

209 - GOVERNANÇA REGULATÓRIA E OS NOVOS ATORES DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO CISB SOB A PERSPECTIVA DO IAD *FRAMEWORK*

Natália Resende Andrade Ávila⁽¹⁾

Procuradora Federal, atualmente é Secretária de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo. Doutoranda no PTARH/UnB, com foco em Regulação de Infraestruturas de Rede, possui Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos (UnB), Pós Graduação em Direito Constitucional (UGF) e em Direito Tributário (Estácio), Graduação em Direito (UniCEUB), Engenharia Civil (UnB) e Ciências Contábeis (FIPECAFI).

Oscar de Moraes Cordeiro Netto⁽²⁾

Professor do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da UnB. Ex-Diretor da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Possui Graduação em Engenharia Civil (UnB), Mestrado/DEA em Técnicas e Gestão do Meio Ambiente (École Nationale des Ponts et Chaussées da França) e Doutorado em Ciências e Técnicas Ambientais (École Nationale des Ponts et Chaussées).

Endereço⁽¹⁾: Av. Prof. Frederico Hermann Júnior, 345 - Alto de Pinheiros - São Paulo - SP - CEP: 05459-010 - Brasil - Tel: (11) 3133-3000 - e-mail: nataliaresende@sp.gov.br.

RESUMO

O setor de saneamento básico no Brasil possui diversos desafios que vão desde a premência por investimento até a necessidade de se adotarem boas práticas de governança regulatória, que possui uma relação direta com a adequada prestação dos serviços. Nesse contexto, o presente trabalho tem por escopo compreender o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, sua composição, competências, linhas de atuação, resultados esperados, e, com base no IAD *Framework*, um modelo de caráter multidimensional, que intenta agregar níveis de macro e micros situação, analisar alguns de seus desafios. Um deles é, apesar de ter uma atuação mais focada no nível federal, entender das demandas como um todo, dada a necessidade de se ter um olhar macro no complexo sistema que é o setor de saneamento básico. Destaca-se, assim, a importância de se observarem os interesses locais e comuns das demandas quando das análises a serem perpetradas pelo Comitê, o que envolve fatores exógenos, como as regras em uso, já elaboradas e em elaboração. Para além de suas relevantes atribuições, o estudo sobre o Comitê incita reflexões sobre os desafios relacionados à governança no âmbito do setor, a fim de se atingir o que de fato aspira a sociedade, a saber, a universalização do acesso e a efetiva prestação dos serviços. Observou-se que o IAD *Framework* pode auxiliar na identificação das situações de ação, atores, interação entre eles, fatores que influenciam suas atuações, como as regras, condições físicas, biológicas e culturais, além dos resultados pretendidos e como avaliá-los. É, portanto, um modelo que propicia análises de interesse para o setor, especialmente na esfera da governança regulatória, contribuindo para a literatura sobre o tema e, também, quanto às aplicações práticas que se fizerem necessárias.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento básico, Cisb, Governança, Governança regulatória, IAD *Framework*.

INTRODUÇÃO

A evolução da política pública perpassa pelo estudo das instituições e tangencia os níveis de estruturas sociais amplas – refletindo normas e costumes –, das organizações formais, como agências reguladoras, bem como de sistemas de apoio, a exemplo do serviço público (Berg, 2013). Ainda, qualquer reforma setorial abrangente precisa abordar aspectos de governança, sendo esta, juntamente com o financiamento sustentável e a coerência entre as políticas setoriais, ao menos no tocante às políticas relacionadas à gestão de recursos hídricos e à prestação de serviços de saneamento básico, os alicerces para tal (OCDE, 2012).

O setor de saneamento básico no Brasil é composto por diversos atores, de esferas e naturezas jurídicas distintas, sendo, ainda, regido por normas variadas, a depender do prestador e do regulador dos serviços. Os desafios neste setor, compreendido como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, são muitos e vão além da premência por

investimento, abarcando a necessidade de se adotarem boas práticas de governança regulatória, que possui uma relação direta com a adequada prestação dos serviços.

Como expõem Marques e Narzetti (2021), as políticas públicas e instituições relacionadas com o setor de saneamento básico devem ser coordenadas para alcançar os objetivos de acesso universal e melhorar a qualidade do serviço prestado, assegurando a sua sustentabilidade sob a perspectiva econômica, social e ambiental. Consoante Dutra, Moreira e Loureiro (2021), “[o] setor de saneamento é peculiar em termos de governança e de distribuição de competências entre diferentes atores, temas que são importantíssimos e prévios a qualquer análise substancial ou de conteúdo”.

Ainda, de acordo com Cunha (2011), é necessário produzir conhecimento sobre planejamento em saneamento básico. Mostra-se, assim, de extrema relevância o desenvolvimento de estudos sobre modelos de desenho institucional, já em funcionamento e, também, os previstos, haja vista, ainda, experiências resultantes da operação pelo poder público local, da desverticalização da operação, do consorciamento em saneamento básico, da concessão a operadores privados e da contratação de empresas privadas para a prestação de serviços específicos ao operador público. Em todos esses casos, segundo o autor supracitado, observa-se uma carência de informações que prejudica substancialmente a elaboração de projeções das consequências e de cenários prospectivos.

