



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL – PGPCI

LUCIANA MEIRA LINS MIRANDA

GOVERNANÇA E CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO: estudo de
caso no município de Santa Rita/PB

JOÃO PESSOA/PB
2026

LUCIANA MEIRA LINS MIRANDA

GOVERNANÇA E CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO: estudo de
caso no município de Santa Rita/PB

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Glenda Dantas Ferreira

**JOÃO PESSOA/PB
2026**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M672g Miranda, Luciana Meira Lins.

Governança e concessão de serviços de saneamento :
estudo de caso no município de Santa Rita/PB / Luciana
Meira Lins Miranda. - João Pessoa, 2026.
194 f. : il.

Orientação: Glenda Dantas Ferreira.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Governança pública. 2. Saneamento básico. 3.
Concessão de serviços públicos. 4. Santa Rita/PB. I.
Ferreira, Glenda Dantas. II. Título.

UFPB/BC

CDU 628(813.3)

LUCIANA MEIRA LINS MIRANDA

GOVERNANÇA E CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO: estudo
de caso no município de Santa Rita/PB

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba.

Orientadora: Profa. Dra. Glenda Dantas Ferreira

Data de aprovação: 15/12/2025

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **GLENDANTAS FERREIRA**
Data: 19/03/2026 15:58:14-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Glenda Dantas Ferreira
Orientadora

Documento assinado digitalmente
 **JAQUELINE GUIMARAES SANTOS**
Data: 19/03/2026 16:57:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Jaqueline Guimarães Santos
Examinadora Interna - PPGP/UFPB

Documento assinado digitalmente
 **ARNALDO DE SOUZA**
Data: 19/03/2026 16:30:28-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Arnaldo de Souza
Examinador Externo

*À velhinha (vovó Lúcia),
luz de fé que sempre acreditou em mim.*

AGRADECIMENTOS

Há processos que nos atravessam por inteiro e nos transformam sem pedir licença. Este trabalho nasceu em meio a um deles, entre o corpo que aprendia a se refazer, as pausas impostas pela exaustão e a tentativa constante de conciliar o cuidado com o outro e o cuidado comigo mesma. Entre o tempo da vida e o tempo da pesquisa, aprendi que criar — um filho, uma ideia, um texto — é também se recriar.

Antes de tudo, agradeço a mim. Por ter seguido mesmo cansada, por ter amamentado um sonho enquanto amamentava a vida, por ter encontrado espaço para existir entre demandas e pausas, pausas que também me ensinaram a respirar, a aceitar o tempo das coisas e a reconhecer que continuar, às vezes, é o gesto mais corajoso.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Glenda Dantas Ferreira, pela generosidade, paciência e confiança. Sua escuta sensível e seu rigor acadêmico me ensinaram que é possível conciliar o sentir com o pensar. Ela não me deixou desistir. Esteve presente nas pausas, nas dúvidas e nas retomadas, ajudando-me a encontrar o equilíbrio entre a vida que pulsava fora destas páginas e o compromisso que me mantinha dentro delas.

A Isaac, por estar inteiro em cada fragmento de mim, por cuidar, compreender e permanecer.

À Sofia, que me ensina todos os dias a olhar o mundo com curiosidade e esperança.

E à Sara, que chegou em meio a tudo isso, iluminando o que parecia escuro. O nascimento dela foi também o meu renascimento, a lembrança viva de que a vida segue. Esta dissertação nasceu junto com ela e foi se desenvolvendo ao seu lado, aprendendo, como eu, os ritmos do amor e do tempo.

Aos meus pais, por todo o amor e pelo exemplo que me acompanha desde sempre. Pelo apoio constante na minha formação e na vida, por me ensinarem o valor da educação, do esforço e da honestidade. Tudo o que conquistei tem, em grande parte, a marca da dedicação de vocês.

Às minhas irmãs, Juliana e Andrea, pela presença afetuosa, pelas palavras de incentivo e pelas risadas que sempre me lembram de onde venho e por que caminho. Estendo esse agradecimento a toda a minha família, que torceu, cuidou e acreditou

comigo em cada etapa desta caminhada.

Aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFPB, pelo aprendizado constante, pelas discussões construtivas e pelo acolhimento durante todo o processo. Em especial, ao meu grupinho (Mariana, Willer e Zé Lucas) pela parceria e pelo apoio em momentos que exigiram não apenas dedicação acadêmica, mas também sensibilidade e amizade.

Agradeço às minhas amigas Ester, Alice, Emilly e Camila F., que viveram comigo cada etapa deste processo, ainda que, por vezes, sem querer. Foram obrigadas a ler sobre o tema, a ouvir longas explicações e a debater comigo como se estivessem prestes a defender a dissertação também. Companheiras de desabafos e madrugadas, obrigada por estarem sempre por perto, com carinho, risadas, comidinhas e café.

À minha sócia e amiga Myriam, registro minha profunda gratidão pela paciência, pela parceria inabalável e pela generosidade em compartilhar comigo o peso das responsabilidades profissionais. Seu apoio e incentivo foram essenciais para que eu pudesse conciliar o trabalho com a dedicação necessária a esta pesquisa.

Às meninas do escritório, que foram companhia, suporte e torcida ao longo de todo o percurso, em nome de Camila A. Obrigada por segurarem as pontas nos dias em que o tempo não dava conta de tudo, por cada palavra de incentivo e por acreditarem junto comigo. A amizade e o companheirismo de vocês fizeram toda diferença nesta travessia.

Agradeço, em nome de Rogério, Joel e Wagno, à equipe da Procuradoria-Geral do Município de Santa Rita pelo apoio irrestrito, pela compreensão durante minha ausência e pela colaboração constante ao longo desta jornada, seja ao me auxiliar na identificação de representantes da sociedade civil para as entrevistas, seja ao disponibilizar leis, relatórios e demais documentos oficiais de que precisei.

Aos gestores, técnicos e representantes da sociedade civil que contribuíram com esta pesquisa, pela confiança e disponibilidade em partilhar experiências que deram corpo e sentido a este estudo.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, estiveram comigo neste percurso. Cada palavra e gesto de cuidado me ajudou a compreender que a jornada acadêmica também é feita de humanidade e que, assim como a vida, ela floresce nos momentos em que a gente acredita que ainda pode recomeçar.

RESUMO

O saneamento básico constitui um dos pilares das políticas públicas essenciais à garantia da dignidade humana e da justiça socioambiental. No Brasil, historicamente marcado por desigualdades regionais e pela baixa cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o setor passou por significativas reformulações legais, sobretudo com a promulgação da Lei nº 14.026/2020, que instituiu o Novo Marco Legal do Saneamento. Nesse contexto, esta dissertação tem como objetivo geral investigar características e resultantes do modelo de governança pública instituído no município de Santa Rita/PB após a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, utilizando o método de estudo de caso, conforme delineado por Yin (2016) e Creswell (2014; 2021), a partir de múltiplas fontes de evidência. A coleta de dados envolveu pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos ligados à prefeitura, à CAGEPA e à empresa Águas do Nordeste, bem como representantes da sociedade civil. A análise foi conduzida segundo a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2016), orientada pelas categorias analíticas de Pedrotti e Dornfeld (2023), quais sejam: ambiente institucional, regulação, prestação de serviços, financiamento, sistema de informação, controle social, integridade e transparência, articulação. A fundamentação teórica articula discussões sobre governança pública, concessão de serviços, neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, papel do Estado e mercantilização das políticas públicas, compreendendo o saneamento como direito social e campo estratégico de ação estatal. A análise empreendida permite observar que a efetividade da política pública de saneamento depende do fortalecimento dos arranjos institucionais e da consolidação de práticas de governança capazes de equilibrar a presença do setor privado com o papel regulador do Estado. Assim, o estudo contribui para ampliar a compreensão sobre os desafios contemporâneos da governança pública no saneamento, especialmente em contextos municipais que buscam conciliar eficiência, controle social e garantia do direito universal à água e ao esgotamento sanitário.

