



VIII – 426 – MANUAL BÁSICO DE GOVERNANÇA EM SANEAMENTO

Flavia Sartorato Pedrotti⁽¹⁾

Arquiteta pela Universidade Estadual Paulista (UNESP/Bauru). Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos Profª Água pela Universidade Estadual Paulista (UNESP/Ilha Solteira). Atuação profissional pela Vizca Engenharia e Consultoria Ltda.

Carolina Buso Dornfeld⁽²⁾

Bióloga pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Mestre e Doutora em Ciências da Engenharia Ambiental, pela Universidade de São Paulo (USP). Livre docente pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) Câmpus de Ilha Solteira. Docente do Departamento de Biologia e Zootecnia da Unesp Câmpus de Ilha Solteira.

Endereço⁽¹⁾: Rua Paes Leme, nº 215 – Cj. 2111 - Pinheiros – São Paulo - SP - CEP: 05424-150 - Brasil - Tel: (11) 3926-0969 - e-mail: flavia.pedrotti@vizca.com.br.

Endereço⁽²⁾: Avenida Brasil nº 56 - Centro - Ilha Solteira - SP - CEP 15385-007 – Brasil. Tel.: (18) 3743-1000 - e-mail: carolina.dornfeld@unesp.br

RESUMO

O saneamento básico é fundamental para o desenvolvimento sustentável, conforme demonstrado pelas metas da Agenda 2030 da ONU. A Lei nº 14026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento) buscou fomentar um ambiente mais competitivo para universalizar esses serviços e trouxe diversas mudanças. Há, contudo, desafios enfrentados pelos gestores municipais, tanto para se atualizarem às novas exigências, quanto para efetivamente promoverem os investimentos necessários para o alcance das metas. Para a estruturação do entendimento do setor, foi utilizado o conceito de “governança”, que é considerado 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). O objetivo principal deste trabalho foi elaborar um instrumento para apoiar a capacitação de gestores públicos da área de saneamento, especialmente nos serviços de água e esgoto, com recomendações de boas práticas, considerando o benefício final para a sociedade e para o meio ambiente. A pesquisa de característica qualitativa e exploratória buscou inicialmente compreender o funcionamento do setor, analisando documentos, em especial a legislação. O estudo mapeou papéis e responsabilidades, sistematizou as informações, identificando os entes envolvidos, suas atribuições legais e o tipo de conexão com o tema. O estudo também incluiu uma análise de referências internacionais e nacionais sobre Boas Práticas de Governança, que serviram para orientar a estruturação das categorias relevantes para a governança do saneamento no contexto brasileiro. Denominado “Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”, o instrumento proposto é um manual que explica o funcionamento geral do setor de saneamento do ponto de vista dos titulares dos serviços, com categorias, temas e níveis de avaliação. O instrumento visa dar suporte para a capacitação inicial, como um ponto de partida para debates municipais e estruturação de ações para a melhoria da capacidade de atendimento às demandas do saneamento.

PALAVRAS-CHAVE: Governança, saneamento básico, capacitação de gestores, marco legal do saneamento.

INTRODUÇÃO

Os serviços de saneamento básico são imprescindíveis para o desenvolvimento sustentável, como mostram algumas das metas da Agenda 2030 da ONU – Organização das Nações Unidas. Pode-se citar a relação direta com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável -ODS 6, que trata de água potável e saneamento e indiretamente com o ODS 12, sobre consumo e produção responsável, em que o manejo de resíduos sólidos se relaciona ao apoio à reciclagem, e com o ODS 13, relacionado a mudanças climáticas, em que a drenagem tem seu potencial de contribuição para a resiliência a desastres.



Em 2020, o chamado Novo Marco Legal do Saneamento – Lei nº 14026/2020 (BRASIL, 2020a), alterou diversos dispositivos de leis anteriores e buscou criar um ambiente mais competitivo para a universalização do saneamento, em especial os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os investimentos estimados para a universalização destes serviços são vultuosos – em torno de 753 bilhões (KPMG, 2020, p.22) e nem sempre são priorizados pelos gestores municipais, que são os titulares destes serviços. Por exemplo, 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.