O novo marco legal do saneamento básico, Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, trouxe em seu texto pontos há muito discutidos, com o objetivo de endereçar celeumas históricos do setor. Os avanços são muitos, assim como os desafios, que, quiçá, encontram-se em um patamar ainda superior. Conforme destacam Cohen *et al.* (2020), vários avanços foram observados, seja no clareamento de alguns conceitos, seja na inovação em outros, e muitos outros ainda se esperam, no âmbito de posteriores regulamentações infralegais e, também, no tocante aos temas que perpassam a governança regulatória e a gestão associada da prestação dos serviços.

Nesse contexto, no intuito de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico, foi criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), colegiado também regulamentado por meio do Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020, e da Resolução nº 1, de 4 de setembro de 2020, do então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Haja vista as relevantes atribuições conferidas ao aludido comitê na configuração do setor, pretende-se, no presente estudo, considerando os avanços observados, bem como os desafios existentes, abordar as características principais do colegiado, suas competências e aspectos mais importantes, sob a ótica, ainda, do *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD *Framework*), um mapa conceitual multidimensional, desenvolvido por Elinor Ostrom, à época, com foco em bens comuns ambientais (Ostrom, 2011).

Dessa forma, este trabalho delineará, após esta breve introdução: (i) os objetivos do presente estudo; (ii) a metodologia utilizada; (iii) o arcabouço teórico em análise, dividido no estudo dos elementos principais do IAD *Framework* e na avaliação das características mais relevantes do Cisb, sua composição, atribuições, linhas de atuação e condicionantes; (iv) análise e discussão do comitê sob a ótica do IAD *Framework*; (v) conclusões e recomendações; e (vi) referências bibliográficas.

OBJETIVOS DO ESTUDO

O presente trabalho tem por escopo compreender o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, sua composição, atribuições, linhas de atuação, resultados esperados, e, com base no IAD *Framework*, um modelo de caráter multidimensional, que intenta agregar níveis de macro e microssituação, analisar alguns de seus desafios.

Foram elencados dois pilares principais de competência do comitê, que se relacionam entre si: um primeiro relacionado ao Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e um segundo concernente aos recursos federais a serem aplicados no setor.

Um dos desafios do comitê é, apesar de ter uma atuação mais focada no nível federal, compreender das demandas como um todo, dada a necessidade de se ter um olhar macro no complexo sistema que é o setor de

saneamento básico. Intenta-se, nessa esteira, destacar a importância de se observarem os interesses locais e comuns das demandas quando das análises a serem perpetradas pelo comitê, o que envolve fatores exógenos, como as regras em uso, já elaboradas e em elaboração.

Pretende-se, assim, explicitar as relevantes atribuições trazidas ao Cisb pelo novo marco, além de ressaltar a importância do estudo acerca de modelos de governança regulatória no âmbito do setor.

ABORDAGEM METODOLÓGICA ADOTADA

O estudo que fundamenta este artigo se desenvolveu de forma descritiva, baseando-se, em um primeiro momento, em vasta pesquisa bibliográfica, sobretudo, no tocante ao tema que concerne ao IAD *Framework*, seu conceito, elementos principais e aplicações. Nesse contexto, buscou-se compreender o IAD *Framework* a partir de três blocos conceituais:

Tabela 1: Três blocos conceituais do IAD *Framework* (com base em Araújo *et al.*, 2017).

Blocos	Pontos centrais	Conceitos
1	Situação de ação e seus elementos internos	Situação de ação é o <i>locus</i> onde dois ou mais indivíduos, em conjunto, são confrontados com ações que possuem potencial para produzir algum tipo de resultado. Os componentes internos da situação de ação são: 1.1. definição dos atores; 1.2. posições de cada ator; 1.3. conjunto de ações permitidas e a função que mapeia as ações responsáveis por cada resultado; 1.4. resultados potenciais; 1.5. controle que o ator possui em relação às ações e aos resultados que elas geram; 1.6. informações disponíveis aos atores em relação às ações e aos correlatos resultados; e 1.7. custos e os benefícios atribuídos às ações e aos resultados.
2	Fatores exógenos	Os fatores exógenos que influenciam diretamente uma situação de ação são: 2.1. regras em uso; 2.2. condições biofísicas; e 2.3. atributos da comunidade.
3	Elementos adicionais	Os elementos adicionais são: 3.1. interações: compreendidas como relações entre atores, nas quais a ação de um ator provoca reações em um ou mais atores concernentes àquela situação de ação. Os padrões de interação são materializados nos denominados resultados; 3.2. resultados: é o produto final da tomada de decisão dos atores que se encontram em interação dentro da situação de ação; 3.3. retroalimentação: entendida como <i>feedback</i> , esse processo relaciona-se com a capacidade dos atores de observar e processar as informações presentes nos resultados, com o objetivo de gerar aprendizagem e se buscarem saídas colaborativas para a superação dos dilemas coletivos; 3.4. critérios de avaliação: critérios como eficiência econômica; equidade por meio da equivalência; <i>accountability</i> ; conformidade com os valores locais; sustentabilidade.

Posteriormente, o Cisb foi analisado em seus aspectos principais e competências, com foco nos seguintes pilares: (i) um primeiro relacionado ao Plano Nacional de Saneamento Básico; e (ii) um segundo concernente aos recursos federais a serem aplicados no setor.

Por fim, com base nos elementos desenvolvidos nas etapas anteriores, buscou-se analisar a atuação do Cisb sob a ótica do IAD *Framework*.

