

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE ENGENHARIA
CÂMPUS DE ILHA SOLTEIRA**

FLÁVIA SARTORATO PEDROTTI

**GOVERNANÇA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: Proposta de
instrumento para avaliação e aprimoramento da governança pelos titulares dos
serviços**

Ilha Solteira
2023

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PROFÁGUA
MESTRADO PROFISSIONAL EM REDE NACIONAL EM GESTÃO E
REGULAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

FLÁVIA SARTORATO PEDROTTI

GOVERNANÇA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: Proposta de instrumento para avaliação e aprimoramento da governança pelos titulares dos serviços

Dissertação apresentada à Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira – UNESP como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos.

Prof. Dra. Carolina Buso Dornfeld
Orientadora

FICHA CATALOGRÁFICA

Desenvolvido pelo Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação

P372g Pedrotti, Flavia Sartorato.
Governança do saneamento básico no Brasil: proposta de instrumento para avaliação e aprimoramento da governança pelos titulares dos serviços / Flavia Sartorato Pedrotti. -- Ilha Solteira: [s.n.], 2023
143 f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira. Área de conhecimento: Regulação e Governança de Recursos Hídricos, 2023

Orientador: Carolina Buso Dornfeld
Inclui bibliografia

1. Titulares de serviço de saneamento. 2. Partes interessadas. 3. Boas práticas de governança. 4. Regionalização do saneamento.


Raiane da Silva Santos

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: GOVERNANÇA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: Proposta de instrumento para avaliação e aprimoramento da governança pelos titulares dos serviços

AUTORA: FLÁVIA SARTORATO PEDROTTI

ORIENTADORA: CAROLINA BUSO DORNFELD

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Mestra em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, área: Regulação e Governança de Recursos Hídricos pela Comissão Examinadora:

 Documento assinado digitalmente
CAROLINA BUSO DORNFELD
Data: 05/06/2023 11:01:59-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. CAROLINA BUSO DORNFELD (Participação Virtual)
Departamento de Biologia e Zootecnia / Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira - UNESP

Prof^a. Dr^a. ROSA MARIA FORMIGA JOHNSON (Participação Virtual)
Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente / Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Prof. Dr. ÂNGELO JOSÉ RODRIGUES LIMA (Participação Virtual)
Observatório da Governança das Águas - OGA Brasil

Ilha Solteira, 05 de junho de 2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha orientadora, Profa. Dra. Carolina, que topou o desafio de me acompanhar nesse tema, e aportou toda sua experiência e desenvoltura na condução das atividades.

Minha gratidão também ao Prof. Roberto Mingroni, querido colega de trabalho e amigo, que me apoiou na ideia da realização do mestrado e no projeto de pesquisa, e também se dispôs a ler, avaliar e contribuir com orientações muito valiosas para o desenvolvimento da dissertação e do produto proposto.

Agradecimentos também ao Francesco, meu companheiro de vida, pelo apoio em meio a tantas turbulências pelas quais passamos nesse período. À Paula, minha irmã, pelo incentivo constante; à minha família e amigos, pelo apoio e compreensão em relação às ausências necessárias. À Vizca Engenharia e Consultoria, empresa em que atuo, pelo apoio e permissão imprescindíveis.

Agradeço aos professores que gentilmente aceitaram fazer parte das Bancas de Defesa ou Qualificação desta dissertação: *Profa. Dra. Rosa Maria Formiga Johnsson, Prof. Dr. Ângelo José Rodrigues Lima, Prof. Dr. José Carlos de Oliveira, e Profa. Dra. Synara Aparecida Olendzki Broch e Profa. Dra. Angelica Gois Morales. Ao Prof. Dr. Jefferson de Oliveira Nascimento*, pelo suporte ao longo do curso.

Agradeço a dedicação e comprometimento de Daniel Qüindici na criação gráfica e editorial do Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil, produto desta dissertação. Agradeço também às queridas Marcela Nectoux e Marcela de Oliveira Santos, membros do Infracore, e Paula Pollini e Mariana Clauzet, do Instituto Água e Saneamento, que se dispuseram a uma conversa no início desta jornada. Agradeço Edinei do Carmo Lima, pela leitura atenta e feedbacks.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - ProfÁgua, Projeto CAPES/ANA AUXPE No. 2717/2015, pelo apoio técnico científico aportado.

A todos, muito obrigada.

RESUMO

O Marco Legal do Saneamento (Lei Nº 14.026/2020), aprovado em julho de 2020, trouxe mudanças significativas ao setor, como o incentivo à regionalização dos serviços e a imposição de metas de universalização até 2033, gerando novas possibilidades de estruturas de Governança. Na esfera pública, a Governança tem entre suas diretrizes a orientação de ações para a busca de resultados para a sociedade (BRASIL, 2020g). Neste contexto, o objetivo da presente pesquisa foi contribuir com a compreensão do funcionamento atual do setor de Saneamento Básico, com a avaliação de governança e com recomendações de boas práticas, que sejam aplicáveis à situação específica do saneamento no Brasil e que colaborem como alcance das metas de universalização do saneamento básico. Foi realizado um estudo para esclarecimento da legislação pertinente, com destaque para a definição de papéis e responsabilidades de partes interessadas, sendo identificados 11 entes, e suas atribuições foram classificadas em sete categorias. Observou-se uma média superior a oito entes em cada categoria (com exceção à categoria de prestação de serviços), com atribuições nem sempre claramente distintas. Observou-se também pouca ênfase no controle social e na fiscalização, sem a determinação de instrumentos específicos. Em sequência, foram estudados referenciais de governança que subsidiaram a proposta de um instrumento para avaliação e aprimoramento da governança do saneamento básico no Brasil. Foram elencadas oito categorias, quais sejam: Ambiente Institucional, Regulação, Prestação de Serviços, Financiamento, Sistemas de Informação, Controle Social, Integridade e Transparência e Articulação. Em cada categoria são abordados temas de análise estipulando-se cinco níveis de maturidade, que foram inspirados no *Organizational Project Management Maturity Model* (Opm3®), e vão desde a designação da estrutura e de seu funcionamento, passando pela mensuração e controle de resultados, até a adoção de mecanismos para melhoria contínua. Propõe-se que este material seja destinado especialmente, mas não apenas, aos titulares dos serviços, esperando que possa contribuir positivamente com a governança do setor, com foco em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Palavras-chave: titulares de serviço de saneamento; partes interessadas; boas práticas de governança; regionalização do saneamento.

ABSTRACT

The Basic Sanitation Legal Framework (Law No. 14,026/2020), approved in July 2020, has brought significant changes to the sector, such as an incentive for the regionalization of services and the enforcement of universalization goals by 2033, creating new possibilities for Governance structures. In the public sphere, one of Governance's guidelines is the orientation of actions towards society-driven results (BRASIL, 2020g). In this context, the objective of this research was to contribute to the understanding of the current functioning of the Basic Sanitation sector, with a governance evaluation and with recommendations of good practices which should be applicable to the specific situation of sanitation in Brazil and which should collaborate with the achievement of the universalization goals for basic sanitation. A study has been carried out in order to clarify the relevant legislation, with an emphasis on the definition of roles and responsibilities of interested parties. Eleven entities have been identified and their attributions have been classified into seven categories. An average of more than eight entities was observed in each category except service provision, with attributions which were not always clearly distinct. There was also little focus on social control and inspection, without the determination of specific instruments. The next stage saw a study on governance references which supported the proposal of an instrument for evaluating and improving the governance of basic sanitation in Brazil. Eight categories were listed, namely: Institutional Environment, Regulation, Service Provision, Financing, Information Systems, Social Control, Integrity and Transparency and Articulation. Each category addresses analytical themes within five maturity levels, which were inspired by the Organizational Project Management Maturity Model (Opm3®), and include structure designation and operation, measurement and control of results, and the adoption of mechanisms for continuous improvement. It is proposed that this material be intended especially, but not exclusively, for service holders, hoping that it can contribute positively to the governance of the sector, with a focus on water supply and sanitary sewage.

Keywords: sanitation service holders; stakeholders; good governance practices; governance; sanitation regionalization.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	OBJETIVOS	14
3	REVISÃO DA LITERATURA	15
3.1	GOVERNANÇA	15
3.1.1	Aspectos Conceituais	15
3.1.2	Governança das Águas.....	18
3.1.3	Boa Governança.....	20
3.1.4	A Governança neste trabalho.....	23
3.1	SANEAMENTO BÁSICO	23
3.2.1	História recente do Saneamento Básico no Brasil.....	23
3.3	MARCO LEGAL DO SANEAMENTO.....	27
3.3.1	A regionalização da gestão da prestação de serviços.....	32
3.3.2	A regionalização do Saneamento e sua Governança.....	37
3.3.3	Alterações do novo Governo (2023)	39
4	METODOLOGIA	43
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	47
5.1	PAPÉIS E RESPONSABILIDADES A PARTIR DA LEGISLAÇÃO.....	47
5.1.1	Legislação Aplicável	48
5.1.2	Titular dos Serviços	50
5.1.3	Titular-região.....	55
5.1.4	Órgãos colegiados	57
5.1.5	Prestadores de Serviço.....	60
5.1.6	Entidade Reguladora.....	64
5.1.7	ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.....	67
5.1.8	.União - Ministério do Desenvolvimento Regional / Ministério do Meio Ambiente	67
5.1.9	Comitê Interministerial de Saneamento	68
5.1.10	Estados e entes da Federação	68
5.1.11	Órgão de licenciamento ambiental	69
5.1.12	Órgão gestor de recursos hídricos.....	69
5.1.13	Usuários	70
5.1.14	Análises a partir de agrupamentos.....	70
5.2	SITUAÇÃO ATUAL DA REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL..	86

5.3	REFERENCIAIS E MODELOS DE GOVERNANÇA	88
5.3.1	TCU – Referencial Básico de Governança	89
5.3.2	Princípios da OCDE para a Governança das Águas	91
5.3.3	ACF International - Governance of Water and Sanitation Manual – Manual de Governança da Água e Saneamento da Ação Contra Fome Internacional	93
5.3.4	UNDP – SIWI Water Governance Facility WGF	97
5.3.5	BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento	98
5.3.6	Observatório das Águas	101
5.3.7	Procomitês	102
5.3.8	Comparativo entre itens estudados e diretrizes	104
6	PROPOSIÇÃO	106
6.1	ESTRUTURA	106
6.2	QUADRO ANALÍTICO	110
6.3	MANUAL BÁSICO PARA GOVERNANÇA EM SANEAMENTO NO BRASIL – ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO.....	112
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
	REFERÊNCIAS.....	116
	APÊNDICE A - Quadro: Legislação, partes interessadas e categorias	127
	APÊNDICE B - Quadro: Referenciais de governança e reflexão sobre desdobramento em saneamento – por referencial.....	138
	APÊNDICE C - Quadro: Referenciais de governança e reflexão sobre desdobramento em saneamento – Agrupamento por categoria.....	139
	APÊNDICE D - Quadro Analítico - Proposta de Categorias, Temas e descrição de atendimento de cada nível.....	140

1 INTRODUÇÃO

A água, como recurso essencial para a vida, vem sendo cada vez mais objeto de estudo e de disputas, considerando as diversas esferas em que está inserida. O uso racional e responsável, a preservação e não poluição das águas, e a garantia para os usos múltiplos em quantidade e qualidade adequadas são alguns dos campos estudados. De forma interconectada, o saneamento tem papel relevante no contexto das águas, em especial os serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. O abastecimento consiste na captação, tratamento e distribuição de água para a população e depende da quantidade e qualidade disponíveis. O esgotamento sanitário é o processo de coleta, afastamento, tratamento e lançamento de efluentes, afetando diretamente a qualidade das águas a depender da qualidade do processo como um todo, impactando os corpos hídricos e seus usos possíveis.

De acordo com um estudo elaborado pela KPMG¹ e ABCON², estimou-se em 2020 investimentos da ordem de R\$753 bilhões de reais para a universalização do saneamento básico até 2033 (KPMG, 2020, p.22), demonstrando que o setor demanda investimentos significativos, nem sempre priorizados pelos gestores municipais, que são os titulares destes serviços. Um estudo da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade – SEPEC e da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura – SDI (Ministério da Economia) indicou que em 2018, apenas 51% do total de recursos disponibilizado pelo Governo Federal para obras de saneamento básico foram acessados (BRASIL, 2019d) sugerindo uma baixa capacidade técnica para a realização dos investimentos. Os dados disponíveis indicam que apenas 63,5% da população conta com esgotamento sanitário gerido de forma segura, e somente 50% das águas residuais são tratadas de forma segura no país (BRASIL, 2019b).

Além do abastecimento, são muitos os usos de recursos hídricos que requerem atenção: irrigação, usos industriais, dessedentação de animais, além de espaços de lazer e contemplação. Esse contexto requer uma Governança eficaz para o setor tanto de recursos hídricos quanto de saneamento básico, que defina de forma clara as

¹ KPMG: A KPMG é uma rede global de firmas independentes que prestam serviços profissionais de Audit, Tax e Advisory. Está presente em 147 países e territórios, com 219.000 profissionais atuando em firmas-membro em todo o mundo.

² ABCON: a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto

responsabilidades, as instâncias e os processos decisórios envolvidos, com objetivo de garantir usos múltiplos e a universalização dos serviços de saneamento.

Cabe ressaltar que, no contexto de organizações públicas, a Governança tem entre suas diretrizes o direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade e a articulação institucional para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público (BRASIL, 2020g). O valor público, de acordo com o Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017) que dispõe sobre a política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, é considerado como:

[...] produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (BRASIL, 2017, Art. 2º).

Considerando o valor essencial dos recursos hídricos e, de forma sistêmica, dos serviços de saneamento para a população e para o meio ambiente, há a necessidade de articulação entre políticas relacionadas, sendo as principais: a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Nº 9433/97) (BRASIL, 1997) , a Política Nacional de Saneamento (Lei Nº 11.445/07)) (BRASIL, 2007) , o Marco Legal do Saneamento (Lei Nº 14.026/20) (BRASIL, 2020c), sendo que este último alterou significativamente a Política Nacional de Saneamento citada.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997), também conhecida como Lei das Águas, definiu uma estrutura de Governança descentralizada e participativa, baseada no modelo de política de águas francês (CAUBET, 2014 *apud* BRASIL, 2020e). A unidade de Gestão de Recursos Hídricos (UGRH) é a Bacia Hidrográfica, gerida pelos Comitês de Bacia, com representatividade da União, Estados, Municípios, usuários e entidades civis de recursos hídricos atuantes na bacia. Os comitês têm importância consultiva e deliberativa nas questões envolvidas. O critério da delimitação de bacias para as unidades de gestão demanda grande articulação com os representantes municipais, estaduais e federais, pois os limites geográficos e os administrativos nas bacias não coincidem. O município pertence à bacia em que a sua sede se encontra mesmo que o território seja mais abrangente. Entre as atribuições dos comitês estão a promoção do debate das questões

relacionadas a recursos hídricos, a articulação das entidades intervenientes e a arbitragem, em primeira instância administrativa, de conflitos relacionados aos recursos hídricos.

A Política Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2007), que estabelece as diretrizes para o Saneamento Básico, buscou a universalização desses serviços. De acordo com a política, os planos de Saneamento Básico devem conter indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados. A Agenda 2030 da ONU em vigor desde 2015 estabeleceu metas e indicadores para 17 ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, buscando o desenvolvimento sustentável em nível global. Entre eles, o de Nº 6 diz respeito à Água Limpa e Saneamento. A ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico acompanha o desempenho dos indicadores desse ODS, mostrando a evolução deles por Estado e por Regiões, bem como elaborando ações para o alcance das metas estabelecidas.

Na tentativa de impulsionar os indicadores de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e tratamento de resíduos sólidos, em 2020 foi aprovado o Marco Legal do Saneamento, Lei Nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020c), estabelecendo o objetivo de universalização dos serviços até 2033 (99% da população com água potável e 90% com coleta e tratamento de esgotos). O marco passou a permitir a formação de agrupamentos de municípios para promover a viabilidade econômico-financeira dessa prestação de serviços, por conta de ganhos em escala.

Esta nova legislação passou a permitir outras unidades de gestão, como: unidade regional de Saneamento Básico, blocos de referência, microrregiões, além das já existentes regiões metropolitanas e dos aglomerados urbanos, cada um com suas particularidades. O decreto federal 10.588/2020 (BRASIL, 2020b) estabeleceu prazos para os Estados apresentarem suas propostas de regionalização, e também para a adesão pelos municípios. O decreto 11.467/23 (BRASIL, 2023b) do governo recém eleito em 2023 trouxe alterações no prazo para a regionalização e atualmente é alvo de questionamentos.

De acordo com o Marco Legal do Saneamento, a Governança das unidades regionais deve seguir o disposto no Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015) (BRASIL, 2015) que se define como Interfederativa, com instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, já em vigor para as metrÓpoles. Assim, surgem novos limites territoriais, com Governança específica e que, apesar de focarem em saneamento, estão intimamente ligadas aos recursos hídricos, mas que

trazem também desafios para a integração e articulação com demais áreas e partes interessadas.

Considerando a necessidade de alcançar as metas de universalização propostas pelo Marco do saneamento, a necessidade de superar e gerir melhor as crises de escassez e os conflitos pela água cada vez mais frequentes, faz-se necessário o aprofundamento de estudos que gerem soluções efetivas.

A motivação para esse estudo vem da necessidade de se viabilizar a universalização do saneamento básico (nesse caso focado em abastecimento de água e esgotamento sanitário), considerando o contexto legal vigente, o entendimento da água em sua abrangência (de funções ambientais, socioeconômicas e usos múltiplos), e as boas práticas de governança (englobando o atendimento às normas, transparência e relacionamento das diversas partes interessadas).

Se por um lado há muito o que ser feito para universalização dos serviços, por outro há entraves que precisam ser superados. Há também a necessidade de articulação para viabilização de inovação e soluções conjuntas e otimizadas, que atendam não só o aspecto técnico dos serviços de saneamento, mas também atendam a legislação e em última instância as demandas sociais e ambientais relacionadas à água. Como demandas sociais, pode-se citar além da regularidade e qualidade da prestação de serviços, também a participação no planejamento e na priorização das ações. Em relação às ações ambientais, o uso responsável em relação à captação e prevenção de perdas, bem como o lançamento de efluentes ambientalmente adequados, são alguns dos itens que precisam ser considerados neste contexto.

Existe uma preocupação com a governança enquanto arranjo institucional para a implantação da política relacionada ao saneamento, considerando a nova configuração possibilitada pelo Marco Legal, sendo necessária uma estrutura que envolva os titulares dos serviços de forma equitativa e justa, que tenha habilidade para as tratativas com os prestadores de serviço, e que considere a participação social e a articulação com as políticas de forma a obter e se possível otimizar resultados.

Mesmo diante de um cenário que se encontra em transformação, incluindo decretos de 2023 que afetam substancialmente o marco legal, o presente trabalho se propõe a indicar boas práticas de Governança que possam atender a situação específica do saneamento, com base em uma análise crítica da legislação e da

literatura existente, e em experiências anteriores similares que possam ser adaptadas para a realidade brasileira.

Foi verificado que manuais de governança ambientais, multiníveis e até os relacionados à água normalmente apresentam conceitos e orientações para aplicação de forma genérica, sem indicar um caminho para implantação em um contexto específico do saneamento brasileiro, considerando que as realidades podem ser muito distintas entre países e regiões. Dessa forma, este estudo se propõe a interpretar as boas práticas de governança frente à legislação vigente e a realidade brasileira dos serviços de saneamento.

É também importante ressaltar que a governança abordada no presente trabalho é tratada sob a ótica dos municípios, que são os responsáveis iniciais pela prestação dos serviços de saneamento básico. O objetivo da boa governança do saneamento é a universalização dos serviços para a população, de forma ambientalmente e socialmente responsável.

2 OBJETIVOS

O objetivo principal deste trabalho foi elaborar um instrumento para apoiar a governança do saneamento, especialmente nos serviços de água e esgoto, com recomendações de boas práticas, considerando de forma sistêmica a importância dos recursos hídricos e o benefício final para a sociedade e para o meio ambiente, ou seja, considerando o direito humano à água.

Entre os objetivos específicos, estão

- (i) a compreensão da legislação pertinente, com destaque para a definição de papéis e responsabilidades e legislações correlatas,
- (ii) o mapeamento de partes interessadas,
- (iii) a identificação de sobreposições entre instâncias;
- (iv) a elaboração de proposta para contribuir com a avaliação e aprimoramento de práticas de Governança pelos titulares dos serviços de saneamento básico (em especial abastecimento e esgotamento sanitário).

3 REVISÃO DA LITERATURA

3.1 GOVERNANÇA

3.1.1 Aspectos Conceituais

O termo “Governança” é aplicado em diversos contextos e por diferentes órgãos, cada um com seu foco e objetivo. Para a temática das águas, pode-se citar: Governança pública organizacional (aplicada à administração pública direta, autárquica e fundacional), Governança em políticas públicas, Governança em rede e, também, multinível.

A governança na esfera pública organizacional diz respeito a inúmeros órgãos envolvidos na administração, regulação e execução das ações previstas em políticas relacionadas à água. Essa esfera está intimamente relacionada às políticas públicas, que abrangem o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas. Pode-se conceituar políticas como um conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (BRASIL, 2020f).

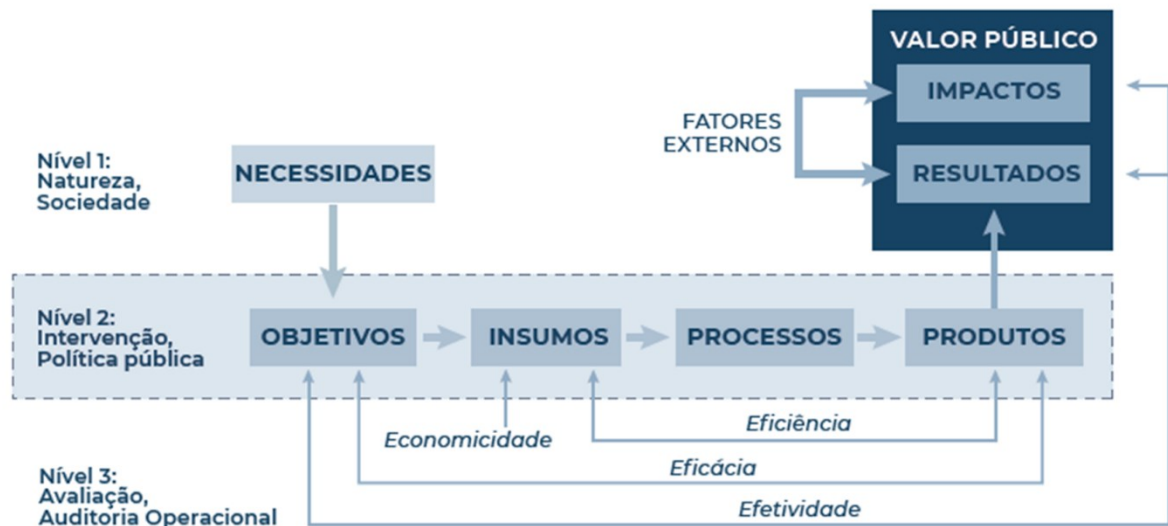
A Governança nesses dois âmbitos (políticas e organizações públicas) se mesclam e se complementam, visto que são perspectivas dentro de uma mesma estrutura conceitual com objetivos compartilhados. A Governança pública organizacional é caracterizada como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, conforme expresso no Decreto 9.203/17 (BRASIL, 2017). Tal decreto também estabelece princípios, diretrizes e mecanismos para o exercício da Governança pública.

Da mesma forma, a Governança em política pública se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Envolve também o conceito de geração de valor público e, alguns autores, como Marini e Martins (2014), consideram que a cadeia de valor público não implica apenas a consideração de variáveis objetivas, mas também as subjetivas, que levem em consideração aspectos

como confiança, satisfação e expectativas em relação ao processo de Governança como um todo (BRASIL, 2014b).

As dimensões de desempenho de autoria operacional (Figura 1) auxiliam a ilustrar as avaliações comumente efetuadas em políticas públicas, entre as quais: avaliação de eficiência, de eficácia, de efetividade, de economicidade, de impacto, de relevância e utilidade. O ciclo tem por fim além dos resultados e impactos, em última instância o valor público, ou seja, o componente mais direcionador do processo de Governança, indicando “o quê” deve ser gerenciado, “para que” e “para quem” (MARINI; MARTINS, 2014).

Figura 1 - Principais dimensões de desempenho em auditoria operacional.

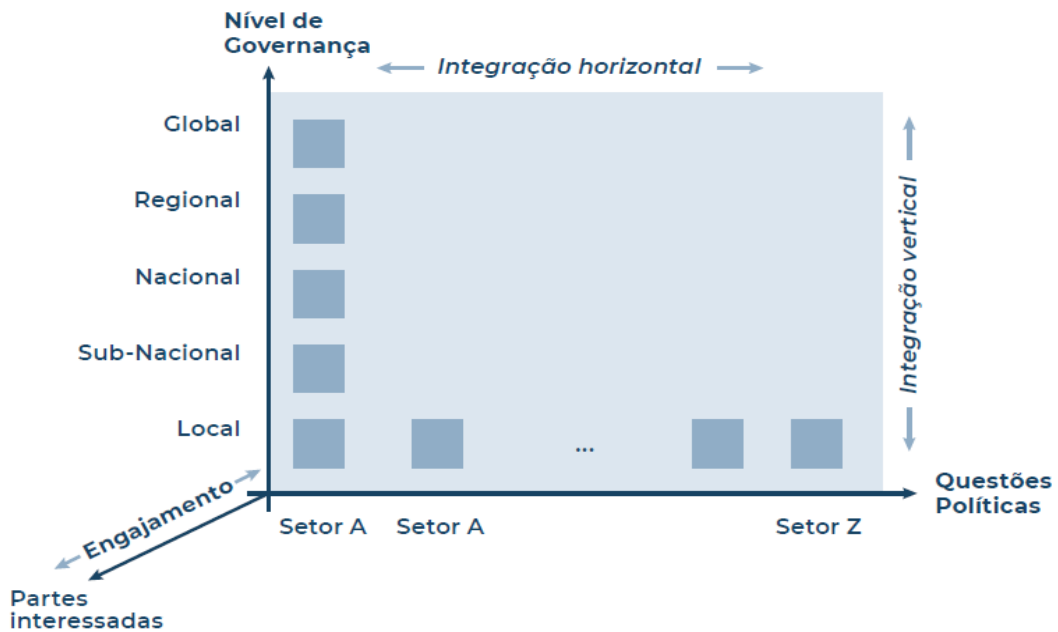


Fonte: (BRASIL, 2020h, p. 98).

Considerando a natureza transversal do tema Recursos Hídricos, e a grande interdependência entre os envolvidos com uma finalidade em comum, caracterizando a intersetorialidade, considera-se também os termos de Governança em rede e multinível.

Em rede, refere-se à articulação horizontal de atores interdependentes, entre instituições e entre estas e a sociedade, também chamada de Governança colaborativa (MARINI; MARTINS, 2014). As características intergovernamentais ou multinível são aquelas que envolvem ou requerem articulação e coordenação de múltiplos entes federativos, sejam para fins de formulação ou implementação (BRASIL, 2020g) entre as esferas locais, municipais, estaduais e federais, o que pode ser considerada uma articulação vertical. A figura 2 ilustra essas duas relações.

Figura 2 - Integração Institucional da Governança em Rede e Multinível.



Fonte: (BRASIL, 2020h, p. 113).

Cabe ressaltar que a Governança tem um papel diferente que gestão: o primeiro tem a função estratégica direcionadora e o segundo tem função realizadora. A Figura 3 a seguir ilustra essa relação:

Figura 3 - Relação Governança x gestão.



Fonte: (BRASIL, 2020g, p.17).

De acordo com Frey (2007), além do conceito de Governança que tem como objetivo o aumento da eficiência e efetividade governamental, utilizado nesta pesquisa, existe outra conceituação que foca o potencial democrático e emancipatório

das abordagens de Governança. O autor defende que a Governança baseada em redes de atores, também chamada de Governança Interativa ou Participativa, pode ser vista como uma possibilidade para restaurar a legitimidade do sistema político ao criar novos canais de participação, em oposição à “boa Governança” pregada pelo Banco Mundial ou OCDE³, que dá ênfase na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do mercado, e vê as correntes com “antagonismos ideológicos”. A confluência das correntes se dá na tendência crescente da necessidade de aumentar o grau de interação de atores sociais. Dessa forma, as preocupações se voltam não só para as instituições como também para as estruturas de participação dos diversos atores, considerando a complexidade e dinâmicas da sociedade contemporânea.

Ainda de acordo com Frey (2007), arranjos de Governança podem contribuir para redução de externalidades negativas de políticas públicas e ao mesmo tempo impulsionar externalidades positivas através de mobilização integrada das sustentabilidades econômica, social, ecológica e política.

Em relação à participação deve-se também considerar que com o avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e sua popularização, fala-se em “democracia eletrônica” (*e-Democracy*), *e-participation* e *e-empowerment*, *e-voting*, como instrumentos facilitadores do processo democrático e, portanto, participativo. Apesar da abertura do setor público para os mecanismos *online*, existe ainda o risco de exclusão social, mas essa área ainda pode ser muito explorada (FRANKLIN *et al.*, 2022).

3.1.2 Governança das Águas

De acordo com Stockholm International Water Institute, SIWI, uma organização não governamental de atuação global voltada para governança das águas, o tema da governança das águas é uma das áreas mais críticas para o desenvolvimento sustentável da água. A forma como as sociedades escolhem administrar seus recursos de água tem profundo impacto na subsistência da população e na sustentabilidade dos recursos – em alguns casos inclusive colaborando para quebrar ciclos viciosos de pobreza. (SIWI, 2023a). Para o SIWI, governança das águas é

³ OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

essencialmente sobre quem recebe qual água, quando e como, e quem tem o direito à água, seus serviços e benefícios. Vale ressaltar que a missão do SIWI é fortalecer a governança das águas para um futuro justo, próspero e sustentável.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que tem dentre suas atribuições a de regular os recursos hídricos de rios de domínio da União, disponibilizou através da Portaria nº 149 de 2015 (BRASIL, 2015b), uma lista de termos e suas respectivas notas de definição. Essa lista define “Governança das Águas” como:

Conjunto de aspectos políticos, sociais, econômicos e sistemas administrativos que apoiam o desenvolvimento e gerenciamento dos recursos hídricos, a prestação de serviços de água e a implementação de soluções para o melhoramento da qualidade da água (BRASIL, 2015b, p. 19).

Dessa forma, entende-se que apesar de a definição ser específica de águas, envolve prestação de serviços de água (abastecimento, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, entre outros), e o gerenciamento deve considerar ações comunitárias e privadas, entre as quais, as das prestadoras de serviço.

Os conceitos se assemelham à medida em que abrangem todo o sistema social, econômico, político e ambiental, tendo uma abordagem multidisciplinar, e considerando que os desafios de universalização não são atingidos por uma organização ou grupo individualmente.

Salienta-se que dentre os fatores que prejudicam uma boa governança das águas estão a má gestão de recursos, a corrupção, arranjos institucionais inapropriados, burocracia excessiva, baixa qualificação de pessoal e escassez de investimentos.

No Brasil, existe o Observatório de Governança das Águas (OGA), que é constituído por uma rede multissetorial envolvendo o poder público (61 instituições), o setor privado, organizações da sociedade civil, bem como diversos pesquisadores (22 atualmente). A missão do OGA. é “gerar, sistematizar, analisar e difundir as práticas de Governança das águas pelos atores e instâncias do SINGREH⁴, por meio do acompanhamento de suas ações” (OGA, 2022). Este Observatório elaborou o Protocolo de Governança das Águas, com uma metodologia, indicadores, ferramentas de aferição e recomendações, inspirado no Termômetro utilizado pelo WWF-Brasil e

⁴ Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

no Semáforo utilizado pela OCDE. Dessa forma, a partir de um trabalho colaborativo e participativo, que foi realizado por meio de oficinas e reuniões com diversos comitês de bacia, foi possível chegar num modelo de governança pública com 5 dimensões, cada uma com uma série de indicadores, quais sejam: Legal/Institucional, Capacidades Estatais, Instrumentos de Gestão, Relações Estado-Sociedade e Relações Intergovernamentais (Figura 4).

Figura 4 - Modelo de Governança (5 elementos)

AMBIENTE INSTITUCIONAL	QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO EFETIVIDADE DA LEI QUALIDADE DA REGULÇÃO
CAPACIDADES ESTATAIS	RECURSOS FINANCEIROS QUALIDADE DA BUROCRACIA ATUAÇÃO COORDENADA DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS
INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO SISTEMA	PLANEJAMENTO METAS MONITORAMENTO INDICADORES AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	LÓGICA SISTÊMICA FÓRUMS FEDERATIVOS AUTONOMIA DOS ENTES MECANISMOS INDUTORES DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO FLEXIBILIDADE E INOVAÇÃO
INTERAÇÃO ESTADO - SOCIEDADE	ARTICULAÇÃO COM OS ÓRGÃOS DE CONTROLE CANAIS DE PARTICIPAÇÃO INCLUSIVIDADE E PEDAGOGIA CIDADÃ

Fonte: (OGA, 2019, p. 13).

3.1.3 Boa Governança

Diversos órgãos se dedicam ao estudo de boas práticas de Governança, ou da chamada “Boa Governança”. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mantém estudos reunindo evidências e criando instrumentos legais que possam promover boas práticas em áreas chave de Governança pública. Para essa organização, uma boa Governança é uma combinação de 3 elementos interconectados: valores (guia de comportamento em diversas dimensões de forma a obter avanços de interesse público), indutores (práticas integradas que habilitam um

desenho e implementação efetivos) e instrumentos/ferramentas (um conjunto de diretrizes e práticas de gestão para uma Governança eficiente) (OCDE, 2020).

Especificamente em Governança das águas, a OCDE elaborou um conjunto de princípios que visam contribuir para políticas públicas claras e orientadas para resultados, com base em três dimensões complementares: eficácia, eficiência e confiança/ compromisso, que abrangem a sociedade e todos os níveis de governo e estão detalhados na Figura 5 a seguir.

Figura 5 - Visão Geral dos Princípios da OCDE para Governança das Águas



Fonte: (OCDE, 2015, p. 4.)

A **eficácia** está relacionada à definição de objetivos e metas claras e sustentáveis, ou seja, o que precisa ser feito. A **eficiência** diz respeito à maximização de benefícios ganhos pelo menor custo para a sociedade. A **confiança** e **compromisso** estão relacionados com a garantia de inclusão e participação democrática e com equidade de partes interessadas e para a sociedade como um todo.

A **eficácia** é guiada pelos princípios que colaboram para uma boa definição de metas, com coerência entre políticas de diversos setores, em escala apropriada, realizada por equipes capacitadas. Um desses princípios é a atribuição, com clareza

e de forma distinta, dos papéis e responsabilidades na formulação, implementação, gestão e regulação de políticas da água, com coordenação entre autoridades responsáveis. Em relação à coordenação entre autoridades responsáveis, vale ressaltar que no Brasil, existe uma repartição de competências, com competências exclusivas, concorrentes e remanescentes entre União e Estados, bem como as competências exclusivas e suplementares do município.