Com as mudanças trazidas pela lei nº 14026/2020 (BRASIL, 2020a), existe tanto uma necessidade de gestores públicos se atualizarem com o novo marco legal do saneamento, quanto efetivamente promover os investimentos necessários para a universalização dos serviços. Para a estruturação do entendimento do setor, foi utilizado o conceito de “governança”, que é considerado 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).

Desta forma, 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).

OBJETIVO DO TRABALHO

O objetivo principal deste trabalho foi elaborar um instrumento para apoiar a capacitação de gestores públicos da área de saneamento, especialmente nos serviços de água e esgoto, com recomendações de Boas Práticas de Governança, considerando o benefício final para a sociedade e para o meio ambiente.

Os objetivos específicos foram: Compreender a legislação pertinente incluindo o Novo Marco Legal do Saneamento, com destaque para o mapeamento de papéis e responsabilidades; Compreender as boas práticas de governança pública, de serviços ambientais e temas correlatos, adaptando-os à realidade do saneamento e da legislação brasileira; Elaborar um instrumento com o qual gestores públicos possam ser capacitados em relação à governança do saneamento e traçar planos de ação para o aprimoramento da governança do setor em sua área de abrangência. Para tal, buscou-se a utilização de linguagem visual facilitadora, para apoio do conteúdo didático e com metodologia de fácil aplicação.

METODOLOGIA

O presente artigo é um recorte da dissertação de mestrado “Governança do saneamento básico no Brasil: proposta de instrumento para avaliação e aprimoramento da governança pelos titulares dos serviços” (PEDROTTI e DORNFELD, 2023) e se caracteriza, segundo a natureza dos dados, como qualitativa, buscando a compreensão do funcionamento do setor de saneamento básico no Brasil, com 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, buscando o esclarecimento de um contexto maior, explorado sob o ponto de vista dos titulares dos serviços de saneamento.

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). Observa-se que diversos materiais escritos são considerados documentos, incluindo leis, regulamentos, normas, cartas, revistas, artigos, jornais, entre outros (LUDKE; ANDRÉ, 2013). 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 4 etapas:

- 1) Pesquisa documental abrangente;
- 2) Sistematização das informações encontradas;
- 3) Análise das informações e adaptações para o universo do Saneamento e
- 4) Proposição de referencial de avaliação de Governança do saneamento e suas Boas Práticas.

RESULTADOS

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 analisadas, extraindo-se delas os trechos em que se evidenciava a atribuição a algum ente. Foram estabelecidos 11 entes com conexão direta ao setor de saneamento e 5 entes com conexão indireta ao tema, mas com atribuições significativas. As informações foram tabeladas, de maneira que pudessem ser agrupadas conforme sistematização de entes ou categorias. A tabela 1 apresenta os entes identificados e a classificação em relação ao tipo de conexão.

Tabela 1: Partes interessadas e tipo de conexão com serviços de saneamento (água e esgoto).

| Parte interessada | Conexão |
|---|----------|
| Titular | Direta |
| Titular-região | |
| Prestadores de Serviços Públicos de Saneamento Básico | |
| Entidade reguladora | |
| Usuários | |
| Órgão colegiados | |
| Estado | |
| Comitê Interministerial de Saneamento básico | |
| Entes da federação | |
| ANA | |
| União | |
| Órgão gestor de recursos hídricos | Indireta |
| Órgão de licenciamento ambiental | |
| Comitê de bacia hidrográfica | |
| Agência de Águas | |

Após análises, foram levantados referenciais de Boas Práticas de Governança para a identificação de critérios, indicadores e recomendações passíveis de serem adequados para a situação do saneamento básico brasileiro. Foram identificados seis materiais com potencial de alinhamento com o tema, tanto internacionais quanto nacionais, elaborados por instituições (como Tribunal de Contas da União - TCE), por organismos multilaterais (como ODCE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento) e organizações não governamentais (como ACF – Action Contre La Faim). A seguir, estão listados os referenciais consultados, junto a uma breve descrição.

1. Referencial Básico de Governança – TCU (BRASIL, 2020b), baseado na literatura internacional e em organismos multilaterais. É estruturado em princípios e diretrizes para uma boa governança.
2. Princípios da OCDE para a Governança das Águas (OCDE, 2015), que apresenta 12 princípios e é orientada a resultados.