A abordagem metodológica do estudo descrito neste artigo pode ser assim representada:

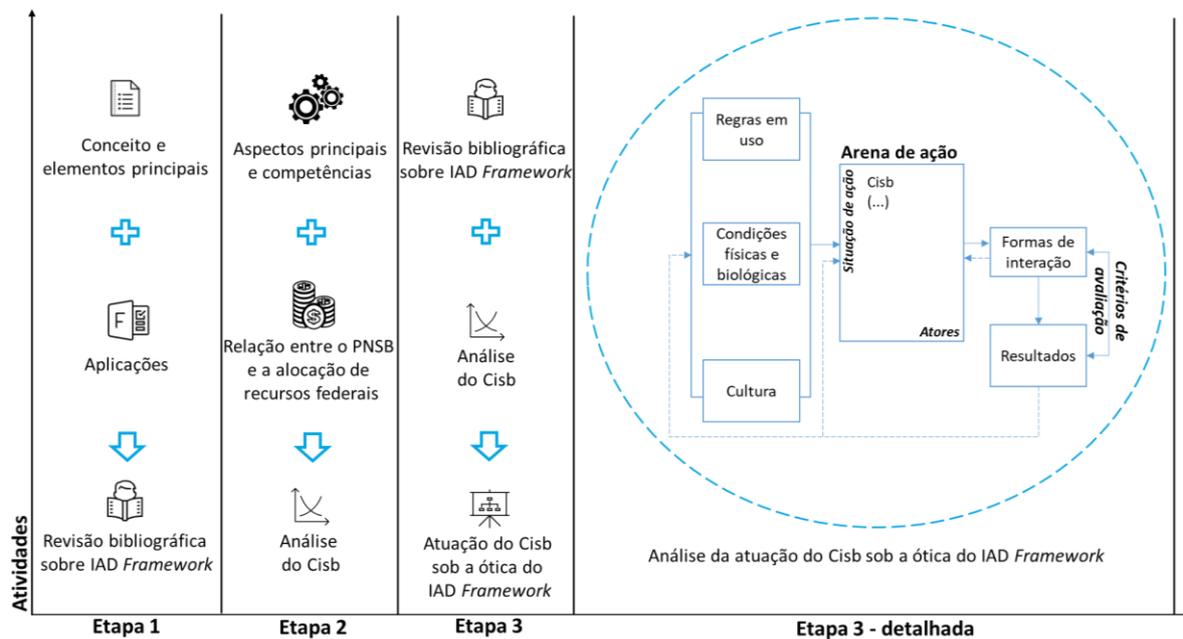


Figura 1: Abordagem metodológica representativa do estudo.

ARCABOUÇO TEÓRICO EM ANÁLISE

IAD FRAMEWORK

No âmbito da avaliação de políticas públicas, sobretudo sob a perspectiva do *public policy analysis*, pode-se observar, consoante explanam Araújo *et al.* (2017), “quatro principais modelos que ajudam a compreender e analisar conjunturas e processos políticos: múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado/pontilhado, coalizações de advocacia e, por fim, e mais recente, o *Institutional Analysis and Development Framework*, também denominado IAD Framework”, cujos principais expoentes são o casal Vincent e Elinor Ostrom.

Para se compreender o IAD Framework, é importante observar dois eixos que fundamentaram as discussões desse modelo, quais sejam, a “governança” e os “recursos de propriedade comum”.

No tocante ao primeiro eixo, “governança”, de acordo com McGinnis e Ostrom (2011), os pontos principais orbitam a capacidade que grupos comunitários, por meio de contornos institucionais, possuem de se organizar a fim de gerir os correlatos recursos, de forma a torná-los mais eficientes, efetivos e estáveis. Objetiva-se, dessa forma, que tais recursos não entrem em colapso.

Nos estudos do IAD Framework, portanto, a governança é entendida sob uma perspectiva local ou focada na comunidade, contudo, como ressaltam McGinnis e Ostrom (2011), o papel de atores em outros níveis de atuação também é considerado, sobretudo, quando de uma proposta de governança em múltiplos níveis.

De acordo com Ostrom (2011), são várias as razões que fazem com que as autoridades locais tenham de se articular com outros centros tomadores de decisão, a saber, eventual sombreamento de funções e legislações, os conflitos de interesse, os custos envolvidos, especialmente quando não há coincidência entre onde se toma a decisão e onde se encontram os problemas. Isso se faz necessário para assegurar políticas coordenadas, e, por conseguinte, mais eficientes e eficazes.

Ainda, como explanam Araújo *et al.* (2017), “existe uma relação estreita entre o policentrismo e o conceito de governança pregado no âmbito do IAD Framework”, sendo que o primeiro, de acordo com Ostrom *et al.* (1961), trata da interação entre as autoridades e em quais condições elas e os respectivos cidadãos subordinados poderão agir ou serão impedidos de desempenhar suas atividades.

A ideia de policentrismo, para Ostrom *et al.* (1961), abarca um “modelo de mercado”, em que se torna necessário observar fatores concernentes a custo e benefício, eficiência da política e maximização dos

recursos, para além da participação de parceiros independentes colaborando com a produção de serviços e políticas públicas.

Consoante Araújo *et al.* (2017), “a presença de agências regionais, organizações comunitárias, cooperativas locais, indústrias e empresas formam um conjunto policêntrico, essencial para que resultados positivos na produção e coordenação das políticas hídricas (e outras políticas públicas) sejam alcançados”. Ademais, segundo os referidos autores, “os sistemas policêntricos não são eficientes por natureza e precisam equacionar as condições operacionais às condições previamente especificadas”, devendo, dessa forma, haver uma articulação que se consubstancia, por exemplo, em “correspondência entre diversas escalas de governos; desenvolvimento de acordos de cooperação entre unidades de governo e a sociedade; resolução de conflitos advindos da competição entre diversos atores e entes federativos; e promoção da cooperação entre esses mesmos atores”.