As competências concorrentes são aquelas em que cabe à União o estabelecimento de normas gerais, e aos Estados e Distrito Federal seu detalhamento, promovendo uma repartição vertical da atividade legislativa. As competências remanescentes se referem ao ato de legislar sobre o que não é vedado e a competência exclusiva é aquela ligada ao interesse local. A competência suplementar se refere à supressão de lacunas de legislação em caso de ausência de normas federais e estaduais (BRASIL, 2020e).

Mesmo com a definição legal de responsabilidades, a coordenação já foi apontada como um desafio pelo estudo de Indicadores de Governança Ambiental para a América Latina e Caribe realizado pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento em parceria com a Word Justice Project (BID, 2020).

A gestão da água nas escalas apropriadas é outro princípio ligado à eficácia e visa encorajar uma boa gestão dos recursos hídricos, desde a captação, distribuição e a rejeição de águas residuais (ODCE, 2020).

No Brasil, a unidade de Bacia Hidrográfica como unidade de gerenciamento exige articulação com os limites administrativos dos municípios, e por vezes limites estaduais envolvidos. Com o Marco Legal do Saneamento, os serviços de saneamento poderão ser prestados por regiões, o que impõe outro limite a ser coordenado. Entretanto, a bacia hidrográfica poderia ser considerada um tipo de região para saneamento, mas, os Estados, em sua maioria não chegaram a considerar esta alternativa, conforme mostra o Instituto Água e Saneamento (WHATELY, 2021).

Em relação à **eficiência**, os princípios envolvidos se referem ao compartilhamento e disponibilização de dados e informações, do uso racional de recursos financeiros, à regulação sólida e práticas inovadoras de gestão. Com o Marco Legal do Saneamento, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) ficou responsável por elaborar normas de referência para o setor, buscando uma uniformização das bases de regulação.

Para o reforço do **compromisso e confiança** em torno da Governança das águas, os princípios se voltam para práticas de integridade e transparência, e à promoção da participação informada da sociedade, visando compromissos equilibrados entre os múltiplos usos da água, entre áreas urbanas e rurais e entre diferentes gerações.

3.1.4 A Governança neste trabalho

Diante das diversas linhas de pensamento sobre a governança, o conceito aqui utilizado é aquele de governança enquanto conjunto de mecanismos, regras, controles e boas práticas, formais ou não, que visam a eficiência, a eficácia e a geração do valor público dos serviços de saneamento. Não se desconsidera a importância do processo participativo e legitimação das políticas, nem a necessidade de integração entre atores sociais e temas de relevância ambiental e social. No entanto, para os fins que se destina essa pesquisa os conceitos do Decreto 9.203/17 (BRASIL, 2017), do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020f), e da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020) são mais aderentes.

3.1 SANEAMENTO BÁSICO

3.2.1 História recente do Saneamento Básico no Brasil

No final do século XIX e início do século XX a prestação de serviços de esgotamento sanitário se dava predominantemente através de contratação direta de empresas prestadoras pelos municípios. Ainda não havia legislações aplicáveis, agências reguladoras ou diretrizes legais e, assim, a prestação era essencialmente municipal. Com o passar do tempo, começa a haver uma divisão de tarefas não muito clara também com os Estados e União, seja através da elaboração de planos, auxílio financeiro, criação de mais órgãos relacionados, de competência comum de forma pulverizada, sem retirar a titularidade do município (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA RS, 2021).

Os estudos iniciais relacionados ao saneamento tinham como missão combater focos de doenças associadas à falta de higiene, como o trabalho do sanitarista

Oswaldo Cruz (1872-1917). Saturnino de Brito (1864-1929) implantou uma visão mais abrangente que o higienismo, conciliando embelezamento, ordenamento espacial e harmonia com o local geográfico (WHATELY; JARDIM, 2020).

A partir de 1940, o setor passou por grandes alterações. Houve um aumento da população urbana, com a imigração e a migração da população rural, gerando grandes impactos nas infraestruturas de serviços e moradia das cidades. Em 1953, o governo de Getúlio Vargas lançou o Plano de Saneamento Brasileiro, que foi a primeira proposta de política nacional para o setor (WHATELY; JARDIM, 2020).

Em 1971 foi instituído o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA em um contexto de centralização das decisões políticas no plano federal durante o governo militar (GALVÃO JUNIOR; MONTEIRO, 2006). Por esse plano, a União ficava com atividades de formação técnica, financiamento e regulação e política tarifária, e aos estados, caberiam a criação de fundos e companhias estaduais. Os municípios teriam a responsabilidade da microgestão, e poderiam ter os serviços prestados por essas companhias, seguindo uma ótica de cooperação federativa. O patrimônio e instalações municipais eram repassadas às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), que delegavam a gestão dos serviços para poderem ser incluídos no plano e terem acesso aos financiamentos do então Banco Nacional de Habitação (BNH) (GALVÃO JUNIOR; MONTEIRO, 2006).

O PLANASA vigorou até meados da década de 1980, mas não foi seguido de um marco institucional ou regulatório. Assim, com a disputa da titularidade entre municípios e estados, houve dificuldades na renovação das concessões cujos contratos chegavam ao final, especialmente em municípios superavitários (GALVÃO JUNIOR; MONTEIRO, 2006).

Esse “vazio institucional” no saneamento permaneceu, mesmo com o avanço em políticas correlatas como a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) criada em 1981, a Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) criada em 1991, e diretrizes contidas na Constituição Federal de 1988. A Lei das Concessões, de 1995, alterou o contexto da prestação de serviços públicos de saneamento, com a possibilidade de exploração desses serviços através de contratos de programa e concessão. Assim, a Companhia de Saneamento Básico do estado de São Paulo (SABESP) e outras CESB⁵s se tornaram empresas de capital misto (WHATELY; JARDIM, 2020).

⁵ CESBs: Companhias Estaduais de Saneamento Básico

Em 1997 foi promulgada a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97) (BRASIL, 1997), e em 2000 veio a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), com foco também em recursos hídricos. Em 2001 houve a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que estabeleceu diretrizes para a política urbana, vinculando as funções sociais da cidade e o direito ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, entre outros.

Apesar de algumas outras tentativas, foi só em 2007 que se aprovou a Lei do Saneamento Básico Nº 11.445/07 (BRASIL, 2007), que fortaleceu o papel dos municípios, estabelecendo a obrigatoriedade do Plano Municipal de Saneamento Básico, como requisito ao acesso de recursos orçamentários da União. A Lei define a compreensão do saneamento com os componentes de: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais. Apesar de indicar a necessidade de planejamento, regulação, fiscalização e controle social, a Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007), não define instrumentos claros como os da Lei 9.433/97 (BRASIL, 1997).

Logo na sequência, em 2008 foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com a destinação de recursos para o Saneamento Básico e lançando o “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania” (Brasil, 2008), com o propósito de buscar a adesão e o compromisso de toda a sociedade em relação aos eixos estratégicos e ao processo de elaboração e implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) (BRASIL, 2013), bem como o estabelecimento de um “ambiente de confiança e compromisso, pautado pelo entendimento na construção de caminhos e soluções para a universalização do acesso ao Saneamento Básico e à inclusão social” (BRASIL, 2008, p. 6).

A partir de então, foi possível observar diversos avanços. Em 2009, foi criada a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187) (BRASIL, 2009). Em 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU) da qual o Brasil é signatário, declarou o acesso à água e ao saneamento como direito humano. Também foram elaboradas a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei nº 12.334/2010) (BRASIL, 2010b) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Nº 12.305/2010) (BRASIL, 2010a) entre outros decretos e portarias. Além disso, a Lei de Acesso à Informação, Lei Nº 12.527/11 (BRASIL, 2011) estabeleceu importantes bases para o controle social, com o acesso de dados em todos os níveis de governo. Em 2012 houve a aprovação do

Novo Código Florestal (Lei Nº 12.651/12) (BRASIL, 2012b), que estabeleceu que municípios poderiam criar Áreas de Proteção Permanente em áreas verdes urbanas e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Nº 12.608/12) (BRASIL, 2012a), também atribuindo aos municípios corresponsabilidade para a redução de riscos de desastres (WHATELY; JARDIM, 2020).

Em 2014, foi lançada a primeira versão do PLANSAB (BRASIL, 2014a), que estabeleceu as macrodiretrizes para a política, definindo três programas: Programa 1: Saneamento básico integrado; Programa 2: Saneamento rural e Programa 3: Saneamento estruturante, além do estabelecimento de Critérios de seleção e hierarquização das demandas aos Programas (BRASIL, 2019).

Em 2015 é lançada pela ONU a Agenda 2030, com o estabelecimento de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre eles o de número 6: Água Potável e Saneamento, com as metas de alcançar até 2030 o acesso universal e equitativo à água potável, segura para todos e de alcançar o acesso ao saneamento e higiene adequados, acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2018).

Entre os anos de 2014 e 2016, a região metropolitana de São Paulo enfrentou grave crise hídrica, resultado de uma combinação de fatores: gestão centralizada e foco em obras de ampliação de consumo, alto grau de degradação das fontes de água, déficit acumulado de chuvas agravado por evento climático extremo e a falta de transparência e controle social (ALIANÇA PELA ÁGUA, 2016). Essa crise gerou debates e críticas à Governança e à falta de articulação de políticas correlatas, tratadas de forma fragmentada e com difícil geração de resultados.

No ano de 2019 também se iniciou a discussão em torno da revisão do Marco regulatório para o Saneamento Básico, que foi viabilizado em 2020 através da Lei 14.026/20 (BRASIL, 2020c), que alterou significativamente a lei anterior (Lei Nº 11.445/07) (BRASIL, 1997). Conhecido como “O novo Marco Legal do Saneamento”, o texto apresentado trouxe grandes mudanças para o setor, embasados em quatro principais pontos: uniformização regulatória; incentivo à regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico; abertura do mercado de prestação para a iniciativa privada por meio de concessões e definição de metas de universalização para 2033 (WHATELY, 2021).

Em 2023, com a mudança de governo federal, houve a emissão de novos decretos que alteraram algumas características do marco legal, com a extensão de prazos já expirados, e a equiparação de prestação direta por companhia estadual em municípios parte de uma estrutura regional, privilegiando tais companhias agora sem necessidade de licitação para esses casos. Até o fechamento desta pesquisa (abril/2023) os decretos, apesar das críticas e de apelos ao Superior Tribunal Federal, se mantinham válidos.

3.3 MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

O Marco Legal do Saneamento, Lei Nº 14.026/20, foi aprovado em julho de 2020, e estipulou prazos aos estados e municípios para as adequações necessárias, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Prazos estabelecidos pela Lei Nº 14.026/20

DATA	DESCRIÇÃO
Julho/2020	Aprovação do Marco Legal do Saneamento
Julho/2021	Prazo para os estados apresentarem suas propostas de regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento
Julho/2021 Março/2022* Março/2023**	Prazo para adesão ou não dos municípios à regionalização proposta
Março/2022***	Prazo para inclusão de metas de universalização nos contratos de prestação de serviços públicos em vigor
Dezembro/2022	Prazo para a publicação dos planos de Saneamento Básico (municipais ou regionais).
Dezembro/2033	Prazo para o alcance das metas de universalização

Nota: *Prazo estendido pelo Decreto Nº 10.588/20 (BRASIL, 2020b), vinculado à comprovação da capacidade econômico-financeira que consta no Decreto Nº 10.710/21 (BRASIL, 2021^a)

**Prazo alterado pelo Decreto Nº11.030/22 (BRASIL, 2022) para casos específicos

***Com o Decreto Nº11.467/23 (BRASIL, 2023b), contratos irregulares tem acesso a financiamentos públicos federais até 31 de dezembro de 2025.

Fonte: Adaptado (BRASIL, 2020c).

Como novidade, o Novo Marco Legal trouxe também a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), regulamentado pelo Decreto Nº 10.430/20 (BRASIL, 2020a). Em 2020 também foi sancionada a Resolução nº 1, de 4 de setembro de 2020 (BRASIL, 2020d), que trata sobre o Regimento Interno do

Comitê Interministerial de Saneamento Básico e aponta as competências desse Comitê em seu Artigo 3:

- (i) coordenar, integrar, articular e avaliar a gestão, em âmbito federal, do PLANSAB;
- (ii) acompanhar o processo de articulação e as medidas que visem à destinação de recursos para o Saneamento Básico, no âmbito do Poder Executivo Federal;
- (iii) garantir a racionalidade da aplicação dos recursos federais no setor de Saneamento Básico, com vistas à universalização dos serviços e à ampliação dos investimentos públicos e privados no setor;
- (iv) elaborar estudos técnicos para subsidiar a tomada de decisões sobre a alocação de recursos federais no âmbito da política federal de Saneamento Básico,
- (V) avaliar e aprovar orientações para a aplicação dos recursos federais em Saneamento Básico e
- (VI) decidir sobre dúvidas relativas à interpretação ou casos omissos deste Regimento Interno (BRASIL, 2020d, Art.3º)

O Comitê Interministerial é composto por membros dos ministérios de Desenvolvimento Regional (MDR), Casa Civil, Saúde, Economia, Meio Ambiente e Turismo, presididos pelo primeiro (MDR). Ou seja, não existe a previsão de participação da sociedade civil organizada, nem municípios, usuários, ou outra forma de controle social e nem da ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento.

Outra modificação foi a alteração do papel da ANA, que além de passar a se chamar “Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico” também ficou responsável por emitir normas de referência para o setor.

A Política Nacional de Saneamento Básico, Lei Nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), atualizada pelo Marco Legal do Saneamento (BRASIL, 2020c), define como instrumentos de gestão: o planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e controle social, conforme apresentado na Figura 6, sendo que o Marco Legal dá novas diretrizes nesses âmbitos.

Figura 6 - Instrumentos de Gestão do Saneamento



Fonte: (BRASIL, 2021c, p. 21).

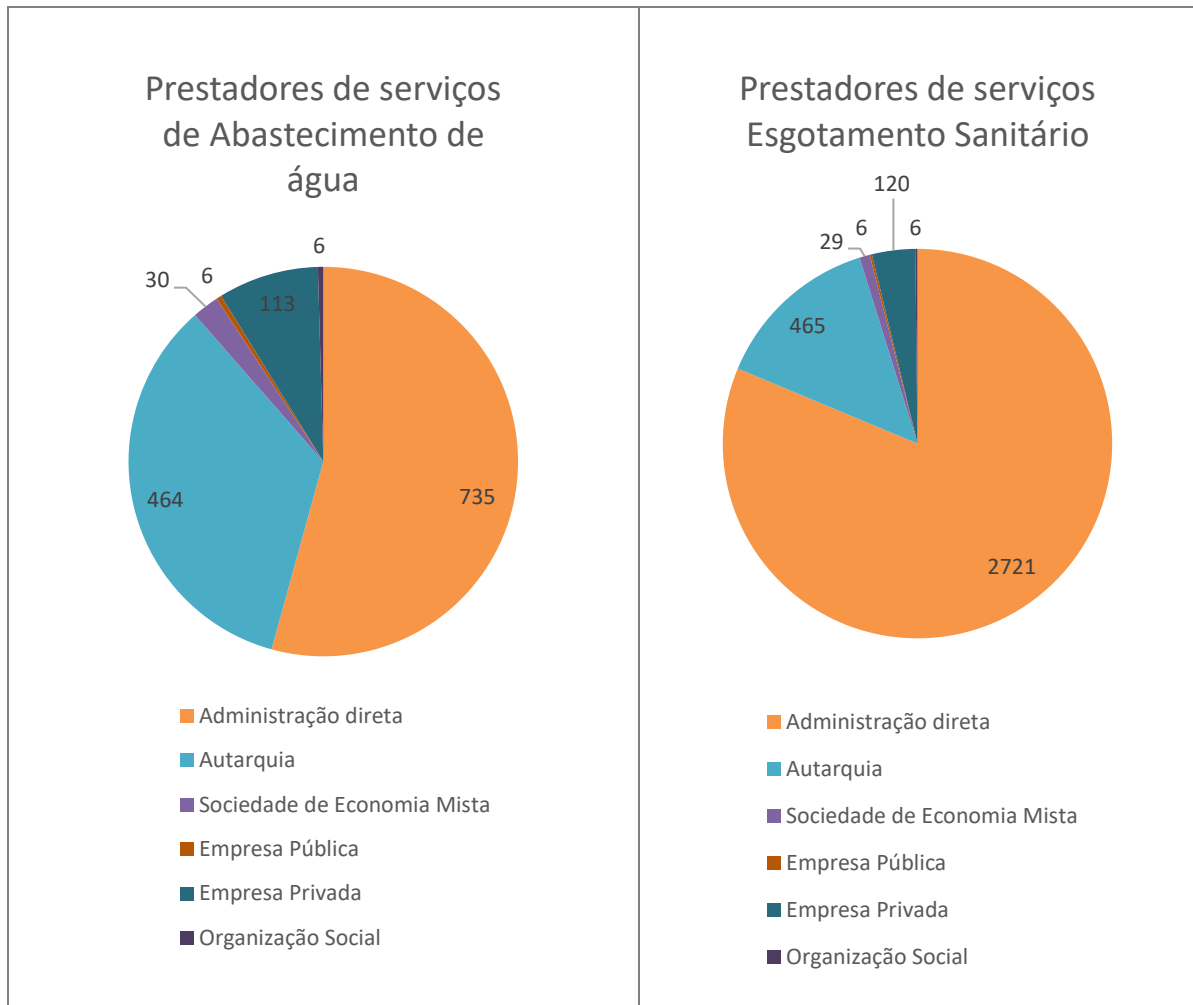
O Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) é o sistema responsável por monitorar o cumprimento das metas previstas na Lei 14.026/20 (BRASIL, 2020c), e deve substituir o atual Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Esse sistema deve ser desenvolvido e implementado de forma articulada ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) e ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA). O SINISA já estava previsto na Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), que preconizava que o extinto Ministério das Cidades deveria criar e administrar o sistema, responsabilidade essa que passou para o Ministério do Desenvolvimento Regional e em 2023 passou para o Ministério de Meio Ambiente⁶. Atualmente, o SNIS coleta as informações através de uma plataforma SNISweb, fornecidas pelas instituições responsáveis pela prestação dos serviços de Água e Esgotos, com periodicidade anual, de forma voluntária. As informações passam por uma análise de consistência em duas etapas, e podem ser certificadas através do

⁶ Com a medida provisória 1154/2023, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico passou a ser vinculada ao Ministério do Meio ambiente e não mais ao MDR, que se transformou em Ministério da Integração Regional e Ministério das Cidades. Por se tratar de uma mudança recente, nem todos os sites governamentais foram atualizados.

Projeto Acertar, que também divulga as melhores práticas de gestão da informação de saneamento.

Em 2020 os dados do SNIS referentes ao abastecimento de água abrangeram 96,1% dos municípios do país. Em relação ao esgotamento sanitário foram reunidas informações de 4.744 municípios (85,2% do total) (BRASIL,2021b). Em relação à quantidade de prestadores de serviços de abastecimento (1.354 no total), a administração direta representa 54%, seguida pelas autarquias, com 34%. Empresas de economia mista e empresas privadas juntas somaram cerca de 10% do total por natureza jurídico-administrativa, em 2020. Para os serviços de esgotamento sanitário, de um total de 3.347 prestadores de serviços, cerca de 95% são de natureza direta ou autarquias. A representatividade de empresas privadas ou de economia mista fica abaixo de 5% (BRASIL, 2021b), sendo que esses dados podem ser observados na Figura 7. Mesmo quantitativamente em menor número, o abastecimento público de água é feito, majoritariamente, pelas empresas mistas de abrangência regional (antigas CESBs) que atendem 3.768 municípios (WHATELY; JARDIM, 2020).

Figura 7 - Participantes do SNIS - Prestadores de serviços em relação à natureza jurídico-administrativa, em 2020.



Fonte: Adaptado (SNIS, 2021).

O SINISA vem sendo desenvolvido desde 2015 e conforme informações do site do MDR⁷, em 2023 seriam feitos testes na plataforma, bem como cursos de capacitação e manuais de utilização do novo sistema, para, a partir de 2024 substituir o SNIS. Entre as principais diferenças em relação ao atual sistema, pode-se citar: a inclusão dos gestores públicos dos titulares dos serviços de Saneamento Básico no fornecimento de informações, bem como das entidades reguladoras.

⁷ Com a medida provisória 1154/2023, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico passou a ser vinculada ao Ministério do Meio ambiente e não mais ao MDR, que se transformou em Ministério da Integração Regional e Ministério das Cidades. Por se tratar de uma mudança recente, nem todos os sites governamentais foram atualizados.

3.3.1 A regionalização da gestão da prestação de serviços

O texto do Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Nº 14.026/20) (BRASIL, 2020c) deixa claro a intenção de estimular a livre concorrência, competitividade, eficiência e sustentabilidade econômica na prestação de serviços, mas também de estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços. Incentiva-se também, a prestação regionalizada de serviços, de forma a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira através de ganhos de escala e eficiência.

Esse estímulo vem também através da proibição de novos contratos de programa entre municípios e empresas estaduais de saneamento, incentivos para financiamentos e recursos para processos de concessão a parcerias público-privadas (PPP) e a exigência da capacidade econômico-financeira dos operadores e metas de atendimento para todos os contratos vigentes e novos, com base em metodologia definida posteriormente pelo Decreto 10.710/21 (BRASIL, 2021a) e depois novamente definida pelo Decreto 11.466/23 (BRASIL, 2023a). A prestação regionalizada dos serviços de saneamento surge como opção para garantir a viabilidade técnica e econômico-financeira por conta da possibilidade de subsídios cruzados entre municípios superavitários e os de menor poder aquisitivo. A titularidade dos serviços é dos municípios e do Distrito Federal no caso de interesse local, e estados em conjunto com municípios caso integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. Existe também a possibilidade de estabelecimento de unidades regionais de Saneamento Básico, instituídas pelos Estados por lei ordinária, constituídas por municípios não necessariamente limítrofes, com adesão voluntária. Apesar de a integração com recursos hídricos ser fundamental, o marco legal não menciona a utilização do conceito de bacias hidrográficas como um critério para a definição de regiões. O Decreto 11.467/2023 (BRASIL, 2023b) equiparou a prestação de companhias estaduais nesses casos. De forma subsidiária, o Estado pode definir Blocos de Referência, mas enquanto este não o faz, o mesmo decreto anteriormente citado apresenta a consideração de convênios e consórcios de cooperação intermunicipais de saneamento básico como prestação regionalizada (INFRACAST, 2023). A Figura 8 ilustra as opções de regionalização e o mecanismo de cada uma.

Figura 8 - Formas de regionalização do Saneamento Básico.

LEI ORDINÁRIA

UNIDADES REGIONAIS

- Lei Estadual
- Municípios não necessariamente limítrofes
- Adesão voluntária



BLOCOS DE REFERÊNCIA

- Estabelecido pela União, de forma subsidiária aos Estados
- Municípios não necessariamente limítrofes
- Adesão voluntária



LEI COMPLEMENTAR

- Municípios limítrofes
- Compartilhamento de instalações
- Lei Estadual
- Adesão compulsória

MICRORREGIÕES



REGIÃO METROPOLITANA



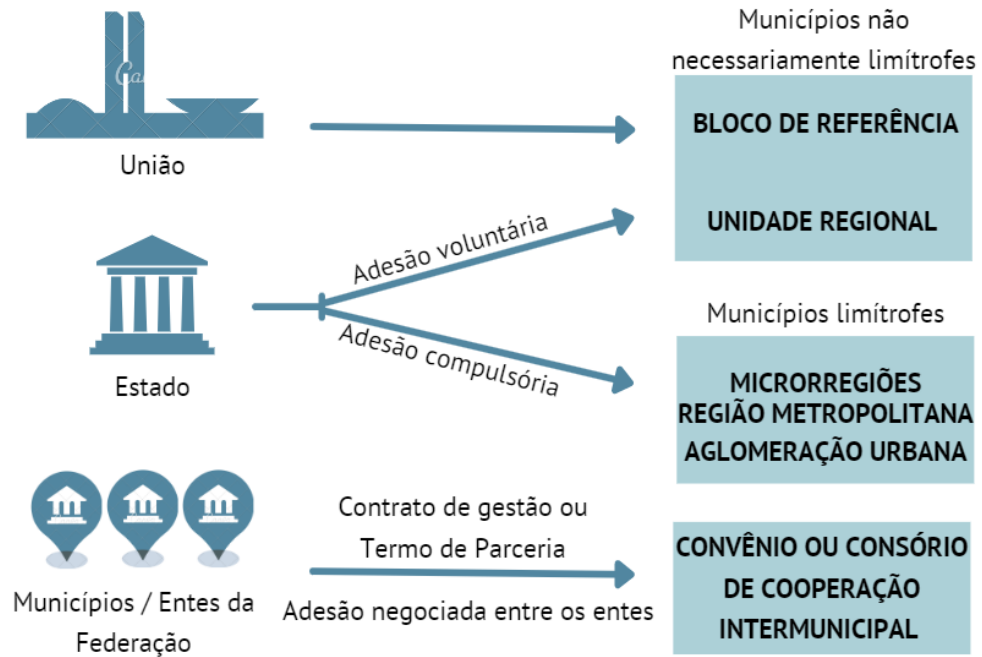
AGLOMERAÇÃO URBANA



CONVÊNIO OU CONSÓRCIO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

Formado mediante **contrato de gestão ou termo de parceria** entre os entes da federação (precedido de protocolo de intenções). Foi considerado prestação regionalizada pelo Decreto nº11.467/23.





Fonte: Elaboração da autora.

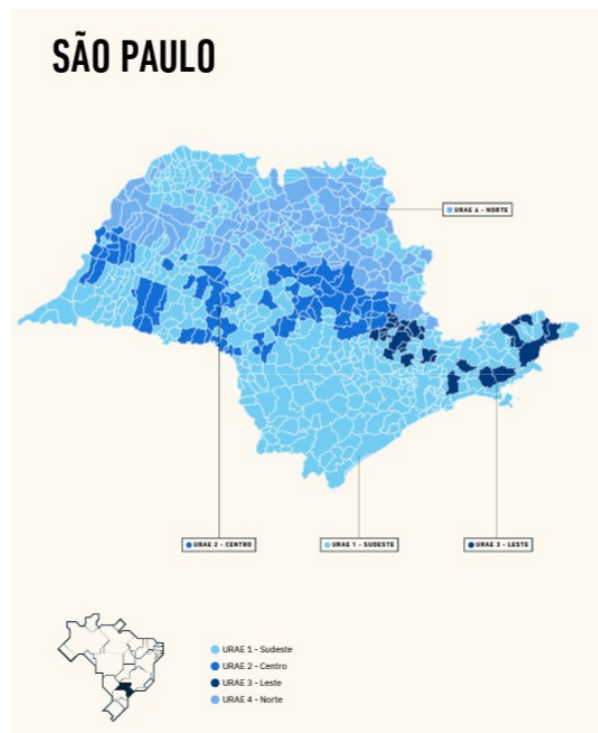
Algumas propostas foram elaboradas pelos Estados no prazo até 15 de julho de 2021, e outras se beneficiaram do prolongamento do prazo e do estabelecimento do tempo de transição, ainda se configurando um cenário em formação. Para ilustrar, as figuras 9 e 10 apresentam um comparativo de duas formas de regionalização: microrregiões adotadas pelo Paraná (Figura 9), e Unidades Regionais em São Paulo (Figura 10.). Em São Paulo a regionalização focou apenas em água e esgoto.

Figura 9 - Regionalização do Estado do Paraná.



Fonte: IAS (2021).

Figura 10 - Regionalização do Estado de São Paulo

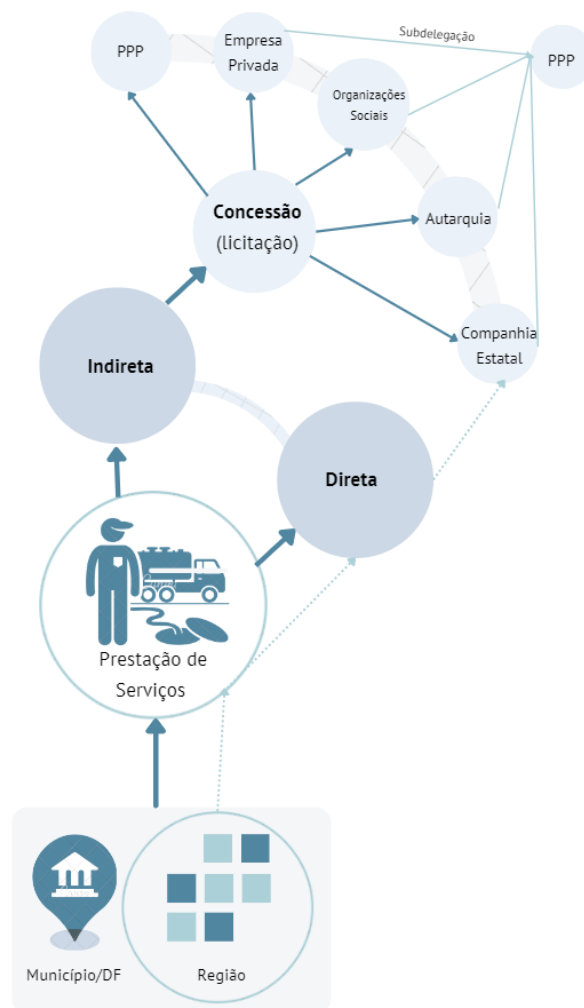


Fonte: (WHATELY, 2021).

A prestação de serviço pode ser direta, por meio de órgãos da administração pública, prefeituras e autarquias, ou indireta, por meio de concessão ou permissão a autarquias, empresas terceirizadas, consórcios públicos intermunicipais e de autorização a organizações sociais. A Figura 11 ilustra as opções de prestação de

serviços, que devem ser geridos pelos titulares, sejam eles os municípios, a região, microrregião ou consórcio de municípios. Com o Decreto 11.467/2023 (BRASIL, 2023b) houve a equiparação da prestação direta para município que seja parte de uma estrutura de prestação regionalizada por entidade que integre a administração do respectivo Estado. Nesse caso, um município parte de uma região metropolitana, por exemplo, não mais precisaria fazer uma licitação e poderia ser atendido por companhia estatal do seu estado. O mesmo decreto retirou o limite de 25% para subdelegação para PPPs – Parcerias Público-Privadas, desde que os ganhos de eficiência decorrentes da contratação sejam compartilhados com o usuário dos serviços. Como mencionado anteriormente, ainda temos um cenário em transição no momento do fechamento desta pesquisa.

Figura 11 - Possibilidades de prestação de serviços de saneamento



Fonte: Elaboração da autora.

3.3.2 A regionalização do Saneamento e sua Governança

O Novo Marco Legal do Saneamento prevê que a estrutura de Governança para as unidades regionais de Saneamento Básico também deve seguir o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (BRASIL, 2015), que já contempla microrregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.

O estatuto traz o conceito de Governança interfederativa, que é o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Em seu Artigo 8º, o Estatuto da Metrópole apresenta a seguinte estrutura básica:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015, Art. 8º).

Observa-se que conforme descrito no Estatuto da Metrópole, a participação da sociedade civil é em caráter deliberativo, e não apenas consultivo. A Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007) atribui ao Titular dos Serviços a responsabilidade de estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social. No Decreto Nº 7.217 de 21 de junho de 2010 (BRASIL, 2010d), que regulamentou a referida Lei, o controle social dos serviços públicos de Saneamento Básico poderia ser instituído mediante adoção, entre outros, de mecanismos como debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades, ou participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de Saneamento Básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Ainda, dá a formação dos órgãos colegiados com representantes: dos titulares dos serviços; de órgãos governamentais relacionados ao setor de Saneamento Básico; dos prestadores de serviços públicos de Saneamento Básico; dos usuários de serviços de Saneamento Básico; e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de Saneamento Básico, mas podendo utilizar colegiado já existente (Art. 34, § 3º e §4º). Ainda, dá o prazo até 31 de dezembro de 2014 para a formação dos órgãos colegiados, sob pena de não terem acesso a recursos federais (Art. 34, § 6º).

A Lei 14.026/20 (BRASIL, 2020c) estabelece que o exercício da titularidade poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação. Pela ótica do Estatuto da Metrópole, na situação de agrupamentos regionais de saneamento, a titularidade passa a ser do colegiado regional, seguindo o mesmo raciocínio usado por Santos (2017), no trecho:

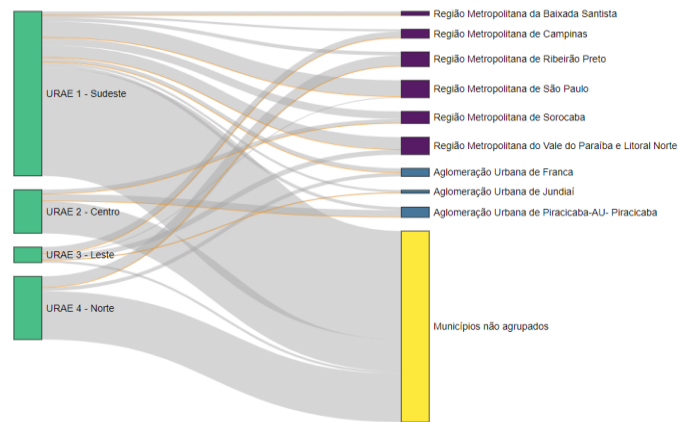
[...] entendemos que o novo Marco Legal [Estatuto da Metrópole] confirma que a titularidade das funções públicas de interesse comum é do colegiado metropolitano, sem que ocorra a perda da autonomia dos entes, com gestão compartilhada e sem concentração de votos, sendo que a estrutura de Governança poderá delegar as funções às estruturas jurídicas específicas que irão operacionalizar a gestão metropolitana (SANTOS, 2017, p. 75).

Outra observação é que existem regiões metropolitanas já constituídas e cada uma com definição de um interesse comum. No entanto, muitas vezes esse objeto de interesse comum não está bem definido ou o é de forma ampla, dificultando o estabelecimento claro de papéis e responsabilidades.

O Estado de São Paulo, por exemplo, possui atualmente 6 regiões metropolitanas e 3 aglomerações urbanas. Na constituição das regiões metropolitanas, muitas vezes remete-se ao Artigo 1º da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994 (SÃO PAULO, 1994), que versa sobre a organização regional do Estado. Assim, algumas regiões metropolitanas englobam o inciso III: a utilização racional do território, dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, dos bens culturais materiais e imateriais, sem deixar expressamente claro se o Saneamento Básico está entre os interesses comuns, mas cita o uso de recursos naturais, o que pode indicar uso de recursos hídricos.