3. *ACF International - Governance of Water and Sanitation Manual* – Manual de Governança da Água e Saneamento da Ação Contra Fome Internacional (ACF, 2016). Tem foco em aplicação a projetos humanitários e de desenvolvimento, e também utiliza o conceito de Sistema de governança envolvendo o Sistema político, institucional, regras práticas e processos administrativos.
4. *SIWI Water Governance Facility WGF* (UNDP, 2023) é fruto de uma parceria entre o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (*United Nations Development Programme – UNDP*), e o *Stockholm International Water Institute*, é um programa de governança da água dedicado a desenvolver conhecimento de governança das águas e apoiar a capacidade institucional de países em desenvolvimento. Foram utilizadas informações disponíveis no site (SIWI, 2023) e na publicação *User's Guide on Assessing Water Governance* (UNDP, 2013). Dedicado a apoiar a capacidade institucional de países em desenvolvimento. Os três componentes da avaliação de governança por este referencial são: (i) atores e instituições, (ii) princípios de governança e (iii) performance.
5. Indicadores de governança ambiental (IGA) para a América Latina e Caribe, do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2020). Foi desenvolvido a partir da aplicação do Questionário para Especialistas em Questões Ambientais (EQRQ), contando com a participação de mais de 500 profissionais selecionados em diversos países. Os resultados foram desdobrados em indicadores primários do IGA e subindicadores, foram codificados, analisados e validados qualitativamente até chegarem ao resultado final, disseminado entre os envolvidos. É abrangente, estruturado em partes e em 3 pilares: Estado de Direito Ambiental, Práticas por tema ambiental e Práticas por setor.
6. Protocolo de monitoramento da governança das águas (OGA, 2019), do Observatório das Águas. Foi criado a partir de estudos e oficinas guiados pelo WWF (a sigla *World Wide Fund for Nature*, traduzido como Fundo Mundial da Natureza, é uma organização não governamental de abrangência mundial) e Fundação Getúlio Vargas. 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.

A partir da análise da estrutura dos referenciais, foi feita uma correlação com as categorias levantadas anteriormente no estudo de partes interessadas e o desdobramento em boas práticas para o setor, obtendo-se 8 categorias a saber: Ambiente Institucional, Regulação, Prestação de Serviços, Financiamento, Sistemas de Informação, Controle Social, Integridade e Transparência e Articulação, cada uma com suas especificidades para o entendimento de uma boa governança no saneamento. A Figura 1 apresenta as categorias selecionadas.



Figura 1: Categorias de Avaliação da Governança em Saneamento. Fonte: Autoras.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com base na análise da legislação, no levantamento das partes interessadas e suas atribuições e nos temas de Boas Práticas de Governança, foi possível desenvolver um manual que explicasse o funcionamento geral do setor de saneamento a partir do olhar dos titulares.

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. A figura 2 a seguir apresenta as categorias e os respectivos temas em cada uma delas.

| | |
|--|---|
| <p> 1. Ambiente Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política de Saneamento • Plano de Saneamento • Capacitação e Apoio Técnico • Governança Interfederativa | <p> 2. Regulação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidade reguladora definida • Normatização • Fiscalização • Tarifação |
| <p> 3. Prestação de Serviços</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situação Regular do Prestador de Serviços • Planos de Investimento • Indicadores • Inovação tecnológica | <p> 4. Financiamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiamentos |
| <p> 5. Sistema de Informação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de informação propriamente dito • Fornecimento de dados informações para o SINISA | <p> 6. Controle Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controle social dos serviços de saneamento básico • Gestão orçamentária participativa |
| <p> 7. Integridade e Transparência</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integridade • Acesso a informação | <p> 8. Articulação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidação e compatibilização de planos correlatos • Articulação Institucional |

Figura 2: Categorias e Temas para Governança em Saneamento. Fonte: Autoras.

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.

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 na figura 3 a seguir:



Figura 3: Níveis de avaliação de governança e sua descrição. Fonte: Autoras.

| NÍVEIS | |
|--------|---|
| 0 | Desconhece o assunto ou não há ações sobre o tema |
| 1 | Existe a diretriz, a atribuição de papéis e responsabilidades e estrutura (departamento, setor, grupo de trabalho) para tratar o tema; |
| 2 | O tema foi tratado, e existem mecanismos, processos ou ferramentas já desenhados; |
| 3 | Os mecanismos desenhados estão em funcionamento e geram relatórios de desempenho; |
| 4 | Os relatórios de desempenho são analisados e ações são tomadas, se necessário; |
| 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 os gestores públicos, em especial relacionados ao Titular dos Serviços, ou seja, secretários e membros de equipe do município, poderão ser capacitados para analisar a maturidade da governança dos serviços de saneamento básico em seu município e avaliar sua situação em relação à Governança do Saneamento, com vistas a planejar ações para aumentar sua qualificação e maturidade no tema. O instrumento foi denominado “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, passando então para a explicação de cada item. A seguir, imagens de páginas do manual.