Palavras-chave: Governança Pública; Saneamento Básico; Concessão de Serviços Públicos; Santa Rita/PB.

ABSTRACT

Basic sanitation is a fundamental pillar of public policies aimed at ensuring human dignity and socio-environmental justice. In Brazil—historically marked by regional inequalities and limited coverage of water supply and sewage services—the sector has undergone significant legal reforms, particularly following the enactment of Law No. 14.026/2020, which established the New Sanitation Legal Framework. Within this context, this dissertation aims to examine the characteristics and outcomes of the public governance model implemented in the municipality of Santa Rita, Paraíba, after the concession of water supply and sewage services to the private sector. The research adopts a qualitative, descriptive, and exploratory approach, using a case study design as outlined by Yin (2016) and Creswell (2014, 2021), and drawing on multiple sources of evidence. Data collection involved bibliographic research, document analysis, and semi-structured interviews with public managers linked to the municipal government, CAGEPA, and the private operator Águas do Nordeste, as well as representatives of civil society. Data analysis was conducted using Bardin's (2016) content analysis technique and guided by the analytical categories proposed by Pedrotti and Dornfeld (2023), namely: institutional environment, regulation, service provision, financing, information systems, social control, integrity and transparency, and inter-institutional coordination. The theoretical framework integrates discussions on public governance, service concessions, neoliberalism, neodevelopmentalism, the role of the state, and the marketization of public policies, understanding sanitation as a social right and a strategic field of state action. The analysis indicates that the effectiveness of sanitation policy depends on strengthening institutional arrangements and consolidating governance practices capable of balancing private-sector participation with the State's regulatory role. This study thus contributes to expanding the understanding of contemporary challenges in public sanitation governance, particularly in municipal contexts seeking to reconcile efficiency, social accountability, and the universal guarantee of the rights to water and sewage services.

Keywords: Public Governance; Basic Sanitation; Public Service Concession; Santa Rita/PB.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre governança e gestão.....	29
Figura 2 - Fases da política do setor de saneamento.....	72
Figura 3 - População atendida com rede pública de água	75
Figura 4 - Modelos de gestão do saneamento	76
Figura 5 - Participantes do SNIS-AE 2022	77
Figura 6 - Desenho de pesquisa.....	79
Figura 7 - Localização do município de Santa Rita (PB)	88
Figura 8 - Bacias hidrográficas localizadas no município de Santa Rita/PB.....	92
Figura 9 - Avaliação oferta/demanda de água em Santa Rita	93
Figura 10 - Painel segurança hídrica Santa Rita	94
Figura 11 - Mapa dos bairros e núcleos urbanos do município de Santa Rita/PB....	98
Figura 12 - Localização dos bairros e núcleos urbanos município de Santa Rita/PB	98
Figura 13 - Principais indicadores de desempenho.....	101
Figura 14 - Plano municipal de saneamento básico	103
Figura 15 - Linha do tempo da transição CAGEPA para ANE.....	104
Figura 16 - Arranjo institucional durante a gestão da CAGEPA	117
Figura 17 - Arranjo institucional pós concessão para a ANE.....	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias analíticas da governança no saneamento básico	42
Quadro 2 - Comparativo da Lei nº 11.445/2007 x Lei nº 14.026/2020	70
Quadro 3 - Diagnóstico do sistema de abastecimento de água	99
Quadro 4 - Diagnóstico do sistema de esgotamento sanitário	100
Quadro 5 - Estimativa de investimentos e metas por horizonte de planejamento no Plano Municipal de Saneamento de Santa Rita/PB (2018)	101
Quadro 6 - Comparativo entre o contrato anterior com a CAGEPA e o contrato de concessão com a águas do nordeste	108
Quadro 7 - Comparativo das categorias de governança do saneamento: CAGEPA × ANE	165

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - A evolução da população que utiliza serviços de água potável geridos de forma segura no Brasil durante os anos de 2006 e 2019	66
Gráfico 2 - Evolução da população que utiliza serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura no Brasil	67
Gráfico 3 - Evolução da população de Santa Rita/PB	90

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABCON/SINDCON - Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto

AESA - Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba

AESB - Associação Brasileira das Companhias de Saneamento

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ARPB - Agência de Regulação do Estado da Paraíba

AR-SR - Agência de Regulação do Município de Santa Rita

ANE - Águas do Nordeste

BNH - Banco Nacional de Habitação

BOT - *Build, Operate and Transfer*

CAAE - Certificado de Apresentação de Apreciação Ética

CAGEPA - Companhia de Água e Esgotos da Paraíba

CCS - Centro de Ciências da Saúde

CCI - Código de Conduta e Integridade

CEP - Conselho de Ética em Pesquisa

CESBs - Companhias Estaduais de Saneamento Básico

CF - Constituição Federal

DNOS - Departamento Nacional de Obras de Saneamento

ERIs - Entidades Reguladoras Infranacionais

ETA - Estação de Tratamento de Água

ETE - Estação de Tratamento de Esgoto

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

PIB - Produto Interno Bruto

PPA - Plano Plurianual

Planasa - Plano Nacional de Saneamento Básico

PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico

PLANARES - Plano Nacional de Resíduos Sólidos

PNRH - Plano Nacional de Recursos Hídricos

PNSR - Programa Nacional de Saneamento Rural

PLC - Projeto de Lei Complementar

PMSB - Planos Municipais de Saneamento Básico

PMSS - Programa de Modernização do Setor de Saneamento

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP - Parceria público-privada

PROCON - Programa de Proteção e Defesa do Consumidor

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMS - Organização Mundial da Saúde

OS - Ordem de Serviço

SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura, Obras e Serviços Públicos

SEMMA - Secretaria de Meio Ambiente

SESP - Serviço Especial de Saúde Pública

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SINISA - Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SFS - Sistema Financeiro do Saneamento

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SPE - Sociedade de Propósito Específico

SUDEMA - Superintendência de Administração do Meio Ambiente

SUS - Sistema Único de Saúde

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1 GOVERNANÇA: ALGUMAS NOTAS	22
2.2 GOVERNANÇA NO SETOR DE SANEAMENTO	30
2.2.1 Categorias de análise.....	32
2.2.1.1 Ambiente institucional	32
2.2.1.2 Regulação.....	34
2.2.1.3 Prestação de serviços.....	35
2.2.1.4 Financiamento	36
2.2.1.5 Sistemas de informação	37
2.2.1.6 Controle social	38
2.2.1.7 Transparência e integridade	40
2.2.1.8 Articulação	41
2.2.2 Síntese das categorias analíticas da governança	42
2.3 CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO	43
2.3.1 Estado, Neoliberalização e a Institucionalização das Concessões	43
2.3.2 Entre a norma e a prática: um olhar sobre algumas experiências	48
2.4 TRAJETÓRIA HISTÓRICA E CONSOLIDAÇÃO DOS MARCOS REGULATÓRIOS DO SANEAMENTO NO BRASIL	55
2.4.1 Notas sobre a trajetória da Política de Saneamento no Brasil	55
2.4.2 A Política de Saneamento no pós-1988.....	60
2.4.3 A Nova Lei do Saneamento: algumas observações.....	68
2.5 A SITUAÇÃO ATUAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS, POSSIBILIDADES E DESAFIO	73
2.5.1 Saneamento Básico no Brasil após a Lei nº 14.026/2020	73