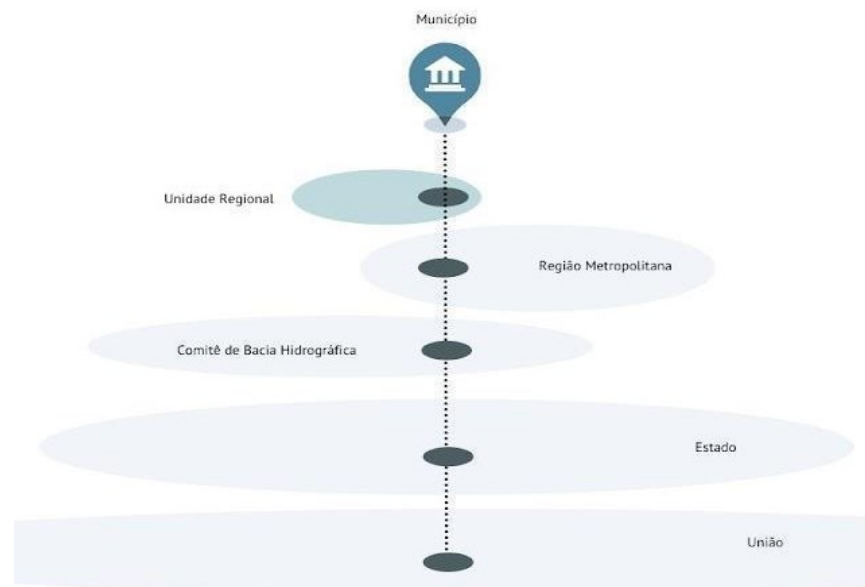
Dessa forma, o cruzamento de informações disponibilizado pela ferramenta no *site* do Instituto Água e Saneamento (IAS) apresenta que os municípios de regiões metropolitanas foram alocados em unidades regionais distintas, deixando a dúvida sobre como as estruturas de Governança funcionarão (Figura 12). Como os prazos de regionalização foram concomitantes ao desenvolvimento desta pesquisa, não houve espaço para o debate após a adesão dos municípios e, conseqüentemente, criação das instâncias de governança interfederativa. A Figura 13, na sequência, apresenta esquematicamente as instâncias correlatas, que devem trabalhar articuladamente para a Governança das águas.

Figura 12 - Cruzamento de Unidades Regionais de Água e Saneamento e Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e municípios não agrupados



Fonte: IAS (2022).

Figura 13 - Possível sobreposição de instâncias institucionais.



Fonte: Elaboração da autora.

3.3.3 Alterações do novo Governo (2023)

Com a eleição de 2022, houve muita apreensão do setor. Houve manifestação por meio de uma carta assinada por 8 entidades apresentando os benefícios obtidos pelo Marco Legal e a preocupação de alterações de decretos que regulamentam a lei (ABDIB *et al.*, 2022).

A medida provisória 1154/2023, um dos primeiros atos no novo governo, que reestruturou os ministérios, gerou reações, pois trouxe incertezas. Por essa medida, a ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico deixou de ser vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e passa a fazer parte do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O MDR se transformou em dois ministérios: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e Ministério das Cidades, e nenhum deles manteve a Entidade sob seu controle.

Além desse ponto, a atribuição da ANA de edição de normas de referência também foi discutida, pois a medida provisória alterou parte do texto que continha essa atribuição. Com a reação do mercado, Miriam Belchior, secretária executiva da casa civil informou que houve um equívoco e confirmou a manutenção desta atribuição da ANA, e disse ainda que o governo iria promover uma discussão com o mercado e empresas estaduais sobre o marco legal (ESTADÃO CONTEÚDO, 2023).

Existia uma expectativa de alguma alteração até 31 de março de 2023, por um pleito da ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, a partir de quando os municípios que não aderiram a um bloco regional para a prestação de serviços não poderiam mais acessar recursos federais (CAMAROTTO; HIRATA, 2023).

Apesar da pressão, foi apenas entre os dias 04 e 05 de abril de 2023 que se emitiram os decretos 11.466/2023 (BRASIL, 2023a) e 11.467/2023 (BRASIL, 2023b) e a Lei nº14.546/23 (BRASIL, 2023c), relacionadas de alguma forma ao marco legal do saneamento. A referida lei estabelece medidas de prevenção de desperdícios, aproveitamento de água de chuva e de reuso não potável das águas cinzas, gerando nova obrigação expressa para o prestador de serviço público (que diz respeito à correção de falhas da rede hidráulica e a fiscalização para coibir ligações irregulares) e uma diretriz vinda da União, que incentiva o reuso de águas cinzas.

Já os decretos trouxeram impactos maiores para a dinâmica do setor e foram alvo de questionamentos, inclusive legais. Os Projetos de Decreto Legislativo (PDL) 98 e 111/23 pedem a suspensão de um dos decretos, alegando que coloca em risco os objetivos do Marco Legal, que é a universalização. Houve também uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no STR – Superior Tribunal Federal para a suspensão dos efeitos dos decretos. Entre as justificativas, estão a de que os decretos extrapolam a competência do poder executivo, alterando uma lei previamente aprovada no congresso, e a insegurança jurídica causada por mudanças

significativas na lei, inclusive retrocedendo prazos já encerrados (JUNQUEIRA, 2023). São pelo menos 14 projetos que sustam de forma total ou parcial os decretos. O governo, por outro lado, afirma que as normas visam estimular investimentos públicos e privados no setor.

A seguir, estão listadas as principais mudanças dos decretos e os efeitos esperados:

Quadro 2 - Mudanças dos decretos 11.466/23 e 11.467/23 e possíveis efeitos

MUDANÇAS	POSSÍVEIS EFEITOS
Prorrogação para regularização dos contratos de prestação de serviço por meio de contratos de programa ou de concessão até 31 de dezembro de 2025;	Relaxamento de pressão sobre os municípios que estavam com contratos irregulares, por conta do não comprovação da capacidade econômico-financeira da prestação, ou não atendimento das metas do marco nos contratos; flexibilização do cumprimento de índices mínimos, com possibilidade de apresentação de plano em até 5 anos.
Alteração da metodologia de comprovação da capacidade econômico-financeira e prazo para sua aprovação (31 de dezembro de 2024)	
Prorrogação do prazo para adesão à regionalização para 31 de dezembro de 2025	Possibilidade de estudos mais factíveis sobre regionalização e formação de novos blocos; Atraso para o alcance das metas do marco legal;
Consideração de convênios ou consórcio de cooperação intermunicipal como prestação regionalizada, enquanto não houver definição do Estado e União, desde que concluídas dentro do prazo para regionalização	Flexibilização dos critérios de regionalização, ampliando para negociação entre municípios.
Retirada do limite de 25% de subdelegação para parcerias público-privadas (PPPs)	Possibilidade de duplicidade de gastos com companhia estatal e PPP de grande porte; Maior atração de empresas nacionais e menor de fundos internacionais (que se interessariam mais em formato de concessão);
Prestação em município que aderiu à estrutura de prestação regionalizada por entidade que integre a administração do respectivo Estado está equiparada à prestação direta	Prestação de Serviços por companhias estaduais sem necessidade de concorrência por licitação; Menor concorrência e competitividade;
Prorrogação do acesso a recursos públicos federais até 31 de dezembro de 2025	Relaxamento de pressão sobre os municípios que estavam com contratos irregulares;
Limite das normas de referência da ANA ao mínimo necessário para o atingimento da finalidade de padronização	Pressão à ANA pelo governo federal, com alguma captura quando na verdade deveria ser uma entidade independente; Abertura para questionamentos sobre a abrangência das normas de referência da ANA.
Critério prioritário de seleção de modicidade tarifária e antecipação da universalização do serviço público de saneamento (em vez da maior outorga) para alocação de recursos federais	Redução da atratividade de gestores municipais, que poderiam se beneficiar da outorga; Estímulo ao estudo de tarifa e cronograma de atingimento das metas; Ampliação de participação de empresas que não tenham capital inicial para outorga.

Fonte: Elaboração da autora.

Em 03/05/2023 foi aprovado o PDL 98/23 (PIOVESAN; VITAL, 2023), que solicitava a suspensão de trechos dos decretos de 2023. Pode-se entender como um reflexo da percepção de retrocesso pela câmara. Devido ao prazo de fechamento desta pesquisa (07/05/2023), não foi possível acompanhar a votação no senado, mas entende-se que existe uma grande chance para a real suspensão dos decretos.

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa se caracteriza, segundo a natureza dos dados, como qualitativa. Para Gonsalves (2001, p. 68) a Pesquisa Qualitativa preocupa-se com “a compreensão, com a interpretação do fenômeno considerando o significado que os outros dão às suas práticas, o que impõe ao pesquisador, uma abordagem hermenêutica”. Existem diversos significados para a palavra hermenêutica, e nesta pesquisa foi utilizada uma definição proposta por Sidi e Conte (2017, p. 1945), que mencionam que a “hermenêutica busca uma reflexão e uma compreensão sobre aquilo que vemos, lemos, vivenciamos, criando uma cultura imersa em diferentes tradições e experiências”. Assim, busca-se a leitura e interpretação de documentos que tratam da Governança e, também, das questões que envolvem o Saneamento Básico no Brasil, especialmente no que diz respeito ao Novo Marco Legal do Saneamento.

A pesquisa também se caracteriza, em relação aos seus objetivos, como exploratória e, segundo Gonsalves (2001, p. 65), “a pesquisa exploratória busca o esclarecimento de ideias, com o objetivo de oferecer uma visão panorâmica, uma primeira aproximação a um fenômeno que é pouco explorado”. Tendo em vista que o Novo Marco Legal do Saneamento foi sancionado em 2020, como apresentado no Referencial Teórico. Além de ser recente, os desdobramentos acerca dessa Lei ainda estão acontecendo, sendo aplicados e revistos nas diferentes unidades federativas.

Assim, foi realizada uma pesquisa e análise documental, que, segundo Fávero e Centanaro (2022), compreende um procedimento metodológico que se utiliza de técnicas e instrumentos para apreensão, compreensão e análise de documentos (FAVERO; CENTANARO, 2022). Ainda, segundo Sant’Ana e Lemos (2020), tem como finalidade identificar informações pontuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse para o caso específico da pesquisa.

As autoras Ludke e André (2013) apontam que diversos materiais escritos são considerados documentos, incluindo leis, regulamentos, normas, cartas, revistas, artigos, jornais, entre outros. Além disso, as autoras supracitadas apresentam como vantagens de se utilizar a Pesquisa Documental, o fato de que os documentos constituem uma fonte rica e estável de informações, oferecem informações sobre um determinado contexto, objeto de estudo do pesquisador, é uma fonte não-reativa de

dados e também se constitui em uma pesquisa de baixo custo, embora o seu uso requeira investimento de tempo e atenção por parte do pesquisador.

A maior parte dos documentos analisados é de caráter público, sendo exemplos de documentos públicos os arquivos governamentais (FAVERO; CENTANARO, 2022). e seu levantamento ocorreu exclusivamente pela internet.

Dessa forma, a metodologia da pesquisa consiste em 5 etapas:

- 1) Pesquisa documental abrangente;
- 2) Levantamento da situação da regionalização do saneamento no Brasil e suas perspectivas;
- 3) Sistematização das informações encontradas;
- 4) Análise das informações e adaptações para o universo do Saneamento e
- 5) Proposição de referencial de avaliação de Governança do saneamento e suas Boas Práticas.

A Figura 14, apresenta o fluxograma de forma sintética as etapas mencionadas.

Figura 14 - Fluxograma contendo as etapas metodológicas desta pesquisa.



Fonte: Elaboração da autora.

Sendo assim, a etapa de pesquisa documental compreendeu o entendimento da Governança do Saneamento, considerando as suas bases legais, partes interessadas e modelos possíveis de articulação.

Os Quadros 3 e 4 organizam o *corpus* documental analisado por tipologia e eixos para análise.

Quadro 3 - Pesquisa documental - Legislação

Dimensão/ variável	Levantamento/ análise	Documentos utilizados na análise (corpus documental)
Legislação	Recursos Hídricos: Diretrizes Competências Entes envolvidos Interfaces	Lei nº 9.433/97 - Política Nacional de Recursos Hídricos
	Saneamento: Diretrizes Competências Entes envolvidos Prazos	Lei nº 11.445/07 - Política Nacional de Saneamento Decreto Nº 7.217/10 - Regulamenta a Política Nacional de Saneamento Lei nº 14.026/20 - Marco Legal do Saneamento Decreto nº 10.710/21 - Capacidade Econômico-financeira Decreto nº 10.430/20 - Comitê Interministerial de Saneamento Decreto nº 11.466/23 – Capacidade Econômico-financeira Decreto nº 11.467/23 – Prestação regionalizada, apoio técnico e financeiro Lei nº 14.546/23 – Prevenção de desperdícios
	Governança: Diretrizes Competências Entes envolvidos Interfaces	Lei nº 13.089/15 - Estatuto da Metrópole Decreto nº 9.203/2017 - Governança Leis de constituição de regiões metropolitanas
	Formas de contratação	Lei nº 11.079/04 e 10.710/21 - Parcerias Público Privada (PPP) Lei nº 8.987/95 - Lei das Concessões Lei nº 13.303/07 - Lei das Estatais

Fonte: Elaboração da autora.

Quadro 4 - Pesquisa documental – Manuais, Relatórios, Estudos e Portais de Informação

Dimensão/ variável	Levantamento/ análise	Principais referências
Manuais, Relatórios, Estudos e Portais de informação	Recursos Hídricos e Saneamento: Funcionamento, Situação Pontos de atenção Dados	ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico Atlas de Água e Esgoto, manuais, cursos, programas) MDR - Ministério de Desenvolvimento Regional IAS - Instituto Água e Saneamento Instituto Trata Brasil Aliança pela Água SNIS - Sistema Nacional de Informações de Saneamento
	Governança: Funcionamento, Boas Práticas, Situação de indicadores Pontos de atenção Dados	Instituto Água e Saneamento Instituto Brasileiro de Governança Corporativa BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas Observatório das Águas OCDE - Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico

Fonte: Elaboração da autora.

A etapa de Pesquisa Documental visou:

- 1) Compreender os papéis e responsabilidades - mapeamento de atores, interesses e expectativas;
- 2) Esclarecer sobre os modelos vigentes atualmente no Brasil, após a implantação do Novo Marco Legal do Saneamento.

Para o levantamento da situação da regionalização no Brasil, serão analisadas reportagens, notícias e documentos oficiais a respeito da estratégia de cada estado, e da respectiva adesão dos municípios, conforme os prazos determinados pelo Marco Legal do Saneamento e seus decretos regulamentadores.

De porte da pesquisa documental e levantamento, será realizada a sistematização das informações e avaliação crítica dos achados, buscando padrões, correlações e especificidades.

Por fim, buscar-se-á propor um instrumento para avaliação e aprimoramento da governança do Saneamento Básico, pelos titulares dos serviços, com foco em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 PAPÉIS E RESPONSABILIDADES A PARTIR DA LEGISLAÇÃO

O estudo da legislação foi considerado um ponto de partida para identificar papéis e responsabilidades de cada ente no universo do Saneamento Básico brasileiro, pois o arcabouço legal direciona a atuação de órgãos, determina atividades e funções necessárias no setor, mesmo que de forma conceitual. Para esse entendimento, o estudo buscou focar nas disposições que regem o setor abrangendo a maioria das situações, não sendo foco exceções ou o período de transição pós Marco Legal.

As leis foram destrinchadas, extraindo-se delas os trechos em que se evidenciava a atribuição a algum ente. As informações foram tabeladas, de maneira que pudessem ser agrupadas conforme sistematização de entes ou categorias. Os decretos foram consultados, mas não passaram por esta sistematização. O Quadro “Legislação, partes interessadas e categorias” apresentado no Anexo 1 apresenta as informações destacadas e sistematizadas, indicando o tipo de conexão (direta ou indireta), o ente referido, a legislação, a localização do trecho (artigo, inciso e parágrafo) e as obrigações (trecho sintetizado). Assim, foi possível compilar atribuições de um mesmo ente que se encontravam dispersas nas diversas leis envolvidas.

Após a caracterização de cada ente, na mesma formatação foi realizada uma análise das atribuições em categorias para auxiliar a compreensão do tema. O Quadro “Legislação, partes interessadas e categorias” constante no Anexo 1 apresenta além das informações já indicadas, também a sinalização de a qual categoria a obrigação se refere, permitindo assim também a análise dos envolvidos em determinada categoria, fornecendo uma visão transversal das atribuições. Essa análise está descrita em mais detalhes no item 5.1.14.

No próximo subitem, estão as legislações analisadas e respectivas ementas. Em seguida, estão a descrição das atribuições de cada ente, com base nas análises realizadas, acrescida de bibliografia complementar e análise de dados disponíveis, buscando abranger também uma visão crítica sobre cada parte interessada, a saber: titular dos serviços; titular-região, órgão colegiados, prestadores de serviço, entidade

reguladora, ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; União (Ministério); Comitê Interministerial de Saneamento; Estados e entes da Federação; Órgão de licenciamento ambiental; Órgão gestor de recursos hídricos e Usuários.

Na sequência, é apresentada a análise por agrupamento, com uma visão geral, e em seguida a descrição e abrangência de cada categoria, a saber: Planejamento, Regulação, Fiscalização, Prestação dos Serviços, Controle Social, Sistemas de Informação, Articulação e Financiamento.

5.1.1 Legislação Aplicável

A legislação aplicável para os papéis e responsabilidades foi selecionada a partir da Lei nº 11.445/1997 (BRASIL, 1997), que estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e da Lei 14.026/2020 (BRASIL, 2020c), que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico.

O Marco Legal alterou substancialmente diversas legislações, e assim, no quadro explicativo “Legislação, partes interessadas e categorias” no Anexo 1, na coluna “legislação”, aparecem o Marco Legal seguido da legislação que foi alterada. Foi possível observar também, ao longo da pesquisa, diversas conexões com outras legislações. Assim, no que tange ao esclarecimento de papéis e responsabilidades também foram analisadas outras legislações. O Quadro 5, a seguir, apresenta as legislações consultadas e as respectivas ementas.

Quadro 5 - Legislação aplicável às partes interessadas de saneamento básico
(continua)

LEGISLAÇÃO	EMENTA
DECRETO Nº 11.467, DE 5 DE ABRIL DE 2023*	Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a alteração do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e do Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020.
DECRETO Nº 11.466, DE 5 DE ABRIL DE 2023*	Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.
LEI Nº 14.546, DE 4 DE ABRIL DE 2023	Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei de Saneamento Básico), para estabelecer medidas de prevenção a desperdícios, de aproveitamento das águas de chuva e de reúso não potável das águas cinzas.

Quadro 5 – Legislação aplicável às partes interessadas de saneamento básico
(continuação)

DECRETO Nº 11.030, DE 1º DE ABRIL DE 2022	Altera o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
DECRETO Nº 10.710, DE 31 DE MAIO DE 2021	Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.
DECRETO Nº 10.588, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2020	Dispõe sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Redação dada pelo Decreto nº 11.030, de 2022)
DECRETO Nº 10.430, DE 20 DE JULHO DE 2020	Dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico.
LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020	Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.
DECRETO Nº 10.000, DE 3 DE SETEMBRO DE 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
LEI Nº 13.683, DE 19 DE JUNHO DE 2018.	Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.
DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.	Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.
Decreto nº 7.217, de 21 de Junho de 2010	Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Quadro 5 – Legislação aplicável às partes interessadas de saneamento básico
(conclusão)

LEI Nº 9.984, DE 17 DE JULHO DE 2000.	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)
LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997.	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.
LEI Nº 9.307, DE 23 DE SETEMBRO DE 1996.	Dispõe sobre a arbitragem.
LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
DECRETO Nº 24.643, DE 10 DE JULHO DE 1934.	Decreta o Código de Águas.

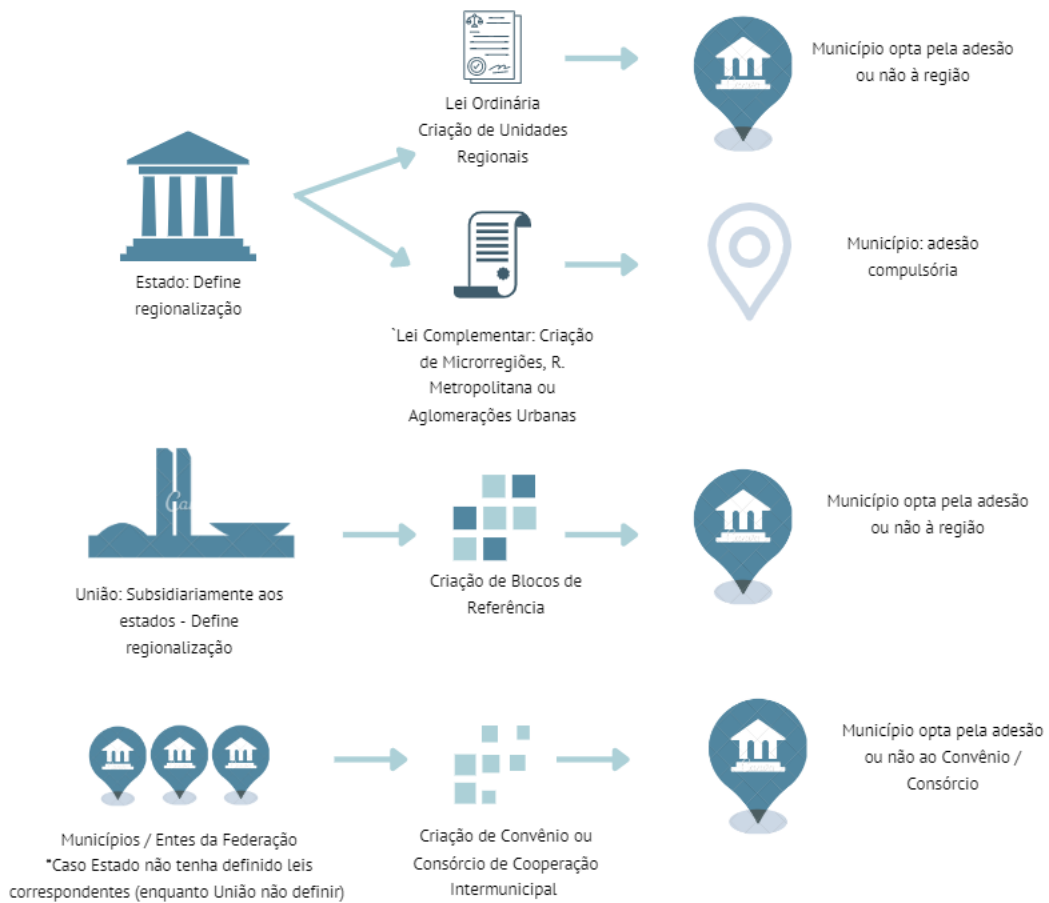
Nota: *Os decretos de 2023, no momento, são alvo de questionamento da Câmara do Deputados.
Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado das legislações mencionadas.

5.1.2 Titular dos Serviços

Antes de abordar esse ente, é necessário entender o processo de definição do chamado “Titular dos Serviços”. A princípio, o titular “original” dos serviços de Saneamento Básico é o município. Conforme a diretriz adotada pelo Estado ou pela União, e também pelo município, o titular pode passar a ser o agrupamento adotado e não mais o município isoladamente.

Caso o Estado tenha definido a regionalização por Lei Complementar (criando microrregiões, regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas), o município passa a ser parte integrante desse bloco e pode optar pela prestação regionalizada dos serviços de saneamento. Caso o Estado tenha criado unidades regionais de saneamento por meio de Lei Ordinária, os municípios podem optar, ou não, pela adesão aos blocos. A situação de optar, ou não, pela adesão também acontece quando a União estabelece os blocos de referência. Enquanto a união não o fizer, o Decreto nº 11.467/23 em seu artigo 6º, § 6º (BRASIL, 2023b) estabeleceu que convênios e acordos de cooperação intermunicipais serão considerados estruturas de prestação regionalizada, desde que o Estado não tenha aprovado leis de regionalização. A Figura 15, a seguir, ilustra essa sistemática:

Figura 15 - Possibilidades de Regionalização



Fonte: Elaboração da autora.

Essas atribuições estão disponíveis na legislação, conforme Quadro 6 a seguir.

Quadro 6 - Legislação sobre titularidade dos serviços de saneamento básico

DEFINIÇÃO DA TITULARIDADE		
Legislação	Artigo/Inciso/Parágrafo	Definições
14.026/2020 - 11.445/2007	Art.8 - I, II, § 1º	- Municípios/DF: se interesse local - Estado e municípios: se compartilham instalações em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões - Consórcios Público ou Convênio de cooperação - Unidades regionais de saneamento Básico
14.026/2020 - 11.445/2007	Art.8 - 4º	Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

Fonte: Adaptado (BRASIL, 2007, 2020c).

Considerando todas as possibilidades de agrupamento, o exercício da titularidade dos serviços de Saneamento Básico pode ser: municípios, unidades regionais, blocos de referência, microrregião, região metropolitana e ainda, aglomeração urbana. Ainda, a titularidade pode ser exercida por meio de convênio / consórcio de cooperação intermunicipal. A Figura 16 ilustra estas possibilidades.

Figura 16 - Possibilidades de titularidade conforme Marco Legal do Saneamento



Fonte: Elaboração da autora.

Para fins de pesquisa, o ente “Titular dos Serviços” será tratado independentemente se for um município ou um dos entes advindos da regionalização. Ao final, serão destacadas as diferenças e/ou particularidade entre eles.

Dessa forma, verificou-se que nas legislações analisadas as diversas obrigações do Titular dos Serviços públicos de saneamento, que foram agrupadas para fins didáticos, são:

- Prestar os serviços ou conceder prestação
- Definir regulador
- Formular política de Saneamento Básico
- Estabelecer critérios para enquadramento de famílias de baixa renda para concessão de gratuidade
- Elaborar e aprovar os planos de Saneamento Básico, compatibilizando-os com os planos específicos;
- Estabelecer mecanismos de controle social, divulgação e publicidade de relatórios
- Estabelecer sistemas de informação e fornecer informações ao SINISA

Segundo a análise, caso queira ter acesso a recursos públicos federais, o titular também deverá aderir à prestação regionalizada e à estrutura de Governança.

Optando pela regionalização, mais obrigações são expressas no Marco, e essas serão apresentadas no tópico seguinte.

De forma geral, o titular é o grande responsável pelo instrumento de planejamento referenciado na Política Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2021c). Conforme Romão e Najberg (2021), o principal preceito para a formulação da política pública de saneamento básico pelos municípios corresponde ao PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico. Segundo os autores, as dificuldades, encontradas no estudo conduzido por eles, podem ser agrupadas em três eixos temáticos: comunicação, gestão municipal (falta de quadro técnico especializado, dificuldades em aderir a programas de financiamento governamental e descontinuidade administrativa), participação e controle social (dificuldade em mobilizar a população para participar de audiências públicas, entre outros).

Cabe também ressaltar as diferenças entre Política e Plano Municipal de Saneamento Básico. Conforme a FUNASA (BRASIL, 2018a), a política é mais abrangente, tratando de diretrizes, do modelo jurídico institucional, ou seja, a forma de como serão exercidas as funções de gestão dos serviços de saneamento básico, desde o planejamento, regulação e fiscalização, prestação dos serviços até o exercício do controle social, bem como condições para a prestação direta dos serviços ou delegação, procedimentos para sua atuação, parâmetros para atendimento essencial à saúde pública, a organização das informações e indicadores, e por fim, a definição das condições para o município intervir e retomar a operação dos serviços delegados.

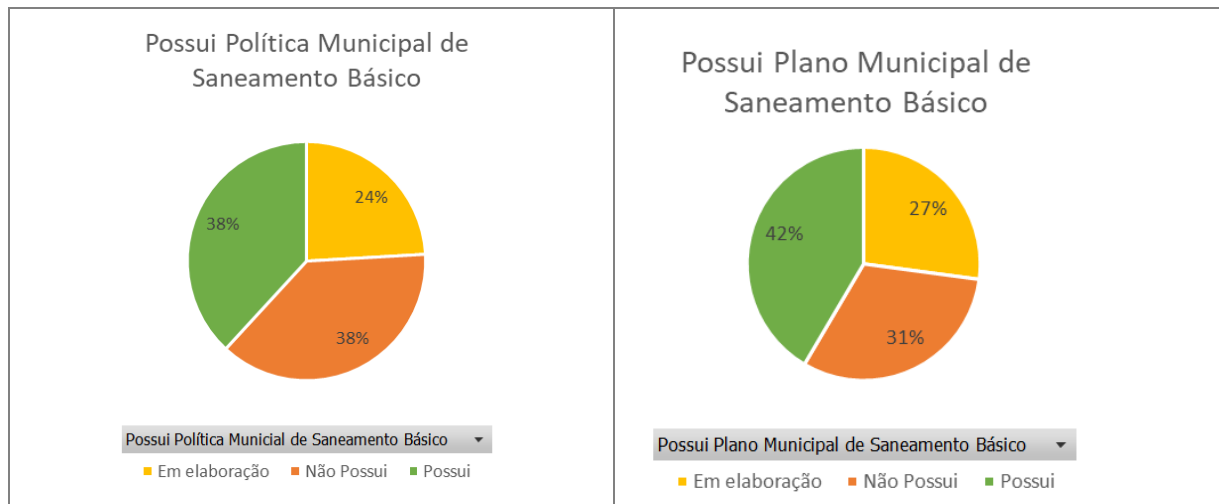
Já o PMSB consiste no diagnóstico de como os serviços estão sendo prestados à população, indicação de objetivos e metas para o alcance da universalização, proposição de programas, projetos e ações, inclusive de emergência e contingência, além do estabelecimento de índices mínimos para aferir o desempenho da prestação, mecanismos de acompanhamento e avaliação dos resultados (BRASIL, 2018a).

Apesar das diferenças, tanto o Plano quanto a Política requerem a participação social, e devem prever alguma estratégia de envolvimento do Poder Legislativo Municipal, com a finalidade de fornecer legitimidade às decisões sobre a gestão, investimentos e metas do saneamento. O Poder Legislativo também participa da aprovação da participação do município em consórcios públicos, sistemática de remuneração, reajuste e revisão de tarifas de preços públicos, entre outras atribuições (BRASIL, 2018a).

Observa-se que o Plano é pré-requisito para a validade de contratos de prestação de serviços (WHATELY, 2021). Os Planos de Saneamento Básico devem ser compatíveis com os Planos de Bacia Hidrográfica e com os Planos Diretores dos Municípios em que estiverem inseridos ou com os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das Unidades Regionais (WHATELY, 2021).

Dessa forma, entende-se que o planejamento é uma função indelegável do titular dos serviços, mesmo que opte pela regionalização. De acordo com dados obtidos pelo site do IAS - Ferramentas - Município e Saneamento Beta, que reúne dados provenientes das principais fontes de saneamento, como IBGE, SNIS e ANA (IAS, 2022b), dos 5570 municípios brasileiros, apenas 38% apresentam política municipal de saneamento básico e 42% o PMSB (Figura 17), indicando uma grande defasagem entre as orientações legais e o efetivamente praticado pelos municípios.

Figura 17 - Municípios brasileiros que possuem Política Municipal de Saneamento (esq.) e que possuem Plano Municipal de Saneamento (dir.)



Nota: Dados do Instituto Água e Saneamento (IAS, 2022b).

Fonte: Elaborado pela autora.

Daqueles que contam com PMSB, a maioria contempla os componentes de abastecimento de água (96%) e esgotamento sanitário (94%), mas ainda se verifica uma lacuna para drenagem (75%) e limpeza pública e manejo de resíduos sólidos (80%). Verifica-se também um atendimento ainda inferior quando se trata da consideração de ações de emergência e contingência. A Figura 18 apresenta os resultados obtidos mediante análise de dados disponibilizados pelo site do IAS:

Figura 18 - Abrangência dos Planos Municípios de Saneamento



Nota: Dados do Instituto Água e Saneamento (IAS, 2022b).

Fonte: Elaborado pela autora.

5.1.3 Titular-região

Se o Titular dos Serviços aderir à prestação regionalizada, os planos podem ser elaborados em conjunto, e o plano regional prevalecerá sobre os municipais, quando existirem.

Para unidades regionais, microrregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, ainda deve haver uma Governança interfederativa, que deve seguir o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015). De acordo com esse estatuto, a Governança interfederativa é o compartilhamento de responsabilidades e ações em termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, ou seja, uma gestão compartilhada. Entre as obrigações, destacam-se:

- Estrutura composta pelo poder executivo dos entes integrantes, instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas
- Se utilizar de instrumentos de gestão democrática da cidade, incluindo debates, audiências e consultas públicas
- Implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e tomada de decisão, compatibilização de planos plurianuais e compensação por serviços ambientais prestados pelo município à unidade territorial urbana.

De acordo com IAS (2021), os Planos Regionais de Saneamento Básico devem ser aprovados pelos titulares, e não mais editados, e ainda, estudos elaborados para a fundamentação das concessões ou privatizações podem ser usados como os próprios planos regionais, desde que contenham os requisitos legais necessários, o que desvincularia ainda mais o titular de um protagonismo na edição dos planos.

Além disso, a região deve ter sistema contábil que permita a individualização de receitas e custos de cada um dos entes que fazem parte da região.

Para os casos de convênio ou consórcio de cooperação entre municípios, poderão ser criados órgão colegiados e a governança pode ser interfederativa e deve ser regida pelo estatuto elaborado no momento da configuração do protocolo de intenções e depois no termo ou contrato firmado, que devem dispor sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

5.1.4 Órgãos colegiados

O Marco Legal do Saneamento não afirma, categoricamente, mas indica que o controle social pode ser feito pelos órgãos colegiados, em especial ao CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Ainda, quando previsto na legislação do titular, o órgão colegiado deve comentar a revisão de planos de Saneamento Básico. Observa-se que a lei não cita expressamente os comitês de bacia hidrográfica como possibilidade de órgão colegiado para o controle social no saneamento.

A atribuição do CNRH é registrada na Lei 9.433/97 (BRASIL, 1997) - Lei das Águas. Por essa normativa, o ponto em comum é a atribuição de articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários, ou seja, com o setor de saneamento.

O comitê interministerial de saneamento, criado pelo Marco Legal, também é um órgão colegiado, mas tem função distinta e será tratado em subtópico específico.

Os órgãos colegiados podem ser de âmbito estadual, distrital e municipal (WHATELY, 2021). De acordo com Corrêa (2020), os conselhos municipais constituem instâncias de reivindicações da sociedade e espaço de resolução de conflitos. Podem ter caráter consultivo (com a emissão de pareceres), deliberativo (relativo à tomada de decisões relacionadas às diretrizes da política pública) ou regulador (relativo à harmonização dos interesses da sociedade e poder público). Podem ter também caráter fiscalizador e avaliativo na medida em que realizam o acompanhamento sistemático das ações e serviços de saneamento básico (primeiro caso) e realizam a identificação de problemas e alternativas para a melhoria do desempenho. O autor também indica que os conselhos não apresentam funcionamento homogêneo, variando em relação à sua composição e às suas atribuições legalmente instituídas, mas para que possa cumprir seus objetivos sua composição deve necessariamente ser paritária, ou seja, pelo menos 50% de representação da sociedade civil. Ele afirma que quanto maior representatividade tiver a população de um município perante o conselho, mais justas e apropriadas serão as ações e as diretrizes estabelecidas por ele em atenção às necessidades da população.

Existem ainda críticas em relação à diminuição da importância dada ao Controle Social no que diz respeito à regionalização, e o desafio da relação entre instâncias municipais participativas em temas correlatos ao saneamento básico

(conselhos de habitação, meio ambiente, representantes da defesa civil e outros) e as instâncias de Governança regionais (WHATELY, 2021).

De acordo com dados reunidos pelo Instituto Água e Saneamento, extraídos da Ferramenta Municípios e Saneamento Beta em 25/06/2022 (IAS, 2022b), apenas 15% dos municípios brasileiros contam com conselhos municipais. Desses, a maioria tem caráter consultivo (76%) e deliberativo (60%), sendo que a minoria tem caráter normativo (21%) e fiscalizador (37%). Esses dados podem ser mais bem visualizados nos gráficos da Figura 19.