Figura 4: Manual Básico de Governança em Saneamento Básico no Brasil - Capa

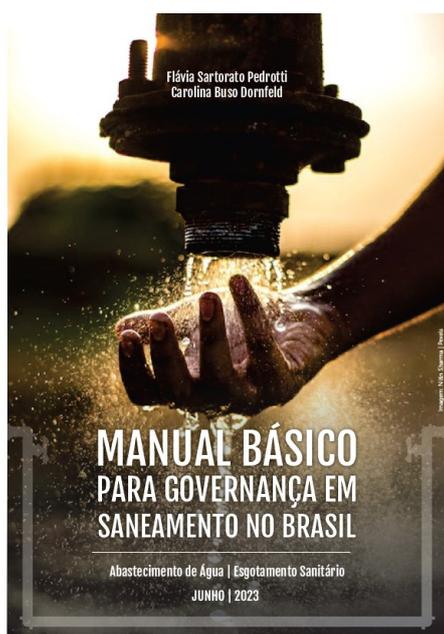


Figura 5: Manual Básico de Governança em Saneamento Básico no Brasil – Parte da seção “Por que governança em saneamento”, pág. 10 (a quem se destina este manual)

A quem se destina esse Manual?

Tendo em vista que o município é, via de regra, o titular dos serviços, é dele o ponto de vista adotado neste Manual. Apesar de algumas atribuições recaírem sobre outros entes, é essencial que o município tenha conhecimentos para organização e estruturação do ambiente institucional que permita o nível de controle adequado e cobrança sobre os resultados esperados, inclusive daqueles que envolvem outros entes.

Preende-se que este Manual possa ser usado por todos os entes envolvidos, ou seja, prefeituras, secretarias, prestadores de serviço, agências reguladoras e sociedade civil, como base para discussões e melhoria do sistema de governança adotado.

Foram elencadas categorias e temas de análise para aperfeiçoamento da Governança do Saneamento Básico e, reconhecendo a complexidade do assunto, este Manual não tem a pretensão de esgotá-lo, mas sim de organizar as principais diretrizes e boas práticas baseadas em referenciais nacionais e internacionais de governança, adaptados para a realidade brasileira, de forma prática, para que contribuam com um melhor entendimento do setor, e com isso, possa apoiar a **viabilização de condições melhores de saneamento para a população.**



Figura 6: Manual Básico de Governança em Saneamento Básico no Brasil – Apresentação da categoria “Regulação”, com explicação inicial. Pág. 24.

2. REGULAÇÃO

A regulação exerce a moderação entre os interesses do contratante, dos usuários e do prestador de serviços. 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 relativos à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados, para expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários.

Também institui regras para empreendedores imobiliários, limites máximos para perdas na distribuição de água tratada e metas progressivas para a substituição do sistema unitário para separador absoluto. Além disso, devem fornecer informações ao SINISA³⁰.

RELAÇÕES DE EQUILÍBRIO DA REGULAÇÃO

Pontos de Atenção:

Apenas **65%** dos municípios brasileiros estão vinculados a agências reguladoras infranacionais.³¹

A regulação, ao detalhar requisitos e acompanhar seu atendimento tem um importante papel em corrigir falhas de mercado, prevenindo o abuso econômico, principalmente monopólios, e garantir o interesse público³².

A atribuição da responsabilidade de elaboração de normas de referência pela ANA por meio do Marco Legal do Saneamento buscou a uniformização regulatória, visando dar mais estabilidade e confiança no setor. Para regiões, a entidade regulatória deve ser a mesma.

Três características são particularmente³³:

- Autonomia e estabilidade dos dirigentes;
- Independência financeira, funcional e gerencial e
- Transparência.

