

2.5 Conflitos envolvendo as águas minerais

Existem várias visões de como conceituar os conflitos socioambientais, dentre elas, para o presente estudo, Carvalho e Scotto (1995) caracterizam esses conflitos de interesses, como disputas sob o controle dos recursos naturais e o seu uso, onde as situações de discordância se evidenciam nas regiões de exploração de determinado recurso.

Essas discussões não são necessariamente atuais, para Corte (2015), historicamente foram construídos caminhos, em principal por organizações internacionais, para se discutir questões ambientais, como um dos resultados de maior relevância internacional quanto ao meio ambiente, a Conferência de Estocolmo (1972), Conferência de Mar del Plata (1977), estabeleceu uma nova visão sobre a Política Ambiental e a integração da mesma pelas políticas dos países, em 1983 na ONU, a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em decorrência diversos encontros, a discussão em torno do uso sustentável do meio ambiente e da água foram tomando forma, como a Conferência de Dublin (1992) que resultou em um planejamento de propostas do uso da água e o desenvolvimento sustentável, o Fórum Mundial da Água e outros mais recentes como a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012), a Declaração Rio + 20 sobre Justiça, Governança e Direito para a Sustentabilidade Ambiental (2012), o Projeto de Pacto Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (2015), os Princípios da OCDE sobre Governança da Água (2015), o Projeto de Pacto Internacional sobre o Direito Humano ao Meio Ambiente (2016).

Apesar desses encontros e o crescente apelo pela sustentabilidade e consideração maior internacionalmente com os recursos escassos e essenciais como a água, Corte (2018) enfatiza que apenas em 2010 se construiu algo relativamente essencial com o estabelecimento pela Organização das Nações Unidas (ONU) direito universal à água, mesmo que seu impacto não seja imediato para as nações por se tratar de uma resolução internacional que não possui necessariamente capacidade de se sobrepor a soberania dos Estados mediante decisões

jurídicas. Essa construção e mudança de rumos quanto ao meio ambiente é resultado das disputas entre as relações econômicas e a manutenção da sociedade e os recursos naturais necessários para a sobrevivência, às instituições começaram a entender que o processo de exaustão do meio ambiente tem de ser repensado.

No Brasil, com a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997, criam-se condições para profundas mudanças quanto ao uso da água sustentável, mais recentemente, podemos ver expressamente essa transformação em relação ao direito a água e a tentativa de proteção desse recurso. Em 21 de Março de 2018, no 8º Fórum Mundial da Água o Ministério Público dispôs de uma declaração manifestando que o direito humano à água constitui imperativo legal e moral para os governos nacionais assim como para a comunidade internacional, estabelecendo dez princípios fundamentais como condutas para a atuação dos Membros do Ministério Público.

Sendo eles: Princípio 1 – Água como Direito Humano, Princípio 2 – Água e o cumprimento da função ecológica das propriedades, Princípio 3 – Água e os Direitos dos Povos Indígenas e das Populações Tradicionais, Princípio 4 – Água e inclusão social, Princípio 5 – Água e Governança, Princípio 6 – Água, Prevenção e Precaução, Princípio 7 – In Dubio Pro Água, Princípio 8 – Água, Poluidor-Pagador e Usuário-Pagador, Princípio 9 – Água e Integração Ambiental, Princípio 10 – Água e acesso à Justiça. (8º FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA, 2018).

As águas minerais por outro lado, são tratadas legalmente de forma diferenciada e por isso, são excluídas destes temas e dos aparatos legais construídos ao longo do tempo, agravando ainda mais os conflitos que remetem a processos além do uso “[...] os conflitos em torno das águas envolvem questões como direitos humanos (direito humano à água e recentes debates sobre direito da natureza à água), a colonialidade sobre a natureza, a atuação de multinacionais na lógica de mercado, e ainda a valoração econômica das águas em detrimento do cultural, social e ambiental.” (ALCÂNTARA; PEREIRA; VIEIRA, 2018, p. 02). Observando os municípios que compõem o Circuito das Águas de Minas Gerais, o processo de caracterização e associação das águas minerais com os municípios e seus cidadãos vão mais além, são evoluções confluentes que resultam numa identificação sociocultural com as águas minerais ali presentes, e como resultado de uma tentativa de exploração econômica das águas minerais, tirando os cidadãos do processo de tomada de decisão, temos como resultado os conflitos.

Em geral, esses grupos no caso da água mineral demandam principalmente o reconhecimento dessas águas como bem cultural, bem comum, direito humano e bem de domínio público, conseqüentemente, uma mudança jurídica para que essas águas não sejam mais tratadas como recursos minerais. (ALCÂNTARA; PEREIRA; VIEIRA, 2018, p. 03).

O Circuito das Águas de Minas Gerais, que é composto por São Lourenço, Caxambu, Lambari, Cambuquira, dentro outros, têm como um dos temas de conflitos social a legislação vigente e os diferentes interesses quanto ao uso da água mineral. Para Alcântara, Pereira e Vieira (2018), as águas minerais não serem tratadas como as demais águas e sim como minério, faz com que a responsabilidade das ações em torno desse recurso característico da região seja transferida para a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG) atual Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMGE), um ator externo que possui pouca aproximação para com os grupos de interesse locais. Ainda em conformidade com Alcântara, Pereira e Vieira (2018), os grupos de interesses no Circuito das Águas, podem ser identificados conforme o Quadro 1:

Quadro 1: Agentes e/ou grupos que compreendem o desenho do campo das águas envasadas.

Grupo	Descrição
Classe Empresarial	Engloba os agentes que representam as indústrias que envasam a água, distribuem e comercializam, além das entidades que as representam. Classe que nem sempre exerce primazia quanto à segurança sanitária dos produtos, a questão ambiental de geração de resíduos da exploração e também a exaustão dos aquíferos.
Poder Público	Agentes que possuem competência legal para regular, normatizar e fiscalizar as ações dos demais nesta área.
Grupos não governamentais, movimentos sociais e segmentos da comunidade científica.	Grupo que busca reivindicar ações visando primar pela saúde, pela qualidade da água, pelo meio ambiente e conservação do patrimônio público e identidade das comunidades locais.
Consumidores e sociedade em geral	Atores representados pelos consumidores e potenciais consumidores de águas envasadas.

Fonte: Queiroz (2011, p. 35-36).

Destes grupos de interesse podemos apresentar no caso em questão, o “Poder público” representado pela CODEMIG estatal que tem a responsabilidade de gestão tanto do parque quanto da exploração das águas, a “Classe empresarial” como a parceira privada para exploração das águas minerais e os “Grupos não governamentais” vistos em principal pela entidade Guardiões das águas que contempla diversos atores preocupados com o tema e que

compartilham do mesmo interesse, identificados pelos autores como a ONG Nova Cambuquira, AMPARA, Caxambu Mais, Grupo RenovaMata, pesquisadores universitários, moradores das cidades, ativistas de outras cidades e até países.