Ainda que não necessariamente o órgão colegiado precise ser um conselho municipal de saneamento básico, podendo ser um de tema correlato, como conselhos de meio ambiente, ou de planejamento, os dados sugerem uma baixa adesão a essa exigência.

Figura 19 - Abrangência de Conselhos Municipais de Saneamento e características dos conselhos existentes



Nota: Dados do Instituto Água e Saneamento (IAS, 2022b).

Fonte: Elaborado pela autora.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, criados pela Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997) são o fórum de para discussão de questões relacionadas a recursos hídricos. Têm a função de articulação, arbitragem em primeira instância, aprovam e acompanham o Plano de Recursos Hídricos, estabelecem mecanismos de cobrança e critérios e

promovem o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Os Comitês de Bacia possuem a chamada formação tripartite, com representantes da União, dos estados e do Distrito Federal (conforme área de atuação), dos municípios, dos usuários de água e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. São considerados uma instância de controle social (mesmo que restrita a entidades), que possui aderência ao tema de saneamento básico, porém, não foram considerados para a regionalização na grande maioria dos Estados. De acordo com o IAS, os processos de regionalização foram motivados pelo cumprimento do prazo, em detrimento de estudos técnicos e amplos debates públicos, sendo esta uma dificuldade apontada para a implementação adequada de um dos eixos estruturantes, que é a Regionalização (IAS, 2022a). Além disso, o Marco Legal buscou incentivar a viabilidade econômico-financeira, em vez de serviços ambientais compartilhados em sentido mais amplo, como poderia ter sido entendida a utilização de comitês de bacia para o controle social.

As Agências de Água são entidades que exercem a função de secretaria executiva dos comitês, sendo instituídas a partir da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997). Na área de recursos hídricos, são responsáveis pela manutenção de balanço da disponibilidade hídrica, do cadastro de usuários, efetuar (mediante delegação) a cobrança pelo uso da água e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

5.1.5 Prestadores de Serviço

Da mesma forma que o esclarecimento sobre titularidade, aqui também é necessário contextualizar as opções de prestação e como ela pode ser empreendida, dependendo das escolhas realizadas pela titularidade do serviço. A prestação pode ser feita por um departamento ou autarquia (integrante da administração pública) ou, através de contrato, por empresa pública ou privada.

Os contratos que regem a prestação de serviço devem apresentar uma série de informações que vão balizar a condução dos trabalhos e o relacionamento entre contratante e contratada. Destaca-se a exigência de:

- Critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

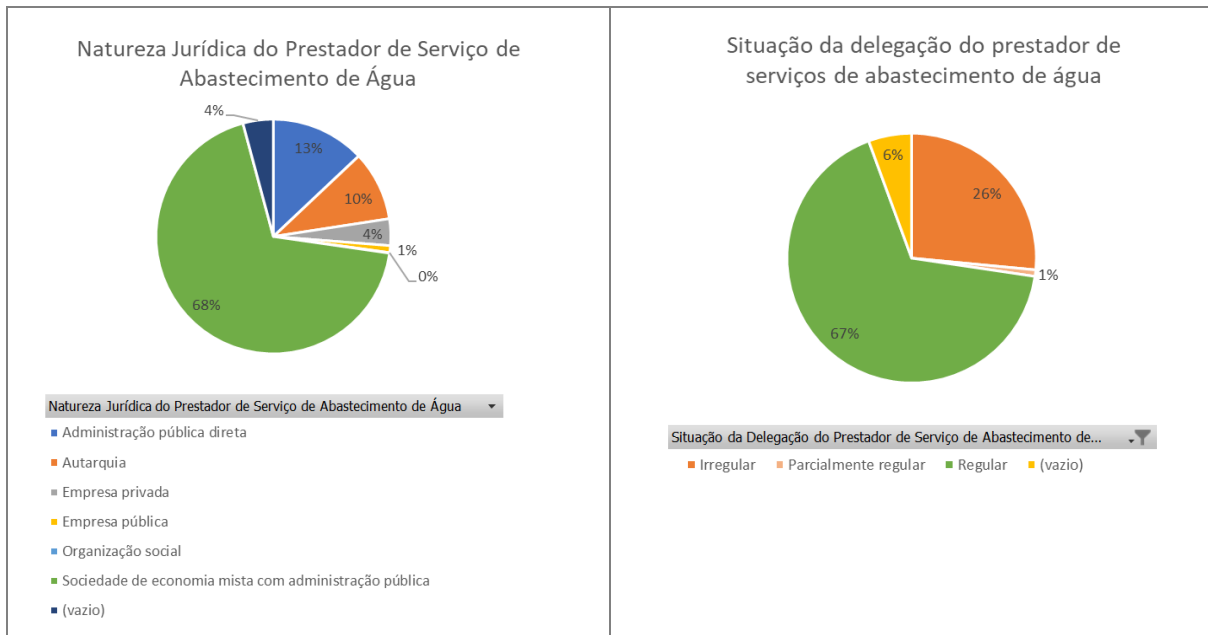
- Metas (expansão dos serviços, redução de perdas, aproveitamento de água de chuva, reúso, qualidade, entre outros) além das metas de universalização estabelecidas pelo Marco Legal do saneamento (99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033), prioridades de ação;
- Plano de Saneamento Básico;
- Estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação de serviços, e planos de investimentos em consonância com o plano apresentado;
- Designação de entidade de regulação e de fiscalização, e como serão fiscalizados;
- Possíveis receitas alternativas, complementares ou acessórias;
- Repartição dos riscos entre as partes.

O quadro “Legislação, partes interessadas e categorias” constante no Anexo 1, apresenta os trechos com as exigências para contratos de prestadores de serviço.

Além do fornecimento de serviços conforme contrato, os prestadores também devem fornecer amplo acesso a informações sobre os serviços prestados e também as informações para serem inseridos no SINISA, além de relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços. O Quadro “Legislação, partes interessadas e categorias” constante no Anexo 1 apresentam os trechos das legislações aplicáveis. Devem também prezar pela correção de falhas da rede hidráulica e a fiscalização para coibir ligações irregulares (BRASIL, 2023).

A análise dos dados disponibilizados pelo IAS, apresentados nos gráficos da Figura 20 indicam a grande prevalência de prestadores de abastecimento de água de natureza jurídica de sociedade de economia mista com administração pública (68%) e que apenas 67% contam com delegação em situação regular (excluindo aqueles em que essa situação não se aplica). Ainda, indica que de 4% a 6% dos municípios não apresentam dados sobre o tema, o que indica dificuldades com o acesso a essa informação.

Figura 20 - Natureza Jurídica dos Prestadores de Serviço de Abastecimento de Água e situação da delegação de prestadores



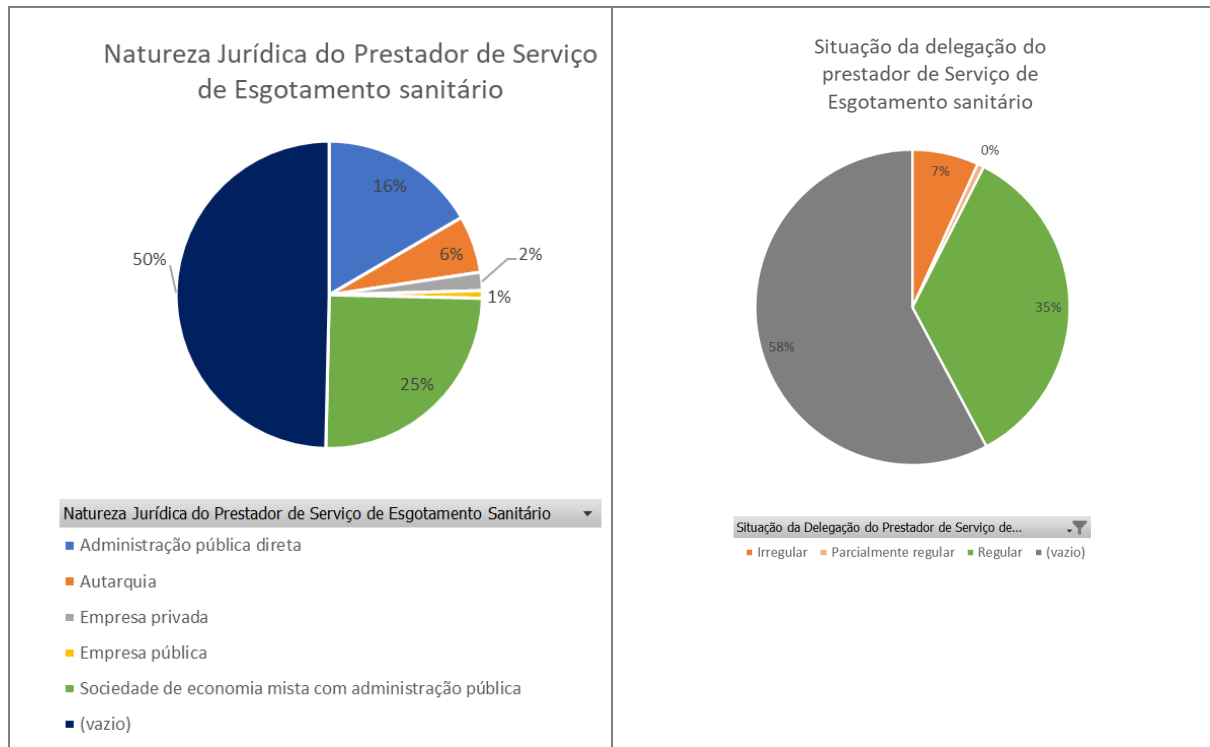
Nota: Dados do Instituto Água e Saneamento (IAS, 2022b).

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação a prestadores de serviços de esgotamento sanitário, impressiona a falta de informações (50%), ou seja, cerca de 50% dos municípios brasileiros não apresentam a informação a respeito da natureza jurídica de seus prestadores disponibilizadas nas fontes oficiais consultadas pelo Instituto Água e Saneamento que incluem o SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-2017).

Pela análise, ainda prevalece a prestação de serviços por empresas de natureza jurídica de sociedade de economia mista com administração pública. Em relação à delegação, apenas 35% dos municípios estão em situação regular, conforme apresentado na Figura 21.

Figura 21 - Natureza Jurídica dos Prestadores de Serviço de Esgotamento Sanitário e situação da delegação de prestadores



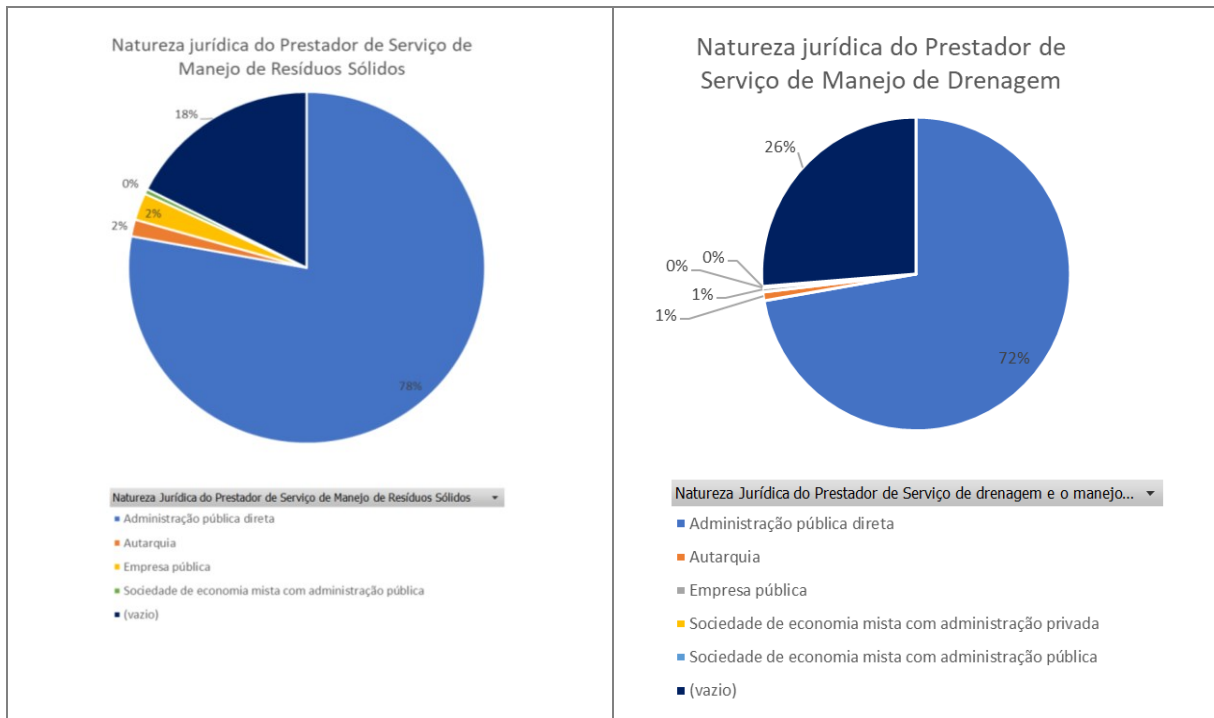
Nota: Dados do Instituto Água e Saneamento (IAS, 2022b).

Fonte: Elaborado pela autora.

O Decreto Nº 11.467/23 (BRASIL, 2023A) estende o prazo para regularização de contratos considerados irregulares, ao admitir a continuidade do acesso a recursos públicos federais até 31 de dezembro de 2025, retirando a pressão dos gestores municipais sobre a necessidade de regularização.

Já em relação aos serviços de drenagem, limpeza e manejo de resíduos sólidos o quadro se altera significativamente, sendo a natureza jurídica dos prestadores administração pública direta, conforme apresentado na Figura 22.

Figura 22 - Natureza Jurídica dos Prestadores de Serviço de Manejo de resíduos Sólidos e de Drenagem



Nota: Dados do Instituto Água e Saneamento (IAS, 2022b).

Fonte: Elaborado pela autora.

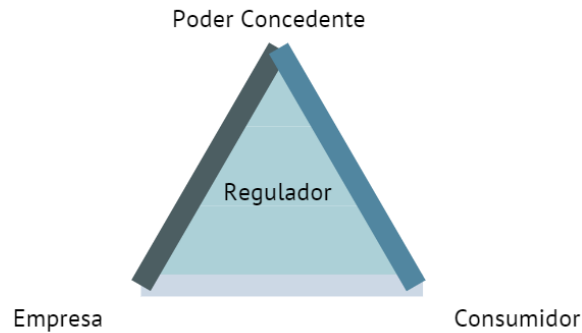
Apesar do direcionamento do Marco Legal para aumentar a participação da iniciativa privada com a exigência de concorrência por licitação, existe um receio de que o decreto de 2023 (BRASIL, 202b) priorize a participação das companhias estatais ao equipará-la à prestação direta em municípios que fazem parte de estrutura regionalizada no Estado correspondente, e assim, enfraqueça também o compromisso com as metas visto que não há a exigência de um contrato. A quebra de limite de 25% para PPPs sinaliza que o caminho seria esse a manutenção de estatais, com apoio de PPPs privadas para o alcance das metas do marco legal (INFRACAST, 2023).

5.1.6 Entidade Reguladora

A principal atividade da entidade reguladora é a moderação entre os interesses do contratante, dos usuários e do prestador. Ela executa a fiscalização dos serviços e a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores, estabelece tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e estabelece normas e padrões. Também devem fornecer informações ao SINISA. A

Figura 23 a seguir representa a relação de equilíbrio da regulação entre poder concedente, consumidor e empresa.

Figura 23 - Relações de equilíbrio da regulação



Fonte: Adaptado de Galvão Junior (2006)

De acordo com a Galvão Junior (2006), existem duas razões para a regulação de uma empresa: corrigir falhas de mercado, principalmente monopólios, e garantir o interesse público. Para a prestação de serviços de saneamento, portanto, as empresas devem atender aos princípios de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade. Dessa forma, entre os principais instrumentos normativos para atendimento dos princípios de regulação estão, além dos diretamente ligados à temática do saneamento, também a Portaria do Ministério da Saúde (para padrões de potabilidade da água), normas técnicas da ABNT, código de defesa do consumidor, as leis relativas à concessão e consórcios públicos, legislação ambiental (abrangendo código florestal, políticas de meio ambiente e educação ambiental, resoluções dos conselhos de meio ambiente, recursos hídricos, agências, entre outros).

Melo (2002, p. 256) apud Wildberger et. al. (2020) destacou três grandes características em relação a agências reguladoras, sob a ótica do desenho institucional: a) autonomia e estabilidade dos dirigentes; b) independência financeira, funcional e gerencial e c) transparência, e explica:

A autonomia e estabilidade dos dirigentes caracteriza-se pela instituição dos mandatos fixos dos dirigentes, não sendo eles coincidentes, vedando a exoneração a qualquer tempo, em face da estabilidade inerente ao cargo. Acrescenta, ainda, que os mandatários devem ser aprovados pelo Poder Legislativo, mediante sabatina, além de apresentarem qualificação técnica

e/ou funcional em relação à atividade econômica sob o domínio da agência reguladora.

Por sua vez, a independência financeira, funcional e gerencial será concretizada com a instituição da autarquia especial sem subordinação hierárquica, com poder normativo, além de atuação judicante, mediante a instrução de processos e julgamentos, sendo última instância recursal no âmbito administrativo. Acrescenta-se também a existência de orçamento independente e quadro de pessoal próprio.

A terceira característica seria a transparência, vislumbrando-se a partir da existência de uma ouvidoria com mandato, assim como a realização de audiências públicas e publicidade de todos os atos e todas as decisões tomadas pela diretoria colegiada, devendo elas estarem devidamente fundamentadas. (WILDBERGER *et al.*, 2020, p. 351)

O Instituto Trata Brasil realizou um extenso estudo a partir de um *benchmarking* entre países e entre agências infranacionais sobre a qualidade da regulação do saneamento, e propõe um índice de qualidade das agências reguladoras (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2021). Tal índice é composto por 8 dimensões, a saber: (i) governança, (ii) finanças, (iii) quadro de pessoal e capacitação, (iv) processos de tomada de decisão, (v) agenda regulatória, (vi) regulação técnica, (vii) regulação econômica e (viii) transparência e controle social.

O estabelecimento de tarifas é uma das responsabilidades e tem características técnicas específicas. Nesse sentido, as tarifas devem assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

Além disso, deve estar embasada em estudos que considerem a complexidade da realidade, tais como os aspectos de: capacidade de pagamento da população, segmentos de consumo, especificidades regionais, tipos de serviço, custos operacionais, gestão de ativos e investimentos, tarifas sociais, subsídios cruzados entre outros. Idealmente, deve refletir a maneira como os diferentes usuários do serviço regulado pagam por sua prestação (ARSESP, 2021).

Nesse exemplo, as boas práticas são regidas por alguns princípios, tais como: de Responsabilidade pelos Custos, da Não Discriminação, Estabilidade, Universalização e Competitividade (ARSESP, 2021), e contarem com avaliação de impacto regulatório e controle social.

Além da regulação, existe também mais diretamente o trabalho de fiscalização pelo órgão. A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP (2018) divide o trabalho de fiscalização em dois tipos básicos: os realizados

pelo monitoramento à distância, por meio da verificação de indicadores de desempenho entre outras informações; e aqueles realizados por meio de inspeções físicas *in loco* nos componentes dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e atendimento comercial.

O quadro “Legislação, partes interessadas e categorias” do Anexo 1 apresenta os trechos pertinentes da legislação a respeito dos papéis e responsabilidades da entidade reguladora.

De acordo com o site da ANA, no Brasil há hoje 60 agências infranacionais, sendo 25 estaduais, uma distrital, 28 municipais e 6 intermunicipais e aproximadamente 65% nos municípios brasileiros estão vinculados a elas (ANA, 2023b).

5.1.7 ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

Com o Marco Legal a ANA passou a ter outras atribuições, sendo a principal delas a instituição de normas de referência para a regulação da prestação de serviços. Ressalta-se que o cumprimento das normas de referência pela ANA não é obrigatório, é uma recomendação (WHATELY, 2021).

É de responsabilidade da ANA a elaboração de estudos técnicos para desenvolvimento de melhores práticas regulatórias, a promoção de capacitação de recursos humanos para a regulação adequada e eficiente, e ainda, contribuição para os planos nacionais de Saneamento Básico, resíduos sólidos e recursos hídricos.

Com o Decreto 11.466/23 (BRASIL, 2023a), as normas de referência da ANA foram limitadas ao mínimo necessário para o atingimento da finalidade de padronização, indicando uma possível redução na sua abrangência.

5.1.8 União - Ministério do Desenvolvimento Regional / Ministério do Meio Ambiente

A união, através do ministério do desenvolvimento regional (e depois do início do governo Lula de 2023 o ministério do meio ambiente) tem o papel de estabelecer a política nacional de Saneamento Básico e assegurar sua implementação, através da promoção do desenvolvimento institucional do Saneamento Básico e de incentivos

a adoção de mecanismos de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços.

A gestão de recursos financeiros, sua priorização e alocação são responsabilidade do ministério, e é sua responsabilidade também o SINISA.

Tem também papel importante nos recursos hídricos e a articulação necessária para promoção da Governança Interfederativa.

5.1.9 Comitê Interministerial de Saneamento

O Comitê Interministerial de Saneamento, que foi criado a partir do Marco Legal do Saneamento Básico (BRASIL, 2020c), em seu Artigo 6º, tem a participação de diversos ministérios como o da saúde, economia, meio ambiente e turismo. Deve coordenar, integrar e articular o Plano Nacional de Saneamento Básico, elaborar estudos, e aprovar a destinação de recursos federais ao tema.

5.1.10 Estados e entes da Federação

Diante do Marco Legal, os estados ganharam a atribuição de elaborar os moldes da regionalização, baseada em estudos. De acordo com IAS (2021), alguns dos arranjos territoriais foram apoiados em estudos detalhados, mas outros não apresentaram a devida justificativa técnica. Também é observado que não houve uma base comum para que os estados fizessem seus estudos para as propostas, o que gerou leis bastante distintas em termos de concepção e detalhamento, bem como de estruturas das instâncias de governança interfederativa dos blocos.

No estado de São Paulo, por exemplo, houve críticas à não publicização de documentos em conjunto com a proposta do projeto de lei, como os estudos que a subsidiaram e o parecer favorável da Consultoria Jurídica da SIMA – Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Criticou-se ainda a falta de debate ou consulta pública junto aos municípios, aos Comitês de Bacias Hidrográficas, às instituições científicas e à sociedade em geral (IAS; IDS, 2021). Oficialmente, houve só a divulgação de uma apresentação em *powerpoint* (SÃO PAULO, 2021). O balanço feito em maio de 2022 indica que, com exceção aos municípios com serviços prestados pela Sabesp, houve baixíssima adesão (apenas 9 dos 275 municípios distribuídos nas outras 3 unidades

regionais aderiram) (PUPO, 2022). Os municípios que não aderiram ficam sem acesso a recursos federais, dificultando o financiamento de obras necessárias à universalização.

Existe a percepção de uma maior relevância dos estados frente aos municípios, por conta da atribuição da modelagem das regiões e, também, pela responsabilidade da promoção da entidade interfederativa e sua participação, em geral com uma parcela de 40% dos votos do colegiado, segundo NEC-FACAMP, 2022.

Em conjunto com os estados, os entes da federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, podem instituir fundos com a finalidade de custear a universalização de serviços de saneamento. De acordo com IBGE, 2018, 27,7% dos municípios contavam com fundos municipais de saneamento básico no levantamento de 2017. Como exemplos, pode-se citar o FMSAI – Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura do município de São Paulo, FESAN- Fundo Estadual de Saneamento do Estado de São Paulo.

Como os convênios e acordos de cooperação foram considerados formas de prestação regionalizada pelo Decreto nº 14.467/23 (BRASIL, 2023b) quando não houver legislação estadual ou nacional, pode-se considerar uma possível atribuição dos municípios nesses casos.

5.1 11 Órgão de licenciamento ambiental

Diversas instalações ligadas ao saneamento como unidades de tratamento de esgotos, de efluentes e resíduos sólidos dependem de licenciamento ambiental para o seu funcionamento. Assim, o órgão ambiental tem uma interface importante com essas obras, que podem ser executadas por operadores e concessionários. A prioridade é por processos simplificados, em função do porte das unidades, e deve considerar a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos para atingir os padrões estabelecidos na legislação.

5.1.12 Órgão gestor de recursos hídricos

O setor de saneamento tem interface com o órgão gestor de recursos hídricos. Esse pode decretar situação crítica de escassez ou contaminação de recursos

hídricos que obrigue a adoção de racionamento. Nesse caso, cabe ao ente regulador ações para manter o equilíbrio financeiro da prestação de serviços.

É responsável também, por outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, ou seja, para captação e extração de água para abastecimento público, e para lançamento de efluentes em corpo hídrico, funções estas relacionadas aos serviços de saneamento.

5.1.13 Usuários

Aos usuários cabe a instalação à rede com medidor apropriado para o pagamento das tarifas, taxas ou preços públicos proporcionais ao volume de água captado.

Existem algumas questões acerca da inadimplência da população mais vulnerável e a interrupção de serviços essenciais. De acordo com Alves (2016, p.46) o princípio de continuidade do serviço público, apesar de ser primordial, pode ser relativizado dependendo da situação sob o risco de violar o princípio da isonomia, ficando comprometida a igualdade entre usuários e qualidade da prestação de serviços a toda sociedade.

Diante do exposto, cabe ressaltar que o Marco Legal prevê que as normas de referência estabeleçam mecanismos de subsídios para populações de baixa renda, a fim de possibilitar a universalização de serviços (Artigo 4º-A, § 8 inciso) (BRASIL, 2020c).

5.1.14 Análises a partir de agrupamentos

Para complementar a compreensão das partes interessadas do saneamento, cada ente foi classificado em relação à sua conexão com o tema de saneamento básico: direta ou indireta. A ligação indireta é quando o ente tem relação principal com a água em si ou com o meio ambiente, mas não necessariamente com o saneamento básico, enquanto serviço a ser prestado ou política pública. A ligação direta já demonstra a conexão com o saneamento. O Quadro 7 a seguir apresenta as partes interessadas e sua classificação quanto a esse quesito.

Quadro 7 - Classificação das partes interessadas conforme conexão com o Saneamento Básico

Parte Interessada	Conexão
Titular	Direta
Titular - Região	Direta
Prestadores de Serviços Públicos de Saneamento Básico	Direta
Entidade Reguladora	Direta
Usuários	Direta
Órgãos colegiados (Conselhos Nacional, Estadual Distrital e municipais)	Direta
Estado	Direta
Comitê Interministerial de Saneamento Básico	Direta
Entes da federação, isoladamente ou em consórcios públicos	Direta
ANA	Direta
União - Ministério do Desenvolvimento Regional / Meio Ambiente	Direta
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Indireta
Órgão gestor de recursos hídricos	Indireta
Órgão de licenciamento ambiental	Indireta
Comitês de Bacia Hidrográfica	Indireta
Agência de Águas	Indireta

Fonte: Elaborado pela autora.

Tal classificação não pretende ser absoluta, pois outros critérios podem coexistir. O titular e o titular-região foram tratados separadamente para focar em suas diferenças e ênfases. Em “órgãos colegiados” podem ser englobados conselhos municipais, regionais, estaduais e nacionais de recursos hídricos, mas como essas entidades também têm atribuições específicas indiretas, aparecem de forma distintas.

Em seguida, foram criadas categorias baseadas nos Instrumentos de Gestão da Política, a saber: Planejamento, Regulação, Fiscalização, Prestação dos Serviços e Controle Social. O Planejamento engloba atribuições relacionadas a orientações a respeito de ações da prestação de serviços, de fiscalização e regulação, a elaboração de políticas e planos de saneamento. Em Regulação, são definidas as normas, padrões de qualidade, metodologia de cálculo de tarifas e outros preços públicos. A Fiscalização acompanha de forma contínua a qualidade, o desempenho e a adequação dos serviços regulados às resoluções e normas vigentes. A Prestação de Serviços se refere ao atendimento aos usuários adequado às características e padrões definidos por legislação, planejamento ou regulação. Por fim, o Controle Social está relacionado ao acesso dos usuários às informações e representação em órgãos consultivos de formulação, planejamento e avaliação da política de saneamento (BRASIL, 2021c).

Além das 5 categorias baseadas nos Instrumentos de Gestão do Saneamento, foram utilizadas mais três: Sistemas de Informação, Financiamento e Articulação.

Considerando que a disponibilização de dados confiáveis são uma base para elaboração de políticas que atendam de forma satisfatória as demandas da sociedade e meio ambiente, e que os sistemas de informação são a principal forma de gestão desses dados, foi criada uma categoria para abranger essa temática.

A categoria de Financiamento está relacionada ao poder de liberação de recursos financeiros para ações vinculadas a saneamento - planos e ampliação de infraestrutura, pela relevância que desse aspecto para obtenção de recursos que permitam aos municípios o alcance das metas de universalização.

Como o saneamento está relacionado a várias esferas que precisam estar alinhadas, tanto dentro do universo do saneamento como em políticas correlatas, a Articulação também foi uma categoria considerada relevante.

O Quadro 8 a seguir apresenta as categorias utilizadas.

Quadro 8 - Categorias para classificação de partes interessadas de saneamento.

Planejamento	Regulação	Fiscalização	Prestação dos Serviços	Controle Social	Sistemas de Informação	Articulação	Financiam.
--------------	-----------	--------------	------------------------	-----------------	------------------------	-------------	------------

Fonte: Elaborado pela autora.

Cada atribuição identificada na legislação foi registrada e classificada com base nas categorias indicadas. Foi realizada uma análise quantitativa relacionando o número de vezes que uma categoria apareceu para cada ente. Cabe ressaltar que essa análise está vinculada à forma textual em que a legislação se apresenta, e assim, a quantificação apenas sugere o peso da categoria em relação ao ente, mas devem ser analisadas em conjunto com os demais dados já apresentados.

A análise também permitiu identificar quais categorias tem mais ou menos envolvidos; e refletir sobre as sobreposições.

O quadro “Legislação, partes interessadas e categorias” constante no Anexo 1 apresenta como foi avaliado cada item. A Tabela 1 apresenta as informações e, visualmente, um “mapa de calor” relacionando a quantidade de vezes que determinado ente foi citado em cada categoria, sendo quanto mais forte a cor, mais vezes esse ente foi relacionado e quanto mais clara, menor.

Tabela 1 - Avaliação dos entes relacionados ao Saneamento Básico conforme categorias

Ente	Planejamento	Regulação	Fiscalização	Prestação dos Serviços	Controle Social	Sistemas de Informação	Articulação	Financiam.
Agência de Águas	5	1	1			3	1	7
ANA	1	8	2			2	3	3
C. Interministerial	1		2				3	3
CNRH colegiados	7	2	2		1		9	
Comitês de Bacia Hidrográfica	1				2			
Entes da federação	4	2	1		1		2	2
Entidade Reguladora		12	3		1	1		1
Estado	5	1			2		2	1
Órgão de I. ambiental		3						
Órgão gestor de RH		4					2	
Prestadores	1			5		3	1	1
Titular	11	4		2	4	4	2	
Titular - Região	8				8		6	5
União - Ministério	10	2	2		5	6	21	8
Usuários				2	1			1
Quantidade de envolvidos	11	10	7	3	9	6	11	11

Fonte: Elaborado pela autora.

A princípio, os dados sugerem muitas interações e sobreposições, (mesmo que em níveis e com focos diferentes) e diluídas. Cabe ressaltar que por vezes a atribuição não estava claramente direcionada, o que dificultou o entendimento de alguns pontos presentes nas legislações analisadas.

Complementando a análise por agrupamentos, foi realizada uma análise considerando a concentração por ente e por categoria. A concentração por ente indica a representação daquela categoria para o ente, ou seja, quantas vezes aquele ente foi citado naquela categoria em relação a todas as suas citações. Como por exemplo, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos foi citado 9 vezes na categoria Articulação, das 21 citações gerais dele, o que gera uma taxa de 0.43 de concentração do ente. Desta forma, entende-se que quase metade de suas atribuições estão relacionadas a esta categoria.

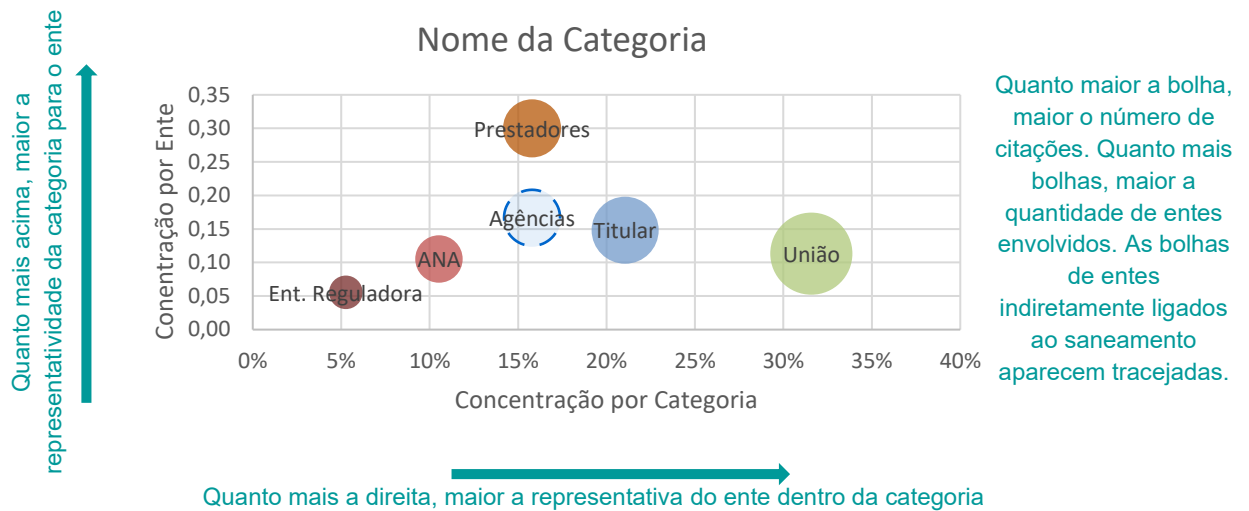
A concentração por categoria indica quantas vezes aquele ente foi citado entre todos os daquela categoria. Por exemplo, a União foi citada 21 vezes num total de 52 citações. Desta forma, 40% das atribuições desta categoria devem ser executadas pela União.

Gerou-se gráficos do tipo “bolha”, sendo o tamanho das bolhas a quantidade de citações do ente. A quantidade de bolhas representa a quantidade de entes envolvidos em cada categoria. O Gráfico foi gerado a partir da análise da legislação, podendo gerar debates sobre sua aderência à realidade ou ao funcionamento ideal do setor. Em virtude do objetivo de esclarecer a legislação, optou-se por não avançar

nos debates de cada agrupamento, restringindo-se, metodologicamente, ao reflexo atual da legislação.

Assim, para fins de entendimento, a Figura 24 a seguir representa orientações para a leitura do gráfico:

Figura 24 - Orientações para entendimento do Gráfico de Bolhas



Fonte: Elaborado pela autora.

Para avaliar em resumo como funcionavam as concentrações por ente e por categoria foi calculado o desvio padrão de cada um.