Tais características são relevantes para prevenir a “captura” da entidade para finalidades outras que não o interesse comum.

29: Lei 14.026/2020 - Art. 18.A, An. 43, Art. 45.
30: ANA. **Plano Nacional de Saneamento no Brasil**. Acesso em abril/2023.
31: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MONTEIRO, Mario Augusto Parente. **Análise de contratos de concessão para a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil 2006**. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*, 2006.
32: WIDBERGER, Roberto; GELÁ, José; SPINOLA, Nivaldo Duarte. **Análise da autonomia da agência estadual de regulação de serviços públicos de energia, transporte e comunicação da Bahia – AGERISA e Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA**, 2020.

Figura 7: Manual Básico de Governança em Saneamento Básico no Brasil – Explicação do tema “tarifação”, parte da regulação e da descrição de cada nível. Pág. 27.

2.23

Tarifação:

A estrutura tarifária tem características técnicas específicas. 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.

Deve estar embasada em estudos que considerem a complexidade da realidade, tais como 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)³⁴.

As boas práticas são regidas por alguns princípios, tais como: de Responsabilidade pelos Custos, da Não Discriminação, Estabilidade, Universalização e Competitividade (ARSESP, 2021)³⁵, e utilização de mecanismos para avaliação de impacto regulatório e controle social.

| Tarifação | | | | | |
|------------|--|--|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Desconhece | Existe procedimento com escopo e método definidos, e corpo técnico designado para a definição e avaliação quanto a análise, fixação e reajuste dos valores de taxas, tarifas e preços públicos dos serviços de saneamento, incluindo 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. |

34: Lei 11.445/2007, Art. 21º
35: ARSESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. Nota Técnica: Revisão da estrutura tarifária da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Abril/2021

Por fim, é apresentada uma tabela consolidada para cálculo da pontuação geral do município / região, que serve para identificar a situação atual e traçar planos para aprimoramento.

CONCLUSÕES

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 Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - 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.



A compreensão das atribuições das partes interessadas se mostrou um passo necessário para a estruturação de um instrumento de capacitação em governança. No modelo proposto, o estabelecimento claro de papéis e responsabilidades é a principal característica do primeiro estágio de maturidade. 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 pontos de vista e ser aderente às realidades a que se busca avaliar. As normas de referência da ANA estão sendo produzidas, e podem gerar mais detalhes para a caracterização de cada nível. Dessa forma, sugere-se que o instrumento proposto possa ser útil para capacitação inicial e como um ponto de partida para futuros debates.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho é um produto de dissertação do Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – ProfÁgua (Projeto CAPES/ANA AUXPE Nº 2717/2015). Foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. 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.
2. 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.
3. 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, 2016. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2016/ANALegis/LEGISResolucao1190-2016.pdf?164439>. Acesso em: 30 set. 2022.
4. 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, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 13 fev. 2024.
5. 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: 13 fev. 2024.
6. 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 juridicionados ao TCU**. Brasília: TCU, 2020b.
7. 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.
8. 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/content/dam/kpmg/br/pdf/2020/07/kpmg-quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2024.



SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO
DE ENGENHARIA SANITÁRIA
E AMBIENTAL



9. LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.
10. OBSERVATÓRIO DE GOVERNANÇA DAS ÁGUAS - OGA. **Protocolo de monitoramento da governança das águas**. São Paulo: [s. n.], 2019.
11. 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.
12. PEDROTTI, Flavia Sartorato; DORNFELD, Carolina Buso. **Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil** – Abastecimento de água e Esgotamento Sanitário. Ilha Solteira. [s.n.], 2023.
13. PPM EXPRESS. **PPM Maturity Model OPM3 Overview and Guidelines**. [S. 1.]: PPM, 2022. Disponível em: <https://ppm.express/blog/ppm-maturity-model-opm3-overview-and-guidelines/>. 2022. Acesso em: 18 set. 2022.
14. STOCKHOLM INTERNATIONAL WATER INSTITUTE - SIWI. **UNDP SIWI: what we do: improving water governance**. [S. 1.]: SIWI, 2023b. Disponível em: <https://siwi.org/what-we-do/improving-water-governance/>. Acesso em 22 jan. 2023.
15. UNITED NATIONS DEVELOPMENT - UNDP. *User's Guide on Assessing Water Governance* [S. 1.: s. n.], 2013.