Para Alcântara, Pereira e Vieira (2018), as recentes ações feitas pela CODEMIG, ou seja, a abertura de um edital em 2017 para um processo licitatório no final de 2017 e início de 2018 para exploração das águas minerais em Caxambu por um parceiro privado teve como resultado o afloramento das discussões pelos grupos contrários devido à falta de garantias quanto à sustentabilidade da exploração das águas minerais “uma série de erros e problemas e não primava pela exploração sustentável das águas, o que suscitou a realização de ações civis públicas com a finalidade de suspender o mesmo.” (PORTUGAL JÚNIOR, 2018, p. 3).

2.6 Municipalização das águas

A municipalização das águas traz consigo a construção dos conceitos de governança, que de forma geral pode ser entendido como um processo que compreende “[...] formas de interlocução do estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” (CÂMARA, 2011, p. 43), e governança ambiental que segundo Fonseca e Bursztyn (2009), é apenas uma extensão do conceito de governança para a área da sustentabilidade e das políticas ambientais, desse modo, podemos entender os dois conceitos como a:

[...] maneira pela qual o poder é exercido para o controle do uso de recursos econômicos, sociais e naturais; a instituição de leis e regras que definem como o poder é exercido numa sociedade, fortalecendo a democracia e a participação da sociedade no processo decisório, envolvendo transparência e capacidade institucional; arranjos formais e informais na relação Estado/sociedade; formulação e implementação de políticas públicas, direitos e deveres civis; e Administração Pública. (CÂMARA, 2011, p. 45).

Além dos conceitos de governança e governança ambiental, a evolução da ideia de municipalização das águas segundo Pigeon et al. (2012) também remete aos processos de privatizações dos anos 1980 e 1990, com a checagem de seus resultados, ficou observado que ao longo dos anos em contragosto a ideia de plena eficiência do setor privado, a transferência desses setores para a iniciativa privada representou em alguns casos um fracasso ou situações problemáticas quanto à prestação do serviço, quando não um caso de fracasso o lucro obtido poderia ser revertido em reduções nos preços ou retornos financeiros para o Estado.

Estas constatações levam à necessidade de se aprofundar as reflexões sobre as concepções do bem público e do bem comum. A concepção de ‘bem público’ refere-se a um bem sob o controle das estruturas de Estado, podendo ser provido através de

uma organização pública ou privada. As experiências de privatização dos serviços de abastecimento mostram a tendência à privação do acesso o que, por princípio, exclui o caráter de bem público da água. O principal argumento dos grupos que defendem o protagonismo público na provisão dos serviços de abastecimento está expresso na declaração da Internacional de Serviços Públicos (ISP) de forma clara: “a resposta inevitável para as garantias do acesso universal está no setor público” (PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL, 2012, p. 1). Por isso, organizações sindicais, como a ISP, têm protagonizado lutas contra a privatização e podem levar a discussão do bem público para outro patamar, o de bem comum. (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 245).

No entanto, as lutas contra a privatização do abastecimento nas últimas décadas, por mais que tenham levantado argumentos importantes como a afirmação da água como sinônimo de vida e a disseminação da noção de bem comum, tenderam a ser incorporadas pela dinâmica expansiva do capital porque assumiram a suposição de que o Estado é neutro com relação aos interesses de classe. Como resultado, nos processos de reestatização, como na Bolívia e no Uruguai, os serviços foram reconfigurados como novos espaços de acumulação. (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 245).

A disso o processo inverso, a remunicipalização começou a ocorrer. Para Kishimoto e Petitjean (2017), esse processo é a volta de vários setores, em principal de serviços, outrora transferidos para o setor privado, para a responsabilidade pública. Corte (2015) complementa:

A remunicipalização não trata, simplesmente, da transição de um sistema privado para o controle público, mas “[...] envolve a criação de operadores públicos mais transparentes e socialmente responsáveis na gestão de sistemas ambientalmente sustentáveis de água e de saneamento para todos” [citação de HOEDEMAN; KISHIMOTO; PIGEON, 2012, p. 106]. No Brasil, a remunicipalização refere-se à retomada pelo município da gestão do serviço de água comandado pelos estados membros. Contudo, não muito diferente do que ocorreu nos casos acima analisados relacionados à privatização, esse processo, no país, gera conflitos, normalmente por motivos financeiros, entre os entes políticos, o que acaba dificultado e, em alguns casos, até mesmo inviabilizando, a remunicipalização. (CORTE, 2015, p. 312).

Esse é um movimento que devolve ao setor público o compromisso de prestação do serviço, porém, com uma visão mais descentralizada, local e de uma maneira mais participativa e responsável estimulada pela perspectiva da governança.

[...] frente a essa forma geral de entendimento da governança ambiental, surgiram ramificações, decorrentes das especificidades de cada área, como é o caso da governança hídrica. Nela, inclusive, evidencia-se uma tendência – internacional e, até mesmo, nacional – pela remunicipalização dos serviços de água, com base num enfoque social e político das privatizações e das delegações promovidas há anos. É o que se intenta demonstrar nesta subseção, iniciando pelo contexto brasileiro. (CORTE, 2015, p. 288).

A remunicipalização desses setores, que por sua vez engloba a prestação do serviço de distribuição e comercialização da água, o foco deste trabalho, é um dos casos mais emblemáticos no cenário mundial atualmente, impulsionado por diversas publicações e relatórios de análise de casos em principal pelo *Transnational Institute* com a colaboração de várias organizações, apesar de ser uma construção recente, vem se tornando segundo Pigeon

et al. (2012) e Corte (2015) uma opção muito atraente para a insatisfação quanto às privatizações.

[...] demonstrate that water services can be transferred from private to public ownership and management with little disruption of service and with extremely positive results. In each case the remunicipalised entity offered more equitable, more transparent and more efficient services than the private sector provider that preceded it, with a higher quality of services and with better long-term sustainability.” (Pigeon et al, 2012, p.13).

O processo de retorno do fornecimento de alguns setores para as mãos públicas, em especial da questão das águas, de acordo com Lobina, Hall e Popov (2014), acontece predominantemente por três fatores, sendo eles: (1) os problemas genéricos que a privatização desse recurso traz, sendo indiferente o país e o regime regulatório existente; (2) a questão da eficiência e a possibilidade de preços mais baixos em decorrência da não necessidade de se obter lucro exagerado; (3) e a vantagem comparativa do setor público em sobrepor questões como o direito humano à água, sociais e ambientais.

De acordo com o *Water Remunicipalisation Tracker*, até 2014 mais de 180 cidades em todo o mundo tem utilizado da ideia de remunicipalização durante os últimos anos, inspirados pelo caso de Paris. Em pesquisa mais recente, publicada em 2017 pelo *Transnational Institute* (TNI) com apoio de várias outras organizações, existem pelo menos 835 exemplos de remunicipalização de serviços nos últimos anos, mais de 1600 cidades em 45 países diferentes estão envoltos em modelos de municipalização (WATER REMUNICIPALISATION TRACKER, 2018).

Figura 4: (Re)municipalização de serviços públicos pelo mundo *Transnational Institute* (TNI)



Fonte: Transnational Institute (TNI) (2017, p. 5).