Os resultados por categoria sugerem uma maior homogeneidade da prestação de serviços (poucos entes envolvidos) e uma dispersão maior em financiamento e planejamento, abrangendo mais entes. A tabela 2 apresenta os valores obtidos:

Tabela 2 - Desvio Padrão por Categoria

	Planejamento	Regulação	Fiscalização	Prestação dos Serviços	Controle Social	Sistemas de Informação	Articulação	Financiam.
Ente	Concentração categoria							
Desvio padrão	6,89%	8,31%	7,80%	14,68%	8,83%	9,53%	9,91%	7,19%

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação aos entes, as maiores concentrações foram encontradas nos entes da federação e no órgão de licenciamento ambiental, que apresentam atuação em apenas uma categoria, respectivamente planejamento e regulação. Qualitativamente

no entanto, a percepção é de que a ANA também tem atuação bem definida, em termos de delimitação, embora mais abrangente em categorias. Os Comitês de Bacia foram o ente que apresentou a maior dispersão, tendo atuação em 6 das 8 categorias.

Tabela 3 - Desvio Padrão por Ente

Ente	Desvio Padrão
	Concentração ente
Agências	0,13
ANA	0,13
C. Interministerial	0,14
CNRH	0,15
Colegiados	0,22
Comitês de BH	0,10
Entes da federação	0,31
Ent. Reguladora	0,20
Estado	0,14
Órgão de l. ambiental	0,31
Órgão gestor de RH	0,22
Prestadores	0,15
Titular	0,12
Tit. Região	0,13
União	0,12
Usuários	0,17

Fonte: Elaborado pela autora.

a) Categoria: Planejamento

Em planejamento, como já esperado, o principal responsável é o titular – seja isolado ou em regiões, com a formulação da política, dos planos, com a definição da entidade reguladora, mecanismos de controle social. Os prestadores de serviço podem fornecer estudos que sirvam de base para o titular, portanto, também tem vínculo como planejamento. Quando previsto em lei, o órgão colegiado tem a função de sugerir e criticar os planos e os estudos que o fundamentaram.

Os Estados, pela sua atribuição de propor a regionalização do saneamento (que pressupõe como base estudos técnicos), e os seus mecanismos de governança também tem vínculo com o planejamento. Os Estados podem fornecer cooperação técnica, ou seja, indiretamente participar do planejamento dos titulares.

A União, através do Ministério do Desenvolvimento Regional (que passou em 2023 a ser atribuído ao Ministério do Meio Ambiente), estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico, prioriza os planos, programas e projetos voltados à população

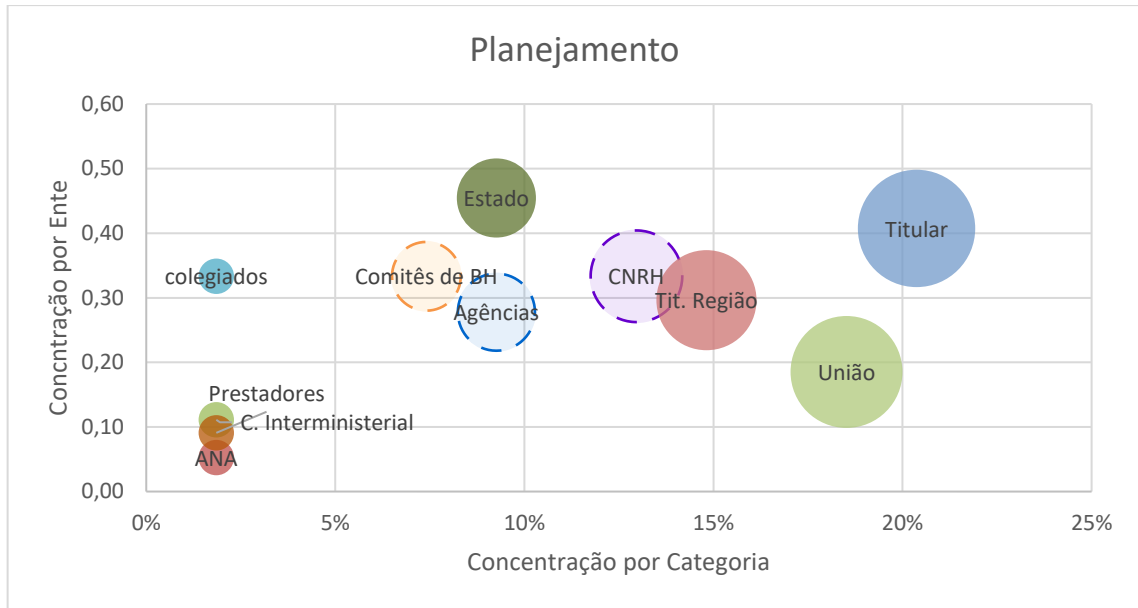
de baixa renda e núcleos informais e indígenas. Além disso, deve promover a regionalização, de forma subsidiária aos estados e apoiando a formação de blocos, priorizando e incentivando planos para a universalização, e ainda pode fornecer apoio técnico e financeiro e com relação à governança. À União cabe também definir o responsável pela outorga de direito de uso de recursos hídricos sob domínio da União.

O Comitê interministerial tem a atribuição de elaborar estudos técnicos que subsidiem a tomada de decisão sobre a alocação de recursos federais no âmbito da política federal de saneamento. À ANA cabe elaborar estudos técnicos para o desenvolvimento de melhores práticas regulatórias para os serviços públicos de saneamento.

Indiretamente aparecem os Conselhos, Comitês de Bacias Hidrográficas e Agências de Água, por meio do planejamento da água enquanto recursos hídricos e não dos serviços de saneamento básico propriamente ditos. O CNRH tem entre suas atribuições o estabelecimento de diretrizes complementares para a implementação da PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos e de diretrizes para a implementação da PNSB – Política Nacional de Saneamento Básico. Os Comitês de Bacia aprovam o Plano de Recursos Hídricos da bacia, estabelecem mecanismos de cobrança, critérios de rateio para obras de uso múltiplo ou interesse comum/coletivo. Já as Agências promovem estudos necessários para a gestão de recursos hídricos, elaboram o Plano de Recursos Hídricos e propõem ao Comitê o enquadramento dos corpos d'água e o plano de aplicação de recursos arrecadados pela cobrança de recursos hídricos.

Como resultado, tem-se o gráfico da figura 25 a seguir:

Figura 25 - Concentrações por ente e por categoria – Planejamento



Fonte: Elaborado pela autora.

b) Categoria: Regulação

A entidade reguladora, definida pelo titular, é quem fica com a atribuição direta da regulação: estabelece normas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados, para expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, institui regras para empreendedores imobiliários, define tarifas para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro, estabelece limites máximos para perdas na distribuição de água tratada e metas progressivas para a substituição do sistema unitário para separador absoluto.

No nível nacional, a ANA é a grande responsável por instituir normas de referência para a regulação, a fiscalização dos serviços públicos de saneamento, para mecanismos de subsídios para as populações de baixa renda, para parâmetros e condições para investimentos visando à manutenção da prestação dos serviços durante a vigência dos contratos, prezando pela uniformidade regulatória. Também tem a função de estabelecer os requisitos e procedimentos para a comprovação da adoção das normas regulatórias.

Conforme a análise da legislação, o titular acaba tendo algumas funções de regulação, pois também define os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, estabelece direitos e deveres dos usuários e regulamenta critérios para enquadramento de famílias de baixa renda. Enquanto isso,

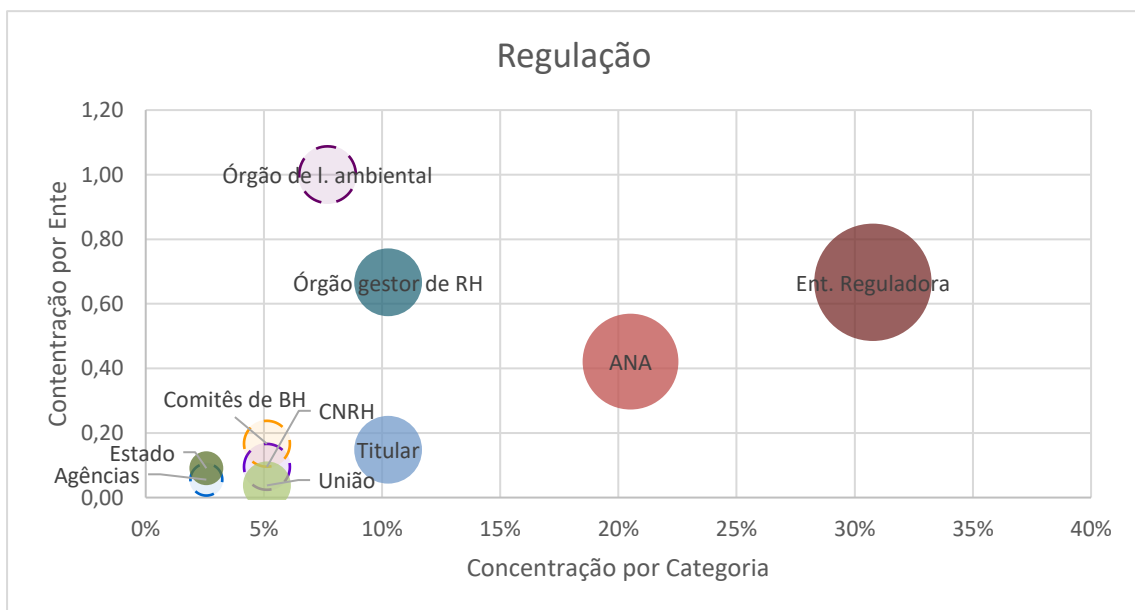
é a união quem define os parâmetros mínimos de potabilidade da água e regulamenta e fiscaliza os usos de recursos hídricos, na sua esfera de competência.

Indiretamente, os órgãos gestores de recursos hídricos exercem a regulação através do poder de outorga dos recursos hídricos para captação, e o órgão de licenciamento ambiental para unidades de tratamento de esgotos sanitários. Os conselhos de recursos hídricos estabelecem critérios gerais para a outorga de direito de uso,

Os comitês de bacia estabelecem mecanismos para a cobrança pelo uso da água, critérios para rateio de custos de obras de uso múltiplo de interesse comum ou coletivo, analisa e emite pareceres sobre obras a serem financiadas com recursos advindos da cobrança da água.

A Figura 26 a seguir traz a representação gráfica dos entes desta categoria:

Figura 26 - Concentrações por ente e por categoria - Regulação



Fonte: Elaborado pela autora.

c) Categoria: Fiscalização

A fiscalização é realizada a princípio pela entidade reguladora, através da verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores e com cumprimento das condições e metas estabelecidas. A ANA tem a função de fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, e verificará a adoção das normas

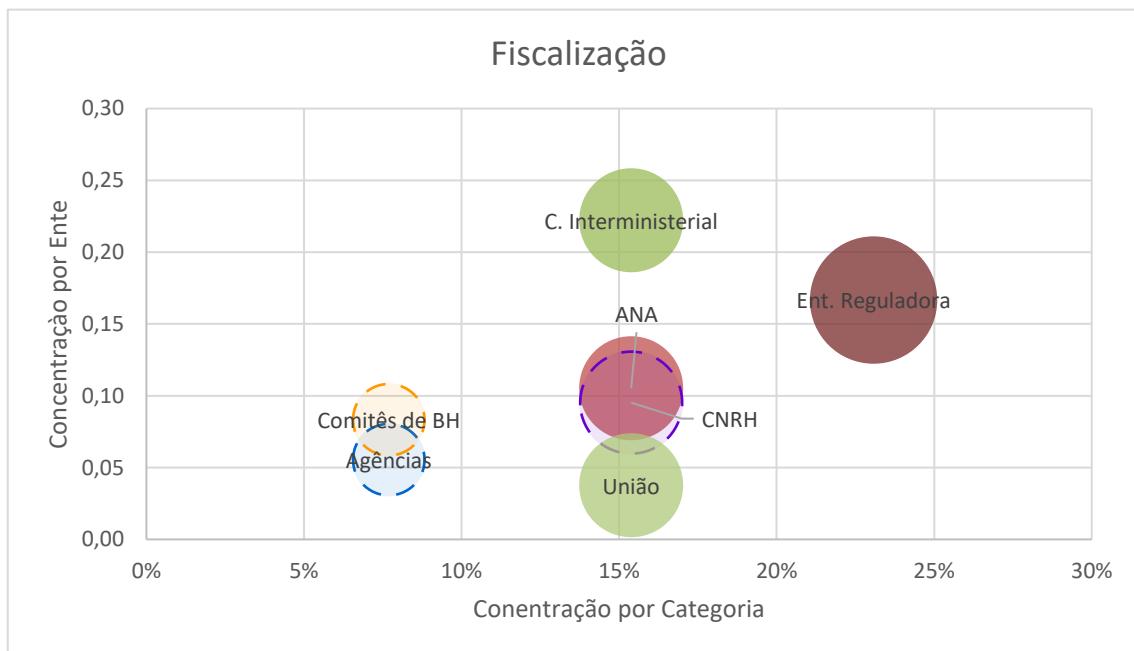
de referência, pois são pré-requisitos para a contratação de financiamentos com recursos da União.

O comitê interministerial de saneamento avalia a gestão do Plano Nacional de Saneamento, e acompanha o processo de articulação e medidas que destinem recursos para o saneamento básico, ou seja, um tipo de fiscalização também.

O Ministério do Desenvolvimento Regional tem a função de fiscalizar os usos dos recursos hídricos em sua esfera e competência e deve assegurar que a implantação e desenvolvimento de ações, obras e serviços de saneamento básico tenham seus impactos ambientais mínimos, e sejam executadas de acordo com as normas de proteção ao meio ambiente, uso e ocupação do solo e saúde.

Observa-se a pouca ênfase na fiscalização dada aos órgãos colegiados e demais entes, sendo pouco explícito nas legislações e normas essa atribuição. A figura 27 a seguir esquematiza as informações em gráfico:

Figura 27 - Concentrações por ente e por categoria - Fiscalização



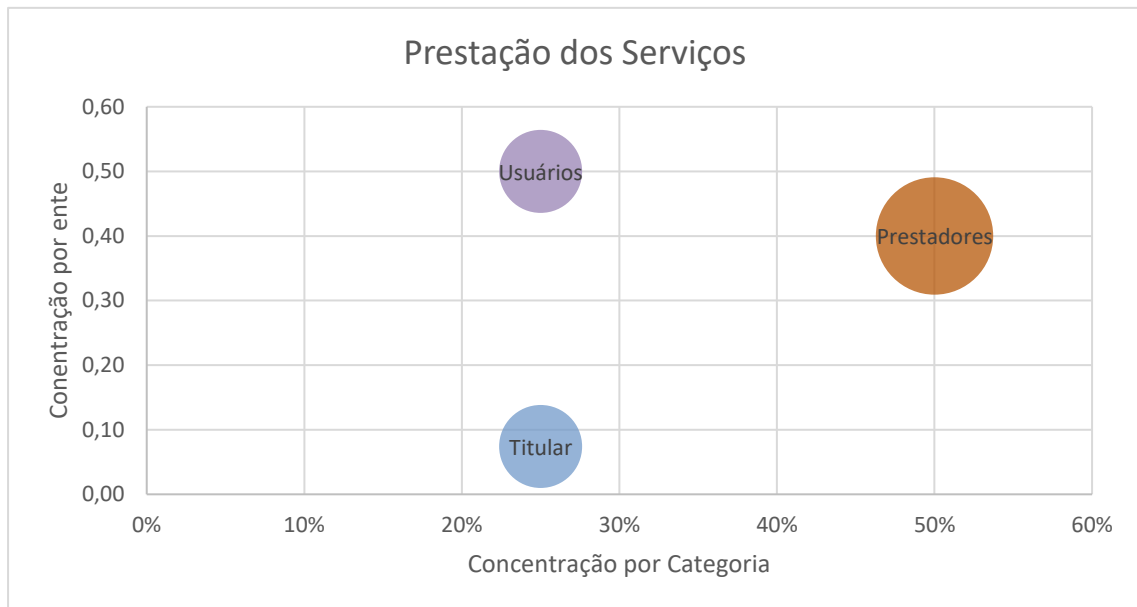
Fonte: Elaborado pela autora.

d) Categoria: Prestadores de Serviços

A prestação dos serviços pode ser realizada diretamente pelo titular ou, através de licitação para concessão de serviços. Podem participar da licitação empresas privadas, empresas públicas, PPP – Parcerias Público-Privadas, autarquias,

Consórcios públicos e privados, e organizações sociais. Os usuários devem se conectar a rede, instalar medidores e arcar com o pagamento pelo uso da rede coletora e tratamentos de esgoto proporcionais ao volume de água captado. A Figura 28 a seguir ilustra a categoria:

Figura 28 - Concentrações por ente e por categoria – Prestação de Serviços



Fonte: Elaborado pela autora.

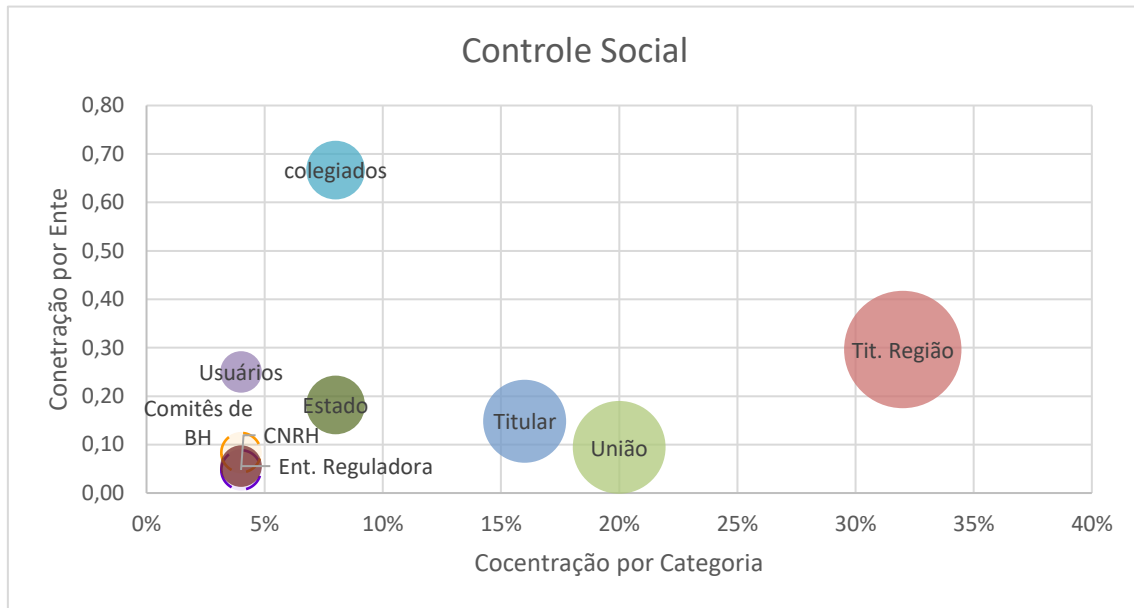
e) Categoria: Controle Social

Os titulares têm a responsabilidade de dar publicidade aos planos, estudos, decisões e instrumentos relativos ao saneamento, para permitir o controle social. Quando o titular faz parte de uma das tipologias da regionalização, tem como referência a governança interfederativa citada no Estatuto da Metrópole que exige “significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2015), apoiada pelo Estado e União. Os usuários têm a possibilidade de participação das audiências públicas a que devem ser submetidos os planos e estudos de saneamento.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, sendo uma estrutura formalmente estabelecida configurada com a função de controle social e apoiada pelos respectivos conselhos, é focada em recursos hídricos e tem abrangência territorial da bacia, sendo apenas indiretamente relacionada ao controle social do saneamento.

A figura 29 a seguir apresenta o gráfico da categoria:

Figura 29 - Concentrações por ente e por categoria – Controle Social



Fonte: Elaborado pela autora.

f) Categoria: Sistemas de Informação

A União é quem instituiu e deve implantar e gerir o Sistema Nacional de Saneamento Básico – SINISA, estabelecer metodologia de implementação (articulado com os demais sistemas: SINIR – Sistema Nacional de Resíduos Sólidos, SINGRERH – Sistema Nacional de Recursos Hídricos) e estabelecer mecanismos de auditoria das informações nele inseridas.

Atualmente é o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS - que está em vigor. O SINISA está em implantação, com previsão de substituir o primeiro em 2024. Entre as diferenças estão: inclusão dos titulares e entidades reguladoras como fontes de informação, separação de água e esgoto em dois módulos distintos, detalhamento dos investimentos em ampliação da capacidade ou reposição de infraestrutura (BRASIL, 2019C). Foram criados cinco grupos de indicadores, representados na Figura 30, que são: 1) Gestão administrativa e financeira, 2) Gestão Técnica dos serviços de abastecimento de água, 3) Gestão Técnica dos serviços de esgotamento sanitário, 4) Gestão Técnica dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e 5) Gestão Técnica dos serviços de drenagem e manejo das águas pluviais. Não existe previsão de um grupo de indicadores ambientais para inserção no SINISA.

Figura 30 - Grupos de Indicadores do SINISA



Fonte: (BRASIL, 2019c).

Aos titulares cabe implantar também um sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, dar publicidade preferencialmente por meio da internet, pois os usuários devem ter acesso às informações.

Os titulares, os prestadores de serviços públicos de saneamento básico e as entidades reguladoras fornecerão as informações a serem inseridas no SINISA.

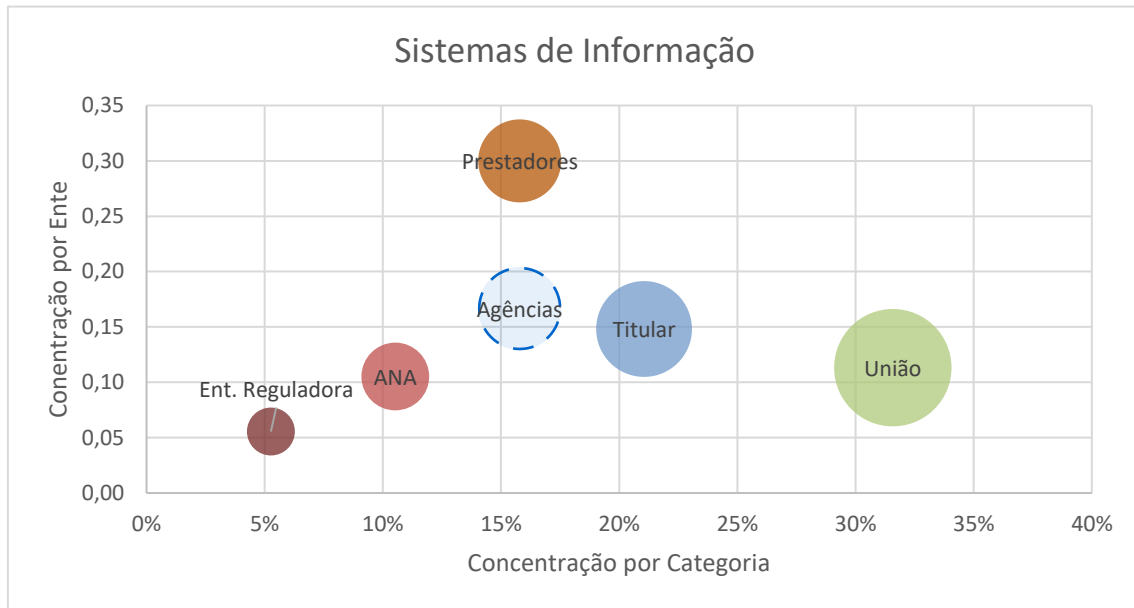
À ANA cabe manter lista de entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento, e encaminhar periodicamente ao Comitê Interministerial de Saneamento relatórios e demais análises pertinentes.

De forma indireta, as agências de água como braço executivo dos Comitês de Bacia, devem manter balanço de disponibilidade hídrica e o cadastro de usuários e gerir o sistema de informações de recursos hídricos de sua área de atuação.

Entre os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, está o Sistema de Informações de Recursos Hídricos – um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Tais dados são incorporados no Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), configurando função diferente do sistema de informações de saneamento, apesar da correlação dos temas.

A figura 31, a seguir representa esta categoria:

Figura 31 - Concentrações por ente e por categoria – Sistema de Informação



Fonte: Elaborado pela autora.

g) Categoria: Articulação

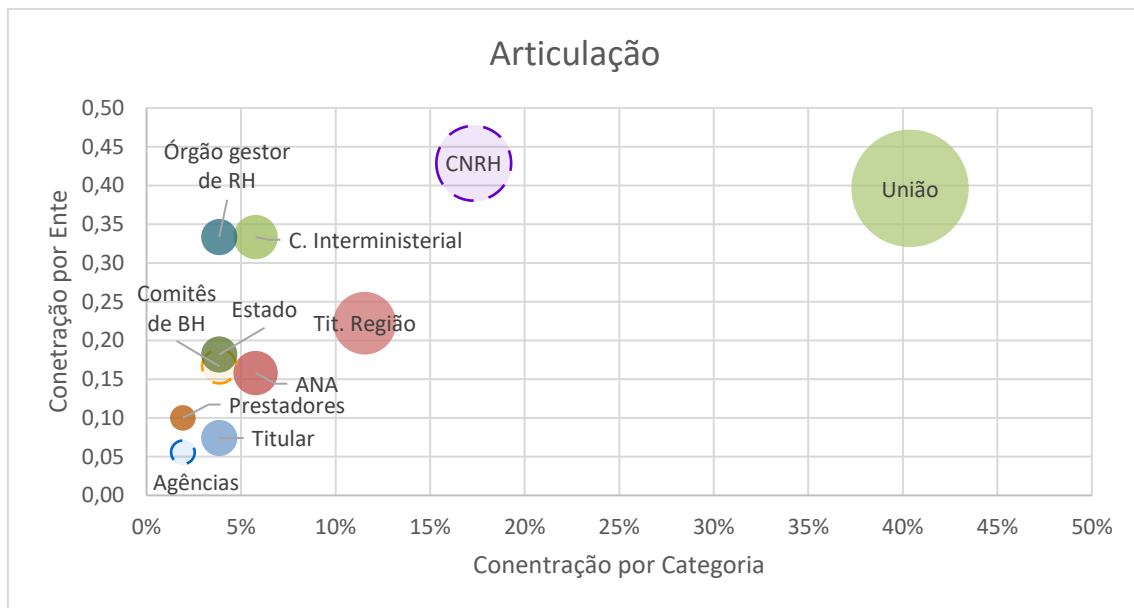
A articulação é realizada em vários níveis, principalmente pela União, por meio de apoio, incentivo, fomento, promoção da capacitação técnica do setor e promoção da integração da gestão de recursos hídricos e ambiental. O Comitê Interministerial tem a atribuição específica de “articular” os assuntos relacionados ao Plano Nacional de Saneamento Básico, e acompanhar os processos de articulação relacionados aos recursos federais. A ANA também tem expressamente a função da “articulação” entre o Plano Nacional de Saneamento, o de Resíduos Sólidos e o de Recursos Hídricos, além da capacitação do setor e possibilidade de arbitragem.

Observa-se que os termos definidos relacionados à articulação por vezes não definem “como” o objetivo da lei será realizado, ou seja, por vezes não há o apontamento de instrumento específico.

O Estado presta apoio à governança interfederativa, e a articulação é um desafio especial do titular quando em situação de região, pois envolve ainda mais partes interessadas. É presente também nas atribuições do titular isolado, pois devem consolidar e compatibilizar os planos específicos de cada serviço. Os prestadores precisam ter atenção com os serviços voltados às famílias de baixa renda, e ter compatibilidade tanto com as demandas sociais quanto ao equilíbrio econômico-financeiro.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos que tem a função de articular o planejamento de recursos hídricos e, portanto, indiretamente de saneamento básico. Os comitês de bacia e órgãos gestores também têm atribuições características de articulação. Pelas poucas citações, em especial dos comitês de bacia, o gráfico pode não refletir a importância da articulação realizada na prática pelo ente. A Figura 32 a seguir representa em um gráfico a disposição dos entes relacionados à articulação:

Figura 32 - Concentrações por ente e por categoria – Articulação



Fonte: Elaborado pela autora.

h) Categoria: Financiamento

O ente com maior relacionamento com a área financeira é a União, por meio do Ministério do Desenvolvimento Nacional, por conta da administração dos recursos federais voltados ao setor. Assim, a União avalia, prioriza os investimentos, fornece apoio técnico e financeiro, pode fornecer benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios. O Comitê Interministerial acompanha o processo de destinação de verbas de saneamento em âmbito federal, bem como avalia e aprova suas aplicações.

Os Estados, isolados ou em Consórcios públicos podem instituir fundos destinados à universalização do saneamento, e administrarem esses fundos.

As atribuições da ANA em relação à parte financeira são voltadas à regulação tarifária, incluindo subsídios para população de baixa renda, além do estabelecimento

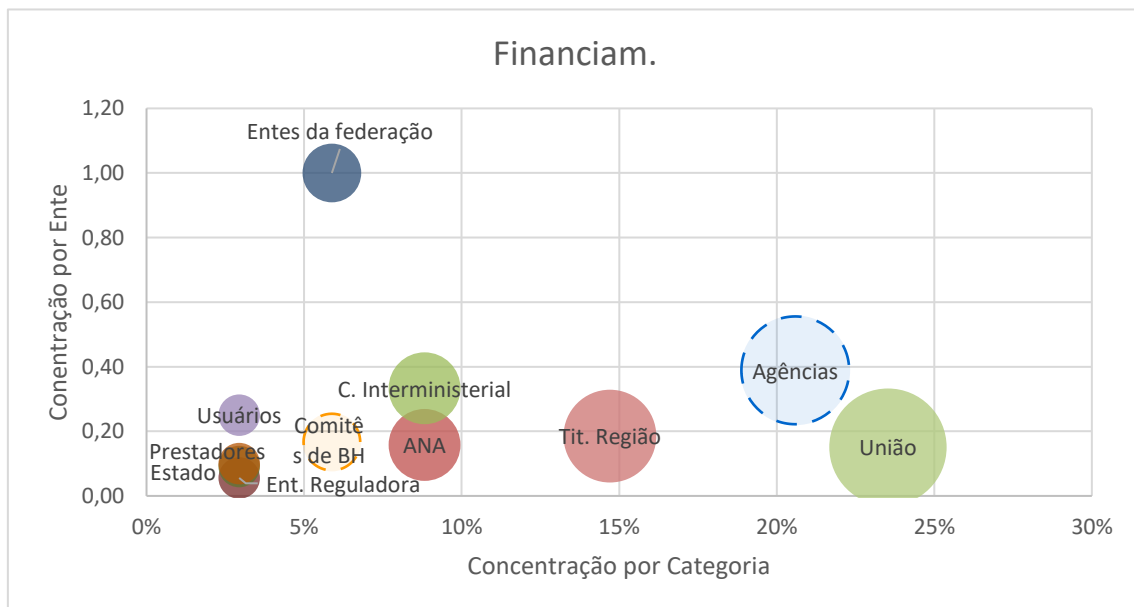
de parâmetros para investimentos durante a vigência dos contratos existentes. Para obter acesso a recursos da união, as normas de referência da ANA precisam ser adotadas, e assim, a ANA executa essa verificação.

Os titulares, em especial quando em situação de região, que é pré-requisito para acesso aos recursos federais, precisam de uma estrutura financeira específica, permitindo a individualização dos valores correspondentes a cada ente. A entidade reguladora institui normas financeiras relativas à tarifa, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos, bem como os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplementos, perdas, e outros créditos.

Indiretamente, a cobrança pelo uso da água – definida pelos comitês de bacia hidrográfica e operacionalizada por suas agências – se relaciona ao tema do saneamento, em especial à captação para abastecimento público. No entanto, pelas poucas citações na legislação (metodologia utilizada) pode não refletir fielmente a relevância da atuação no ente para esta categoria.

A Figura 33 a seguir ilustra os envolvidos nesta categoria:

Figura 33 - Concentrações por ente e por categoria – Financiamento



Fonte: Elaborado pela autora.

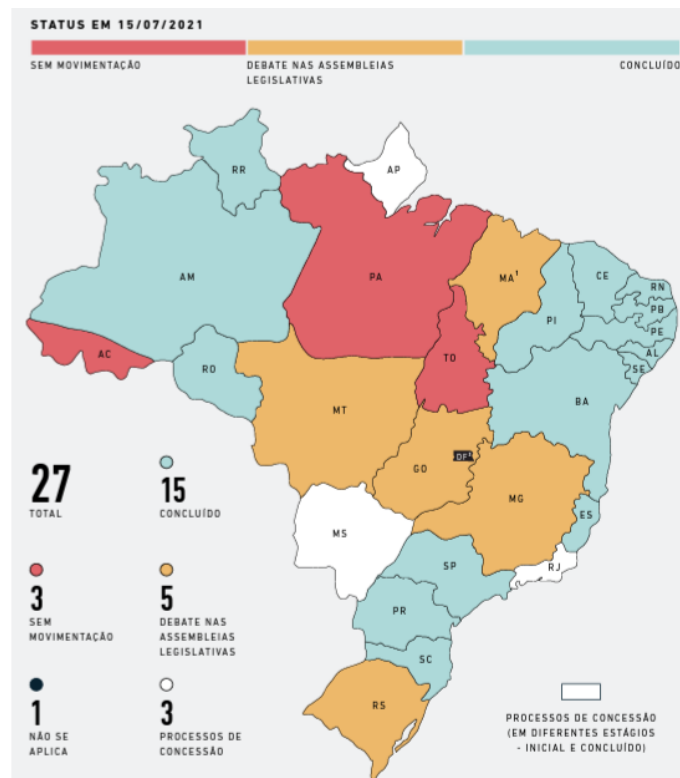
5.2 SITUAÇÃO ATUAL DA REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL

O Marco Legal definiu uma série de prazos, muitos deles ainda em curso durante o desenvolvimento da presente pesquisa. Com o Decreto nº11.467/23 (BRASIL, 2023b), o prazo para a regionalização foi estendido para 31 dezembro de 2025, ou seja, avança o prazo da presente pesquisa, não sendo possível acompanhar o resultado da regionalização.

Conforme este decreto, estão contemplados os contratos de cooperação ou convênio intermunicipais como prestação regionalizada (quando o Estado e a União não houverem ainda estipulado por lei as regiões). Desta forma, é possível que mais arranjos possam ser realizados até o final do prazo legal.

O prazo inicial para os estados estabelecerem suas regionalizações da gestão dos serviços públicos de saneamento básico era até 15 de julho de 2021. A configuração nessa data era conforme a Figura 34 a seguir. Desconsiderando os estados com concessões idealizadas antes do marco regulatório e do Distrito Federal, 65% dos Estados concluíram o processo de regionalização através de leis estaduais.

Figura 34 - Status da Regionalização em julho de 2021



Fonte: (WHATELY, 2021).

O prazo para os municípios aderirem à regionalização (e assim terem acesso a fundos federais) era 180 dias após a lei, e, portanto, finalizaria em 15 de janeiro de 2022. O Decreto Nº 10.588/20 estendeu o prazo com o entendimento de que a conclusão dos processos deveria se dar até o último dia 31 de março, mesma data em que as agências reguladoras deveriam apresentar suas conclusões sobre a capacidade econômico-financeira dos contratos (IAS, 2022b). No entanto, o Decreto Nº 11.030/2022 de 1º de abril de 2022 (imediatamente após esse prazo) alterou o Decreto nº 10.588/202, mudando novamente os prazos e critérios sobre a regularização de operações, apoio técnico e financeiro para o saneamento.