2.5.2 Modelos de gestão e estrutura institucional do saneamento básico no Brasil	76
3 METODOLOGIA	79
3.1 RECORTE ESPACIAL E TEMPORAL	79
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	80
3.3 SUJEITOS DA PESQUISA E CRITÉRIOS DE INCLUSÃO.....	81
3.4 PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	82
3.5 CATEGORIAS ANALÍTICAS, VARIÁVEIS E INDICADORES	84
3.6 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS.....	85
3.7 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	86
4 DINÂMICAS DA GOVERNANÇA NO SANEAMENTO: EVIDÊNCIAS DO CASO DE SANTA RITA/PB	88
4.1 DO ESTUDO DE CASO: SANTA RITA/PB	88
4.1.1 Caracterização do Município de Santa Rita	88
4.1.2 Do contexto da transição dos serviços à iniciativa privada.....	95
4.1.3 Da prestação estatal à concessão privada: análise do Contrato nº 123/2019 e seus efeitos sobre a gestão do saneamento em Santa Rita/PB...	107
4.2 DA GESTÃO ESTATAL À PRIVADA: CARACTERÍSTICAS, DETERMINANTES E RESULTANTES DA GOVERNANÇA DO SANEAMENTO EM SANTA RITA/PB	110
4.2.1 Ambiente institucional	110
4.2.2 Regulação	121
4.2.3 Prestação dos serviços	128
4.2.4 Financiamento	138
4.2.5 Sistema de informação	142
4.2.6 Controle social	147
4.2.7 Integridade e transparência.....	151
4.2.8 Articulação.....	157

4.2.9 Síntese comparativa das categorias de governança	164
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS.....	173
APÊNDICES	183
APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas.....	183

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se insere no campo das políticas públicas, com ênfase nos estudos sobre governança, gestão pública e saneamento básico, focalizando no exame da experiência de concessão privada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Santa Rita/PB.

A motivação para a realização deste estudo adveio, em um primeiro momento, da trajetória profissional vivenciada por esta pesquisadora, quando da sua atuação na Procuradoria Geral do Município de Santa Rita/PB¹, durante o período em que se estruturou e formalizou a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à empresa privada Águas do Nordeste (ANE), especificamente de 2019 a 2022.

A participação no processo permitiu, entre outros aspectos, o acompanhamento das diferentes fases da transição, desde a rescisão contratual com a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA), passando pela licitação, até a celebração do novo contrato e o início da operação pela concessionária, o que proporcionou uma visão sobre os desafios jurídicos, administrativos e institucionais envolvidos.

A experiência revelou, ainda, a complexidade da reorganização institucional provocada pela concessão, sobretudo no que se refere à adaptação da estrutura pública municipal para desempenhar funções de fiscalização, regulação e acompanhamento da execução contratual, conforme previsto no novo arranjo jurídico e nas exigências da Lei nº 11.445/2007.

Enfim, a proximidade com o processo, embora não configure objeto da pesquisa em si, motivou o aprofundamento acadêmico em relação ao tema ao evidenciar que, para além da formalização contratual, a eficiência, eficácia e a efetividade da prestação dos serviços estão diretamente condicionadas à existência de estruturas de governança capazes de sustentar e orientar a política pública local.

A motivação acadêmica nasce, portanto, da articulação entre a experiência prática e a necessidade de compreender, de forma teórica, metodológica e empírica, como o modelo de governança se configura no contexto municipal, em especial frente

¹ A pesquisadora exerceu o cargo de Procuradora-Geral do Município de Santa Rita/PB no período de 2017 a 2020. A partir de 2021, passou a exercer o cargo de Procuradora-Geral Adjunta do município, no qual permanece até o presente momento.

às novas exigências trazidas pela Lei nº 14.026/2020, Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Para efeitos de análise, cabe apontar que a definição legal do saneamento básico contempla quatro componentes, quais sejam: (a) abastecimento de água; (b) esgotamento sanitário; (c) manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana; e (d) manejo de águas pluviais e drenagem. Não obstante essa abrangência normativa, o presente estudo concentra-se, especificamente, nos dois primeiros componentes, por representarem os eixos centrais da política pública de saneamento objeto da concessão analisada no município.

No campo das políticas públicas, assume-se que o saneamento ocupa posição estratégica na promoção do desenvolvimento econômico, social, ambiental e territorial, servindo como fundamento indispensável à saúde pública, melhoria da qualidade de vida e adequação dos domicílios com relação à infraestrutura, por exemplo.

Sua relevância está, desta forma, diretamente vinculada ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), integrando elementos estruturantes para o bem-estar coletivo e a inclusão social.

Ainda que reconhecido como direito fundamental, o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil permanece atravessado por profundas assimetrias territoriais, resultantes de processos históricos que restringem a universalização e perpetuam desigualdades no provimento e na qualidade desses serviços.

Nesse sentido, para Cunha e Borja (2018), a expansão dos serviços privilegia áreas centrais, enquanto territórios periféricos e rurais são pouco assistidos pelas políticas públicas e pelos instrumentos de planejamento, reforçando uma lógica de desigualdade territorial persistente, revelando limitações em direcionar, integrar e monitorar políticas públicas de saneamento básico, o que passa, em alguma medida, pela necessidade de fortalecer mecanismos de governança.

A noção de governança, inicialmente formulada no campo privado, ganhou relevo no setor público, diante do desafio de superar insuficiências da burocracia tradicional e promover uma gestão orientada por resultados (Matias-Pereira, 2022). Na prática, a governança se traduz na geração de arranjos institucionais que conectam múltiplos níveis de governo, setores e atores, tanto estatais quanto não estatais (Teixeira; Gomes, 2019).

No âmbito do presente trabalho, a governança é entendida como a capacidade de articular instituições, regras, processos decisórios e mecanismos de coordenação capazes de orientar a formulação, a implementação e o monitoramento das políticas públicas, garantindo coerência entre planejamento, operação e controle social (Pires; Gomide, 2018; Peters, 2013; Pedrotti; Dornfeld, 2023).

A perspectiva aqui adotada exige olhar para além das estruturas formais e considerar como o Estado, os prestadores de serviços e a sociedade interagem na produção dos resultados, enfatizando a centralidade dos arranjos institucionais que organizam essas relações. Como destacam Pires e Gomide (2018), tais arranjos, compostos por regras, mecanismos de coordenação, capacidades organizacionais e padrões de interação, condicionam a capacidade de implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, compreender a governança no setor de saneamento, implica reconhecer a complexidade dos arranjos institucionais que o estruturam, dado que o serviço exige integração técnico-operacional, regulação intensa e coordenação permanente entre titular, prestadores, órgão regulador e sociedade. Nessa configuração, decisões sobre financiamento, planejamento, operação e fiscalização são interdependentes, e falhas de coordenação rapidamente se refletem em desigualdades de acesso, descontinuidade ou incapacidade de expansão.

No Brasil, o debate sobre a governança no setor de saneamento se intensificou com a reforma promovida pela Lei nº 14.026/2020, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, que estabeleceu metas de universalização, instituiu padrões nacionais de qualidade, fortaleceu entidades reguladoras, reorganizou a prestação regionalizada e criou mecanismos que ampliam a participação privada, o que vem fomentando a entrada destes atores no setor.

Diante da reestruturação do setor, Pedrotti e Dornfeld (2023) desenvolveram uma estrutura analítica voltada justamente a compreender como esses novos arranjos institucionais se organizam e são operados na prática, oferecendo oito categorias analíticas capazes de avaliar a maturidade da governança no saneamento, quais sejam a) ambiente institucional; b) regulação; c) prestação de serviços; d) financiamento; e) sistema de informação; f) controle social; g) integridade e transparência; e h) articulação.

Ainda após a promulgação da Lei nº 14.026/2020, a literatura dedicada ao tema vem se expandindo. Autores como Côrtes, Riani e Ferreira Júnior (2023) e Costa

(2023) analisam os efeitos da reforma regulatória, abordando os processos de regionalização, a ampliação da participação privada e as transformações na coordenação entre os entes federativos.

Em contraponto, autores como Quintslr (2025) e Borja (2016), sendo este último anterior ao Novo Marco, fornecem o arcabouço crítico que se intensificou no debate, alertando para a dualidade histórica entre saneamento como direito social e serviço econômico, e para os riscos da lógica mercadológica em detrimento da universalização.

Experiências internacionais e nacionais acerca da participação de organizações privadas no setor de saneamento têm apontado para a recorrência de aumentos tarifários, fragilidades na universalização, conflitos regulatórios e descompassos entre metas contratuais e execução prática, aspectos amplamente documentados por Melo (2005), Sanchez (2001), Sudré (2020), Quintslr (2025) e Souza (2024).