O caso que representou o maior encorajamento para as demais cidades em se pensar nesse modelo de prestação de serviço é o evento ocorrido em Paris no final de 2008, ao decidir pela não renovação do contrato com Veolia e Suez, duas grandes empresas privadas que dominam o mercado de fornecimento de água no mundo e prestavam esse serviço em Paris desde 1985. As autoridades responsáveis criaram a Eau de Paris, uma companhia pública que começou a operacionalizar o sistema de fornecimento de água a partir de 2010 (TNI, 2017).

De acordo com Pigeon (2012), foi possível se observar uma economia de 35 milhões de euros para a cidade e uma redução de 8% das em relação a 2009. Para ele, mesmo que ainda cedo para se chegar a um diagnóstico completo de como se dará esse processo em longo prazo, em primeira análise, trouxe maior “[...] integração de partes fragmentadas do sistema de água dando origem a uma organização mais eficiente, consistente e sustentável, bem como a recuperação da proteção dos recursos hídricos, pesquisa e inovação e atividades de conscientização” (PINGEON et al, 2012, p. 25).

Por se tratar de um processo recente, a (re)municipalização desses serviços deve ser tratada com cautela, os exemplos são variados, em diferentes setores e com diferentes impactos, a importância de casos como o de Paris, trazem maior confiabilidade à mudanças

nos moldes da municipalização apesar de ser necessário se observar as especificidades de cada situação e local: *“Although each remunicipalisation experience is different it is essential that we develop a comparative understanding of why they have happened (or not), how they operate and whether they can and should be attempted elsewhere”* (McDONALD, 2012, p. 09).

Assim, podemos observar a crescente ideia de privatizações de serviços no caso brasileiro como resultado de experiências anteriores mal administradas pelo setor público, mas em contrapartida, mundialmente se pode observar um movimento contrário à privatização, que até então trouxeram resultados positivos, por meio de processos de gestão local, diferente dos modelos públicos de gestão tradicionais, aproximando o cidadão consumidor das decisões finais.

3. CAMINHOS METODOLÓGICOS

Nesta secção serão observados os métodos e instrumentos utilizados a partir da metodologia científica que auxiliaram na elaboração do presente trabalho de conclusão de curso em conformidade com os objetivos apresentados.

3.1 Tipo e natureza da pesquisa

O presente trabalho utilizou de pesquisa qualitativa quanto à abordagem do problema, visando observar as práticas de planejamento e gestão orçamentária em Caxambu – MG, ao se observar questões mediante ao tratamento dado quanto à transferência de administração de um bem público de alta relevância para o interesse local, e como os processos se desenvolvem em relação às legislações e planejamento das despesas orçamentárias pela Prefeitura de Caxambu – MG. A pesquisa possibilitou “descrever a complexidade das relações abordadas, analisar a interação das variáveis, e classificar processos dinâmicos vividos pelos grupos impactados” (RICHARDSON, 1999, pag. 80).

Considerando-se os objetivos, o estudo tratou-os a partir de pesquisa descritiva que de acordo com Gil (2008), possibilita expor características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Em consonância com a pesquisa qualitativa, que no presente trabalho fundamenta-se ao descrever e verificar características quanto às relações precedentes e atuais pelo qual a gestão municipal passou frente ao planejamento das despesas orçamentárias e sua execução a partir da mudança administrativa do Parque das Águas de Caxambu-MG.

3.2 Coleta e análise de dados

Quanto aos procedimentos da coleta e análise de dados, se deu de forma qualitativa e quantitativa por meio da utilização de estatística descritiva para o tratamento dos dados obtidos. A questão quantitativa se insere como um meio utilizado para obter e qualificar as variáveis quantificáveis, vistas neste trabalho como o percentual dos empenhos acumulados, enriquecendo a pesquisa qualitativa.

Os instrumentos de pesquisa utilizados para coleta de dados foram baseados em pesquisa bibliográfica, proporcionando um estudo sistematizado dos temas e com isso maior entendimento sobre as questões referentes às águas minerais, a gestão de recursos públicos

naturais e os conflitos gerados para com esta área, assim como os instrumentos necessários para o planejamento, sistematização e efetivação das despesas orçamentárias.

Também foi utilizada a pesquisa documental para a análise das práticas da gestão municipal em relação ao planejamento e gestão orçamentária, através da apreciação do PPA, LOA, LDO, Leis Municipais e o balancete de despesas presentes no site da Prefeitura Municipal de Caxambu – MG, denotando o uso de “[...] materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.” (GIL, 2008, p. 51).

A pesquisa documental pode ser realizada “[...] em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, vídeo-tape, informações em disquete, diários, cartas pessoais e outros.” (VERGARA, 1998, p. 46).

Os dados foram retirados do site da Prefeitura Municipal de Caxambu – MG, no Portal do Cidadão, Balancete de Despesas Completo, extraindo o empenho do período e o empenho acumulado mês a mês, de Janeiro de 2017 à dezembro de 2018 para cada Unidade que está representada nas despesas orçamentárias da prefeitura.

Para facilitar a análise dos dados e caracteriza-los foi utilizado o auxílio de gráficos e figuras que se configuram no retrato dos balancetes de despesas orçamentárias do ano de 2017 e 2018, sendo agrupados os empenhos acumulados por quadrimestre e estabelecido o percentual proporcional para cada unidade que compõem os gastos da Prefeitura Municipal de Caxambu – MG, possibilitando observar os efeitos ocasionados pela transferência da administração do Parque das Águas nas despesas distribuídas para as demais unidades, assim como a sua relevância no orçamento.

As unidades foram divididas em quatro grupos e uma mediana que representam do maior para o menor percentual do empenho acumulado para o período, e serão apresentadas a partir dos números de 1 a 17 para facilitar a manipulação dos dados e sua visualização. Conforme a Figura 5:

Figura 5: Apresentação das Unidades que compõem a Prefeitura Municipal de Caxambu – MG.

1 - Secretaria Municipal de Educação
2 - Fundo Municipal de Educação
3 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério
4 - Fundo Municipal de Saúde
5 - Gabinete do Prefeito
6 - Secretaria Municipal de Governo
7 - Procuradoria Jurídica
8 - Secretaria Municipal de Administração
9 - Secretaria Municipal de Finanças
10 - Secretaria Municipal de Controle Interno
11 - Secretaria Municipal de Turismo e Cultura
12 - Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
13 - Secretaria Municipal de Meio Ambiente
14 - Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos
15 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Planejamento Urbano
16 - Diretoria do Parque das Águas
17 - Fundo Municipal de Assistência Social

Fonte: Do autor (2019)

4. ANÁLISE E DISCUSSÕES

As leis referentes ao tratamento dado às águas minerais entram em desencontro com a preocupação atual quanto aos recursos naturais e por sua vez entram em divergência com a representação de interesse local já que o Parque das Águas de Caxambu – MG, assim como as águas minerais, estão ligados com o desenvolvimento do município e da população local e no presente trabalho, observa-se uma redução da autonomia municipal em tratar destes assuntos.

Quanto ao planejamento orçamentário, seguiu-se o estabelecido em lei, com a elaboração do PPA para os quatro anos seguintes a partir da Lei 2.422/2017, a instituição da LDO para os anos de 2018 e 2019 pelas Leis nº 2363/2017 e Lei nº 2507/2018 e a criação da LOA por meio da Lei nº 2421/2017 e Lei nº 2549/2018. Atenta-se para as alterações dentro do planejamento com a mudança de gestão do Parque das Águas que ocorreu após a elaboração do PPA, bem como a LDO e LOA do ano de 2017, que fazem referência ao ano de 2018.