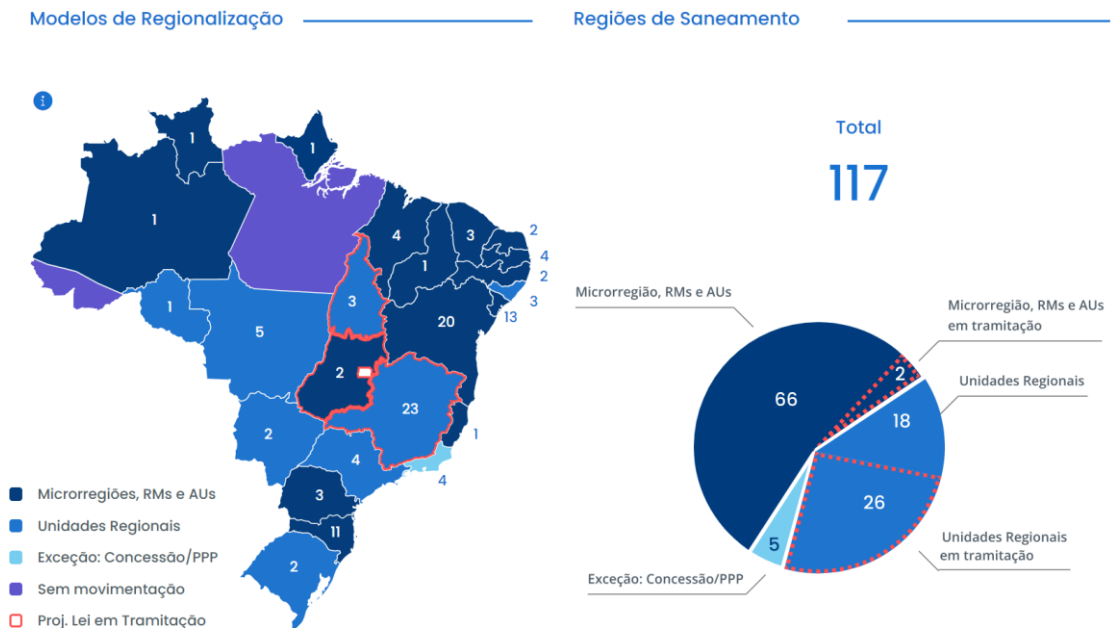
De acordo com a Secretaria Geral da União, o decreto estabeleceu um período de transição para a regularização da prestação de serviços, tendo em vista que o prazo para a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores terminou em 31 de março. Assim, durante esse período, os estados e municípios continuam a receber recursos federais, desde que atendidas as condições previstas no Decreto.

Em relação aos novos prazos, ficou estabelecida a prorrogação por até um ano – até 31 de março de 2023 – se: o município pertença a Estado que não submeteu lei de regionalização da assembleia ou esta ainda esteja em tramitação, caso o processo de adesão dos municípios (se lei estadual ordinária e consequente adesão voluntária, e não compulsória, como na lei complementar) ainda esteja em curso ou caso a proposta de regionalização ainda esteja em desenvolvimento com apoio do Governo Federal.

O Decreto nº 11.467/2023 (BRASIL, 2023b) alterou novamente os prazos, possibilitando o acesso a recursos federais até 31 de dezembro de 2025.

A Figura 35 apresenta a distribuição dos modelos de regionalização adotados nos Estados da Federação.

Figura 35 - Modelos de Regionalização adotado por estado e quantidade de unidades criadas por tipo



Fonte: (IAS, 2023).

5.3 REFERENCIAIS E MODELOS DE GOVERNANÇA

Como embasamento para as etapas seguintes da presente pesquisa, buscaram-se referenciais de governança que pudessem ter similaridade com o contexto e a complexidade do saneamento. O objetivo dessa etapa é:

- (i) Identificar critérios/indicadores possivelmente adequados para se avaliar a governança do saneamento;
- (ii) Identificar recomendações aplicáveis para a área do saneamento.

Foram identificados seis materiais com potencial de alinhamento com o tema do saneamento, sendo dois que abrangem mais especificamente água e saneamento (ACF e INDO/SIWI), três focados em água (OCDE, Observatório das Águas e Procomitês) e um em governança ambiental (BID). O Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU – Tribunal de Contas da União – 3ª. Edição também foi explorado por também tratar do assunto, mesmo que de forma abrangente, voltado para os entes públicos inclusive os participantes do setor.

Apenas o Instituto Água e Saneamento possui uma ferramenta disponível na internet sobre a Regionalização do Saneamento, que engloba alguns itens sob a aba “governança”, mas que não configuram um guia ou um referencial teórico sobre especificamente esse item, apesar do vasto material disponível sobre o assunto, já referenciado diversas vezes nesta pesquisa.

A seguir, cada referencial é brevemente descrito e analisado buscando as similaridades e os pilares que são comuns também à governança do saneamento, com foco na capacidade em atender de forma eficaz as metas de universalização e sustentabilidade do setor.

5.3.1 TCU – Referencial Básico de Governança

Os princípios de governança para o setor público foram baseados na literatura internacional, principalmente de organismos multilaterais e de referência na área. O Referencial apresenta como princípios: (i) capacidade de resposta, (ii) integridade, (iii) transparência, (iv) equidade e participação, (v) *accountability* (prestação de contas e responsabilidade), (vi) confiabilidade e (vii) melhoria regulatória.

O Referencial apresenta ainda as seguintes diretrizes para a boa governança, que estão aqui listadas de forma resumida:

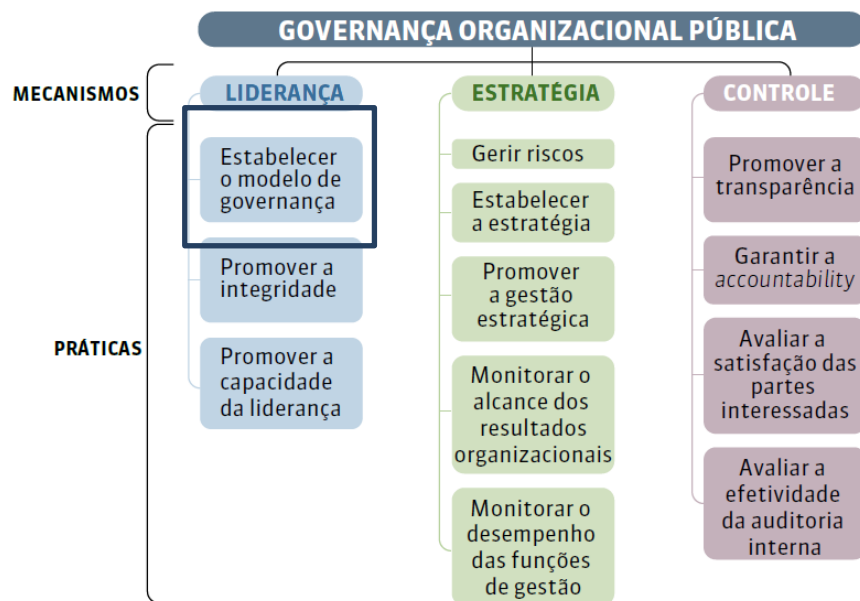
- a) Definição formal e clara de papéis e responsabilidades;
- b) Estabelecimento de processos decisórios transparentes, baseados em evidências;
- c) Promoção de valores de integridade;
- d) Aprimoramento da capacidade de liderança da organização;
- e) Desenvolvimento contínuo da capacidade da organização;
- f) Apoio e viabilização de inovação;
- g) Sistema eficaz de gestão de Riscos e Controles Internos;
- h) Estabelecimento de objetivos organizacionais alinhados ao interesse público e comunicação adequada;
- i) Monitoramento do desempenho da organização para sua melhoria;
- j) Consideração de interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de decisão;
- k) Implementação de boas práticas de transparência;
- l) Prestação de contas às partes interessadas;

- m) Apoio do uso de ferramentas digitais;
- n) Promoção da simplificação administrativa, modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos;
- o) Edição e revisão de atos normativos sempre que conveniente.

Os mecanismos e práticas do Referencial estão apresentadas na Figura 36. A “liderança” no contexto do Referencial deve ser entendida como “sinônimo de instâncias internas de governança, e engloba os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização” (BRASIL, 2020f, p. 54). O “modelo de governança” é definido por:

[...] um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam desempenhadas de forma eficaz, de modo a possibilitar que a organização alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie seus riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável (BRASIL, 2020f, p. 55.)

Figura 36 - Mecanismos e Práticas da Governança Organizacional Pública



Fonte: (BRASIL, 2020f).

O Referencial indica que essa prática implica, de forma resumida, em:

- a) Definição de instâncias internas e das de apoio à governança;
- b) Garantia de acesso oportuno às informações necessárias ao desempenho das funções das diversas instâncias;

- c) Estabelecimento de responsabilidades da mais alta instância de governança;
- d) Identificação de partes interessadas e definição das diretrizes de comunicação, transparência e prestação de contas;
- e) Estabelecimento de medidas para fortalecimento da atuação pautada em padrões de ética e integridade;
- f) Definição de diretrizes para monitoramento e desempenho da gestão e acompanhamento de resultados;
- g) Garantia do balanceamento de poder e segregação de funções na tomada de decisões críticas.

5.3.2 Princípios da OCDE para a Governança das Águas

A OCDE se utilizou do “Quadro de Governança Multinível da OCDE: Diagnosticar e Superar as Falhas” (Figura 37) desenvolvido em 2011 para analisar os mecanismos de governança em 13 países latino-americanos, e promover diálogos aprofundados. Os resultados indicaram não haver solução única, e que os modelos de governança devem respeitar as especificidades territoriais e o contexto local.

Figura 37 - Quadro de Governança Multinível da OCDE: Diagnosticar e Superar as Falhas



Fonte: (OCDE, 2011 *apud* OCDE, 2015).

Os Princípios para a Governança das Águas foi fruto de um processo participativo e abrangente, com a participação e consulta de diversos comitês, como o de Desenvolvimento Regional, de Políticas Regulatórias, de Políticas de Ambiente da OCDE entre outros. Além disso, contou com os resultados de discussões anteriores, como a do grupo temático liderado pela OCDE no 6º Fórum Mundial da Água em Marselha em 2012; e da Iniciativa de Governança da Água da OCDE (*Water Governance Initiative - WGI*) no ano seguinte. O inventário com as ferramentas, diretrizes e princípios já existentes sobre a governança da água também foi um trabalho prévio que colaborou com o desenvolvimento dos princípios.

O objetivo dos Princípios da OCDE para a Governança da Água é a contribuição para políticas públicas claras e orientadas para resultados, com base em três dimensões que se complementam e reforçam mutuamente, a saber: (i) eficácia, (ii) eficiência e (iii) confiança e compromisso.

Entre as considerações a respeito dos Princípios, constam:

Os Princípios aplicam-se ao ciclo global das políticas da água e devem ser implementados de uma forma sistêmica e inclusiva.

Como tal, eles não fazem distinções entre:

- funções da gestão da água (por exemplo, abastecimento de água potável, saneamento, proteção contra cheias, qualidade da água, quantidade de água, águas pluviais e de tempestade);
- usos da água (por exemplo, doméstico, industrial, agrícola, energético e ambiental), e
- titularidade de gestão das águas e dos recursos e ativos associados (por exemplo, pública, privada, mista). (OCDE, 2015, p. 8)

Dessa forma, fica claro que os princípios englobam o saneamento, e poderiam ser utilizados englobando a água não apenas enquanto recurso hídrico, mas como parte do sistema de saneamento básico.

A seguir, estão descritos os 12 Princípios para a Governança das Águas da OCDE, subdivididos em três dimensões, a saber, Eficácia, Eficiência e Compromisso e Confiança, com as quais se relacionam (Quadro 9).

Quadro 9 - Princípios para a Governança das Águas da OCDE

	Princípio
Eficácia	Princípio 1. Atribuir com clareza e de forma distinta os <i>papéis e responsabilidades</i> na formulação de políticas da água, na sua implementação, na gestão operacional e na regulação, e promover a coordenação entre as várias autoridades responsáveis.
	Princípio 2. Gerir a água na(s) <i>escala(s) apropriada(s)</i> no âmbito de sistemas de governança de bacia de forma a refletir as condições locais, procurando a coordenação entre as diferentes escalas.
	Princípio 3. Encorajar a coerência das políticas através de uma efetiva <i>coordenação entre setores</i> , especialmente entre as políticas da água e as do ambiente, saúde, energia, agricultura, indústria, planeamento territorial e uso do solo
	Princípio 4. Adaptar o nível de <i>capacitação</i> das autoridades responsáveis à complexidade dos desafios que têm de ser enfrentados no domínio da água e ao conjunto de competências que são necessárias para o desempenho das suas obrigações
Eficiência	Princípio 5. Produzir, atualizar e partilhar em tempo útil <i>dados e informação</i> consistentes, comparáveis e politicamente relevantes para as políticas da água e com ela relacionados, e usá-los para orientar, avaliar e melhorar essas políticas
	Princípio 6. Assegurar que os sistemas de governança ajudem a mobilizar financiamento para a água e atribuam os <i>recursos financeiros</i> de uma forma eficiente, transparente e em tempo útil
	Princípio 7. Assegurar que <i>quadros regulatórios</i> sólidos para a gestão da água sejam efetivamente implementados e o seu cumprimento garantido tendo em vista o interesse público
	Princípio 8. Promover a adoção e implementação de <i>práticas inovadoras de governança da água</i> por todas as autoridades responsáveis, níveis de governo e partes interessadas relevantes,
Compromisso e Confiança	Princípio 9. Generalizar práticas de <i>integridade e transparência</i> em todas as políticas, instituições e quadros de governança da água de forma a melhorar a responsabilização e aumentar a confiança nos processos de decisão,
	Princípio 10. Promover o <i>comprometimento das partes interessadas</i> de forma a obter contribuições informadas e orientadas para os resultados na formulação e implementação das políticas da água,
	Princípio 11. Encorajar quadros de governança da água que ajudem a gerir <i>compromissos equilibrados</i> entre os múltiplos usos da água, entre áreas urbanas e rurais e entre diferentes gerações
	Princípio 12. Promover uma adequada e regular <i>monitorização e avaliação</i> das políticas e da governança da água, partilhando os resultados com o público e fazendo ajustamentos quando necessário.

Fonte: (OCDE, 2015).

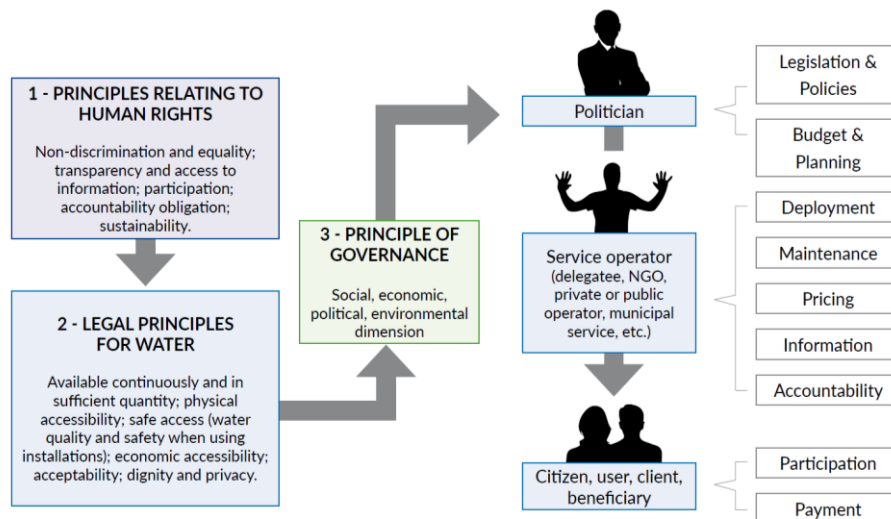
5.3.3 ACF International - Governance of Water and Sanitation Manual – Manual de Governança da Água e Saneamento da Ação Contra Fome Internacional

A ACF Internacional (Action Contre la Faim, ou Action Against Hunger, ou ainda Ação Contra a Fome) elaborou em 2016 um Manual de Governança de Água e Saneamento, aplicado a projetos humanitários e de desenvolvimento. A organização é um importante ente na busca pelo acesso a Água, Saneamento e Higiene (WASH – Water, Sanitation and Hygiene) nos países em desenvolvimento em que atua.

O Manual utiliza o conceito de sistema de governança envolvendo o sistema político, institucional e regras, práticas e processos administrativos (formal e informal), por meio do qual decisões são tomadas, implementadas e os interesses e preocupações das partes interessadas são considerados, bem como os decisores são responsabilizados pela gestão dos recursos hídricos e prestação de serviços da água.

A figura 38 indica que os princípios relacionados aos direitos humanos (não discriminação, tratamento equalitário, transparência, acesso a informação, participação, responsabilização e sustentabilidade) se soma aos princípios legais para a água (como disponibilidade contínua e em quantidade suficiente, fisicamente e economicamente acessível, segura em termos de qualidade) geram os princípios de governança, em âmbitos sociais, econômicos, políticos e ambientais. Tais princípios impactam (i) políticos, que devem se atentar na elaboração de legislação, políticas e planejamento; (ii) operadores de serviço, sejam eles públicos ou privados, que devem atentar para a precificação, disponibilização de informação, manutenção e infraestrutura compatível e (iii) clientes, que são responsáveis pelo pagamento, e devem também serem ouvidos e ter participação nas decisões.

Figura 38 - Leis, governança, operadores e usuários



Source: Dr. Jean Lapègue, ACF

Fonte: (ACF, 2023).

O Manual segue a organização da governança das águas em 4 dimensões, proposta pela UNESCO: (i) social, que envolve a distribuição equitativa de recursos e

serviços entre os diversos grupos econômicos e sociais; (ii) econômica, relacionado ao potencial de redução de pobreza por meio do acesso à água; (iii) política, que diz respeito à participação da população no processo decisório e (iv) ambiental, voltada para o uso sustentável da água e de ecossistemas relacionados.

O Manual utiliza dos mesmos princípios da OCDE já apresentados no item 5.3.2 Princípios da OCDE para a Governança das Águas, e busca contextualizá-los em relação a projetos humanitários. Inicia-se pelo entendimento do ambiente, das partes interessadas, do quadro institucional e regulatório; incluem uma etapa de aprendizado e monitoramento que visam impactos duradouros. O manual também apresenta ferramentas para situações emergenciais.

Para o entendimento de interlocutores chave numa abordagem de governança, o Manual indica a análise do envolvimento dos diversos níveis e escalas – global, nacional, municipal, comunitário ou no nível do usuário; do poder e interesse de cada parte interessada, do fluxo de saneamento e o modelo da prestação de serviços de saneamento. A prestação de serviços de saneamento é classificada conforme escala, atores e divisão de responsabilidade, gerando 7 tipos que vão desde instalações privadas, até modelos de prestação municipal, modelo concedido pela iniciativa privada, e ainda nacional ou regional.

O responsável pelos serviços (“Owner”) é definida como a pessoa ou entidade em nome de quem o trabalho é realizado. Geralmente não executa diretamente os trabalhos, mas, conforme indicado na Figura 39 a seguir, tem as seguintes responsabilidades:

- Estrutura institucional: gerenciamento de relacionamento com vários atores institucionais envolvidos no setor, e coordenação de ações com setores correlatos;
- Planejamento: desenho de planos de ação, de extensão de redes, e novas estruturas;
- Mobilização de recursos: solicitação de financiamento, recrutamento e manutenção de departamentos municipais;
- Construção de estruturas: elaboração de editais, avaliação de propostas, monitoramento dos trabalhos, organização da comunicação e treinamento

- Operação de serviços: garantia do funcionamento dos serviços, com treinamento, sensibilização das comunidades envolvidas, monitoramento de serviços de manutenção e construção e geração de relatórios de conformidade.
- Regulação: monitoramento do desenvolvimento e progresso da execução do plano de abastecimento de água e saneamento, consolidação de informações e atualização de indicadores

Figura 39 - Responsabilidades do Proprietário dos Serviços



Source: Ps-Eau (2012), Access to drinking water in developing countries: 18 questions on service sustainability

Fonte: (OS-EAU, 2012 *apud* ACF, 2023).

Como conclusão, o manual apresenta a governança como um caminho para solucionar problemas de acesso à água e ao saneamento de forma mais inclusiva.

Ressalta que não existe uma única solução pronta, mas com ferramentas que colaboram para melhorar a situação. Entre os benefícios das ações, identificam-se o aumento da capacidade das partes interessadas em estabelecer um processo de decisão mais inclusivo e transparente, reduzindo tensões, permitindo projetos mais duradouros e mais facilmente assimilados pelos seus beneficiários.

5.3.4 UNDP – SIWI Water Governance Facility WGF

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (United Nations Development Programme – UNDP), em conjunto com o Stockholm International Water Institute, mantém um programa de governança da água dedicado a desenvolver conhecimento de governança das águas e apoiar a capacidade institucional de países em desenvolvimento.

A publicação intitulada *User’s Guide on Assessing Water Governance* (UNDP, 2013) é um guia para entender os conceitos e criar um avaliar a governança para casos específicos. Os três componentes da avaliação de governança são: (i) atores e instituições, (ii) princípios de governança e (iii) performance.

Para isso guia oferece um processo com 8 passos: (1) Esclarecer objetivos; (2) Identificar partes interessadas; (3) Engajar partes interessadas; (4) Decidir o escopo e o modelo de avaliação; (5) Selecionar indicadores; (6) Coletar data, (7) Analisar resultados e (8) Comunicar resultados

No site do SIWI, os objetivos do programa para a melhoria da governança das águas estão agrupados em 4 grandes grupos (Figura 40): (i) gestão compartilhada e sustentável; (ii) Serviços e infraestruturas resilientes (iii) Inclusão de partes interessadas relevantes e (iv) inovação da governança da água baseada em conhecimento e aprendizado.

Figura 40 - Grupos de objetivos para a Melhoria da Governança



Fonte: (SIWI, 2023b).

A gestão compartilhada sustentável busca endereçar os seguintes desafios: gerenciar interesses conflitantes, tomar decisões no nível adequado e sob incertezas, em tendências complexas e melhorar a comunicação e o entendimento sobre o assunto.

Em serviços e infraestruturas resilientes estão os desafios de melhorar o acesso a serviços a custo coerentes com a realidade da população, pensar em estruturas que suportem eventos climáticos extremos e, também, trabalhar com soluções baseadas na natureza.

Quanto à inclusão de partes interessadas relevantes, busca-se deixar a governança mais transparente, combater a corrupção e aumentar a capacidade de participação de atores com pouca representação, aumentando também a capacidade cívica.

Inovações, conhecimento e aprendizado visam apoiar organizações a se preparar para mudanças constantes, investir em ideias inovadoras para o futuro, e conseguir ligar as perspectivas locais e global.

5.3.5 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

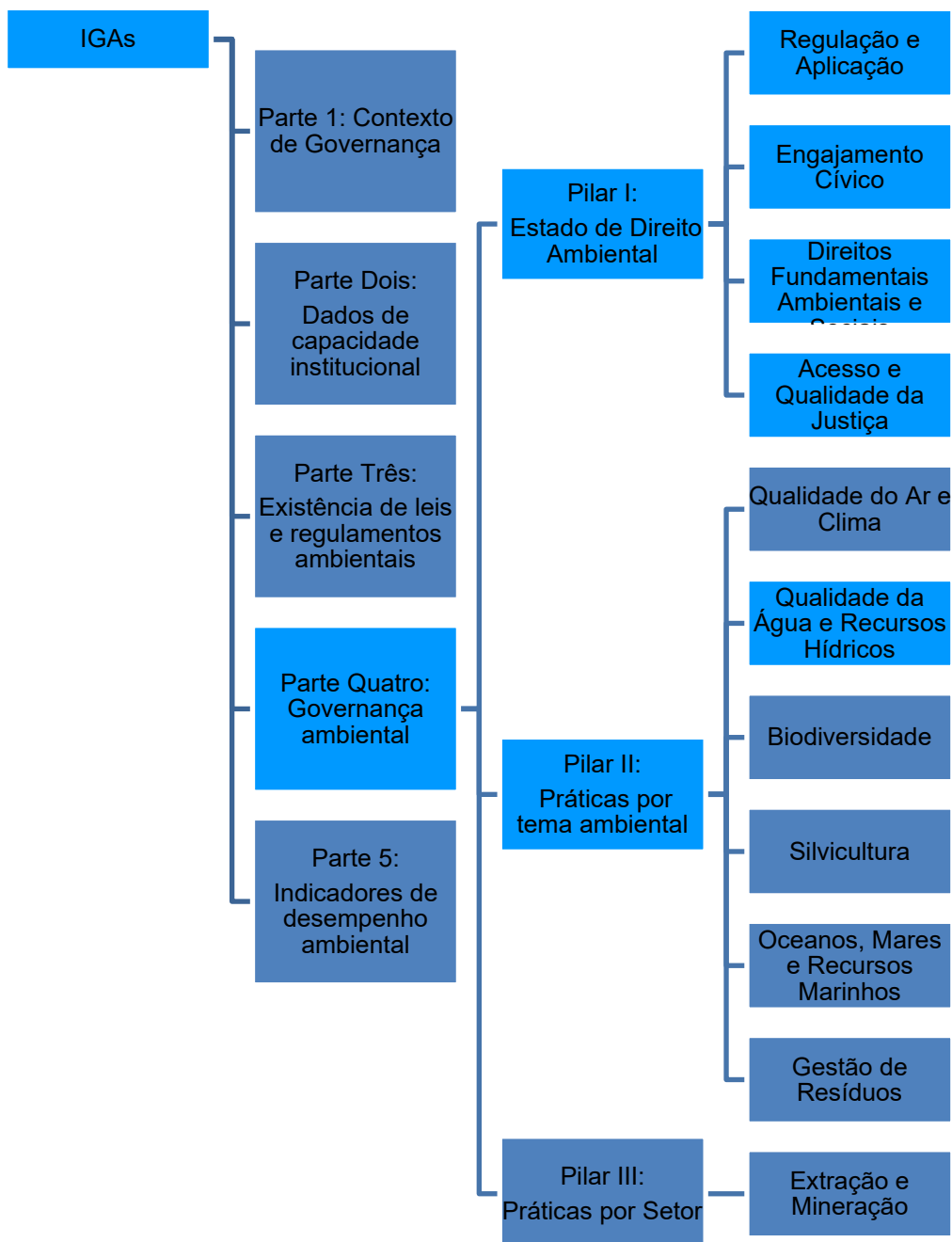
O BID disponibilizou um estudo sobre Indicadores de Governança Ambiental para a América Latina e Caribe© (IGA), que são produto de um esforço conjunto de pesquisa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do World Justice Project (WJP).

Tal como os Princípios da OCDE para a Governança das Águas, o estudo também contou com embasamento de estudos e iniciativas anteriores. A partir do marco conceitual preliminar para o piloto do Índice do Estado de Direito Ambiental desenvolvido pelo WJP e pela ABA SEER (Seção de Meio Ambiente, Energia e Recursos da *American Bar Association*) em 2017, e do Projeto de Análise de Governança Ambiental pilotado pelo BID em alguns países da região, foi desenvolvido o Questionário para Especialistas em Questões Ambientais (EQRQ) em 2017, e aplicado em alguns países. O EQRQ revisado em 2019 foi enviado para mais de 3.400 profissionais selecionados, e foi respondido por mais de 500 profissionais das diversas áreas e setores envolvidos, com experiência em questões ambientais, em cada um dos países. Os resultados, desdobrados em indicadores primários do IGA e subindicadores, foram codificados, analisados e validados qualitativamente até chegarem ao resultado final, disseminado entre os envolvidos.

Os IGAs se baseiam em dois conceitos chave – Estado de Direito Ambiental e Práticas, e têm o objetivo de avaliar as práticas de autoridades ambientais e da comunidade (implementação e abordagens para a tomada de decisão, e não apenas ao que consta na lei), consideradas vitais para a proteção do meio ambiente. Contam com a resposta de diversos profissionais – advogados ambientais, acadêmicos, consultores e representantes da sociedade civil, de forma que reflita uma visão abrangente.

Os dados foram organizados em cinco seções 1) Contexto de governança; 2) Dados de capacidade institucional; 3) Existência de leis e regulação específicas; 4) Governança ambiental; e 5) Indicadores de desempenho ambiental. Os IGAs se concentram na seção 4 – Governança Ambiental. As práticas estão organizadas por tema ambiental e por setor. A Figura 41 apresenta a estrutura dos IGAs, e destaca em azul claro os itens a serem aprofundados na presente pesquisa.

Figura 41 - Estrutura do Estudo IGA



Fonte: Adaptado (BID, 2020).

A Figura 42 apresenta os 11 indicadores e 20 subindicadores do Pilar I – Estado de Direito Ambiental, e a Figura 43 os 5 indicadores relativos ao Tema Qualidade da Água e Recursos Hídricos, do Pilar II. Práticas por tema Ambiental.

Figura 42 - Indicadores e subindicadores do Pilar I

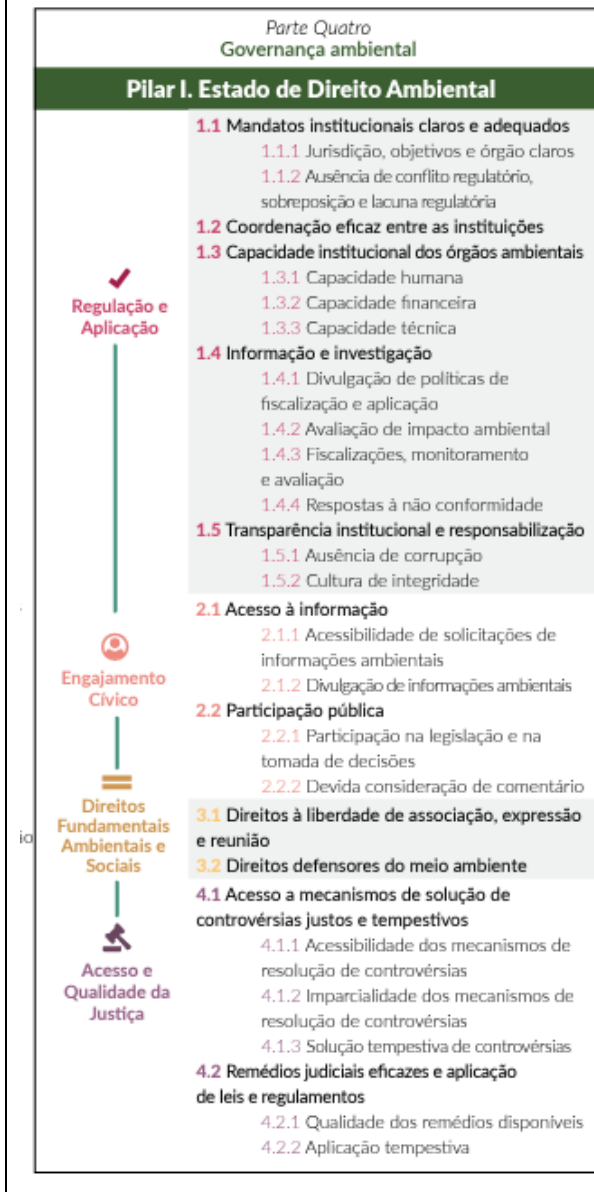
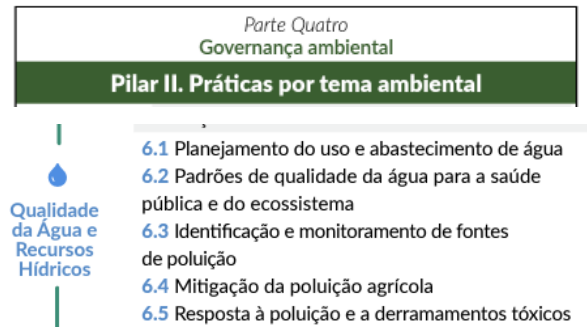


Figura 43 - Indicadores Tema Qualidade da Água e Recursos Hídricos (Pilar II)



Fonte: (BID, 2020).

5.3.6 Observatório das Águas

O Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas, de outubro de 2019 foi criado com o objetivo de: “Institucionalizar o monitoramento por meio dos indicadores de governança das águas nas instituições/organismos participantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Brasil (SINGREH)” (OGA, 2019, p. 7). É um produto do Observatório de Governança das Águas - OGA, que foi criado a partir de diversos estudos e oficinas guiados pelo WWF (cuja sigla

Word Wide Found for Nature, traduzido como Fundo Mundial da Natureza, organização não governamental de abrangência mundial) e Fundação Getúlio Vargas. Atualmente sua rede conta com 60 instituições e 17 pesquisadoras, incluindo entes do setor público, privado, comitês, fóruns, instituições de pesquisa, entidades delegatárias, entre outros.

O sistema de avaliação do Protocolo conta com os seguintes níveis hierárquicos: princípios (mesmos do OGA), diretrizes (mesmas da Política Nacional de Recursos Hídricos), critérios (concordância com princípios diretrizes e adoção do monitoramento), indicador e verificação. O organismo/instituição que opta pela adesão assina um Termo de Adesão ao Protocolo, e é indicado que se forme um grupo de trabalho para aplicação do Protocolo e avaliação de resultados e definição de ações de melhoria.

O modelo adotado de governança pública pelo Protocolo se estrutura a partir de 5 dimensões: (a) ambiente institucional, (b) capacidades estatais, (c) instrumentos de gestão do sistema, (d) relações intergovernamentais e (e) interação estado-sociedade. A ferramenta consiste em uma planilha com os 56 indicadores distribuídos nas 5 dimensões, acompanhados dos itens que precisam ser preenchidos pelo grupo de trabalho para um deles, a saber: estágio atual do aspecto a ser verificado; comentários e informações que justifiquem a resposta; expectativas para os próximos 3 anos, níveis de consenso na avaliação e uma nota de 0 a 10 que avalia o grau de implantação dos indicadores.

5.3.7 Procomitês

O Procomitês é um programa criado pela ANA através de sua Resolução nº 1.190 de 03 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016a) e detalhado pela Resolução Nº 1.595, de 19 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016b), com a finalidade de promover o aprimoramento dos comitês de bacia hidrográfica dos estados e do Distrito Federal.

O programa se estrutura a partir de cinco principais fragilidades comuns aos comitês (Figura 44), e oferece apoio e aporte financeiro vinculado ao alcance das metas definidas para os entes participantes. A adesão ao programa é voluntária, e pode ser realizada por comitês de bacia ou estaduais.

Figura 44 - Fragilidades dos Comitês



Fonte: (BRASIL, 2019b)

Os níveis são divididos em iniciais (momento da adesão) e de implementação (após a implantação do programa). Os níveis podem ser de N1 a N5, conforme as características e metas obtidas (Quadro 10). O Detalhamento do Programa explica para cada fragilidade: objetivos específicos, justificativa, Indicadores, Metas, Requisitos de Certificação e Responsáveis e Condições de Exigibilidade e Critérios de Aferição para cada nível.