Casos como o de Manaus, onde após duas décadas de privatização apenas 12,5% do esgoto é tratado (Sudré, 2020), e o retorno da gestão pública da água em Paris, após descumprimentos contratuais e elevação de tarifas (Quintslr, 2025), ilustram de forma emblemática os limites estruturais da atuação de organizações privadas.

Em alguma medida, os estudos sobre privatização e concessões, e posteriores reestatizações, demonstram claramente a ocorrência da seguinte problemática: o descolamento prático entre o saneamento como direito social, o que requer uma oferta adequada e de qualidade, e a lógica eminentemente capitalista das organizações privadas. Mesmo considerando a existência de marcos regulatórios que normatizam o setor, tem-se verificado a complexidade de operacionalização do que está previsto nas normas.

O caso do Município de Santa Rita/PB exemplifica o cenário de exigências trazidas pela Lei nº 14.026/2020, em que pese a necessidade de se compreender como a governança relacionada à política de saneamento se estrutura em contextos municipais específicos.

A experiência local, marcada por uma transição institucional ainda em processo de consolidação, oferece um campo fértil para analisar como o poder público tem se organizado para exercer suas funções de coordenação, regulação e fiscalização. Isso porque, após a rescisão do contrato com a CAGEPA e a assinatura de uma nova

concessão com a empresa ANE, ainda permanecem, para o município, responsabilidades regulatórias, operacionais e fiscalizatórias. No entanto, a falta de uma estrutura de governança previamente consolidada continua levantando dúvidas quanto à capacidade do poder público local de exercer adequadamente suas funções.

Diante desse cenário, definiu-se como objeto de estudo do presente trabalho o modelo de governança pública instituído no município de Santa Rita/PB após a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada na sua relação com os contextos institucional, operacional e social.

Considerando o exposto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida os elementos que compõem a governança do saneamento básico² estão presentes e articulados ao contexto institucional, operacional e social do município de Santa Rita/PB, após a concessão à iniciativa privada?

Para tanto, definiu-se o seguinte objetivo geral: investigar características e resultantes do modelo de governança pública instituído no município de Santa Rita/PB após a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada.

Com relação aos objetivos específicos, foram definidos os que seguem: (i) identificar os arranjos institucionais e operacionais adotados que influenciam a estruturação do modelo de governança; (ii) conhecer e examinar a percepção dos atores públicos e privados em relação ao modelo de governança e à sua implementação; (iii) verificar a aderência das práticas institucionais às exigências do Novo Marco Legal; (iv) contribuir para o debate sobre governança no saneamento básico, visando aprimoramento do planejamento e da gestão municipal.

Considerando a amplitude e as tensões presentes no debate teórico, tornam-se essenciais estudos empíricos capazes de revelar como esses princípios de governança se materializam em contextos concretos. É nesse sentido que a experiência de Santa Rita se apresenta como campo analítico privilegiado, permitindo observar, em escala municipal, como arranjos institucionais são estruturados diante da concessão dos serviços e de que maneira o poder público se adapta às exigências regulatórias.

² Para fins desta pesquisa, entende-se por elementos de governança do saneamento básico as categorias analíticas propostas por Pedrotti e Dornfeld (2023), que compreendem: ambiente institucional, regulação, prestação dos serviços, financiamento, sistemas de informação, controle social, integridade e transparência, e articulação, utilizadas como eixos estruturantes da análise.

A investigação desse caso específico auxiliou na identificação de desafios, avanços e lições que podem contribuir para recomendações e aprimoramentos futuros, ao evidenciar padrões e particularidades da experiência local de concessão em Santa Rita/PB.

Diante do exposto, o presente trabalho está organizado em cinco capítulos, além das referências. A Introdução situa o leitor em relação ao tema, abordando o interesse da pesquisadora, a problematização, os objetivos do trabalho, a justificativa de relevância do estudo e a própria estrutura da dissertação.

No segundo capítulo é apresentada a Fundamentação Teórica da pesquisa, na qual são discutidos conceitos relacionados à governança pública do saneamento, às concessões de serviços públicos ao setor privado, o contexto histórico e os marcos regulatórios da política de saneamento no Brasil, o panorama atual do setor.

No terceiro capítulo é apresentada a Metodologia da presente pesquisa, com a caracterização da abordagem adotada, os sujeitos da pesquisa, os procedimentos de coleta e análise dos dados, o posicionamento ético da investigação e as limitações do estudo.

O quarto capítulo reúne a Análise Empírica sobre a experiência do município de Santa Rita/PB, examinando as características e principais resultantes do modelo de governança, com foco na análise dos arranjos institucionais e operacionais formados após a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada, à luz das categorias analíticas de Pedrotti e Dornfeld (2023) em cotejo analítico com os dados coletados no campo.

Por fim, no quinto capítulo, são apresentadas as Considerações Finais, nas quais se articulam os principais argumentos e resultados apresentados ao longo da dissertação, destacando as contribuições teóricas e práticas do estudo para o campo da governança pública no saneamento. Também são indicadas possibilidades de aprofundamento, de modo a orientar futuras pesquisas sobre a implementação do Novo Marco Legal e os desafios institucionais enfrentados pelos municípios na gestão dos serviços de água e esgoto.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 GOVERNANÇA: ALGUMAS NOTAS

A governança é um conceito multidimensional e amplamente discutido na literatura acadêmica, sobretudo a partir da década de 1980. Inicialmente vinculado à gestão e à regulação de organizações e sistemas, o termo passou a abranger diferentes domínios, incluindo o setor corporativo, redes sociais, dinâmicas econômicas e a administração de bens coletivos (Peters, 2013).

Ainda segundo o autor, a palavra governança tem suas raízes no grego *kybernan*, que significa “dirigir” ou “governar”, no sentido de conduzir, coordenar, orientar e administrar recursos, pessoas ou sistemas para alcançar determinados objetivos, necessidade que sempre esteve presente na organização das sociedades humanas.

Desde os tempos mais remotos, quando as primeiras comunidades começaram a dividir tarefas para garantir a sobrevivência, já se praticava a governança, ainda que de forma rudimentar. Com o crescimento populacional e a complexificação das relações sociais, a organização em estruturas políticas e econômicas tornou-se necessária para garantir estabilidade e coordenação, inicialmente nas organizações privadas (Nardes; Altounian; Vieira, 2015).

No âmbito político, o Estado emergiu como um mecanismo fundamental para disciplinar as interações sociais dentro de um território, estabelecendo normas e regulando a convivência coletiva. Já no setor econômico, especialmente após a Revolução Industrial, as empresas se consolidaram como agentes centrais da produção, promovendo eficiência e ganhos de escala (Nardes; Altounian; Vieira, 2015).

Nesse contexto, destaca-se a governança corporativa, que, de acordo com Teixeira e Gomes (2019), surge da necessidade de reduzir a distância entre os proprietários e a administração de seus empreendimentos, buscando alinhar as expectativas dos gestores com as dos detentores do capital. Trata-se do “custo de agência”³, conceito originalmente desenvolvido por Jensen e Meckling (1976) na Teoria da Firma, que descreve os conflitos de interesse entre principais e agentes.

³ No âmbito da administração pública, a exemplo do setor privado, também se verifica o conflito de agência, o qual se intensifica à medida que os agentes políticos transferem a execução de suas

Em linhas gerais, pode-se dizer que a governança surge para garantir maior controle, alinhamento estratégico e transparência na execução das atividades delegadas⁴. Em complemento, pode-se dizer que o conceito de governança pressupõe que as decisões organizacionais sejam tomadas de forma eficiente e em conformidade com objetivos previamente estabelecidos (TCU, 2020).