Seguindo para o segundo eixo, “recursos de propriedade comum”, para Ostrom (2011), são aqueles em que a exclusão é complexa e o uso conjunto envolve altas taxas de subtração, tendo como exemplos clássicos, de acordo com Araújo *et al.* (2017), “recursos hídricos, campo de pastagem, floresta agroextrativista, cardumes de peixes, sistemas de irrigação, assim como materiais genéticos, conhecimento e bens culturais”.

Como bem explanam Araújo *et al.* (2017), as propriedades dos recursos de propriedade comum estão relacionadas a duas características, quais sejam, (i) exclusão ou controle de acesso e (ii) subtração. No caso da primeira, de acordo com os citados autores, trata-se de “quão fácil ou custoso é excluir ou controlar o acesso de usuários ao recurso, sobretudo, devido à natureza e aos atributos físicos do recurso”; a subtração, por sua vez, “reverencia o quanto a utilização do recurso por um novo indivíduo gera modificações na quantidade disponível de recurso para outros indivíduos que já se utilizavam dele”.

Dessa forma, em observância aos dois eixos brevemente abordados acima, pode-se dizer que, como ressaltam Ostrom e Ostrom (1977), o estudo da governança está orientado por uma classe específica de propriedade dos recursos denominada de recursos de propriedade comum. Nessa esteira, dependendo da propriedade dos recursos e de suas combinações, o resultado final positivo para a governança de tais recursos pode ser alcançado mediante diferentes formatos institucionais.

De acordo com Araújo *et al.* (2017), “a intenção de Ostrom foi, a partir da centralidade em governança de recursos comuns, construir um *Framework* institucional que pudesse ser aplicado em diversos casos na perspectiva de compilar variáveis que tornassem os recursos comuns mais próximos da cooperação e, assim, superassem os dilemas coletivos”.

A primeira etapa, quando da análise de um problema, seria identificar a situação de ação. Após, de acordo com Ostrom (2011), o esforço se encontra na tentativa de previsão do comportamento dos indivíduos na esfera da estrutura motivacional e cognitiva dos atores envolvidos.

Ato contínuo, a próxima etapa seria entender a influência dos fatores exógenos na forma com que os atores se organizam em suas relações. Dada à importância de tais fatores, destacam-se, na figura adiante, com base em Araújo *et al.* (2017), os principais conceitos que envolvem as regras em uso, as condições biofísicas e os atributos da comunidade:

	Elementos fundamentais que embasam as análises institucionais, haja vista colaborarem para a compreensão das ações e dos resultados dentro de uma situação de ação.
Regras em uso	As regulamentações e as instituições podem ser entendidas como regras em uso. Em relação às últimas, representam importante instrumento orientador das interações repetitivas e estruturadas entre os atores e sua análise em ambiente de ação coletiva é de grande relevância para compreender as regras em vigor e como são utilizadas pelos atores para justificar suas ações.
Condições biofísicas	As condições biofísicas do ecossistema influenciam de forma positiva ou negativa a cooperação em grupo, podendo-se citar como exemplos: a quantidade e distribuição de chuvas, qualidade e declividade do solo. Nesse sentido, Vincent Ostrom realizou interessante estudo sobre como as características físicas e naturais dos recursos hídricos no oeste dos Estados Unidos impactavam na organização e gestão de instituições locais e regionais.
Atributos da comunidade	Os atributos da comunidade tratam dos aspectos relevantes observados em determinada situação de ação quanto ao contexto social e cultural, tais como: confiança, reciprocidade, reputação, heterogeneidade, capital social, repertório cultural, valores de comportamento aceitos na comunidade. Compreender as características da comunidade auxilia na análise acerca da existência de proximidade cultural e de valores entre os atores, o que pode aumentar a probabilidade de acerto na elaboração de normas, na gestão, no monitoramento e no sancionamento, produzindo resultados mais eficientes.

Figura 2: Principais conceitos sobre as regras em uso, condições biofísicas e atributos da comunidade. (adaptado de Araújo *et al.*, 2017)

Observa-se que o IAD *Framework* vem sendo utilizado, com alguma frequência, no âmbito da gestão ambiental. Abreu *et al.* (2009), a partir do IAD *Framework*, procederam à análise da gestão ambiental da Região Metropolitana de Porto Alegre, ressaltando, ao fim, que o método em questão ajuda na compreensão do avanço e de barreiras da qualidade ambiental dos recursos hídricos da referida região.

Hinkel *et al.* (2014) estudaram propostas do *Framework* de Ostrom para o sistema social-ecológico. Delgado-Serrano *et al.* (2017), por seu turno, utilizaram os princípios estruturantes do *Framework* de Ostrom para analisar como as políticas públicas de recursos hídricos desafiam a governança nesse âmbito em uma comunidade na Colômbia.

Baggio *et al.* (2016) destacam, após a análise de 69 casos de irrigação, pesca e silvicultura, com fulcro no IAD *Framework*, a importância de uma abordagem sistêmica para distinguir diferentes tipologias de recursos comuns e possíveis sinais que levam ao sucesso ou não de tais sistemas sob uma perspectiva social (ou seja, equidade, legitimidade, conflito, etc.) e ecológica (evitando deterioração de recursos).