Quadro 10 - Níveis Característicos Iniciais e Níveis de Implementação considerados no PROCOMITÊS

Níveis Característicos Iniciais		Níveis de Implementação		
1	N1	Comitê Criado: prévia existência de Lei, Decreto Estadual, resolução do CERH ou outro normativo caracterizando sua criação;	N1 i	N1 + cumprimento das metas obrigatórias para o nível
2	N2	Comitê Instalado: condição de comitê criado, além de regimento Interno aprovado, processo eleitoral realizado, membros empossados e diretoria eleita, com mandatos vigentes, observados os normativos estaduais pertinentes;	N2 i	N2 + cumprimento das metas obrigatórias para o nível
3	N3	Comitê consolidado em funcionamento: condições de comitê instalado, além de regular funcionamento evidenciado ao menos pela realização das reuniões ordinárias regimentalmente previstas.	N3 i	N3 + cumprimento das metas obrigatórias para o nível;
4	N4	Comitê com Plano ou Enquadramento aprovado: condições de comitê consolidado em funcionamento, além de Plano ou Enquadramento aprovado na forma do Regimento Interno e dos normativos pertinentes no âmbito do estado.	N4 i	N4 + cumprimento das metas obrigatórias para o nível
5	N5	Comitê com Cobrança Implementada: condições de comitê com Plano ou Enquadramento aprovado, além de cobrança aprovada e implementada.	N5 i	N5 + cumprimento das metas obrigatórias para o nível

Nível de Implementação: Um determinado Nível será considerado integralmente atendido ao longo da implementação do Programa quando, além de mantidas as condições iniciais que o caracterizam, forem alcançadas todas as metas obrigatórias correspondentes ao Nível.

Fonte: (BRASIL, 2016b).

Em 2016, 3 estados aderiram ao Programa, e atualmente o programa conta com a adesão de 22 estados (ANA, 2022).

5.3.8 Comparativo entre itens estudados e diretrizes

Os referenciais estudados são resultado de trabalhos incrementais, oficinas, reuniões com diversas partes interessadas e membros qualificados no tema, com exceção do Referencial do TCU, que é genérico no tema de governança, mas segue as diretrizes internacionais renomadas. Essa constatação sugere que para que um referencial tenha credibilidade é necessário envolvimento e construção de consensos.

Pode-se observar que os Princípios do TCU e da OCDE estão alinhados: o primeiro mais abrangente e o segundo mais especificamente para o contexto das águas.

O Manual da ACF segue os princípios da OCDE e traz à luz as atribuições do responsável pelos serviços de saneamento, ou seja, mais próximo de uma abordagem

direta como a proposta pelo presente trabalho. De forma semelhante, o SIWI apresenta os objetivos do programa em sintonia com as boas práticas já apresentadas.

Os IGAs contam com uma construção elaborada em muitos níveis, abrangendo as condições gerais dos Estados e das práticas por setor e tema, com o objetivo de avaliar as práticas e comparar os países da região. Dessa forma, não se aprofunda em especificidades locais e busca ser aplicável em várias realidades.

Já o Protocolo do OGA é específico para a realidade brasileira, considerando os entes do SINGREH e indicadores específicos para avaliar a atuação de uma boa governança no contexto da Política Nacional de Recursos Hídricos. Avalia também a maturidade dos órgãos e instituições participantes, ao avaliar quanto cada indicador está implantado, além do estágio de atendimento de cada um.

Para a construção do Instrumento de Avaliação e Aprimoramento da Governança do Saneamento Básico (Água e Esgoto), considerou-se que todos os referenciais são úteis enquanto inspiração – seja por apresentar de forma clara alguns conceitos (em especial TCU e ODCE), seja por apresentar os temas considerados relevantes para abordagem de governança (com o IGA), e ainda, por apresentarem estruturas de avaliação (OGA e Procomitês).

6 PROPOSIÇÃO

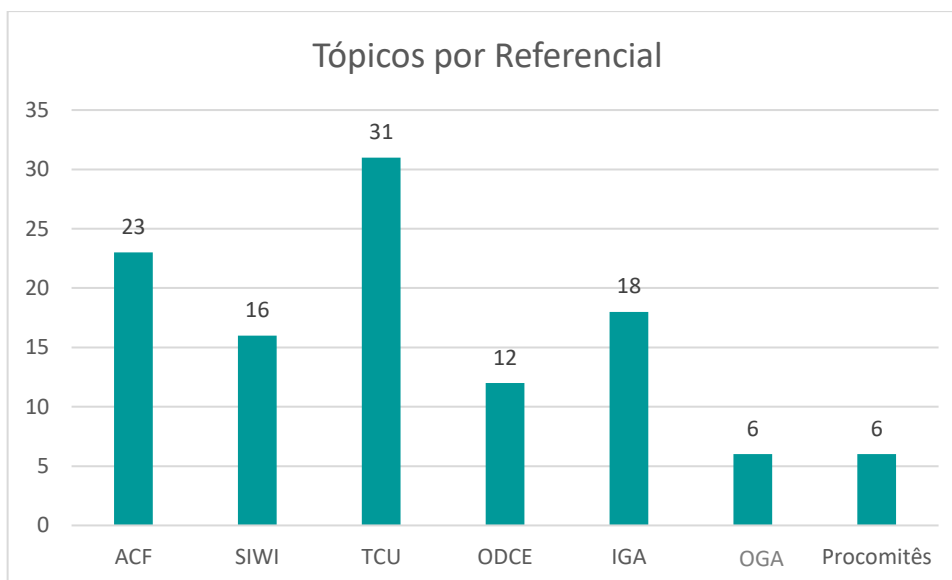
6.1 ESTRUTURA

Para a elaboração da proposta do Instrumento de Avaliação e Aprimoramento de Governança do Saneamento Básico, foram elencados os principais tópicos que cada referencial apresenta e para cada um foi atribuído um tema, buscando a semelhança com as categorias previamente adotadas no estudo de partes interessadas. A Figura 45 apresenta a quantidade de tópicos por referencial (que totalizaram 112 itens) e o Quadro 11 apresenta a equivalência entre categorias e temas. Observa-se que para contemplar todos os aspectos dos referenciais de governança foram realizadas as seguintes adaptações:

- Foi acrescentado o tema “Integridade e transparência” pela relevância do assunto, muito embora esteja presente em todas as outras categorias. Com esse tema, pretende-se dar destaque a questões mais específicas.
- A categoria “Fiscalização” não foi identificada com especificidades que justificassem uma classificação exclusiva. Dessa forma, essa categoria foi absorvida pelos temas de Regulação, Controle social, Sistemas de Informação.
- Foi observado que a categoria “Planejamento” de forma consistente se refletia nos requisitos de ambiente institucional, responsáveis pelo planejamento. Dessa forma, adotou-se por equivalência o tema: Ambiente Institucional.

O controle social engloba também a participação social.

Figura 45 - Quantidade de tópicos por referencial.



Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 11 - Equivalência adotada entre Categorias de Partes Interessadas e para Governança

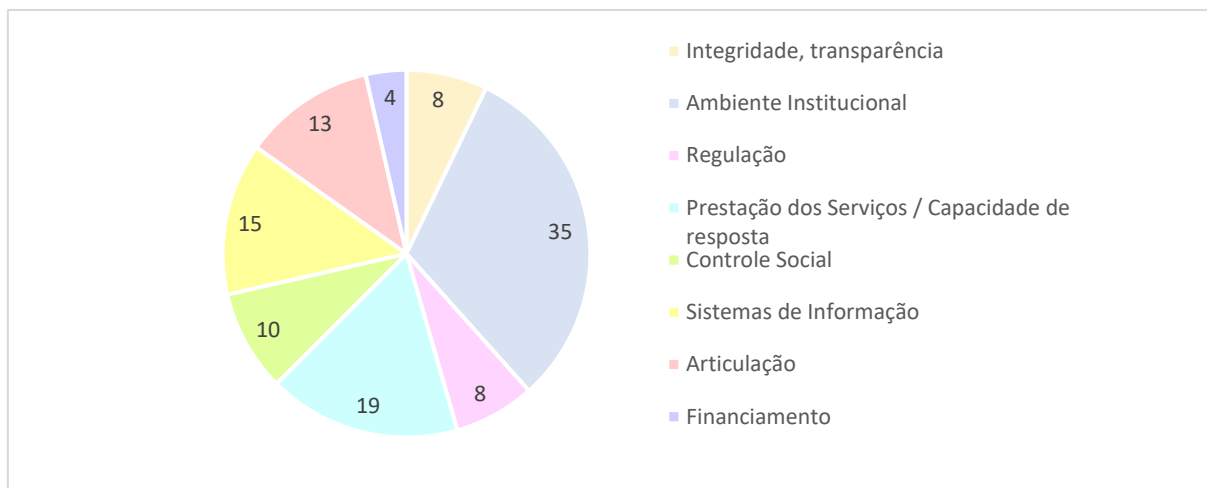
CATEGORIA DE PARTES INTERESSADAS	CATEGORIAS PARA GOVERNANÇA
	Integridade, transparência
Planejamento	Ambiente Institucional e Planejamento
Regulação	Regulação
Fiscalização	-
Prestação dos Serviços	Prestação dos Serviços / Capacidade de resposta
Controle Social	Controle Social
Sistemas de Informação	Sistemas de Informação / Fiscalização
Articulação	Articulação
Financiamento	Financiamento

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a atribuição de temas aos tópicos dos referenciais, foi feita uma reflexão sobre como seria o desdobramento do item em indicadores relacionados ao contexto do saneamento, que também contribuiu para a identificação de sua categoria. O estudo com essas reflexões consta nos Quadros “Referenciais de governança e reflexão sobre desdobramento em saneamento – por referencial” e “Referenciais de governança e reflexão sobre desdobramento em saneamento – Agrupamento por categoria” apresentados no Anexo 2 da presente pesquisa. Para facilitar utilizou-se a cor para classificação da categoria do tópico.

No geral, a distribuição dos 112 tópicos é apresentada na Figura 46. Nota-se a predominância quantitativa do tema “ambiente institucional”, seguida por “prestação de serviços / capacidade de resposta” e “sistemas de informação”.

Figura 46 - Distribuição de tópicos por categorias

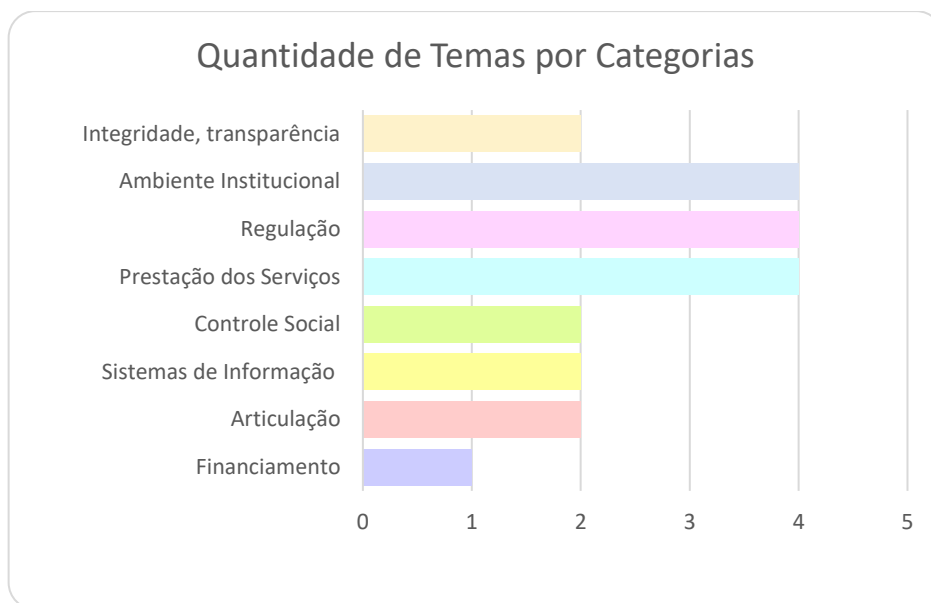


Fonte: Elaborado pela autora.

Para cada categoria, os conceitos dos tópicos selecionados foram confrontados com os papéis de responsabilidades das partes interessadas para uma avaliação sobre a forma que se poderia aferir a aplicação de boas práticas relacionadas.

Após análise, foram determinadas quais temas em cada categoria seriam úteis para a Avaliação da Governança do Saneamento, gerando 21 itens. O resultado quantitativo está apresentado na Figura 47.

Figura 47 - Quantidade de temas por Categoria



Fonte: Elaborado pela autora.

Os temas propostos em cada categoria foram:

- Ambiente Institucional
 - Política de Saneamento
 - Plano de Saneamento``
 - Capacitação e Apoio Técnico
 - Governança Interfederativa
- Regulação
 - Entidade reguladora definida
 - Normatização
 - Fiscalização
 - Tarifação
- Prestação de Serviços:
 - Situação Regular do Prestador de Serviços
 - Planos de Investimento
 - Indicadores
 - Inovação tecnológica
- Financiamento:
 - Financiamento
- Sistema de Informação:
 - Sistema de informação propriamente dito

- Fornecimento de dados informações para o SINISA
- Controle Social:
 - Controle social dos serviços de saneamento básico
 - Gestão orçamentária participativa
- Integridade e Transparência:
 - Integridade
 - Acesso a informação
- Articulação:
 - Consolidação e compatibilização de planos correlatos;
 - Articulações institucionais

Para ilustrar, a Figura 48 apresenta as categorias propostas.

Figura 48 - Proposta de Categorias de Governança em Saneamento



Fonte: Elaborado pela autora.

6.2 QUADRO ANALÍTICO

A partir das categorias e temas escolhidos, a proposta se baseia numa classificação de 0 a 5 para análise e apoio a boas práticas por parte dos Titulares dos Serviços, sejam eles região ou municípios isolados.

Conceitualmente, foi inspirado nos conceitos apresentados em *Organizational Project Management Maturity Model (Opm3®)* (PPM Express, 2022), que é o modelo de Avaliação de Maturidade de Projetos elaborado pelo PMI – *Project Management Institute*. Os estágios de melhoria, do mais básico ao mais avançado, são baseados na sigla SMCI (PMI, 2003):

- “S” (**Standardize**), que significa padronizar os processos
- “M” (**Measure**), que significa medir o progresso
- “C” (**Control**), que significa controlar o progresso, ou seja, consolidar resultados e tomar ação a partir deles, conforme apropriado
- “I” (**continuously Improve**), para a melhoria contínua.

Assim, analogamente, a maturidade na governança avançaria da mesma forma: inicialmente considerando o estabelecimento de processos, seguido pelo funcionamento, mensuração e controle dos processos e por fim, tendo mecanismos de melhoria contínua.

Após análise de equivalência, a proposta consiste em 5 níveis (além do nível “0”, quando não há conhecimento sobre o tema a ser tratado). A descrição de cada nível é apresentada a seguir:

Nível 0: Desconhece o assunto ou não há ações sobre o tema;

Nível 1: Existe a diretriz, a atribuição de papéis e responsabilidades e estrutura (departamento, setor, grupo de trabalho) para tratar o tema;

Nível 2: O tema foi tratado, e existem mecanismos, processos ou ferramentas já desenhados;

Nível 3: Os mecanismos desenhados estão em funcionamento e geram relatórios de desempenho;

Nível 4: Os relatórios de desempenho são analisados e ações são tomadas, se necessário;

Nível 5: Existe mecanismos para atualização permanente, como participação em eventos para acompanhamento de tendências, cursos de atualização, benchmarking, e evolução a partir de lições aprendidas.

Cada nível pode conter algumas adaptações a partir dessa lógica, dependendo da relevância ou dificuldade de algum estágio.

Dessa forma, entende-se que o Titular dos Serviços poderá avaliar sua situação em relação à Governança do Saneamento, e planejar ações para aumentar sua qualificação e maturidade no tema.

No Anexo 3 é apresentado o Quadro Analítico com a Proposta de Categorias, Temas e descrição de atendimento de cada nível.

6.3 MANUAL BÁSICO PARA GOVERNANÇA EM SANEAMENTO NO BRASIL – ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

A partir das categorias, temas e níveis, e baseado em boas práticas de saneamento, foi formulado o instrumento: Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

O conteúdo inicia-se por uma contextualização (por que pensar em saneamento, desafios, o que é governança). Na sequência indica a quem se destina o manual – com foco nos gestores municipais, pelo ponto de vista do titular dos serviços. Em seguida, apresenta a estrutura em categorias e temas, e o funcionamento dos níveis para avaliação.

Então, o manual foca em explicar brevemente cada categoria, seus objetivos e por vezes indicar um ponto de atenção, mostrando a relevância do assunto frente a situação atual do Brasil. São apresentados os públicos a que cada tema é aplicável. Cada titular deve cobrar dos entes designados a situação referente aos temas tratados, mesmo que não estejam diretamente sob sua responsabilidade. Cada tema é apresentado e em formato de tabela constam o que caracteriza cada nível para o tema tratado.

Por fim, é apresentada uma tabela consolidada para cálculo da pontuação geral do município / região. Nas conclusões e recomendações é feito um resgate dos objetivos do manual, e da melhor forma de sua utilização. Ao longo de todo o manual foram inseridas notas de rodapé com as referências citadas de forma abreviada, e ao final constam as referências no formato ABNT.

Anexo 4 é apresentado o Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as análises quali-quantitativas e descritivas a partir de uma avaliação das principais normativas envolvidas no setor de saneamento, em especial no que tange o abastecimento de água e o esgotamento sanitário foi possível observar que:

- A quantidade de entes envolvidos em praticamente todas as categorias é expressiva, com uma média superior a 8 entes. A exceção fica por conta da prestação de serviços, mas uma análise qualitativa, que considere também a quantidade de possibilidades de constituição, natureza jurídica, abrangência e setor de serviços, mostra que a prestação também pode envolver muitos entes, ou pelo menos, muitos tipos.
- As atribuições de diversos entes sob uma mesma categoria tentam se diferenciar pelo nível de atuação ou foco do ente, mas nem sempre essa diferença fica clara. Mesmo quando evidente, requer um esforço adicional em termos de capacitação, entendimento e articulação.
- A clareza de atuação da ANA se destaca, pois mesmo que em categorias diferentes tem o foco na uniformização da regulação do setor.
- As legislações apresentam pouca ênfase no controle social, sem especificar meios e instrumentos próprios.
- Há também pouca ênfase na fiscalização, também sem instrumentos específicos, com pouco destaque.

As alterações legais com os decretos do novo governo trouxeram um efeito de insegurança jurídica que gerou reações tanto no mercado – com manifestação de associações e tentativas de diálogo com o executivo, quanto na Câmara dos Deputados, com Projetos de Decretos Legislativos e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

A suspensão dos decretos foi aprovada pela câmara (PDL 98/23), devendo ser avaliada pelo Senado Federal. Devido aos prazos do Programa de Mestrado ProfÁgua, não foi possível acompanhar o fim do desenvolvimento da votação de demais desdobramentos. Assim, entende-se que a pesquisa acompanhou o desenvolvimento até onde foi possível cronologicamente, gerando um material passível de atualizações.

Ressalta-se que existe espaço para o acréscimo de leis e decretos correlatos, na análise de legislação com foco nos papéis e responsabilidades e que é possível usar a mesma estrutura para análise de órgãos específicos estaduais, ou até municipais / regionais, com vistas a auxiliar no entendimento de seus papéis e responsabilidades.

Tal compreensão se mostrou um passo necessário para a estruturação de um instrumento de governança. Os referenciais pesquisados, em especial o do TCU e da ODCE, citam explicitamente a atribuição clara de cada parte interessada. No modelo proposto, o estabelecimento claro de papéis e responsabilidades é a principal característica do primeiro estágio de maturidade de governança.

A forma como os níveis do instrumento de governança está estruturada visou orientar o aumento da maturidade dos envolvidos, por meio da avaliação do titular dos serviços. O avanço para níveis mais altos (do 1 ao 5) está atrelada ao estabelecimento de controles, que geram informações, que por sua vez, devem ser usadas para embasar ações conscientes. Além disso, a melhoria contínua deve também fazer parte das boas práticas de governança, para o aprimoramento das políticas públicas e das estruturas envolvidas.

O instrumento de governança foi configurado como um “Manual”, visando a fácil compreensão das categorias, temas e níveis, e em harmonia com as boas práticas dos referenciais de governança estudados.

O Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário poderá passar por futuras discussões, de forma a abranger diversos os pontos de vista e ser aderente às realidades a que se busca avaliar. Dessa forma, sugere-se que o instrumento proposto possa ser visto como um ponto de partida para futuros debates.

Como desdobramentos, podem ser desenvolvidos aplicativos e ferramentas facilitadoras de preenchimento e monitoramento, de forma a ser mais facilmente assimilado pelos usuários. Também, poderá ser usado como base para elaboração de manuais com focos de drenagem e manejo de resíduos sólidos, que são os outros dois componentes do saneamento básico.

Por fim, o Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário constitui a materialização da proposta para contribuir com a avaliação e aprimoramento das práticas de governança pelos titulares dos serviços de saneamento básico. Conforme sua divulgação e

aplicação, poderá ser avaliado em sua eficácia no sentido de colaborar com o alcance das metas do marco legal e com a geração de valor para sociedade, em especial o bem-estar da população advindo de serviços de saneamento e participação social de alta qualidade.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA RS. **As competências municipais e o novo marco do saneamento**: módulo 2. [S. l.: s. n.], 2021. 1 vídeo (3,51 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=4uC9hi5yqzU&list=PLbhLRLQb7vO1oNED-dRd3UOa_wkrSS0Wg&index=2. Acesso em: 13 de fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE - ABDIB. **Marco legal do saneamento**: retroceder jamais. São Paulo: ABDIB, 2022. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2022/12/MARCO-LEGAL-DO-SANEAMENTO-RETROCEDER-JAMAIS.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ACF INTERNATIONAL. **Governance of water and sanitation manual**. Paris: ACF, 2016. Disponível em: https://www.pseau.org/outils/ouvrages/acf_governance_of_water_and_sanitation_as_applied_to_humanitarian_and_development_projects_2016.pdf. Acesso em 25 jan. 2023.

ALIANÇA PELA ÁGUA. **Governança da água doce**: a moldura jurídico-institucional nacional. São Paulo: [s. n.], 2016.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARSESP. **Revisão da estrutura tarifária da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP**: nota técnica final. São Paulo: ARSESP, 2021. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0017-2021.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID; WORD JUSTICE PROJECT. **Indicadores de governança ambiental para a América Latina e Caribe**: uma avaliação da governança ambiental na prática, na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Peru, República Dominicana e Uruguai. Washington: BID, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Nº 7.217 de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, DF, 2010d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%207217&text=DECRETO%20N%C2%BA%207.217%2C%20DE%2021,b%C3%A1sico%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 26 set. 2022

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Nº 9.203 de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. Decreto n.º 10.430, de 20 de julho de 2020. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico**. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10430.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.430%2C%20DE%20,53%2DA%2C%20art. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n.º 10.588, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n.º 10.710, de 31 de março de 2021**. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário [...]. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10710.htm Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n.º 11.030, de 1º de abril de 2022**. Altera o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF, 2022a. Acesso em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.030-de-1-de-abril-de-2022-390351700>. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023**. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização. Brasília, 2023a. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11466.htm. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023**. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro [...]. Brasília, DF, 2023b. Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm#art19. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos [...]. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº10.527, de 10 de julho de 2001**, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico [...]. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm. Acesso em: 13 de fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 12.305, de 20 de setembro de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2010a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 12.334, de 20 de setembro de 2010**. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens [...]. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; [...]. Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 12.608, de 25 de maio de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC [...]. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...] Brasília, DF, 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico [...]. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 14.546, de 4 de abril de 2023**. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei de Saneamento Básico), para estabelecer medidas de prevenção a desperdícios, de aproveitamento das águas de chuva e de reúso não potável das águas cinzas. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14546.htm. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNS. **Plano Nacional do Saneamento Básico**. Brasília, DF, 2008.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNS. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB**. Brasília, DF. 2014a. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf. Acesso em: 13 de fev. de 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Diagnóstico temático serviços de água e esgoto Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento DEZ/2021**: visão geral ano de referência 2020. Brasília, DF. 2021b. Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2021.pdf. Acesso em: 24 de set. de 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Plano Nacional de Saneamento Básico**: mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília, DF, 2019a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Do SNIS ao SINISA Informações para planejar o Saneamento Básico**. Brasília, DF, 2021c. Disponível em: http://www.snis.gov.br/images/conteudo/cadernos/2020/DO_SNIS_AO_SINISA_SANEAMENTO_BASICO_SNIS_2021.pdf. Acesso em: 24 de set. de 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Comitê Interministerial de Saneamento Básico. **Resolução Nº 1, de 4 de setembro de 2020**. Brasília, DF, 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-4-de-setembro-de-2020-276155196>. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Agência Nacional de Águas - ANA. **ODS 6 no Brasil**: visão da ANA sobre os indicadores. Brasília, DF: ANA, 2019b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Agência Nacional de Águas - ANA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SINIS. **Concepção**. Brasília, DF: ANA, 2019c. Disponível em: <http://antigo.snis.gov.br/concepcao>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Agência Nacional de Águas - ANA. **SINISA**: o que é?. Brasília, DF: ANA, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/sinisa>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Agência Nacional de Águas - ANA. **Portaria Nº 149, de 26 de março de 2015**. Brasília, DF: ANA, 2015b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Agência Nacional de Águas - ANA. **Resolução Nº 1.190 de 03 de outubro de 2016**. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas – PROCOMITÊS e dá outras providências. ANA, Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2016/ANALegis/LEGISResolucao1190-2016.pdf?164439>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Agência Nacional de Águas - ANA. **Resolução Nº 1.595 de 16 de dezembro de 2016**. Aprova o Detalhamento do Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas – PROCOMITÊS e dá outras providências. ANA, Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2016/ANALegis/LEGISResolucao1190-2016.pdf?164439>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. **Direito de águas à luz da Governança**. Brasília: ANA, 2020e. 168 p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. **Situação Atual**. Brasília, DF: ANA, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/procomites/situacao_atual. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. **Panorama do Saneamento no Brasil**. Brasília, DF: ANA, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/a-ana-e-o-saneamento/panorama-do-saneamento-no-brasil-1>. Acesso em 26 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Termo de referência para elaboração de plano municipal de Saneamento Básico**. Brasília, DF: Funasa, 2018a. 187 p.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Guia prático de gestão de riscos para a integridade**. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia - ME. Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade - SEPEC. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura – SDI. **Saneamento: agora ou nunca**. Brasília: ME, 2019d. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2019/05/Saneamento-Agora-ou-Nunca-1.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020f. (Documentos Técnicos).

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex. **Referencial básico de Governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília: TCU, 2020g.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – Secex. Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo – Semec. Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2020h.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial para avaliação de Governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014b. 91 p.

CAMAROTTO, M.; HIRATA, T. Decreto do saneamento básico será divulgado quarta-feira, em reunião com governadores, diz Jader Filho. **Valor Econômico**, São Paulo, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/03/31/decreto-do-saneamento-bsico-pode-ficar-para-a-prxima-semana-dizem-fontes.ghtml>. Acesso em 25 jan. 2023.

CORRÊA. E. M. B. Conjuntura dos conselhos municipais de saneamento do estado do Rio Grande do Sul sob a perspectiva da governança pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 218-250, 2020.

DE CARVALHO, S.; FERREIRA, L.; KANASHIRO MAKIYA, I.; MACHADO DO AMPARO, E.; OLIVEIRA SPARNS, M.; IGNACIO GIOCONDO CESAR, F. A relevância da participação popular para governança sustentável de cidades inteligentes através de plataformas digitais. **Seminários do LEG**, Limeira, n. 12, p. 1-5, 2021. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/eventos/index.php/leg/article/view/4245>. Acesso em: 19 fev. 2023.

ESTADÃO CONTEÚDO. Miriam Belchior confirma que ANA mantém tarefa regulatória de saneamento. **Exame**, São Paulo, 3 jan. 2023. Disponível em: <https://exame.com/brasil/miriam-belchior-confirma-que-ana-mantem-tarefa-regulatoria-de-saneamento>. Acesso em: 25 jan. 2023.

FÁVERO, A. A. CENTANARO, J. B. A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais: potencialidades e limites. **Contrapontos**, Itajaí, v. 19, n. 01, p. 170-184, 2019. DOI: 10.14210/contrapontos.v19n1.p170-184.

FRANKLIN, L. A. S.; EUCLYDES, F. M.; CAMPOS, A. P. T.; FERREIRA, M. A. M. Tecnologias da Informação e Comunicação no contexto democrático brasileiro: uma revisão sistemática de literatura. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 117173, 2022. DOI: 10.19132/1808-5245282.117173. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/117173>. Acesso em: 19 jun. 2022.

FREY, P. K. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007. Disponível em: <https://repositorio.sistemas.mpba.mp.br/jspui/bitstream/123456789/858/1/Governan%C3%A7a%20urbana%20e%20participa%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20-%202007.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; MONTEIRO, M. A. P. Análise de contratos de concessão para a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil. 2006. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 353-361, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/nBNmrSqkq896GZt6wK4kngK/>. Acesso em: 26 set. 2022.

GALVÃO JÚNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. F. (ed.) **Regulação**: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007.

GASGOIGNE, T.; METCALFE, J.; RIEDLINGER, M. A Escada do Poder: Comunicação de Ciência e Ciência Cidadã. **Revista Lusófona De Estudos Culturais**, Braga, v. 9, n. 2, p. 15–27, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21814/rlec.4059>.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversas sobre iniciação à pesquisa científica**. Campinas: Alínea, 2001. 80 p.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. **Relatório luz da agenda 2030 de desenvolvimento sustentável síntese II**. [S. l.: s. n.], 2018.

IBMEC INSIGHTS. **Professor de Compliance do Ibmec Brasília, Márcio Medeiros, escreve artigo sobre governança e Integridade**. [S. l.]: Ibmec, 2021. Disponível em: <https://blog.ibmec.br/noticias/professor-de-compliance-do-ibmec-brasilia-marcio-medeiros-escreve-artigo-sobre-governanca-e-integridade/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO - IAS. **As regionalizações do saneamento nos estados**: perspectivas e desafios dois anos após a aprovação do Marco Legal. São Paulo: IAS, 2022a. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/as-regionalizacoes-do-saneamento-nos-estados-evento/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO - IAS. **Ferramenta municípios e saneamento Beta**. São Paulo, 2022b. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/explore-compare>. Acesso em: 25 jun. 2022.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO - IAS. **Observatório do Marco Legal do Saneamento**. São Paulo: IAS, 2023. Disponível em: <https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/a-regionalizacao-nos-estados/>. Acesso em: 30 abr. 2023.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO - IAS; INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE – IDS. **Nota Técnica**: desafios e riscos da implementação do marco legal do saneamento no estado de São Paulo: análise do PL 251/2021. [São Paulo: IAS; IDS, 2021. Disponível em: https://www.idsbrasil.org/wp-content/uploads/2021/07/PL251_Nota-Tecnica_IAS_IDS.pdf. Acesso em: 25 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros: saneamento básico: aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico: 2017.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 39p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Qualidade da Regulação do Saneamento no Brasil e Oportunidades de Melhoria.** São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2021. Disponível em: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2022/2/Qualidade_da_Regula%C3%A7%C3%A3o_do_Saneamento_no_Brasil_e_Oportunidades_de_Melhoria.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023.

KPMG; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO – ABCON. **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?** [São Paulo]: KPMG, 2020. Disponível em: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2020/07/kpmg-quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

INFRACAST. **O saneamento depois dos decretos federais nº 11.466 e 11.467 de 2023.** [S. l.], 2023. 1 vídeo. (0,55 min.) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xg1CpJ5XU6g>. Acesso em: 30 abr. 2023.

JUNQUEIRA, C. **Partido Novo protocola ação no STF contra decreto do saneamento de Lula.** São Paulo: CNN, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/partido-novo-protocola-acao-no-stf-contra-decreto-do-saneamento-de-lula>. Acesso em: 04 maio 2023.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** 2. ed. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. **Governança pública contemporânea.** Brasília, DF: Instituto Publix, 2014.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE CONJUNTURA - NEC-FACAMP. **Prestação regionalizada e novo marco legal do saneamento: o longo caminho entre a lei e sua implementação.** [S. l.: s. n.]: 2022.

OBSERVATÓRIO DE GOVERNANÇA DAS ÁGUAS - OGA. **Protocolo de monitoramento da governança das águas.** São Paulo: [s. n.], 2019.
OCDE. **Policy framework on sound public governance: Baseline Features of Governments that Work Well.** Paris: OCDE, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>.

OCDE. **Princípios da OCDE para a governança da água.** Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-Water-portuguese.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

PIOVESAN, E.; VITAL, A. **Câmara aprova projeto que suspende trechos de decretos de Lula sobre saneamento**. Brasília, DF: Agência Câmara de Notícias, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/958306-camara-aprova-projeto-que-susta-regras-de-saneamento/>. Acesso em: 06 maio 2023.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - PMI. PMI's organizational project management maturity model. *In*: PMI® GLOBAL CONGRESS, 2003, [s. l.]. **Proceedings** [...] Baltimore: PMI, 2003. Disponível em: <https://www.pmi.org/learning/library/pmi-organizational-maturity-model-7666>. Acesso em: 18 set. 2022.

PPM EXPRESS. **PPM Maturity Model OPM3 Overview and Guidelines**. [S. l.]: PPM, 2022. Disponível em: <https://ppm.express/blog/ppm-maturity-model-opm3-overview-and-guidelines/>. 2022. Acesso em: 18 set. 2022.

PUPO, A. Modelo de concessão de serviço de saneamento pode ser revisto em SP. **Estadão conteúdo**, São Paulo, 06 maio 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/05/06/modelo-de-concessao-de-servico-de-saneamento-pode-ser-revisto-em-sp.htm>. Acesso em: 25 set. 2022.

ROMÃO, G. A.; NAJBERG, E. Dificultadores na formulação da política pública de saneamento básico em municípios goianos. **Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, Água Branca, v. 10, n. 3, p. 174-196, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19177/rgsa.v10e32021174-196>.

SANTOS, M. O. **Regiões metropolitanas no Brasil**: regime jurídico e estrutura de Governança. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SANT'ANA, W. P.; LEMOS, G. C. Metodologia científica: a pesquisa qualitativa nas visões de Lüdke e André. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, [s. l.], v. 4, n. 12, 2020. Disponível em: <http://periodicos.apps.uern.br/index.php/RECEI/article/view/1710/1669>. Acesso em: 26 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar Nº 760, de 01 de agosto de 1994**. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP, 1994. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1994/lei.complementar-760-01.08.1994.html>. Acesso em: 26 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo - SIMA. **Regionalização Novo Marco Regulatório**. São Paulo: SIMA, 2021. Disponível em: <https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents//CRH/20821/regionalizacao-marco-saneamento.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

SIDI, P. M.; CONTE, E. A hermenêutica como possibilidade metodológica à pesquisa em educação. **RIAAE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 12, n. 4, p. 1942-1954, 2017. DOI: 10.21723/riaee.v12.n4.out./dez.2017.9270.

STOCKHOLM INTERNATIONAL WATER INSTITUTE - SIWI. **UNDP SIWI water governance facility**: what is Water governance. [S. l.]: SIWI, 2023a. Disponível em: <https://siwi.org/undp-siwi-water-governance-facility/what-is-water-governance>. Acesso em: 22 jan. 2023.

STOCKHOLM INTERNATIONAL WATER INSTITUTE - SIWI. **UNDP SIWI**: what we do: improving water governance. [S. l.]: SIWI, 2023b. Disponível em: <https://siwi.org/what-we-do/improving-water-governance/>. Acesso em 22 jan. 2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT - UNDP. **What works in water and ocean governance impact stories from the UNDP Water and ocean governance programme**. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/What_Works_in_Water_and_Ocean_Governance.pdf. Acesso em: 22 jan. 2023

WHATELY, M.; JARDIM, R. L. A. **Saneamento 2020**: presente, passado e possibilidades de futuro para o Brasil. São Paulo: Instituto Água e Saneamento - IAS, 2020.