Observando a despesa orçamentária com base no balancete de despesas do município de Caxambu/MG dos anos de 2017 em que a gestão do Parque das Águas foi transferida para a CODEMIG e agora CODEMGE no mês de outubro e do ano de 2018, com base no empenho acumulado dos quadrimestres para as unidades que compreendem a prefeitura municipal de Caxambu, é possível ter maior clareza sobre a distribuição dos recursos, visto que em 2018 a Diretoria do Parque das Águas ainda possuía dotação inicial referente à Lei Nº 2421/2017 que fixou as despesas para o exercício financeiro de 2018.

Deste modo, as unidades foram divididas em quatro grupos e uma mediana, representando de forma decrescente o percentual aproximado para cada quadrimestre do total empenhado até aquele período, conforme a Figura 6, referente ao ano de 2017, onde o empenho acumulado para o primeiro quadrimestre foi de R\$17.819.862,07, para o segundo R\$28.401.701,59 e o terceiro R\$37.867.159,00.

Figura 6 – Porcentagem do empenho acumulado por Unidade Orçamentária – 2017

1º Quadrimestre	Unidade	2º Quadrimestre	Unidade	3º Quadrimestre	Unidade
27,26%	4	28,10%	4	28,78%	4
14,37%	8	13,52%	3	15,13%	3
11,75%	3	12,10%	8	12,69%	2
11,15%	2	11,64%	2	11,64%	8
10,51%	14	11,07%	14	10,61%	14
8,21%	9	6,67%	9	5,45%	13
6,84%	13	5,84%	13	5,18%	9
2,62%	16	2,89%	1	2,09%	1
2,40%	1	2,46%	16	1,89%	16
1,12%	11	1,29%	11	1,81%	11
0,95%	5	1,10%	5	1,11%	5
0,87%	12	0,97%	12	1,05%	12
0,73%	17	0,75%	17	0,89%	15
0,53%	15	0,72%	15	0,75%	17
0,41%	7	0,49%	7	0,44%	7
0,20%	10	0,26%	10	0,32%	10
0,10%	6	0,12%	6	0,16%	6

Fonte: Do autor (2019)

No ano de 2017 nota-se que o primeiro grupo representou pouca alteração entre as unidades orçamentárias, a principal mudança faz referência ao percentual correspondente ao grupo, saltando de 64,53% de todo empenho acumulado no primeiro quadrimestre para 68,24% no último quadrimestre, representando uma grande concentração dos recursos para o Fundo Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Administração, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério e o Fundo Municipal de Educação.

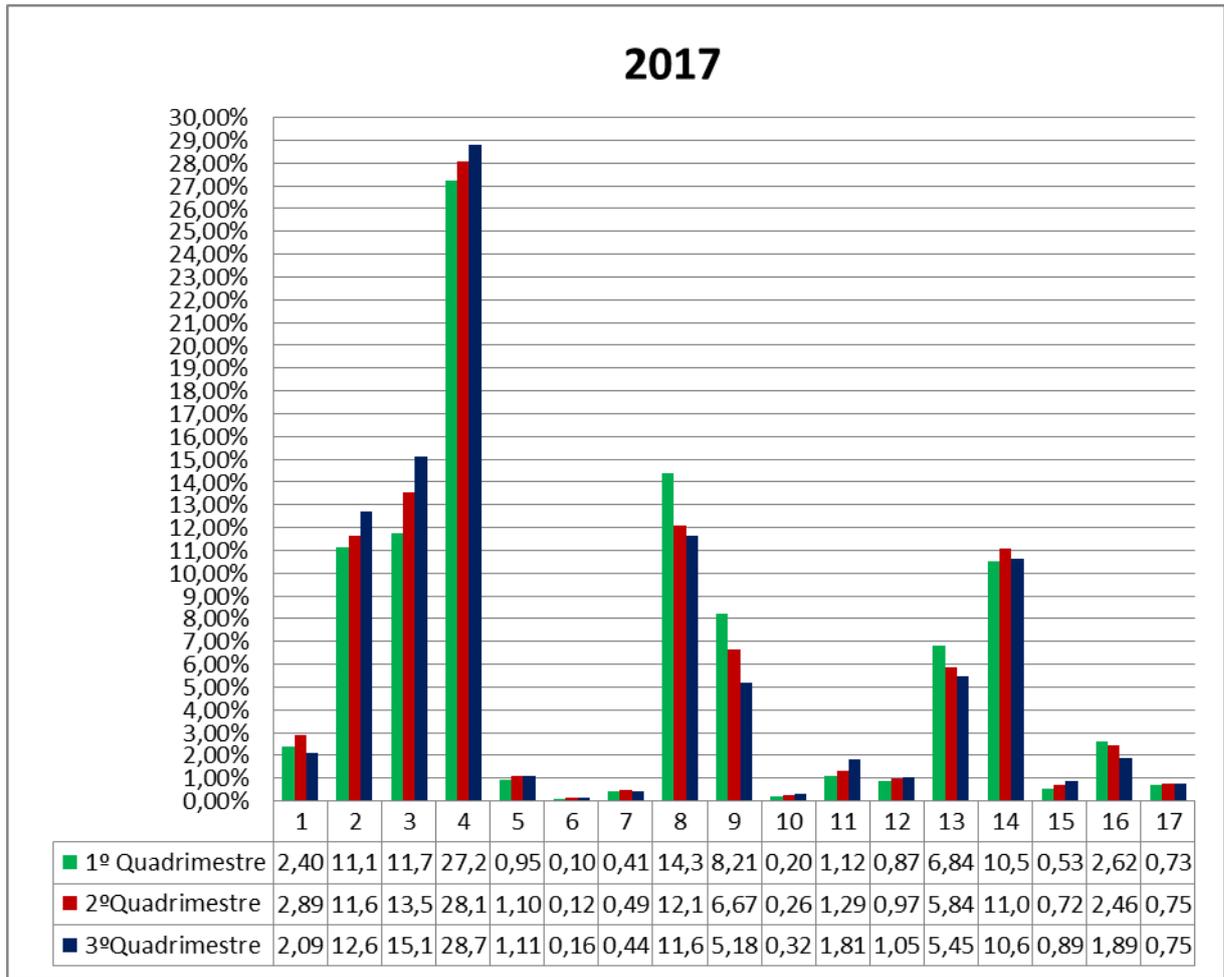
O segundo grupo possuía no primeiro quadrimestre 28,18% do total empenhado e terminou com 23,33%, apresentando mudanças nas unidades que constavam no primeiro quadrimestre, dentre eles a Diretoria do Parque das Águas caindo para a mediana, tendo uma redução de 0,16% do primeiro para o segundo quadrimestre e 0,57% do segundo para o terceiro quadrimestre, finalizando o exercício financeiro com 1,89% do empenho acumulado. Das unidades que não tiveram alterações entre os grupos nota-se ao se observar o primeiro quadrimestre e o último uma redução do empenho acumulado de 3,03% para a Secretaria Municipal de Finanças, 1,39% para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e um aumento

de 0,10% para a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. A Secretaria Municipal de Educação, apesar de subir para o grupo dois, teve uma redução de 0,31% do total empenhado no final do ano em relação ao primeiro quadrimestre.