Embora a estruturação do conceito de governança esteja associada ao setor privado, conforme observado, sua incorporação ao setor público, sobretudo no período recente, tem se caracterizado como um processo dinâmico e abrangente de tomada de decisão que vai além das funções tradicionais de governo, orientando-se por normas, valores e diretrizes que estruturam e legitimam as ações governamentais (Matias-Pereira, 2022).

Nesse sentido, Nardes, Altounian e Vieira (2015, s/p.) definem governança pública como:

a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas. Em outras palavras, governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar essas etapas à sociedade.

No Brasil, o Decreto nº 9.203, de 2017, define, resumidamente, a governança como um conjunto de mecanismos que, quando postos em prática, visam à condução de políticas públicas e à prestação de serviços à sociedade. Ou seja, o decreto estabelece orientações que pautam tanto os meios quanto os objetivos da atividade governamental (Brasil, 2017).

Ainda de acordo com o referido diploma normativo, a Governança Pública deve obedecer aos seguintes princípios: (i) capacidade de resposta integridade; (ii) confiabilidade; (iii) melhoria regulatória; (iv) prestação de contas; (v) responsabilidade

decisões para os gestores públicos, que, por sua vez, repassam essa responsabilidade a seus subordinados, criando uma cadeia sucessiva de delegação que pode ampliar os desafios de monitoramento e controle.

⁴ A “delegação” desempenha um papel central na organização e funcionamento de diferentes tipos de agrupamento, permitindo a distribuição de responsabilidades de forma estruturada. As atividades humanas, nessa lógica, são realizadas por meio de uma cadeia sucessiva de atribuições, em que aqueles que detêm maior autoridade repassam funções e tarefas a outros agentes encarregados de executá-las (Nardes; Altounian; Vieira, 2015).

(*accountability*)⁵; e (vi) transparência. A previsão desses princípios denota, de um lado, a preocupação com os resultados e, de outro, a busca constante por melhorias, sem deixar de lado a transparência e a responsabilidade na condução de políticas públicas.

Nardes, Altounian e Vieira (2015) afirmam que a governança está presente em todas as organizações, independentemente do nível de desenvolvimento em que se encontra. O debate, portanto, não gira em torno da sua existência, mas sim da sua qualidade, podendo ser classificada como boa, regular ou ruim, ou do seu grau de maturidade, que pode variar entre os estágios inicial, intermediário e avançado.

Ainda de acordo com esses autores, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ampliam o conceito de governança ao incorporar três pilares da boa governança (*good governance*), destacando diretrizes que orientam a gestão pública eficiente e transparente.

O primeiro pilar está relacionado à gestão e concessão de recursos como estratégia para enfrentar desafios coletivos, sustentando-se por valores como participação, transparência, responsabilidade, equidade e respeito ao Estado de Direito, garantindo que as decisões e ações governamentais sejam conduzidas de forma aberta e democrática (Nardes; Altounian; Vieira, 2015).

O segundo pilar, ainda de acordo com esses autores, enfatiza o papel do Estado na criação de um ambiente institucional favorável, assegurando que os agentes econômicos possam operar de maneira eficiente e que existem mecanismos eficazes de distribuição dos benefícios sociais, promovendo equidade no acesso a serviços essenciais.

Por fim, o terceiro pilar concentra-se na elaboração de políticas públicas eficazes e transparentes, priorizando uma administração pública profissionalizada que seja responsável por suas ações, bem como uma sociedade civil ativa, capaz de participar do processo decisório e fiscalizar as iniciativas governamentais,

⁵ Prestação de contas e responsabilidade (*accountability*) constitui conceito normativo e institucional de difícil tradução para o português, abrangendo tanto a obrigação de prestar contas (*answerability*) quanto a possibilidade de sanção (*enforcement*) em caso de descumprimento de deveres públicos. Supõe relações assimétricas de poder, nas quais o agente público deve justificar suas decisões perante instâncias com autoridade para fiscalizá-lo, sancioná-lo ou destituí-lo. Em sua forma vertical, envolve controle exercido por cidadãos, mídia e sociedade civil; em sua forma horizontal, abrange órgãos como tribunais, controladorias e agências reguladoras (Pinho; Sacramento, 2009).

fortalecendo o controle social e a legitimidade democrática (Nardes; Altounian; Vieira, 2015).

A governança pública, ao estabelecer diretrizes para a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, se aplica a diversas áreas da administração estatal, sendo fundamental para a prestação eficiente de serviços essenciais à sociedade.

Para Buta e Teixeira (2020), a governança pública é fundamentada na interação entre atores estatais e não estatais, configurando-se como um processo essencialmente cooperativo de formulação e implementação de políticas públicas. Diferentemente de abordagens tradicionais centralizadas, a governança pública pressupõe que o poder de decisão é compartilhado entre governo e sociedade, por meio da negociação e da construção de redes mistas que viabilizam consensos sobre problemas coletivos.

Vale destacar, ainda, que a governança evoluiu de um modelo informal e descentralizado para um sistema estruturado e normatizado, garantindo previsibilidade na tomada de decisões e no funcionamento das organizações em diferentes esferas, conforme discutido por Nardes, Altounian e Vieira (2015).

Destaca-se, também, que os princípios da governança são amplamente aplicáveis a diferentes tipos de organizações, independentemente de sua natureza ou setor de atuação (Teixeira; Gomes, 2019). A noção de governança está, portanto, ligada a um novo paradigma da gestão pública, que é pautada não mais apenas pelas intenções ou pelo cumprimento de formalidades burocráticas, mas também pelos resultados e pela eficiência na obtenção desses, a chamada administração pública “gerencial” (Vieira, 2023)⁶.

Peters (2013) propõe uma concepção de governança de caráter mais genérico, focado em quatro funções fundamentais que devem ser realizadas para que se governe, quais sejam: (i) o estabelecimento de metas coletivas; (ii) a busca por coerência e coordenação entre políticas e organizações; (iii) a implementação, envolvendo múltiplos agentes e instrumentos; e (iv) a responsabilização e avaliação,

⁶ De acordo com Vieira (2023), a Administração Pública Gerencial representa uma transformação no modo como o Estado conduz suas funções administrativas, especialmente a partir da segunda metade do século XX. Tal modelo surge como uma tentativa de adaptar o setor público às novas exigências da sociedade contemporânea, marcadas pela globalização, avanço tecnológico e crescente demanda por serviços mais eficazes. A proposta central é deslocar o foco dos procedimentos formais para os resultados obtidos, priorizando a eficiência, a economicidade e a qualidade no atendimento ao cidadão, que passa a ser visto como o principal destinatário da ação pública.

indispensáveis para o aprendizado institucional e para a melhoria contínua do desempenho estatal.

Em resumo, a governança pública envolve princípios e diretrizes que orientam a atividade governamental, tanto em seus procedimentos administrativos quanto em seus objetivos estratégicos. A governança pública extrapola, portanto, a visão de que a administração pública é um fim em si mesma, impondo a necessidade de uma atuação pautada em metas, controle de resultados e transparência na tomada de decisões.

Diante da diversidade de abordagens apresentadas, observa-se que o debate contemporâneo sobre governança pública tem se deslocado, progressivamente, da ênfase exclusiva nas estruturas formais e nos mecanismos hierárquicos de decisão para a análise dos processos de coordenação, interação e compartilhamento de responsabilidades entre múltiplos atores.

Essa inflexão analítica não implica a substituição do conceito de governança pública, mas evidencia a necessidade de explorar, de forma mais detalhada, como tais interações se estruturam no interior das políticas públicas, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade institucional e social. É nesse horizonte analítico que se insere a discussão sobre governança colaborativa, entendida como uma abordagem que explicita essa dimensão relacional já presente no conceito mais amplo de governança.

Para Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa refere-se a um modelo no qual governo e atores sociais passam a construir políticas de forma conjunta, participando de ciclos decisórios estruturados pelo diálogo, pela negociação e pela busca de consenso. Nessa perspectiva, o foco recai sobre a construção conjunta de soluções, no equilíbrio entre os participantes e na busca de resultados que expressem benefícios coletivos.