Ainda, Rowland (2005), também baseado no IAD *Framework*, descreveu uma metodologia para solucionar disputas de água transfronteiriças que surgem quando pessoas/estados/nações discordam sobre o compartilhamento do recurso que atravessa jurisdições legais/políticas.

A crise hídrica, como destacam Bicudo *et al.* (2014), além de sofrer influência de eventos climáticos, é uma crise de governança. Para Araújo *et al.* (2017), no caso brasileiro, a legislação referente aos recursos hídricos, na qual se definiu uma gestão descentralizada, maior participação conjunta do Poder Público, usuários e comunidades, e a bacia hidrográfica como a unidade básica da Política Nacional, ainda não é aplicada suficientemente, respondendo por muitas das dificuldades encontradas.

É possível encontrar no Brasil, como constata Araújo *et al.* (2017), “trabalhos que buscam a lente de análise do IAD *Framework* como base para observações de casos em políticas públicas (Costa, 2005; Oviedo, 2006; Catellano, 2007; Nascimento, 2012; Sabbagh, 2012; Caldenhof, 2013; Pereira, 2013; Pinto, 2014)”. De acordo

com os referidos autores, observa-se a aplicação de tal *Framework* cada vez com mais frequência, sobretudo, no âmbito das políticas públicas ambientais, contudo, “ele também possui grande potencial para ser utilizado em análises de diversas políticas públicas que não exclusivamente as ambientais, o que o torna atraente para pesquisadores de distintas áreas, além de mostrar seu caráter interdisciplinar”.

O modelo do IAD *Framework*, assim, de acordo com Araújo *et al.* (2017), “torna-se essencial para colaborar com as pesquisas em políticas públicas ao exibir formas dinâmicas de analisar os dilemas e as mudanças que estão na agenda do dia, mesmo que tais situações permaneçam longe de qualquer vínculo com a área ambiental”.

O COMITÊ INTERMINISTERIAL DE SANEAMENTO BÁSICO

O novo marco legal cria o Cisb, no âmbito da Lei nº 11.445, de 2007, a fim de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico.

De acordo com o inserido na referida Lei, ao Cisb compete (i) coordenar, integrar, articular e avaliar a gestão, em âmbito federal, do Plano Nacional de Saneamento Básico; (ii) acompanhar o processo de articulação e as medidas que visem à destinação dos 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; e (v) avaliar e aprovar orientações para a aplicação dos recursos federais em saneamento básico.

A composição do Cisb, nos termos da Lei, foi deixada a cargo de ato do Poder Executivo federal. Nessa esteira, o Decreto nº 10.430, publicado em 21 de julho de 2020, trouxe disposições acerca do Comitê, bem como definiu sua composição: Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, que o presidirá; Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado da Economia; Ministro de Estado do Meio Ambiente; e Ministro de Estado do Turismo. Na mesma linha, caminhou a Resolução nº 1, de 2020, que aprova o regimento interno do Cisb.

Ademais, o Cisb poderá (i) solicitar dos órgãos e das entidades da administração pública federal informações necessárias à implementação, ao monitoramento, à avaliação e à revisão da política federal de saneamento básico, que deverão ser prestadas no prazo máximo de trinta dias; e (ii) instituir grupos de estudos técnicos com o objetivo de auxiliá-lo no desempenho de suas funções e de subsidiá-lo em suas decisões, cujos trabalhos serão desempenhados na forma prevista no regimento interno do Comitê.

Para além de sua composição, o Decreto nº 10.430, de 2020, destacou linhas de atuação do Comitê, que seguem os dois pilares comentados anteriormente (um primeiro relacionado ao Plano Nacional de Saneamento Básico e um segundo concernente aos recursos federais a serem aplicados no setor).

Conforme ressalta o parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 10.430, de 2020, o Cisb, em sua atuação, deverá observar o disposto no art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, inclusive promovendo a observância às normas de referência editadas pela ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico), nos termos do disposto no art. 4º-A da Lei nº 9.984, de 2000.

O citado art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, traz condicionantes à alocação de recursos públicos federais e aos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 3: Condicionantes à alocação de recursos públicos federais.

Item	Condicionante	Observação adicional
1	Alcance de índices mínimos de: (i) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos	Quando a destinação de recursos é para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico, não se aplica a exigência

	serviços; e (ii) eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico.	em relação aos índices mínimos de desempenho na gestão técnica, econômica e financeira.
2	Operação adequada e a manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com os recursos em tela.	
3	Observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA.	Não se aplica às ações de saneamento básico em: (i) áreas rurais; (ii) comunidades tradicionais, incluídas áreas quilombolas; e (iii) terras indígenas. A manutenção das condições e do acesso aos recursos dependerá da continuidade da observância por parte dos órgãos e das entidades reguladoras, todavia, a restrição decorrente de eventual descumprimento não afetará os contratos celebrados anteriormente à sua instituição e as respectivas previsões de desembolso.
4	Cumprimento de índice de perda de água na distribuição.	Conforme definido em ato do MDR.
5	Fornecimento de informações atualizadas para o Sinisa (Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico).	Conforme critérios, métodos e periodicidade estabelecidos pelo MDR.
6	Regularidade da operação a ser financiada.	Operação regular: aquela que observa integralmente as disposições constitucionais, legais e contratuais relativas ao exercício da titularidade e à contratação, prestação e regulação dos serviços.
7	Estruturação de prestação regionalizada.	Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços.
8	Adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada.	Em até 180 dias contados de sua instituição.
9	Constituição da entidade de governança federativa.	Em até 180 dias contados de sua instituição.