O terceiro e quarto grupo apresentaram apenas uma mudança referente às unidades condizentes a cada grupo, o Fundo Municipal de Assistência Social saiu do terceiro para o quarto grupo e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Planejamento Urbano subiu do quatro para o terceiro. Todas as unidades contaram com um aumento do empenhado em relação ao total, comparando o primeiro quadrimestre e o último, observa-se um aumento de 0,69% pra Secretaria Municipal de Turismo e Cultura, 0,16% para o Gabinete do Prefeito, 0,18% para a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, 0,02% para o Fundo Municipal de Assistência Social, 0,36% para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Planejamento Urbano, 0,03% para Procuradoria Jurídica, 0,12% pra Secretaria Municipal de Controle Interno e 0,06% para a Secretaria Municipal de Governo.

A Figura 7 representa graficamente os dados acima, demonstrando as unidades e o valor empenhado em porcentagem, assim como sua evolução ao longo do ano de 2017 para o primeiro, segundo e terceiro quadrimestre.

Figura 7 – Representação gráfica dos dados de 2017



Fonte: Do autor (2019)

A Figura 8 representa o ano de 2018, com as mesmas especificações que constam na Figura 6, ilustrando o percentual do empenho acumulado para o primeiro, segundo e terceiro quadrimestre para cada unidade, do total empenhado de R\$19.120.908,94; R\$32.005.656,08; e R\$43.232923,39 respectivamente.

Figura 8 – Porcentagem do empenho acumulado por Unidade Orçamentária – 2018

1ºQuadrimestre	Unidade	2ºQuadrimestre	Unidade	3ºQuadrimestre	Unidade
29,88%	4	30,30%	4	30,83%	4
14,65%	8	13,75%	2	16,22%	2
13,23%	14	11,86%	14	10,89%	14
11,14%	2	11,76%	8	10,64%	8
9,58%	3	10,28%	3	10,03%	3
5,12%	9	4,76%	13	4,58%	13
4,88%	17	4,33%	9	4,45%	9
4,20%	13	3,78%	17	3,24%	17
2,16%	11	3,12%	11	3,17%	11
1,88%	1	2,03%	1	1,77%	1
0,88%	12	1,18%	12	1,14%	5
0,86%	5	1,10%	5	1,08%	12
0,64%	15	0,76%	15	0,83%	15
0,44%	7	0,45%	7	0,53%	7
0,26%	6	0,27%	6	0,30%	10
0,20%	10	0,27%	10	0,29%	6
0,00%	16	0,00%	16	0,00%	16

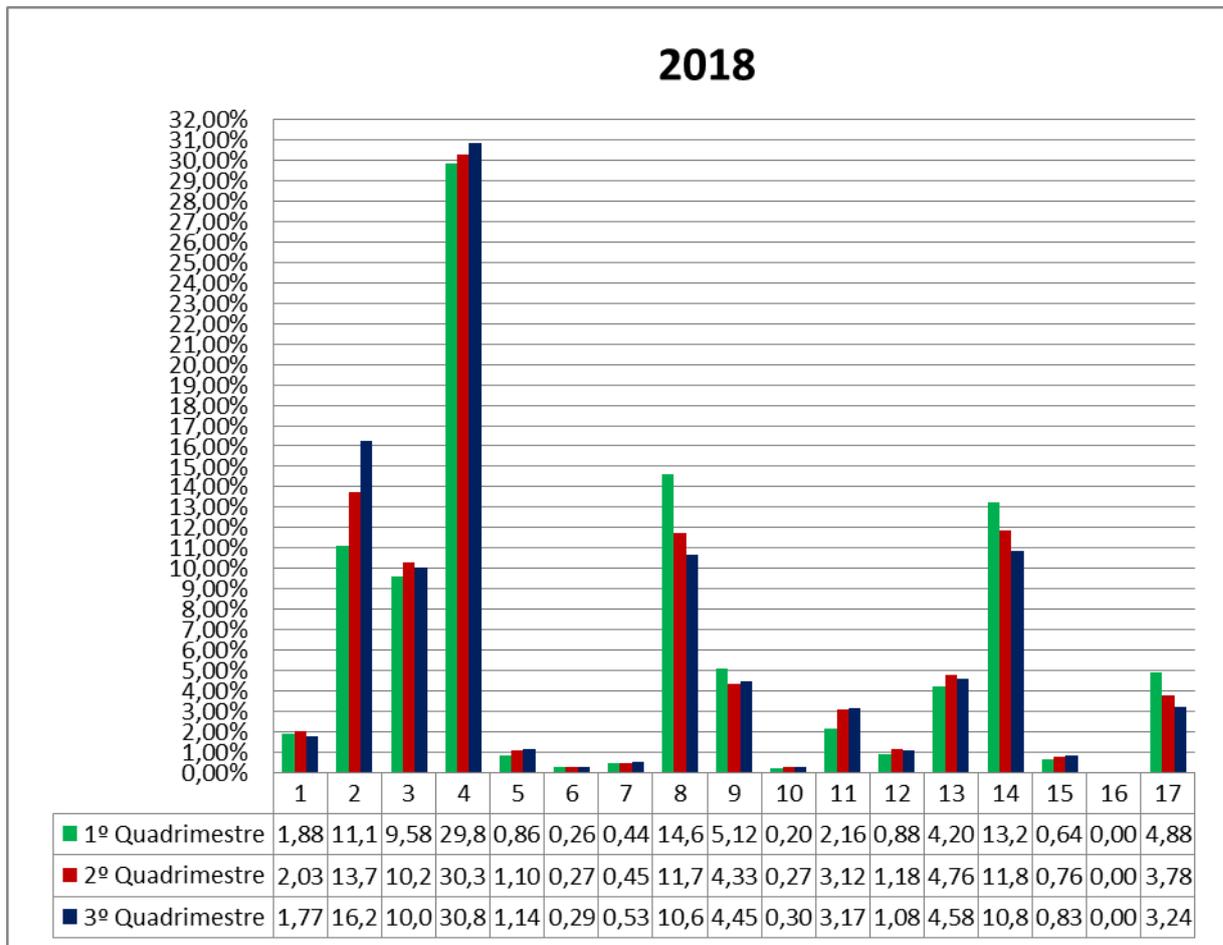
Fonte: Do autor (2019)

Pode se verificar que para o ano de 2018 os grupos não se alteram, permanecem os mesmos em todos os quadrimestres, as mudanças ficam por conta da porcentagem que cada unidade recebe do empenho acumulado nos períodos observados. Neste quesito, para o primeiro grupo temos um total de 68,58% do empenho acumulado ao fim do exercício financeiro, um aumento de apenas 0,65% em relação ao primeiro quadrimestre, o que ainda representa um percentual representativo. Das unidades presentes no grupo, observando a porcentagem do empenho acumulado no primeiro e último quadrimestre, o Fundo Municipal de Educação dispõe do maior acréscimo, aproximadamente 5,08%, o Fundo Municipal de Saúde seguindo com 0,88%, já a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos e a Secretaria Municipal de Administração tiveram uma redução de 2,34% e 4,01% respectivamente.