Os autores enfatizam que a colaboração depende do equilíbrio de poder, da construção de confiança ao longo do tempo, do diálogo face a face e de pequenos avanços que geram um ciclo virtuoso. A governança colaborativa, ainda na visão dos autores, é um arranjo formal, com participação direta de atores públicos e não estatais na tomada de decisões por consenso.

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) ampliam essa compreensão ao definirem a governança colaborativa como um sistema de processos e arranjos que ultrapassam

fronteiras organizacionais e setoriais, integrando atores públicos, privados e da sociedade civil em esforços coordenados para enfrentar problemas coletivos.

Na perspectiva desses autores, a colaboração depende de condições como engajamento inclusivo, confiança mútua, liderança mediadora, regras institucionais claras e capacidades operacionais que sustentem a ação conjunta. A efetividade desse regime colaborativo também se apoia na construção de motivações compartilhadas e na produção de resultados percebidos como legítimos pelos participantes.

Martins *et al.* (2024) observam que essa concepção tem sido amplamente mobilizada em estudos sobre políticas públicas, sobretudo diante de problemas complexos⁷ que não podem ser enfrentados de forma unilateral. Ao analisarem a evolução do campo teórico-analítica acerca da governança, esses autores mostram que os modelos citados se tornaram referências centrais, enquanto novas agendas de pesquisa têm enfatizado o nível local, a participação social ampliada, o *design* e a inovação, apontando para a necessidade de atualizar e expandir os *frameworks* existentes.

Ainda segundo esses autores, há variações conceituais entre definições mais restritivas, que condicionam a colaboração à formalização de arranjos institucionais, e aquelas que admitem práticas informais como igualmente relevantes. Em ambas as perspectivas, a noção central é a de que a interação entre diferentes atores é indispensável para o enfrentamento de desafios públicos de maior complexidade.

Nessa direção, Pires e Gomide (2018) destacam que a governança não se esgota na interação entre atores, mas envolve a capacidade efetiva do Estado de coordenar processos, mobilizar recursos e estruturar instrumentos que viabilizem a implementação das políticas. Para os autores, as capacidades estatais correspondem ao conjunto de atributos que permite ao Estado identificar problemas, formular soluções e entregá-las à sociedade, envolvendo recursos organizacionais, financeiros

⁷ De acordo com Santos, Koerich e Aperstedt (2018), um problema pode ser entendido como uma perturbação no estado natural ou desejável de um sistema, exigindo algum tipo de intervenção. Contudo, as autoras destacam que nem todos os problemas possuem a mesma natureza ou intensidade, o que produz diferentes níveis de complexidade. A partir de autores como Glouberman e Zimmerman (2002) e Ackoff (1974), elas explicam que os problemas complexos se distinguem dos simples e dos complicados porque cada situação é única, as soluções anteriores não garantem resultados futuros e o conhecimento especializado, embora útil, não basta para compreendê-los. Esses problemas são mal estruturados, apresentam pouco consenso sobre prioridades e metas e possuem múltiplas dimensões que se entrelaçam de forma indissociável, configurando um cenário de 'desordem'.

e tecnológicos, bem como competências analíticas e operacionais voltadas à ação governamental.

Além disso, esses autores distinguem duas dimensões centrais das capacidades estatais: a técnico-administrativa, relacionada à existência de burocracias profissionalizadas e à coordenação interna do aparelho estatal, e a político-relacional, vinculada à habilidade do Estado de dialogar, negociar e construir consensos com atores sociais, econômicos e políticos. Em conjunto, essas dimensões condicionam a eficiência, a legitimidade e a continuidade das políticas públicas, sobretudo em contextos federativos e fragmentados.

Com base nisso, Pires e Gomide (2018) desenvolvem a abordagem dos arranjos institucionais de implementação, entendidos como o conjunto de regras, processos e instrumentos que estruturam a interação entre os atores envolvidos em uma política pública. Esses arranjos definem papéis, distribuem responsabilidades, organizam mecanismos de coordenação e moldam a capacidade estatal de atingir resultados.

De modo complementar, Lotta e Vaz (2015) definem os arranjos institucionais como o conjunto de regras e instâncias que determinam quem participa das decisões, qual o escopo das ações e como se estruturam as relações entre os atores. Para esses autores, arranjos têm sido utilizados no Brasil para enfrentar a complexidade das políticas públicas em um contexto federativo desigual, exigindo formas de coordenação horizontal entre setores e vertical entre diferentes níveis de governo.

Lotta e Vaz (2015) apontam, também, que tais arranjos buscam superar modelos hierarquizados e setorializados, orientando a ação pública para formas mais transversais, cooperativas e voltadas à efetividade. Para Pires e Gomide (2018), essas configurações correspondem ao “modelo de governança” concreto de cada política, produzindo maiores ou menores capacidades de execução conforme sua estruturação.

Além do debate sobre arranjos institucionais, entende-se ser fundamental, para efeitos de análise, estabelecer a diferença entre governança e gestão. Enquanto a governança se ocupa da definição de diretrizes estratégicas, supervisão e controle, a gestão é responsável pela execução dessas diretrizes, assegurando que os planos estabelecidos sejam implementados de maneira eficaz e eficiente (TCU, 2020).

Sob a perspectiva institucional adotada pelo TCU (2020), a governança estabelece a direção a ser seguida, com base em evidências e na consideração dos

interesses das partes envolvidas, enquanto a gestão operacionaliza essa direção por meio do planejamento, da execução das ações e do monitoramento de indicadores e riscos, garantindo a entrega de resultados alinhados aos objetivos estratégicos. Tal relação pode ser visualizada na representação a seguir:

Figura 1 - Relação entre governança e gestão



Fonte: TCU (2020, p. 17).

A figura acima, destaca que governança e gestão operam de forma integrada, articulando a definição da direção estratégica, expressa nas funções de dirigir, monitorar e avaliar, com a capacidade de implementação, que se concretiza por meio do planejamento, da execução e do controle das ações.

Compreender a relação entre direção e operação é fundamental para analisar setores complexos, como o saneamento básico, nos quais os resultados dependem da coerência entre decisões estratégicas, da coordenação entre atores e efetividade da execução. É a partir dessa relação que se torna possível examinar como a governança se organiza no setor e de que modo seu arranjo institucional condiciona a formulação e a implementação da política pública.

Para os efeitos deste trabalho, a governança pública é compreendida como a forma pela qual o Estado estrutura e coordena arranjos institucionais destinados a orientar, monitorar e avaliar a implementação de políticas públicas, articulando múltiplos atores, instrumentos e níveis de governo, com vistas à produção de resultados socialmente legítimos.

Essa concepção aproxima-se da abordagem desenvolvida por Pires e Gomide (2018), ao enfatizar que a efetividade da política pública depende da configuração das regras, dos processos decisórios e dos mecanismos de coordenação que organizam a interação entre os atores envolvidos. Nesse sentido, a governança não é entendida

apenas como um conjunto normativo de princípios, mas como uma configuração concreta de estruturas, procedimentos e relações que condicionam a formulação, a coordenação e a execução da política de saneamento básico no contexto municipal.

No contexto brasileiro, a incorporação do conceito de governança às políticas públicas relaciona-se às transformações do Estado pós-1988 e às reformas gerenciais dos anos 1990, marcadas pela busca por eficiência, pela descentralização administrativa e pela maior participação de atores não estatais. Nesse cenário, a governança emerge como resposta à crescente complexidade institucional e à necessidade de coordenação entre múltiplos atores.

2.2 GOVERNANÇA NO SETOR DE SANEAMENTO

O setor de saneamento básico oferta um conjunto de bens e serviços que demandam altos investimentos, uma regulação eficaz e uma fiscalização contínua. Partindo dessa constatação, assume-se que a administração pública deve dispor de mecanismos e seguir princípios e diretrizes que orientem a sua atividade, tanto em relação aos seus procedimentos administrativos quanto aos seus objetivos estratégicos, a fim de que o processo de produção de políticas públicas ocorra de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

Em face disso, a governança assume papel central, uma vez que a efetividade da política de saneamento, foco deste estudo, depende da coordenação entre governos em diferentes níveis, entidades reguladoras, prestadores de serviços, organizações sociais e comunidades locais.