WHATELY, M. **Saneamento**: balanço e perspectivas após a aprovação do Novo Marco Legal: Lei nº 14.026/2020. São Paulo: IAS, 2021.

WILDBERGER, M.; GILEÁ, J.; SPINOLA, N. D. Análise da autonomia da agência estadual de regulação de serviços públicos de energia, transportes e comunicação da Bahia – AGERBA e Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, ano 22, v. 1, n. 45, p. 344-364, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.36810/rde.v1i45.6713>.

APÊNDICE A - Quadro: Legislação, partes interessadas e categorias

Conexão	Entes	Legislação	Artigo/ Inciso/ Parágrafo	Obrigações	Planejamento	Regulação	Fiscalização	Prestação dos Serviços	Controle Social	Sistemas de Informação	Articulação	Financiam.
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.8 - II - § 5º	Definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.9	Formular a respectiva política pública de saneamento básico								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.9 - I	Elaborar os planos de saneamento básico Estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.9 - II	Prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.9 - III	Definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.9 - IV	Estabelecer os direitos e os deveres dos usuários								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.9 - V	Estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.9 - VI	Implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.9 - Parág. único	Receber cooperação técnica do respectivo Estado								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.9 - Parág. único	Basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores dos serviços.								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art. 19 - § 1º	Aprovar os planos de saneamento básico								
D	Titular	11.445/2007	Art. 19 - § 2º	Consolidar e compatibilizar os planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.								
D	Titular	11.445/2007	Art. 19 - § 5º	Divulgar amplamente as propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.								
D	Titular	11.445/2007	Art. 26	Dar publicidade ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto. ...preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art. 45 - § 9º	Para fins de concessão da gratuidade prevista no § 8º deste artigo, caberá ao titular regulamentar os critérios para enquadramento das famílias de baixa renda, consideradas as peculiaridades locais e regionais.								
D	Titular	14.026/2020 - 11.445/2007	Art. 53 - § 7º	Os titulares, os prestadores de serviços públicos de saneamento básico e as entidades reguladoras fornecerão as informações a serem inseridas no Sinisa.								
D	Titular	14.026/20	Art. 19.	Os titulares de serviços públicos de saneamento básico deverão publicar seus planos de saneamento básico até 31 de dezembro de 2022, manter controle e dar publicidade sobre o seu cumprimento, bem como comunicar os respectivos dados à ANA para inserção no Sinisa.								
D	Titular	14.026/20	Art. 13.	Para ter acesso a apoio técnico e financeiro da União: I - adesão pelo titular a mecanismo de prestação regionalizada; II - estruturação da governança de gestão da prestação regionalizada; III - elaboração ou atualização dos planos regionais de saneamento básico, os quais devem levar em consideração os ambientes urbano e rural; IV - modelagem da prestação dos serviços em cada bloco, urbano e rural, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA); V - alteração dos contratos de programa vigentes, com vistas à transição para o novo modelo de prestação; VI - licitação para concessão dos serviços ou para alienação do controle acionário da estatal prestadora, com a substituição de todos os contratos vigentes.								
Conexão	Entes	Legislação	Artigo/ Inciso/ Parágrafo	Obrigações	Planejamento	Regulação	Fiscalização	Prestação dos Serviços	Controle Social	Sistemas de Informação	Articulação	Financiam.

D	Titular - Região	14.026/2020 - 11.445/2007	Art. 17.	plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos. ...As disposições constantes do plano regional de saneamento básico prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais, quando existirem.								
D	Titular - Região	14.026/2020 - 11.445/2007	Art. 17. - § 4º	poderá ser elaborado com suporte de órgãos e entidades das administrações públicas federal, estaduais e municipais, além de prestadores de serviço.								
D	Titular - Região	14.026/2020 - 11.445/2007	Art. 18	sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios ou regiões atendidas e, se for o caso, no Distrito Federal.								
D	Titular - Região	14.026/2020 - 11.445/2007	Art.8	§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole) . "A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica: I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas." Ter gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: (para apoio da União) a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;								
D	Titular - Região	13.089/2015	Art. 2º - III	O Estado e os Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.								
D	Titular - Região	13.683/2018 - 13.089/2015	Art. 3º - § 1º	A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios: I – prevalência do interesse comum sobre o local; II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018) III – autonomia dos entes da Federação; IV – observância das peculiaridades regionais e locais; V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 ; VI – efetividade no uso dos recursos públicos; VII – busca do desenvolvimento sustentável.								
D	Titular - Região	13.089/2015	Art. 6º	Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;								
D	Titular - Região	10.257/2001	Art. 43	No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.								
D	Titular - Região	10.257/2001	Art. 44	Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.								
D	Titular - Região	10.257/2001	Art. 45	A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;								
D	Titular - Região	10.257/2001	Art. 2º - I									
D	Titular - Região	13.089/2015	Art. 7º	Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 , a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das								
Conexão	Entes	Legislação	Artigo/ Inciso/ Parágrafo	Obrigações	Planejamento	Regulação	Fiscalização	Prestação dos Serviços	Controle Social	Sistemas de Informação	Articulação	Financiam.

APÊNDICE B - Quadro: Referenciais de governança e reflexão sobre desdobramento em saneamento – por referencial

Referenciais de governança e reflexão sobre desdobramento em saneamento - Por Referencial										
Referencial Básico de Governança - TCU	Desdobramento para Saneamento	Princípios da OCDE para a Governança das Águas	Desdobramento para Saneamento	Indicadores de Governança Ambiental para a América Latina e Caribe (ICAI - BID)	Desdobramento para Saneamento	Protocolo de Governança das Águas - Observatório das Águas	Desdobramento para Saneamento	Procedimentos - ANA	Desdobramento para Saneamento	
PRINCÍPIOS	(i) capacidade de resposta	Existe método para aferição de indicadores de atendimento (% da população com água potável e % com coleta e tratamento de esgotos)?	Existe Política Municipal / Regional de Saneamento? Existe Plano Municipal / Regional de Saneamento? Qual a situação da delegação do prestador de serviços? (Regular, Irregular) O contrato do Prestador de Serviço apresenta todos os itens exigidos na legislação?	1.1 Mandatos institucionais claros e adequados 1.1.1 Jurisdição, objetivos e órgão claro 1.1.2 Ausência de conflito regulatório, sobreposição e lacuna regulatória	Existe Política Municipal / Regional de Saneamento? Existe Plano Municipal / Regional de Saneamento? Qual a situação da delegação do prestador de serviços? (Regular, Irregular) O contrato do Prestador de Serviço apresenta todos os itens exigidos na legislação?	(a) ambiente institucional.	Existe Política Municipal / Regional de Saneamento? Existe Plano Municipal / Regional de Saneamento? Qual a situação da delegação do prestador de serviços? (Regular, Irregular) O contrato do Prestador de Serviço apresenta todos os itens exigidos na legislação?	Funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas	Existe Política Municipal / Regional de Saneamento? Existe Plano Municipal / Regional de Saneamento? Qual a situação da delegação do prestador de serviços? (Regular, Irregular) O contrato do Prestador de Serviço apresenta todos os itens exigidos na legislação?	
	(ii) integridade	O prestador de serviços tem uma política de integridade, ESG ou equivalente?	Questões locais foram levadas em consideração?	1.2 Coordenação eficaz entre as instituições	Como é feita a integração entre setores?	(b) capacidades estatais.	O titular tem equipe qualificada para análise da atuação do prestador de serviço?	Capacitação para o aperfeiçoamento da representação e da representatividade nos colegiados	O titular tem equipe qualificada para análise da atuação do prestador de serviço?	
	(iii) transparência	Houve divulgação dos estudos que subsidiaram a proposta de regulamentação?	Princípio 3. Encorajar e conferir às políticas ativas de uma efetiva coordenação entre setores, especialmente entre as políticas de água e as do ambiente, saúde, energia, agricultura, indústria, planejamento territorial e urbano.	Como é feita a integração entre setores?	1.3 Capacidade institucional dos órgãos ambientais 1.3.1 Capacidade humana 1.3.2 Capacidade financeira 1.3.3 Capacidade técnica	O titular tem equipe qualificada para análise da atuação do prestador de serviço?	(b) capacidades estatais.	Existem financiamento compatível com as demandas identificadas para o alcance das metas?	Comunicação para promover o conhecimento dos colegiados pela sociedade	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?
	(iv) equidade e participação	Como é realizado o controle social? Por Conselho Municipal / Regional de Saneamento? Qual a forma de atuação? (Consultivo, Deliberativo, Normativo, Fiscalizador) Qual a composição do órgão de controle social? Existe capacitação?	Princípio 4. Adaptar o nível de capacitação das autoridades responsáveis à complexidade dos desafios que têm de ser enfrentados no domínio da água e ao conjunto de competências que são necessárias para o desempenho das suas obrigações.	O titular tem equipe qualificada para análise da atuação do prestador de serviço?	1.3 Capacidade institucional dos órgãos ambientais 1.3.1 Capacidade humana 1.3.2 Capacidade financeira 1.3.3 Capacidade técnica	Existem financiamento compatível com as demandas identificadas para o alcance das metas?	(c) instrumentos de gestão do sistema.	Contrato de prestação de serviços segue as exigências legais?	Cadastro nacional de instâncias colegiadas do SINGREH	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?
	(v) accountability (prestação de contas e responsabilidades)	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?	Princípio 6. Produzir, atualizar e publicar em tempo útil dados e informação consistentes, comparáveis e politicamente relevantes para as políticas de água e com eles relacionados, e utilizá-los para orientar, avaliar e melhorar essas políticas.	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?	1.4 Informação e investigação 1.4.1 Divulgação de políticas de fiscalização e aplicação 1.4.2 Avaliação de impacto ambiental 1.4.3 Fiscalizações, monitoramento e avaliação 1.4.4 Respostas à não conformidade	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?	(d) relações intergovernamentais e	Como é feita a integração entre setores?	Estímulo à implementação de instrumentos de gestão em bacias compartilhadas	Contrato de prestação de serviços segue as exigências legais?
	(vi) confiabilidade	A qualidade dos dados pode ser aferida de alguma forma?	Princípio 6. Assegurar que os sistemas de governança ajudem a mobilizar financiamento para a água e atribuam os recursos financeiros de uma forma eficiente, transparente e em tempo útil.	Existem financiamento compatível com as demandas identificadas para o alcance das metas?	1.5 Transparência institucional e responsabilização 1.5.1 Ausência de corrupção 1.5.2 Cultura de integridade	O prestador de serviços tem uma política de integridade, ESG ou equivalente?	(e) interação estado-sociedade	Como é realizado o controle social? Por Conselho Municipal / Regional de Saneamento? Qual a forma de atuação? (Consultivo, Deliberativo, Normativo, Fiscalizador) Qual a composição do órgão de controle social? Existe capacitação?	Acompanhamento e avaliação da efetividade do Programa	Como é feita a fiscalização e monitoramento?
	(vii) melhoria regulatória	Órgão regulador segue diretrizes da ANA?	Princípio 7. Assegurar que quadros regulatórios sólidos para a gestão da água sejam efetivamente implementados e o seu cumprimento garantido tendo em vista o interesse público.	Órgão regulador segue diretrizes da ANA?	2.1 Acesso à informação 2.1.1 Acessibilidade de solicitações de informações ambientais 2.1.2 Divulgação de informações ambientais	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?				
	DIRETIZES PARA UMA BOA GOVERNANÇA	a) Definição formal e clara de papéis e responsabilidades;	Existe Política Municipal / Regional de Saneamento? Existe Plano Municipal / Regional de Saneamento? Qual a situação da delegação do prestador de serviços? (Regular, Irregular) O contrato do Prestador de Serviço apresenta todos os itens exigidos na legislação?	Princípio 8. Promover a adoção e implementação de práticas inovadoras de governança da água por todos as autoridades responsáveis, níveis de governo e partes interessadas relevantes.	2.2 Participação pública 2.2.1 Participação na legislação e na tomada de decisões 2.2.2 Devida consideração de comentários	Como é realizado o controle social? Por Conselho Municipal / Regional de Saneamento? Qual a forma de atuação? (Consultivo, Deliberativo, Normativo, Fiscalizador) Qual a composição do órgão de controle social? Existe capacitação?				
		b) Estabelecimento de processos decisórios transparentes, baseados em evidências;	Houve divulgação dos estudos que subsidiaram a proposta de regulamentação?	Princípio 9. Generalizar práticas de integridade e transparência em todas as políticas, instituições e quadros de governança da água de forma a melhorar a responsabilização e aumentar a confiança nos processos de decisão.	3.1 Direção à liberdade de associação, expressão e reunião	Existem tensões com relação à participação social?				
		c) Promoção de valores de integridade;	O prestador de serviços tem uma política de integridade, ESG ou equivalente?	Princípio 10. Promover o comprometimento das partes interessadas de forma a obter contribuições informadas e orientadas para os resultados na formulação e implementação das políticas de água.	O peso dado ao saneamento nas políticas é considerado compatível com os desafios do setor?	3.2 Direitos defensores do meio ambiente	Existem tensões com relação à participação social?			
d) Aprimoramento da capacidade de liderança da organização;		O titular tem equipe qualificada para análise da atuação do prestador de serviço?	Princípio 11. Encorajar quadros de governança da água que adotem a partilha de responsabilidades entre os múltiplos usos da água, entre áreas urbanas e rurais e entre diferentes legislações.	O titular tem equipe qualificada para análise da atuação do prestador de serviço?	4.1 Acesso a mecanismos de solução de controvérsias justas e tempestivas 4.1.1 Acessibilidade dos mecanismos de resolução de controvérsias	Contrato prevê sistema de solução de conflitos				
e) Desenvolvimento contínuo da capacidade da organização;		O titular tem equipe qualificada para análise da atuação do prestador de serviço?	Princípio 12. Promover uma adequada e regular monitorização e avaliação das políticas e da governança da água, partilhando os resultados com o público e fazendo ajustamentos quando necessário.	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?	4.2 Imparcialidade dos mecanismos de resolução de controvérsias 4.2.1 Qualidade dos mecanismos de resolução de controvérsias 4.2.2 Aplicação tempestiva	Contrato prevê sistema de solução de conflitos				
f) Apoio e viabilização de inovação;		Existe política de incentivo a inovação (parcerias, etc.)?			5.1 Planejamento do uso e abastecimento de água	Contrato prevê sistema de solução de conflitos				
g) Apoio e viabilização de inovação;		Existe política de incentivo a inovação (parcerias, etc.)?			6.1 Padrões de qualidade da água para a saúde pública e do ecossistema	Os padrões de potabilidade são atendidos?				
h) Sistema eficaz de gestão de Riscos e Controles Internos;		O titular tem acompanhamento da atuação da prestação de serviços? Faz gestão de riscos? Como são os controles?			6.2 Padrões de qualidade da água para a saúde pública e do ecossistema	Existe uma avaliação conjunta sobre a disponibilidade hídrica da região para contemplar os diversos usos?				
i) Sistema eficaz de gestão de Riscos e Controles Internos;		O contrato do prestador de serviços apresenta reparação de riscos, conforme legislação?			6.3 Identificação e monitoramento de fontes de poluição	Existe uma avaliação conjunta sobre a disponibilidade hídrica da região para contemplar os diversos usos?				
j) Estabelecimento de objetivos organizacionais alinhados ao interesse público e comunicação adequados;		O contrato do prestador de serviços apresenta metas que contemplem a legislação?			6.4 Mitigação da poluição agrícola	Existe uma avaliação conjunta sobre a disponibilidade hídrica da região para contemplar os diversos usos?				
k) Monitoramento do desempenho da organização para sua melhoria;	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?			6.5 Resposta à poluição e a derramamentos tóxicos	Existe uma avaliação conjunta sobre a disponibilidade hídrica da região para contemplar os diversos usos?					
APLICAÇÕES DE UM MODELO DE GOVERNANÇA	l) Consideração de interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de decisão;	Como é realizado o controle social? Por Conselho Municipal / Regional de Saneamento? Qual a forma de atuação? (Consultivo, Deliberativo, Normativo, Fiscalizador) Qual a composição do órgão de controle social?								
	m) Implementação de boas práticas de transparência;	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?								
	n) Prestação de contas às partes interessadas;	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?								
	o) Apoio do uso de ferramentas digitais;	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?								
	p) Promoção da simplificação administrativa, modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos;	Estrutura otimizada para assuntos de saneamento (mesas setoriais / departamento)								
	q) Edição e revisão de atos normativos sempre que conveniente;	legislação aderente à prática								
	a) Definição de instâncias internas e suas atribuições;	Como é realizado o controle social? Por Conselho Municipal / Regional de Saneamento? Qual a forma de atuação? (Consultivo, Deliberativo, Normativo, Fiscalizador) Qual a composição do órgão de controle social?								
	b) Garantia de acesso oportuno às informações necessárias ao desempenho das funções das diversas instâncias;	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?								
	c) Estabelecimento de responsabilidades da mais alta instância de governança;	Responsabilidade do titular sobre os resultados da prestação de serviços								
	d) Identificação de partes interessadas e definição das diretrizes de comunicação, transparência e prestação de contas;	Existe Política Municipal / Regional de Saneamento? Existe Plano Municipal / Regional de Saneamento? Qual a situação da delegação do prestador de serviços? (Regular, Irregular) O contrato do Prestador de Serviço apresenta todos os itens exigidos na legislação?								
e) Estabelecimento de medidas para fortalecimento da atuação pautada em padrões de ética e integridade;	O prestador de serviços tem uma política de integridade, ESG ou equivalente?									
f) Definição de diretrizes para monitoramento e desempenho da gestão e acompanhamento de resultados;	Os dados são divulgados nos canais pertinentes?									
g) Garantia do balanceamento de poder e apropriação de funções na tomada de decisões críticas;	Qual a composição do órgão de controle social?									
Total	31	Total	12	Total	18	Total	6	Total	6	

Nota: Disponível em (Aba: Por Referencial):

https://docs.google.com/spreadsheets/d/19QXUIE6RlnehBwCoOnmhqEx8NDg-g0/edit?usp=share_link&oid=116394799537941184910&rtprof=true&sd=true

Fonte: Elaboração da autora.

APÊNDICE C - Quadro: Referenciais de governança e reflexão sobre desdobramento em saneamento – Agrupamento por categoria

Fonte: Ministério de Saneamento e Resíduos Sólidos do Brasil. Projeto de implementação, avaliação e aprimoramento de governança para melhorias em saneamento. Brasília - 2023. Documento Técnico Anexo 1

Prestação dos Serviços		Referenciais de governança e reflexão sobre desdobramento em saneamento - Por Categoria		Sistemas de Informação / Fiscalização		Regulação		Articulação		Financiamento		
		Controle Social	Integridade, transparência	Ambiente Institucional								
1	Capacidade de resposta	TCO	TCO	TCO	TCO	TCO	TCO	TCO	TCO	TCO	TCO	TCO
2	Assin e substituição de injeção	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
3	Sistema eficaz de gestão de Resíduos e Contorno Urbano	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
4	Estabelecimento de alvarás	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
5	Participação pública	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
6	Instrumentos de gestão de sistema	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
7	Estímulo à implementação de instrumentos de gestão em locais compartilhados	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
8	Serviços residenciais - melhoria o acesso a serviços de custo controlado	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
9	Serviços residenciais - estrutura existente residente a eventos climáticos extremos	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
10	Serviços residenciais - melhoria serviços em áreas em situação de conflito	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
11	Serviços residenciais - soluções baseadas na natureza	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
12	Inovação, conhecimento e aprendizado - apoiar organizações a se preparar para mudanças constantes	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
13	Inovação, conhecimento e aprendizado - novas ideias para o futuro	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
14	Operação de serviços - garantir o sistema de gerenciamento	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
15	Operação de serviços - tratar e dar suporte para o sistema das etapas de operação	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
16	Operação de serviços - garantir o desempenho da operação (tratamento, custo e medidas de regime)	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
17	Operação de serviços - monitorar níveis de contaminação e atividades com a sociedade	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
18	Operação de serviços - monitorar o consumo de reagentes, gestão de efluentes e constância de estruturas	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU
19	Operação de serviços - monitoramento operacional das estações	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU	DOU

Nota: Disponível em (Aba: Por Tipo):

https://docs.google.com/spreadsheets/d/19QXUIE6RItnehBwICoOnmhqEx8NDg-g0/edit?usp=share_link&ouid=116394799537941184910&rtpof=true&sd=true

Fonte: Elaboração da autora.

APÊNDICE D - Quadro Analítico - Proposta de Categorias, Temas e descrição de atendimento de cada nível

Categorias	Tema	Aplicável a:	0	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
Explicação do funcionamento:	Tema - subdivisões da categoria		Desconhece	Estutura definida	Estutura com funcionamento definidos	Estutura com funcionamento definidos e em funcionamento	Estutura com funcionamento definidos e em funcionamento, e implanta ações a partir das necessidades verificadas	Melhora a engrenagem
				Papéis e Responsabilidades	S Standard e guidelines	M Relatórios divulgados	C Deliberação	I mantem atualizado e em evolução - lições aprendidas, novas demandas, etc.
				Existe a diretriz, a atribuição de papéis e responsabilidades e estrutura (departamento, setor, grupo de trabalho) para tratar o tema;	O tema foi tratado, e existem mecanismos, processos ou ferramentas já desenhados;	Os mecanismos desenhados estão em funcionamento e geram relatórios de desempenho;	Os relatórios de desempenho são analisados e ações são tomadas, se necessário;	Existe mecanismos para atualização permanente, como participação em eventos para acompanhamento de tendências, cursos de atualização, benchmarking, e evolução a partir de lições aprendidas.
Categorias	Tema	Aplicável a:	0	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
Integridade e Transparência	Integridade	Titular / Titular Região / Prestador de serviço	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura (departamento, setor) para tratar de integridade pública (titular), integridade empresarial (prestador de serviços indireto), ESG, práticas anti-corrupção, anti-suborno, ou equivalente	Existe um programa para cultivar a cultura de integridade, com recursos necessários alocados	O programa está em execução, e são gerados e divulgados relatórios de resultados e acompanhamento	São realizadas avaliações sobre a eficácia de programa, e são realizados ajustes se necessário. Exemplos possíveis: avaliação de quantidade de denúncias investigada e devidamente tratadas, recorrências, etc.	O programa possui mecanismos para atualização permanente (acompanhamento de tendências, cursos de atualização, benchmarking, evolução a partir de lições aprendidas)
Integridade e Transparência	Acesso a informação	Titular / Titular Região / Prestador de serviço / Entidade reguladora	Desconhece	Existe a diretriz e atribuição de papéis e responsabilidades para dar publicidade / acesso a: Titulares: relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores Prestadores de Serviço: Serviços prestados; direitos e deveres dos usuários e possíveis penalidades, manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, e relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.	Existem estrutura, recursos e mecanismos para dar publicidade aos assuntos de saneamento, conforme apropriado	É dada publicidade aos assuntos de saneamento conforme apropriado	São realizadas avaliações sobre a eficácia dos mecanismos de publicidade (quantidade de acessos, dúvidas, etc.)	Existem mecanismos para melhoria contínua – programas de comunicação, ampliação de tecnologias, redes sociais, etc.
Categorias	Tema	Aplicável a:	0	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5

Ambiente Institucional	Política de Saneamento	Titular / Titular Região	Desconhece	Existe (ou existiu) um grupo formal para elaboração da política de saneamento básico	A política está formalizada e atende aos requisitos normativos, incluindo mecanismos de controle social	A política está formalizada, atende a todos os requisitos normativos, e está implantada.	A política está implantada, é exercida na prática, gera informações a serem analisadas	Existem mecanismos para avaliação dos resultados e eventuais propostas de melhorias
Ambiente Institucional	Planos de Saneamento	Titular / Titular Região	Desconhece	Existe (ou existiu) um grupo formal para elaboração do plano de saneamento básico	O Plano está formalizado, aprovado e atende aos requisitos normativos ²² de conteúdo, incluindo consulta e participação social	Os programas, projetos, ações, inclusive de emergência e contingência contidos no plano, estão em execução	A execução dos programas, projetos, ações, inclusive de emergência e contingência contidos no plano, são acompanhados e são gerados relatórios de desempenho.	Existe procedimento periódico de análise de relatórios e tomada de decisão para ajustes.
Ambiente Institucional	Capacitação e Apoio Técnico	Titular / Titular Região	Desconhece	Existe corpo técnico designado para assuntos de saneamento (departamento, secretaria), e, se necessário, os mecanismos de apoio técnico são conhecidos e acionados.	O corpo técnico tem papéis, responsabilidades e capacitação mínima requerida definidos. Em caso de apoio técnico externo, os requisitos são cumpridos e o apoio está em operação.	Existe avaliação sobre a adequação do corpo técnico às necessidades e complexidades do saneamento.	A partir da avaliação de adequação, programas de capacitação são desenvolvidos e acionados.	O programa possui mecanismos para atualização permanente (acompanhamento de tendências, cursos de atualização, benchmarking, evolução a partir de lições aprendidas)
Ambiente Institucional	Governança Interfederativa	Titular Região	Desconhece	Existe a diretriz, a atribuição de papéis e responsabilidades e estrutura formalizada (via mediante lei complementar estadual)	A governança interfederativa existe de fato, e exerce suas atividades	A governança interfederativa existe de fato, e exerce suas atividades com representação da sociedade civil e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas	Os relatórios de desempenho são publicizados, analisados e ações são tomadas, se necessário;	Existe processo permanente e compartilhado de planejamento e tomada de decisão, compatibilização de planos plurianuais e compensação por serviços ambientais prestados pelo município à unidade territorial urbana
Regulação	Entidade Reguladora	Entidade Reguladora	Desconhece	Existe a designação formal de uma entidade reguladora para saneamento básico.	A instituição conta com dirigentes, corpo técnico fontes de receita, e executa suas atividades.	A Agência Reguladora documenta suas atividades por meio de atas e resoluções, estudos, e os divulga conforme apropriado (em portal de transparência, sites, etc).	A entidade Reguladora realiza audiências ou consultas públicas e conta com ouvidoria	A entidade conta com mecanismos para melhoria regulatória, como agenda de revisões, acompanhamento da agenda regulatória da ANA, análise de impacto regulatório e mecanismos de capacitação de seu corpo técnico
Regulação	Normatização	Entidade Reguladora	Desconhece	Dentro da agência, existe diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para a definição de normas nas dimensões técnica, econômica e social da prestação de serviços de saneamento, e de metas progressivas quanto aos serviços prestados	A atribuição de normatização é desempenhada conforme diretrizes, inclusive seguindo as normas de referência da ANA.	O resultado das atividades são registrados e publicitados conforme apropriados (atas, resoluções, site, portal)	São realizadas análises periódicas sobre o resultado alcançado pelos normativos criados e ações tomadas se necessário	Existe uma agenda regulatória, que contempla resoluções a serem editadas e revisadas, cronograma de estudos de revisão e ações de controle social, e utilização de AIR – Análise de impacto Regulatório,
Regulação	Fiscalização	Entidade Reguladora	Desconhece	Existe procedimento com escopo e método definidos, e corpo técnico designado para avaliação dos serviços, fiscalização e aplicação de penalidades.	Procedimentos são seguidos e a avaliação, fiscalização são executadas, bem como a aplicação de penalidades (se cabível)	As avaliações, fiscalizações e aplicação de penalidades são registradas e são gerados relatórios de desempenho.	Os relatórios de desempenho são analisados periodicamente e ações são tomadas, se necessário	Existe agenda de ações para melhoria da fiscalização, tais como capacitação, adoção de novas tecnologias (remota, inteligência artificial, etc), grupos de discussão, etc.
Categorias	Tema	Aplicável a:	0	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5

Regulação	Tarifação	Entidade Reguladora	Desconhece	Existe procedimento com escopo e método definidos, e corpo técnico designado para para a definição e avaliação quanto a análise, fixação e reajuste dos valores de taxas, tarifas e preços públicos dos serviços de saneamento, inclusive mecanismos tarifários de contingência para casos de escassez ou contaminação	Procedimentos são seguidos periodicamente e são realizadas avaliações de taxas, tarifas e preços públicos	Os procedimentos são seguidos, e contam com Avaliação de impacto regulatório e controle social.	São realizadas avaliações sobre o desempenho das atividades relativas a taxas, tarifas e preços públicos e ações tomadas se necessário	Existe uma agenda de estudos e mecanismos para melhoria da regulação tarifária
Prestação dos Serviços	Situação regular do Prestador de Serviços	Titular / Titular Região	Desconhece	O titular conta com diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades e estrutura (departamento, setor, grupo de trabalho) para avaliar a situação do prestador de serviços de saneamento	Se nova concessão: - contrato atende exigências legais, inclusive repartição de riscos - houve participação popular para a definição / aprovação do modelo Se contrato de programa: Houve adequação do contrato às exigências do marco Companhia demonstrou capacidade econômico financeira	O desempenho da contratada e do cumprimento dos requisitos do contrato é avaliado periodicamente (contando com dados de ente regulador) por equipe do titular	Existem mecanismos que possam ser acionados em caso de descumprimento de cláusulas contratuais	O titular participa de eventos, debates e discussões sobre o tema
Prestação dos Serviços	Planos de investimento	Prestador	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para elaboração de Planos de Investimento compatíveis com os planos e metas de saneamento	Os Planos de Investimentos desenvolvidos e divulgados conforme apropriados	Existe acompanhamento da execução dos Planos de Investimentos desenvolvidos e são gerados relatórios, divulgados conforme apropriados	Ações são tomadas a partir dos resultados encontrados	Existe mecanismo de revisão periódica dos Planos de Investimento, com os ajustes necessários para alcance de metas
Prestação dos Serviços	Indicadores	Prestador	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para correta aferição de resultados, alcance de metas e indicadores de cobertura	Existe estrutura e funcionamentos definidos para correta aferição de resultados, alcance de metas e indicadores de cobertura	É realizada a aferição de resultados, alcance de metas e indicadores de cobertura e qualidade da água, e os dados são disponibilizados para o ente regulador	Ações são tomadas a partir dos resultados encontrados, considerando canais de comunicação com a população	Existem mecanismos para atualização permanente, considerando novas tecnologias, treinamento e capacitação
Prestação dos Serviços	Inovação tecnológica	Prestador	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para promoção de inovação tecnológica (departamento de P&D por exemplo)	Existe estrutura e funcionamento definidos para promoção da inovação tecnológica	É realizada a promoção da inovação tecnológica, e realizados monitoramento e aferição de resultados	Ações são tomadas a partir dos resultados encontrados	Existem mecanismos para atualização permanente (acompanhamento de tendências, cursos de atualização, benchmarking, evolução a partir de lições aprendidas)
Controle Social	Controle social	Titular / Titular Região	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para controle social dos serviços públicos de saneamento básico	Existe estrutura (por exemplo conselho institucionalizado) funcionamentos e mecanismos de monitoramento definidos o controle social dos serviços públicos de saneamento, seguindo as melhores práticas de equidade, balanceamento de poderes e justiça	O controle é exercido, documentados e divulgados conforme apropriado (atas, notas técnicas, participação em eventos, etc.)	O resultado do controle social é monitorado e ações são tomadas a partir dos resultados de monitoramento (relatórios, notas técnicas, etc.)	Existe uma agenda de atuação, temas, grupos de trabalho e acompanhamento periódico de assuntos relacionados ao saneamento
Categorias	Tema	Aplicável a:	0	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5

Controle Social	Gestão Orçamentária participativa	Titular Região	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para gestão orçamentária participativa e participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão.	Existe estrutura, funcionamentos e mecanismos de monitoramento definidos a gestão orçamentária participativa, seguindo as melhores práticas de equidade, balanceamento de poderes e justiça	A gestão participativa é exercida e os resultados do monitoramento são analisados	Ações são tomadas a partir dos resultados de monitoramento, bem como a devolutiva para a população	Existem mecanismos para avaliação do ciclo de gestão participativa e adoção de melhorias para o ciclo seguinte
Sistemas de Informação	Sistema de Informações	Titular / Titular Região	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para elaboração de sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico	Existe a especificação do sistema e recursos necessários alocados	O sistema está em execução, e são gerados e divulgados relatórios de resultados e acompanhamento	São realizadas avaliações sobre a eficácia do sistema, e são realizados ajustes se necessário.	A estrutura do programa possui mecanismos para atualização permanente (acompanhamento de tendências, cursos de atualização, benchmarking, evolução a partir de lições aprendidas)
Sistemas de Informação	Fornecimento de informações	Prestadores / Titular / Titular Região / Entidade Reguladora	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para fornecimento de dados e informações necessários à entidade reguladora, e a serem inseridos no SINISA	Existe estrutura e funcionamentos definidos para o fornecimento de dados e informações conforme apropriados, garantindo confiabilidade, transparência e disposição de forma oportuna	O sistema está em execução, e são gerados e divulgados relatórios de resultados e acompanhamento	São realizadas avaliações sobre a eficácia do sistema, e são realizados ajustes se necessário.	A estrutura do programa possui mecanismos para atualização permanente (acompanhamento de tendências, cursos de atualização, benchmarking, evolução a partir de lições aprendidas)
Articulação	Consolidação e compatibilização de planos correlatos	Titular / Titular Região	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para consolidação e compatibilização de planos correlatos (*se região: planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa)	A estrutura definiu mecanismos, frequência e formato para a consolidação e compatibilização de planos	A consolidação e compatibilização de planos é efetuada conforme apropriado, e constam nos respectivos relatórios de resultados	Os relatórios são analisados e são tomadas ações para ajustes se necessário nos próximos ciclos	A estrutura conta com mecanismos para diálogo permanente entre as áreas inter-relacionadas
Articulação	Articulação Institucional	Titular / Titular Região	Desconhece	Existe a diretriz, atribuição de papéis e responsabilidades, e definição de estrutura para articulação com os demais entes da federação, com a união e órgão correlatos, e constante busca por sinergia e colaboração	A estrutura definiu mecanismos, frequência e formato para a articulação com demais entes (participação de comitês, grupos de trabalho, reuniões, etc.)	A articulação é efetuada conforme apropriado, e são gerados relatórios de resultados	Os relatórios de resultados são analisados periodicamente e são tomadas ações para ajustes se necessário	A estrutura conta com mecanismos para atualização permanente (acompanhamento de tendências, cursos de atualização, benchmarking, evolução a partir de lições aprendidas)
Financiamento	Financiamento	Titular / Titular Região / Prestadores	Desconhece	Existe a diretriz, a atribuição de papéis e responsabilidades e estrutura (departamento, setor, grupo de trabalho) para tratar o tema de Fundos de financiamento voltados para saneamento	A estrutura está em funcionamento, as possibilidades de financiamentos são conhecidas, bem como os critérios para solicitação	Financiamentos estão contratados e requisitos cumpridos	Existe acompanhamento dos financiamentos, com emissão de relatório. Ações são tomadas para ajustes se necessário.	A estrutura possui mecanismos para atualização permanente (busca de novos financiamentos, acompanhamento de programas e legislações)

Nota: Disponível em (Aba: Proposta): https://docs.google.com/spreadsheets/d/19QXUIE6RltnehBwlCoOnmhqEx8NDg-g0/edit?usp=share_link&ouid=116394799537941184910&rtpof=true&sd=true

Fonte: Elaboração da autora.