O segundo grupo possuía 23,78% do empenho acumulado para o primeiro quadrimestre, e terminou com 22,3%, uma contração de 1,48%, dentre as unidades que integram o grupo, a variação mais expressiva ao observar a porcentagem do primeiro e o último quadrimestre corresponde à redução de 1,64% ao Fundo Municipal de Assistência Social, as demais unidades seguem com uma redução de 0,67% para a Secretaria Municipal de Finanças e acréscimo para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério e Secretaria Municipal de Meio Ambiente equivalente a 0,45% e 0,38% nesta ordem.

O terceiro e quarto grupo possuem alterações muito pequenas na porcentagem que corresponde o empenho acumulado em todos os quadrimestres analisados, o terceiro grupo finalizou o ano com 4,82% desse valor e o quarto 1,12%. Cabe salientar que a Diretoria do Parque das Águas para o ano de 2018 representou 0% desse valor. A Figura 9 demonstra esses valores de forma mais simplificada para cada unidade, e sua representatividade em relação às demais unidades.

Figura 9 – Representação gráfica dos dados de 2018



Fonte: Do autor (2019)

Ao comparar o orçamento da Prefeitura Municipal de Caxambu no ano de 2017 e 2018 por meio da porcentagem proporcional do empenho acumulado para cada unidade pode-se observar algumas diferenças nas distribuições das despesas.

As unidades que tiveram uma redução desta porcentagem proporcional foram: A Secretaria Municipal de Educação teve 2,09% ao final do exercício financeiro de 2017 e 1,77% em 2018, representando uma redução de 0,32%. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério com um decréscimo de 5,1%, a Secretaria Municipal de Administração saindo de 11,6% no ano de 2017 para 10,6% em 2018, obtendo uma redução de 1%, a Secretaria Municipal de Finanças com uma diferença de menos 0,73%, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente por sua vez, teve 0,87% de baixa de um ano para o outro na proporção do empenho acumulado ao final do exercício financeiro, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos teve a pequena margem de 0,06% de redução, assim como a Secretaria Municipal de Controle Interno que apresentou uma redução de 0,02%. Finalizando as unidades que tiveram uma redução da porcentagem proporcional do empenho acumulado do exercício financeiro de 2017 para 2018, a Diretoria do Parque das Águas que finalizou o ano de 2017 com 1,89% do montante total, como o município já não estava mais com a gestão do Parque das Águas em 2018, não apresentou empenho no período, logo representou 0% do empenho.

As demais unidades apresentaram um aumento deste percentual ao se analisar o fim do exercício financeiro de 2017 e 2018. O Fundo Municipal de Educação contou com um incremento de 3,53%, o Fundo Municipal de Saúde que expressa nos dois anos a unidade com maior empenho acumulado em relação ao total, finalizou o ano de 2018 com 30,83%, 2,05% a mais que o ano anterior, para a Secretaria Municipal de Turismo e Cultura o aumento representou 1,36%, o Fundo Municipal de Assistência Social teve um acréscimo de 2,49%. Os restantes compreendem variações positivas inferiores a 1%, o Gabinete do Prefeito com 0,03%; Secretaria Municipal de Governo 0,13%; Procuradoria Jurídica 0,09%; Secretaria Municipal de Esportes e Lazer 0,03%; Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos 0,28%. Os dados e as variações para cada unidade podem ser vistos na figura abaixo.

Figura 10 – Relação da porcentagem do empenho acumulado por Unidade ao final do exercício financeiro de 2017 x 2018.

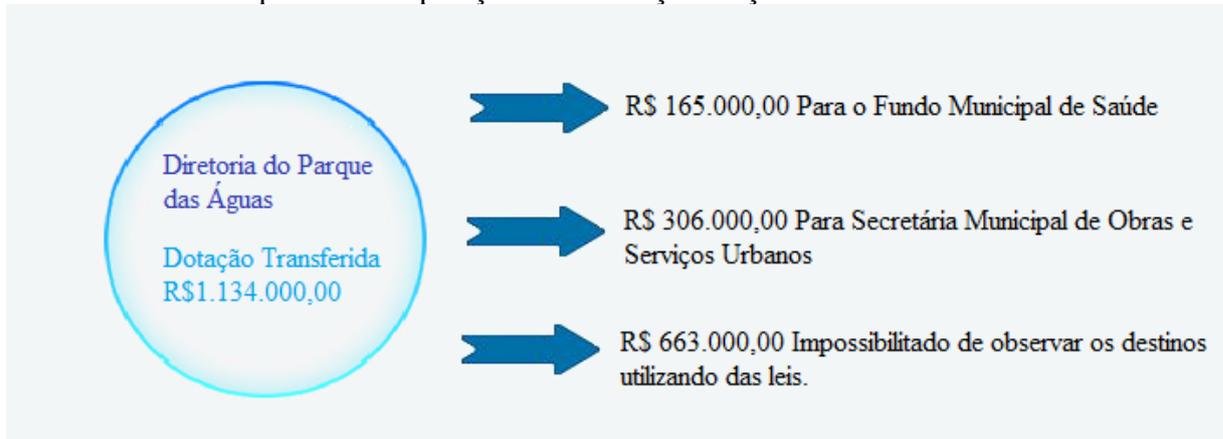
■ Ano 2017	2,09%	12,69%	15,13%	28,78%	1,11%	0,16%	0,44%	11,64%	5,18%	0,32%	1,81%	1,05%	5,45%	10,61%	0,89%	1,89%	0,75%
■ Ano 2018	1,77%	16,22%	10,03%	30,83%	1,14%	0,29%	0,53%	10,64%	4,45%	0,30%	3,17%	1,08%	4,58%	10,89%	0,83%	0,00%	3,24%
Resultado	-0,32%	3,53%	-5,10%	2,05%	0,03%	0,13%	0,09%	-1%	-0,73%	-0,02%	1,36%	0,03%	-0,87%	0,28%	-0,06%	-1,89%	2,49%
Unidades	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17

Fonte: Do autor (2019)

Analisando as leis municipais de transposição entre dotações orçamentárias foi possível identificar R\$1.134.000,00 que fazem referência à unidade da Diretoria do Parque das Águas de R\$1.402.000,00 fixado na LOA de 2017 para o exercício financeiro de 2018.