Cabe, ainda, ressaltar que a União poderá (i) instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico; e (ii) conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas, no fomento à melhoria da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Outrossim, os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação, serão sempre transferidos para Municípios, o Distrito Federal ou Estados. É vedada, nesse sentido, a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerado o arcabouço teórico que norteia o IAD *Framework* e sem nenhuma pretensão de exaurir qualquer ponto sobre o tema, haja vista a complexidade que abarca o setor de saneamento básico no Brasil, com diversos intervenientes e uma governança deveras desafiadora, pode-se assim representar a atuação do Cisb, sob a ótica do *Framework* ora em análise:

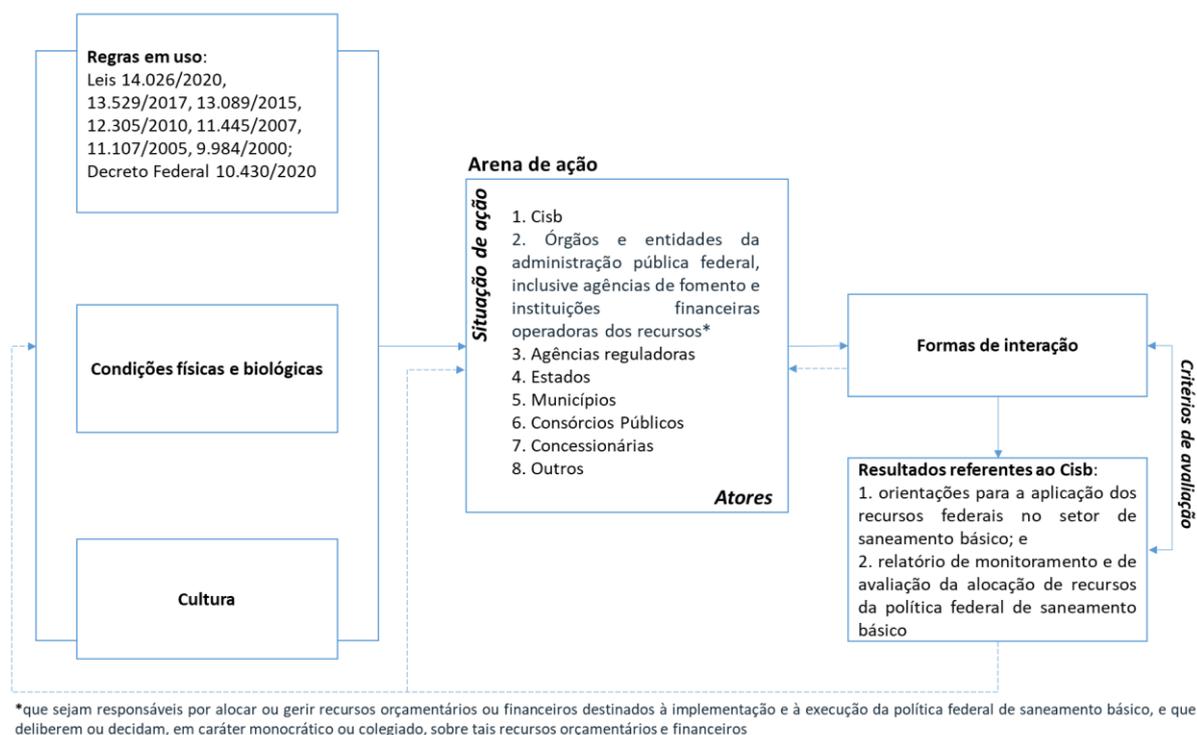


Figura 3: Atuação do Cisb sob a ótica do IAD *Framework*.

O Cisb, assim, deverá atuar, em relação ao pilar referente ao PLANSAB, para (i) promover a articulação entre o PLANSAB, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) e o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), com base em estudos e relatórios apresentados pela ANA; e (ii) priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação da oferta dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco.

Quanto ao pilar da aplicação dos recursos, o Comitê deverá (i) simplificar e uniformizar os procedimentos para candidatura e acesso aos recursos federais, observados os princípios da eficiência e da transparência no uso de recursos públicos; (ii) aperfeiçoar os critérios de elegibilidade e priorização para o acesso a recursos federais; e (iii) assegurar algumas diretrizes para a alocação de recursos em saneamento básico, administrados ou geridos por órgãos e entidades da administração pública federal.

A primeira diretriz para a alocação de recursos diz respeito às diretrizes da política federal de saneamento básico e aos critérios de elegibilidade, priorização e seleção definidos no PLANSAB, Planares e PNRH, que devem ser considerados de forma progressiva. A segunda refere-se aos critérios de promoção da saúde pública, de maximização da relação benefício-custo e de maior alcance para a população brasileira com vistas à universalização do acesso às infraestruturas de saneamento.

O Cisb, considerando seu âmbito de atuação quanto à alocação de recursos, tem como resultados previstos a expedição de orientações e a elaboração de relatórios.

Quanto ao primeiro, as orientações para a aplicação dos recursos federais no setor de saneamento básico, bem como demais deliberações do referido Comitê, deverão ser observadas pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, inclusive agências de fomento e instituições financeiras operadoras dos recursos dessa política.

No tocante à elaboração de relatórios, o Cisb deverá produzir periodicamente relatório de monitoramento e de avaliação da alocação de recursos da política federal de saneamento básico, a ser encaminhado à Presidência da República e divulgado no sítio eletrônico do MDR.