Ao analisar a governança no setor de saneamento básico, Pedrotti (2023a) destaca que ela envolve duas formas de coordenação: a horizontal, expressa na governança colaborativa (ou em rede), já discutida, e a vertical, associada à governança multinível, que exige coordenação entre diferentes esferas governamentais, dimensão esta reforçada pelo Novo Marco do Saneamento Básico.

Uma vez mais, é importante observar que o debate gira menos em torno da existência da governança e mais do seu nível de desenvolvimento, expresso na qualidade e na maturidade.

A governança do saneamento básico, em específico, constitui elemento estruturante para a efetividade das políticas públicas e para o alcance das metas de

universalização previstas no Novo Marco Legal do Saneamento, estabelecido pela Lei nº 14.026/2020.

Nesse contexto, surge o Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, resultado da dissertação de mestrado de Flávia Sartorato Pedrotti (2023a), que apresenta um instrumento de avaliação e aprimoramento das práticas de governança voltadas aos titulares dos serviços.

O referido manual propõe uma metodologia analítica composta por oito categorias fundamentais, acompanhadas de temas de análise e níveis de maturidade, os quais permitem mensurar o estágio de desenvolvimento institucional dos entes federativos na condução dos serviços de saneamento (Pedrotti, 2023a).

A autora explica que a concepção teórico-metodológica do instrumento buscou inicialmente a compreensão do funcionamento do setor, analisando documentos, em especial a legislação. 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.

As referenciais de Boas Práticas de Governança que subsidiaram a proposta incluem o Referencial Básico de Governança do TCU (Brasil, 2020b), que é estruturado em princípios e diretrizes para uma boa governança, e os Princípios da OCDE para a Governança das Águas (OCDE, 2015), que apresenta 12 (doze) princípios⁸ orientados a resultados.

Pedrotti (2023a) explica que esses referenciais foram utilizados para identificar critérios e indicadores passíveis de serem adequados para o saneamento básico brasileiro. Assim, a proposta do manual se baseia em uma escala de maturidade institucional de 0 a 5, variando desde a inexistência de processos formalizados (nível 0) até o estágio de melhoria contínua (nível 5), permitindo o autodiagnóstico das estruturas locais e regionais de governança.

⁸ Os 12 princípios são: (i) dados e informação consistentes; (ii) uso eficiente dos recursos financeiros; (iii) quadros regulatórios sólidos, (iv) práticas inovadoras de governança; (v) integridade e transparência; (vi) comprometimento das partes interessadas; (vii) compromissos equilibrados entre utilizadores, regiões rurais e urbanas e gerações; (viii) monitorização e avaliação regular de políticas; (ix) atribuições clara de papéis e responsabilidades; (x) escalas apropriadas no quadro de uma gestão de bacias; (xi) coerência das políticas e coordenação entre setores; (xii) capacitação para o desempenho das atribuições.

De maneira sintetizada, Pedrotti (2023a, p.113) explica:

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: Existem 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 maneira, as categorias definidas por Pedrotti e Dornfeld (2023a) abrangem os principais eixos temáticos necessários à implementação de uma governança efetiva, sistêmica e participativa, quais sejam: a) ambiente institucional; b) regulação; c) prestação de serviços; d) financiamento; e) sistema de informação; f) controle social; g) integridade e transparência; e h) articulação. Tais categorias estão detalhadas no item a seguir.

2.2.1 Categorias de análise

De acordo com Pedrotti e Dornfeld (2023b), essas categorias se relacionam entre si, desempenhando um papel essencial na promoção de práticas coordenadas e no fortalecimento da capacidade dos municípios para implementar políticas públicas eficazes, eficientes e efetivas.

2.2.1.1 Ambiente institucional

O ambiente institucional configura a base organizacional e atribui responsabilidades aos titulares dos serviços. Compreender esse ambiente implica identificar as partes interessadas, suas atribuições legais, os instrumentos de planejamento existentes e as relações estabelecidas entre as partes, de modo a assegurar coerência e capacidade de atuação (Pedrotti; Dornfeld, 2023b).

A partir do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), o ambiente institucional passou a abarcar estruturas regionalizadas de prestação, que buscam ampliar a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços e reduzir a fragmentação federativa. A definição dessas instâncias deve vir acompanhada de arranjos de governança que evitem a sobreposição de competências e fortaleçam a capacidade técnica dos titulares dos serviços (Pedrotti, 2023a).

Pedrotti e Dornfeld (2023b) enfatizam que o primeiro nível de maturidade está associado justamente à existência de papéis e responsabilidades formalizados e institucionalizados, condição necessária à estruturação de processos de coordenação entre agentes públicos e privados envolvidos na gestão do saneamento. Nesse sentido, o ambiente institucional funciona como o espaço no qual se organizam as relações entre os atores responsáveis pela formulação, regulação, prestação e acompanhamento dos serviços, apoiando os arranjos institucionais que orientam essas interações (Pires; Gomide, 2014).

Ainda para Pedrotti e Dornfeld (2023b), os critérios de avaliação do ambiente institucional incluem a existência de política municipal de saneamento, a atualização do Plano Municipal ou Regional de Saneamento e a oferta de capacitação ou apoio técnico compatível com as responsabilidades do titular. Esses elementos constituem a estrutura mínima para um ambiente institucional capaz de sustentar decisões coerentes e promover a maturidade da governança.

O ambiente institucional constitui o alicerce sobre o qual se estruturam as demais dimensões da governança no saneamento básico. Sem a definição clara de atribuições, instrumentos de planejamento atualizados e capacidade técnica minimamente instalada, torna-se inviável avançar em práticas regulatórias, operacionais ou de financiamento que alcancem níveis superiores de maturidade (Pedrotti; Dornfeld, 2023b).

A centralidade dessa categoria se torna ainda mais evidente no contexto pós-Lei nº 14.026/2020, que redistribuiu responsabilidades, reforçou a necessidade de coordenação interfederativa e condicionou o acesso a recursos públicos à existência de arranjos institucionais robustos. Assim, compreender o ambiente institucional é condição indispensável para analisar como os entes federativos configuram seus modelos de governança e estruturam a prestação dos serviços (Pedrotti; Dornfeld, 2023b).

2.2.1.2 Regulação

A governança do saneamento deve considerar a regulação, responsável pela moderação entre o contratante, os usuários e o prestador de serviços. De acordo com Pedrotti (2023a), a categoria regulação abrange a definição de normas, padrões de qualidade, a metodologia de cálculo de tarifas e outros preços públicos, além de procedimentos de fiscalização. Cabe à entidade reguladora estabelecer tarifas que garantam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, sem comprometer a modicidade tarifária.

Além disso, a entidade reguladora é também responsável por verificar o cumprimento das metas e diretrizes previstas nos planos de saneamento, fiscalizar a execução dos serviços e aplicar as sanções estipuladas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular (Pedrotti, 2023a). Assim, a regulação funciona como instância de controle técnico e jurídico sobre a prestação do serviço, assegurando que os objetivos públicos estabelecidos pelo titular sejam observados no cotidiano da operação.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), por exemplo, exerce papel de destaque nesse contexto ao instituir normas de referência voltadas à uniformização regulatória, conforme estabelece a Lei nº 14.026/2020. A função regulatória deve equilibrar os interesses entre contratantes, usuários e prestadores, assegurando o cumprimento dos planos de saneamento e a observância dos princípios da modicidade tarifária e do equilíbrio econômico-financeiro (Brasil, 2020a).

Pedrotti (2023a) ressalta que a efetividade da regulação depende não apenas da existência de normas ou procedimentos, mas também da capacidade do titular de dialogar tecnicamente com a entidade reguladora, integrar ações de fiscalização e articular planejamento, metas e controle contratual. Assim, a maturidade da categoria envolve coordenação contínua entre titular, regulador e prestador, o que assegura coerência entre metas, indicadores e práticas operacionais.