Deste valor, utilizando-se das leis municipais foi possível observar que foi destinado R\$150.000,00 para o Fundo Municipal de Saúde pela Lei nº 2483/2018, R\$15.000,00 também para o Fundo Municipal de Saúde na Lei nº 2459/2018, para a Secretária Municipal de Obras e Serviços Urbanos foi transferido R\$203.000,00 pela Lei nº 2485/2018 e R\$103.000,00 através da Lei nº 2462/2018. A quantia de R\$14.000,00 de anulações de crédito da Diretoria do Parque, que não apresentou destinação na Lei nº 2534/2018 e R\$649.000,00 referentes ao total de R\$2.890.000,00 de transposições para as unidades da Secretaria Municipal de Educação, Fundo Municipal de Educação, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério, Fundo Municipal de Saúde, Gabinete do Prefeito, Secretaria Municipal de Governo, Procuradoria Jurídica, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Turismo e Cultura, Secretaria Municipal de Meio Ambiente Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos e Fundo Municipal de Assistência Social, segundo a Lei nº 2489/2018. Como pode ser visto na Figura 11, foi possível averiguar que R\$165.000,00 foram transferidos diretamente de dotações existentes da Diretoria do Parque das Águas para o Fundo Municipal de Saúde, R\$306.000,00 a Secretária Municipal de Obras e Serviços Urbanos e o restante de R\$663.000,00 ficam impossibilitados de averiguar o destino de forma clara, assim como R\$268,000,00 que condizem com a diferença entre as leis de transposição entre dotações orçamentárias em 2018 com a dotação fixada pela LOA no ano anterior.

Figura 11 – Destino da dotação autorizada para a Diretoria do Parque das Águas por meio das leis municipais de transposição entre dotações orçamentárias no ano de 2018.



Fonte: Do autor (2019)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de escassez de recursos financeiros para financiamento de serviços públicos os gastos estão cada vez mais sendo pontos de análise quanto a sua relevância e eficácia. O presente trabalho de conclusão de curso teve como objetivo observar o possível impacto que a transferência da administração do Parque das Águas representou para o orçamento do município de Caxambu, em conformidade com os objetivos do trabalho foi possível demonstrar os gastos mensuráveis em relação ao orçamento e o efeito que a mudança de administração do Parque das Águas de Caxambu – MG representou no mesmo, bem como a consequência quanto aos instrumentos de planejamento orçamentário.

Foi verificado que essa mudança de administração do Parque das Águas teve relevância direta nos instrumentos que compõem o planejamento orçamentário da Prefeitura Municipal de Caxambu – MG, o PPA, LDO e LOA realizados no ano de 2017 sofreram alterações no decorrer do ano de 2018, como consequência nota-se que foram e serão necessárias mais mudanças destes instrumentos de curto e médio prazo para adequação dos mesmos sem a existência do Parque como um item a ser considerado nos gastos.

As despesas orçamentárias também sofreram influências decorrentes dessa mudança de administração, representaram uma contração contínua para a unidade responsável pelo Parque das Águas ao longo do ano de 2017, representando 2,62% do empenho acumulado no primeiro quadrimestre, 2,46% para o segundo e 1,89% no terceiro quadrimestre. No ano seguinte a administração do Parque já sob a tutela da CODEMIG, atual CODEMGE, não representou nenhuma despesa orçamentária para a Prefeitura Municipal de Caxambu, a unidade que correspondia aos assuntos do Parque não teve nenhum empenho, apesar de constar na LOA dotação autorizada, esse fato configurou em leis de transposições orçamentárias que realocaram as dotações equivalentes a R\$1.134.000,00 para outras unidades, o que condiz com 2,62% do total empenhado no ano de 2018, um percentual pequeno ao se observar o todo, porém, comparando com as demais unidades, um gasto mediano.

Por fim, cabe salientar para futuras pesquisas sobre o tema, observando também o atual processo de (re)municipalização de alguns serviços por cidades no mundo todo, em qual medida é necessário um bem de interesse local dessa relevância para a população local, aferir lucro para representar um serviço a ser conduzido pelo município já que o mesmo possuía um gasto relativo aos empenhos acumulados mediano comparando às demais unidades. Sugere-se

a realização de estudos de viabilidade para gestão antes da realização de transferências de administração já que os recursos necessários vão além dos financeiros e o impacto traz para os governos locais a necessidade de realizar remanejamento orçamentário, alterações quanto ao planejamento de suas ações e também exposição a conflitos, já que a Prefeitura e os agentes públicos estão personalizando o Estado e serão os primeiros a serem cobrados pela população local.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **DIPAR Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios**. Brasília, 2017. Distribuição CFEM do Estado: MG e Ano: 2017. Disponível em:

<https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2017&uf=MG> Acesso em: 10 dez. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **DIPAR Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios**. Brasília. Destino da Arrecadação da CFEM. Disponível em:

<https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem.aspx> Acesso em: 10 dez. 2018.

ALCÂNTARA, C. V.; PEREIRA, J. R.; VIEIRA, K. C. **Práticas de gestão social das águas minerais: um estudo no município de Cambuquira, Sul de Minas**. In: V ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, V EBAP, Viçosa, 14 de jun. 2018.

BERNARDO, F. D. **Contabilidade pública**. Florianópolis: Instituto Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014. 110 p.

BRASIL. Ministério Público. **Declaração do Ministério Público sobre o Direito à Água (10 princípios da Declaração)**. Brasília, DF, 21. Mar. 2018. 6 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Declaracao_do_Ministerio_Publico.pdf> Acesso em: 19. Jan. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 7. ed. Brasília: Ed. Ministério da Fazenda, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>> Acesso em: 29 de março de 2019.

BRASIL. **DECRETO Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos

Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 7.841, DE 8 DE AGOSTO DE 1945. Decreta o Código de Águas Minerais. Brasília, DF, 08 ago. 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De17841.htm>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mai. 2019.

BRITO, D. M. C. et al. Conflitos socioambientais no século XXI. **PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, n. 4, p. 51-58, dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/viewFile/371/n4Daguinete.pdf>> Acesso em: 17. Jan. 2019.

CABRAL, A. L. A. **Análise dos instrumentos da política nacional de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais.** 2015. 113 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/10628/3/DISSERTA%C3%87%C3%83O_An%C3%A1lise%20dos%20instrumentos%20da%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Recursos%20H%C3%ADricos%20no%20estado%20de%20Minas%20Gerais.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

CÂMARA, J. B. D. **Governabilidade, Governança Ambiental e Estado do Meio Ambiente no Distrito Federal.** 2011. 301 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <

http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8807/1/2011_Jo%C3%A3oBatistaDrummondC%C3%A2mara.pdf > Acesso em: 20 dez. 2018.

CAPRILES. R. Meio Século de Lutas: Uma Visão Histórica da Água. Revista ECO21. Rio de Janeiro, Ed. 76, mar. 2003. Disponível em:
<<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=457>> Acesso em: 22 mai. 2019.

COITINHO, J. B. L. **Águas Minerais de Santa Catarina**. 2000. 216 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <
<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78669/172920.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **CODEMGE**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <<http://www.codemge.com.br/>> Acesso em: 26 nov. 2018

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS. **CODEMIG**. Belo Horizonte, 2017. Mudança da gestão do Parque das águas. Disponível em <<http://www.codemig.com.br/codemig-assume-gestao-do-parque-das-aguas-de-caxambu-partir-de-outubro/>> Acesso em: 27 nov. 2018

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Manual de contabilidade do sistema CFC/CRCs**. Brasília: CFC, 2009. 334 p. Disponível em:
<http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/manual_cont.pdf> Acesso em: 13 mar. 2019.