Em um olhar macro no setor de saneamento básico, sobretudo, nos arranjos que envolvem recursos públicos federais – segundo pilar aqui considerado – o Comitê Interministerial de Saneamento Básico é um novo ator nesse universo já bastante complexo, com funções importantes que perpassam a desafiadora governança objetivada para perseguir, dentre outros princípios, a universalização do acesso e a efetiva prestação desse serviço.

No âmbito do segundo pilar ora elencado, a situação de ação que abarca o Cisb é aquela em que se observa a alocação de recursos em saneamento básico administrados ou geridos por órgãos e entidades da administração pública federal.

Em tal situação de ação, o Cisb possui atribuições relevantes, como as já citadas, cabendo destacar a que se refere aos critérios de elegibilidade e priorização para o acesso a recursos federais, seja pela sua importância como um todo seja pela complexidade de alguns de seus condicionantes.

Ainda, o Comitê tem um desafio de, para além da atuação mais focada no nível federal, compreender, mesmo que para a expedição de orientações aos órgãos e às entidades da administração pública federal, das demandas como um todo, considerando os interesses locais, ou comuns, no caso do compartilhamento das instalações entre Estado e Municípios.

Para tal, entende-se que o primeiro pilar aqui considerado tem uma importância ímpar, uma vez que diz respeito às articulações entre planos nacionais. Nesse sentido, o Cisb poderá, a partir de uma visão mais abrangente dos planos nacionais, orientar de forma macro a alocação de recursos, que deve primar, por mais que se trate de recursos federais, por um olhar que atinja não só o nível federal, haja vista as particularidades do setor e os objetivos almejados.

Em relação aos fatores exógenos, as condições físicas e biológicas, assim como o elemento “cultura”, poderão, uma vez que influenciam diretamente a situação de ação, auxiliar ou prejudicar a atuação do comitê a depender dos casos em análise e, por óbvio, do conjunto dos demais fatores, sua interação e retroalimentação.

A título de exemplo, como ressaltam Araújo *et al.* (2017) sobre estudo realizado por Vincent Ostrom acerca do problema de abastecimento de água na Califórnia e as condições necessárias para que a gestão desse recurso natural propiciasse seu manejo sustentável, “as características físicas e naturais de um recurso tendem a determinar a maneira mais eficiente e eficaz de seu manejo”. Conforme explanam os referidos autores, ao apontar que as legislações estaduais do oeste norte-americano tinham pouca aderência aos atributos físicos e naturais dos recursos, Vincent ressalta que tal panorama acaba por contribuir que o recurso chegue mais rapidamente ao nível de escassez.

Respeitadas as especificidades de cada país e das regiões dentro dele, já foi destacada no presente estudo a importância de se observarem os interesses locais e comuns das demandas quando das análises a serem perpetradas pelo comitê, o que certamente envolve tais fatores exógenos.

Isso passa, certamente, também pelo outro fator considerado exógeno, a saber, as regras em uso, uma vez que, além das citadas na Figura 2, há várias outras elaboradas e em elaboração em nível federal, estadual e municipal. Tais regras fazem parte dos condicionantes que o comitê deve observar para, por exemplo, aperfeiçoar os critérios de elegibilidade e priorização ao acesso a recursos federais, mostrando-se de extrema importância não apenas à atuação do Cisb, mas ao setor de forma geral.

Os elementos e pontos de atenção ressaltados influenciam nos resultados almejados que, considerando uma visão mais macro, perpassam pelos princípios fundamentais elencados no art. 2º da Lei nº 11.445, de 2007, já com a redação dada pelo novo marco legal, como, por exemplo, a universalização do acesso e a efetiva prestação do serviço de saneamento básico.

Como o presente estudo teve por foco o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, pontuaram-se, na Figura 2, apenas os resultados imediatos que se entendeu fazerem parte da atuação do Cisb, mas que, sem dúvida, são apenas um intermédio para o alcance do que de fato se pretende. Um meio, cabe salientar, importante para o setor como um todo.

Intenta-se, dessa forma, com o estudo ora apresentado, ressaltar a complexidade já sabida em relação ao setor de saneamento básico no Brasil, mostrar as relevantes atribuições e desafios atribuídos ao novo ator desse sistema, o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, e, a título de posterior aprofundamento, a importância da reflexão sobre propostas de modelos de governança para os arranjos tão essenciais ao atingimento dos objetivos pretendidos com o novo marco legal.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O novo marco legal do saneamento básico trouxe diversos avanços em um setor de importância ímpar para a sociedade e que tanto anseia por investimentos e mudanças estruturais. O Cisb foi por ele também instituído para aprimorar a governança, em nível federal, da alocação dos recursos federais, além de ter a atribuição de promover a articulação entre o Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Neste estudo, elencaram-se dois pilares principais de competência do comitê, que se relacionam entre si: um primeiro referente ao Plano Nacional de Saneamento Básico e um segundo que trata dos recursos federais a serem aplicados no setor.

Colocou-se como primeiro o Plano, uma vez que um dos desafios do comitê é, apesar de ter uma atuação mais focada no nível federal, o que é natural, haja vista tratar-se de um órgão federal, entender das demandas como um todo, dada a necessidade de se ter um olhar macro no complexo sistema que é o setor de saneamento básico.

Ainda, e nesse sentido, destacou-se a importância de se observarem os interesses locais e comuns das demandas quando das análises a serem perpetradas pelo comitê, o que envolve fatores exógenos, como as regras em uso, já elaboradas e em elaboração.

Como mencionado no início deste artigo, a evolução da política pública perpassa pelo estudo das instituições, sendo imprescindível refletir sobre a governança como um todo, sobretudo, quando se trata de um setor como é o do saneamento básico no Brasil.

Nesse sentido, observou-se que o *IAD Framework* pode auxiliar na identificação das situações de ação, atores, interação entre eles, fatores que influenciam suas atuações, como as regras, condições físicas, biológicas e culturais, além dos resultados pretendidos e como avaliá-los. É, portanto, um modelo que propicia análises de interesse para o setor, especialmente na esfera da governança regulatória, contribuindo para a literatura sobre o tema e, também, quanto às aplicações práticas que se fizerem necessárias.

O presente estudo tratou apenas de uma pequena, porém importante, parte desse sistema. Um novo ator trazido pelo novo marco legal que, para além de suas relevantes atribuições, incita reflexões sobre os desafios relacionados à governança no âmbito do setor, a fim de se atingirem não apenas os resultados almejados com o Cisb, mas o que de fato aspira a sociedade, a saber, a universalização do acesso e a efetiva prestação dos serviços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABREU M. C. S. de; SILVA FILHO J. C. L. da; KÜCHLER J., Nascimento L. F. Regional environmental management: using the Ostrom's IAD *Framework* in the policy analysis on environmental management of the Porto Alegre metropolitan area. O&S, Salvador, v. 16, n. 51, pp. 609-627, 2009.
2. ARAÚJO, S. M. V. G. DE; CAPELARI, M. G. M.; CALMON, P. C. D. P. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluências trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. XX, n. 1, p. 207-226, Jan./Mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/KQ8KxnVv4MKmvgWbzbCBm6m/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 out 2022.
3. BAGGIO J. A.; BARNETT I. J.; PEREZ-IBARRA I.; BRADY U.; RATAJCZYK E.; ROLLINS N.; RUBIÑOS C.; SHIN H. C.; YU D. J.; AGGARWAL R.; ANDERIES J. M.; JANSSEN M. A. Explaining success and failure in the commons: the configural nature of Ostrom's institutional design principles. In: International Journal of the Commons, v. 10, n. 2, pp. 417-439, 2016.
4. BERG, S. V. Best practices in regulating State-owned and municipal water utilities. ECLAC – Project Documents Collection. Santiago: United Nations, 2013. Disponível em: http://www.pseau.org/outils/ouvrages/cepal_best_practices_in_regulating_state_owned_and_municipal_water_utilities_2013.pdf. Acesso em: 7 ago 2022.
5. BICUDO C. E. M.; NOBRE C. A.; TUCCI C.; DALBERSON D.; ASSAD E.; BARBOSA F.; KELMAN J.; TUNDISI J. G.; MARENGO J.; ROSA L. P.; SELUCHI M.; PORTO M.; NUCCI N. L. R.; AZEVEDO S.; SOARES S. A.; CIMINELLI V. Carta de São Paulo: Recursos hídricos no Sudeste: segurança, soluções, impactos e riscos”, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i106p11-20>. Acesso em: 1 out 2022.
6. CUNHA, A. S. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.
7. COHEN, I.; MARCATO, F.; RESENDE, N. Gestão Associada da Prestação dos Serviços – o que muda com o Novo Marco Legal do Saneamento?. In: O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
8. DELGADO-SERRANO M. M.; RAMOS P. A.; ZAPATA, E. L. Using Ostrom's DPs as Fuzzy Sets to Analyse How Water Policies Challenge Community-Based Water Governance in Colombia. Water, 9, 535, 2017.
9. DUTRA, J.; MOREIRA, E. B.; LOUREIRO, G. K. Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê?. Texto para discussão. FGV CERI: Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura, 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30520/competencia-e-governanca-no-setor-de-saneamento_quem-faz-o-que.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 07 ago. 2022.
10. HINKEL J.; BOTS P. W. G.; SCHLÜTER M. Enhancing the Ostrom social-ecological system *Framework* through formalization. Ecology and Society: a journal of integrative science for resilience and sustainability, v. 19, n. 3, p. 1-19, 2014.
11. MARQUES R. C.; NARZETTI D. A. Isomorphic mimicry and the effectiveness of water-sector reforms in Brazil. Utilities Policy, v. 70, June 2021, 101217.
12. MCGINNIS, M. D.; OSTROM, E. Reflection on Vincent Ostrom, Public Administration and Polycentricity. Public Administration Review, v. 72, n. 1, 2011.
13. OCDE. Organization For Economic Co-operation and Development. Evaluating laws and regulations: the case of the Chilean chamber of deputies. Paris: OCDE Publishing, 2012.
14. OSTROM V.; TIEBOUT C. M.; WARREN, R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: a theoretical inquiry. The American Political Science Review, v. 55, pp. 831-842, 1961.
15. OSTROM V.; OSTROM E. Public Goods and Public Choices. In: SAVAS, E. S. (ed.). Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance. Boulder, CO: Westview Press, 1977.
16. OSTROM, E. Background on the Institutional Analysis and Development *Framework*. Policy Studies Journal, Oxford, v. 39, n. 1, 2011.
17. ROWLAND M. A *Framework* for Resolving the Transboundary Water Allocation Conflict Conundrum. Ground Water, 1. 43, n. 5, Sep-Oct, 2005.