Copasa deixará de explorar fontes de águas minerais no Sul de Minas. **G1**, 16 jun. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2015/06/copasa-deixara-de-explorar-fontes-de-aguas-minerais-no-sul-de-minas.html>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

CORTE, T. D. A **(RE)DEFINIÇÃO DO DIREITO À ÁGUA NO SÉCULO XXI: PERSPECTIVA SOB OS ENFOQUES DA JUSTIÇA E DA GOVERNANÇA AMBIENTAL**. 2015. 612 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em:
<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/133225/333891.pdf?sequence=1>>
Acesso em: 19 nov. 2018.

FERREIRA, L. **Do acesso à água e do seu reconhecimento como direito humano**. Revista de Direito Público, Londrina, v. 6, n. 1, P. 55-69, Jan/Abr. 2011. Disponível em: <
<https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/viewFile/371/n4Daguinete.pdf> > Acesso em: 19. Jan. 2019.

FLORES, K. R.; MISOCZKY, M. C. **Dos antagonismos na apropriação capitalista da água a sua concepção como bem comum**. Revista Organizações & Sociedade (O&S), Salvador, v. 22, n. 73, p. 237-250 - Abr./Jun. 2015. Disponível em:
<<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/9089/9435>> Acesso em: 29 nov. 2018.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HADDAD, R. C.; MOTA, F. G. L. **Contabilidade pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Brasília: CAPES-UAB, 2010. 152 p. Disponível em:
<http://ead.uepb.edu.br/arquivos/Livros_UEPB_053_2012/04-contabilidade%20p%FAblica/Livro%20contabilidade%20publica.pdf> Acesso em: 10 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE**. Panorama geral do Município de Caxambu-MG. Disponível em:
<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/caxambu/panorama>> Acesso em: 22 nov. 2018.

JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Elsevier, 2006.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Ed.) **Our public water future: The global experience with remunicipalisation**. Amsterdã: Transnational Institute, 2015. Disponível em: <https://www.municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/publications/Kishimoto-Lobina-Petitjean_Our-Public-Water-Future-Global-Experience-Remunicipalisation_April2015_FINAL.pdf> Acesso em 24 nov. 2018.

KISHIMOTO, S.; PETITJEAN, O. (Ed.) **Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation**. Amsterdã: Transnational Institute, 2017. Disponível em: <https://www.municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/publications/Kishimoto-Lobina-Petitjean_Our-Public-Water-Future-Global-Experience-Remunicipalisation_April2015_FINAL.pdf> Acesso em 24 nov. 2018.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública - Teoria e Prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PAULA, F. J. de.; MODAELLI, S. (Org.). **Política de águas e educação ambiental: processos dialógicos e formativos em planejamento e gestão de recursos hídricos**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/161/_publicacao/161_publicacao04102011025132.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2018.

PIGEON, M. et al. (Ed.) **Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands**. Amsterdã: Transnational Institute, 2012. Disponível em: <https://www.municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/publications/Pigeon-McDonald-Kishimoto-Hoedeman_Remunicipalisation_Putting_Water_Back_in_Public_Hands_2012.pdf> Acesso em 22 nov. 2018.

PORTUGAL JUNIOR, P. dos. S. **A controvérsia sobre as águas: uma proposta de integração institucional e políticas públicas para o segmento de águas minerais no âmbito da gestão de recursos hídricos**. 2016. 190 p. Tese (doutorado) Universidade Estadual de

Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2016. Disponível em:

<<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/305638>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

PORTUGAL JUNIOR, P. dos. S.; REYDON, B. P.; PORTUGAL, N. dos. S. **As águas**

minerais no Brasil: uma análise do mercado e da institucionalidade para uma gestão integrada e sustentável. *Revista Ambiente & Água – An Interdisciplinary Journal of Applied Science*, v. 10, n. 2, p. 413-430, 2015. Disponível em:

<<http://www.redalyc.org/html/928/92838238016/>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

PORTUGAL JÚNIOR, P. S. P.; REYDON, B. P.; PORTUGAL, N. S. As águas minerais no Brasil: uma análise do mercado e da institucionalidade para uma gestão integrada e sustentável. *Revista Ambiente & Água*, v. 10, n. 2, p. 413-430, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL CAXAMBU. Caxambu, 2019. Disponível em:

<<http://www.caxambu.mg.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2018

QUEIROZ, J. T. M. de. **O CAMPO DAS ÁGUAS ENVASADAS: DETERMINANTES, POLÍTICAS PÚBLICAS, CONSEQUÊNCIAS SOCIOAMBIENTAIS, QUALIDADE DAS ÁGUAS E PERCEPÇÕES.** 2011. P 35-36. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

Disponível em:

<http://www.fafich.ufmg.br/gesta/QUEIROZ,_Josiane._Aguas_envasadas.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social:** métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, A. J. dos. **Orçamento público e os municípios:** Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. *READ: revista eletrônica de administração*, Porto Alegre, v. 7, n. 4, p. 1-23, jul./ago. 2001. Disponível em:

<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19441/000305177.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 15 mar. 2019.

SANTOS, G. S. de; MARQUES, E. V.; GOUVEIA, J. A. R. A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO NA CONTABILIDADE PÚBLICA. *Revista Científica Semana Acadêmica*. Fortaleza, v. 1, n. 4, 2013. Disponível em:

<<https://semanaacademica.org.br/artigo/importancia-do-orcamento-na-contabilidade-publica>>

Acesso em: 17 fev. 2019.

SCHIRMER, D. **ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL – UM COMPARATIVO ENTRE VALORES PREVISTOS E OS REALIZADOS NO MUNICÍPIO DE TORRES/RS.** 2015. 62 p. Trabalho de Conclusão do Curso (Bacharelado) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2015. Disponível em:

<<http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/3622/1/Daiana%20Schirmer.pdf> > Acesso em: 15 mar. 2019.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, L. S. de. **PARQUE DAS ÁGUAS DE CAXAMBU – MG: PROPRIEDADES FÍSICO-QUÍMICAS, ASPECTOS HIDROMINERAIS E TURÍSTICOS.** 2014. 76 p. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, 2014.

Disponível em: <<https://www.unifal-mg.edu.br/geografia/sites/default/files/Parque%20das%20C3%81guas%20de%20Caxambu.%20-%20corrigido.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

SUAREZ, J. **ÁGUAS MINERAIS BRASILEIRAS GANHARAM PRÊMIOS INTERNACIONAIS – E FORAM ENTREGUES A UMA EMPRESA QUE LIMPA PISCINAS.** **Theintercept**, 2018. Disponível em: <<https://theintercept.com/2018/04/09/aguas-minerais-brasileiras-ganharam-premios-internacionais-e-foram-entregues-a-uma-empresa-que-limpa-piscinas/>> Acesso em: 14 nov. 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VALADÃO, J. de. A. D. et al. (Coord.); SOUZA, A. P. L. de. et al. (Org.). **Clamor das águas: a busca por nova identidade para as águas minerais no Brasil.** Florianópolis: CAXIF/UFSC, 2018. 175 p.

Water Remunicipalisation Tracker. Disponível em:

<http://www.remunicipalisation.org/front/page/remunicipalisation_wave>. Acesso em: 10 jan. 2019.