No que se refere aos níveis de maturidade, Pedrotti e Dornfeld (2023b) destacam que o tema da fiscalização é central para avaliar o desenvolvimento da regulação. Em níveis intermediários (Nível 2), exige-se a existência de procedimentos formalizados, com escopo e métodos definidos para inspeção e aplicação de penalidades. Em níveis mais avançados (Nível 3), essas atividades já resultam em

relatórios sistemáticos de desempenho, utilizados para orientar decisões, revisar metas e aperfeiçoar a gestão contratual.

2.2.1.3 Prestação de serviços

A categoria prestação de serviços é considerada a dimensão operacional da governança, tendo como foco principal a entrega dos serviços de saneamento à população. Na proposta metodológica apresentada por Pedrotti (2023a), essa categoria deriva da dimensão de capacidade de resposta identificada nos referenciais de governança analisados por ela.

Explica a autora (2023a) que a prestação dos serviços de saneamento pode ser realizada de forma direta (por órgãos e entidades da administração pública) ou indireta, mediante concessão, permissão, contratos com empresas públicas ou privadas, organizações sociais, empresas terceirizadas ou consórcios públicos intermunicipais. O titular dos serviços (município, região, microrregião ou consórcio) é o responsável por gerir e acompanhar essa prestação. Complementa que:

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, reuso, 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 (Pedrotti, 2023a, p. 61-62).

Ainda de acordo com a autora, os contratos devem ainda definir metas de expansão, critérios de qualidade, indicadores de desempenho, estratégias de redução de perdas e o conjunto de obrigações do prestador, incluindo a correção de falhas na rede hidráulica e a repressão às ligações irregulares, conforme previsto no art. 10 da Lei nº 11.445/2007.

Os instrumentos contratuais orientam não apenas a execução dos serviços, mas também a atuação da regulação, que analisará: (i) a regularidade e a capacidade econômico-financeira do prestador; (ii) o plano de investimentos e seu alinhamento ao plano de saneamento; e (iii) o atendimento a indicadores técnicos e práticas de inovação tecnológica, conforme diretrizes do modelo de governança (Pedrotti, 2023a).

Além dos requisitos contratuais, a maturidade da categoria prestação de serviços depende do grau de formalização e uso de mecanismos de monitoramento contínuo. Nos níveis mais básicos, observa-se apenas a existência de contrato e a definição inicial das obrigações do prestador. Em estágios intermediários, a execução passa a ser acompanhada por indicadores, procedimentos de avaliação e registros sistemáticos de desempenho (Pedrotti; Dornfeld, 2023b).

Nos níveis mais elevados, os resultados gerados são analisados, utilizados para retroalimentar decisões e incorporados às práticas de melhoria contínua, em articulação com a entidade reguladora. Assim, a efetividade da prestação está diretamente associada à capacidade do titular de integrar monitoramento, avaliação e gestão contratual, assegurando coerência entre metas, investimentos e padrões de qualidade (Pedrotti; Dornfeld, 2023b).

2.2.1.4 Financiamento

O financiamento constitui uma das categorias centrais da governança no saneamento básico, dada a magnitude dos investimentos necessários para a implantação, ampliação e manutenção da infraestrutura e para o alcance das metas de universalização previstas no Novo Marco Legal do Saneamento.

Trata-se de um eixo estruturante da política pública, na medida em que condiciona a sustentabilidade econômica do setor e a capacidade dos entes federativos de implementar soluções em um horizonte de longo prazo. Segundo Pedrotti e Dornfeld (2023a), a categoria analisa a capacidade dos entes públicos em mobilizar e aplicar recursos financeiros.

Conforme destaca Pedrotti (2023a), a União exerce papel fundamental no financiamento do saneamento, atuando por meio do Ministério das Cidades e da ANA, na coordenação e no fomento aos investimentos. Estados e municípios, por sua vez, podem instituir fundos próprios de saneamento ou aderir a estruturas de cooperação

federativa voltadas à captação e aplicação de recursos.

Sobre esse tema, o Novo Marco Legal, mais precisamente no seu artigo 50, introduziu condicionantes importantes, ao vincular o acesso a recursos federais à regularidade contratual e à adesão a estruturas regionalizadas de prestação, consideradas estratégicas para ampliar a viabilidade econômico-financeira e reduzir a fragmentação federativa (Brasil, 2020c).

É de se ressaltar que quando a prestação de serviços é realizada de forma indireta, por meio de concessão a empresas privadas os investimentos previstos contratualmente devem ser mobilizados pelo próprio prestador. A capacidade econômico-financeira da concessionária torna-se elemento central da sustentabilidade do contrato (Brasil, 2020).

A maturidade dessa categoria depende da articulação entre planejamento, capacidade técnica e execução orçamentária. Nos níveis iniciais, há apenas previsão genérica de recursos ou planos dissociados das possibilidades reais de financiamento. Em estágios intermediários, o ente já elabora estudos de viabilidade, identifica fontes e alinha parcialmente o orçamento aos planos de saneamento. Nos níveis mais avançados, observa-se monitoramento sistemático da execução financeira, avaliação de resultados e vinculação entre metas, custos e fontes de recursos, com integração plena entre planejamento e investimentos (Pedrotti; Dornfeld, 2023b).

2.2.1.5 Sistemas de informação

A categoria sistemas de informação integra o modelo de governança por sua centralidade na produção, organização e divulgação de dados que fundamentam o planejamento, a regulação e a avaliação dos serviços de saneamento básico. Pedrotti e Dornfeld (2023b, p. 38) ressaltam que “uma boa governança requer a apresentação de contas às partes interessadas, com grau aceitável de confiabilidade, em tempo útil e adequado”.

Além de implantar seu próprio sistema de informação, os titulares dos serviços de saneamento básico contam com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), ferramenta do governo federal para coletar, organizar e divulgar dados sobre o saneamento.

Nos termos do art. 53 da Lei nº 14.026/2020, a União é responsável por instituir e gerir o SINISA, articulando-o ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Os titulares, prestadores e reguladores devem fornecer dados periodicamente, enquanto a ANA mantém a lista atualizada das entidades que adotam normas de referência nacionais (Pedrotti, 2023a).

Ainda segundo a autora, a categoria sistemas de informação foi incorporada ao modelo de governança devido à importância do acesso a dados confiáveis para a formulação e o monitoramento de políticas públicas capazes de atender às demandas sociais e ambientais. Nesse sentido, a autora identifica dois temas principais de análise: (i) o sistema de informação próprio do titular; e (ii) o fornecimento de dados ao SINISA, elemento essencial para a consolidação de uma base nacional padronizada de indicadores.

Quanto à maturidade institucional, Pedrotti e Dornfeld (2023b) apontam que os níveis iniciais se caracterizam por registros inexistentes ou diretrizes apenas formais. Nos níveis intermediários, já há sistemas estruturados, geração de relatórios e ajustes a partir de avaliações. Nos níveis mais avançados, observa-se integração entre bases locais e nacionais, uso sistemático dos dados para decisões e mecanismos contínuos de atualização e aprendizagem (Pedrotti; Dornfeld, 2023b).

2.2.1.6 Controle social

A categoria controle social integra o modelo de governança por assegurar o direito à informação e à participação da sociedade na formulação, no planejamento, na execução e na avaliação das políticas públicas de saneamento básico. Conforme Pedrotti e Dornfeld (2023b), esse eixo envolve a existência de espaços institucionalizados de participação, como conselhos municipais, audiências públicas, consultas e conferências, que permitam ao cidadão acompanhar e influenciar as decisões do titular dos serviços.

O Marco Legal (Brasil, 2020c), reforça a necessidade de mecanismos permanentes de monitoramento, participação qualificada e representação técnica nas instâncias de controle social, ampliando a responsabilidade dos entes federativos quanto à transparência e ao compartilhamento de informação.

Pedrotti (2023a) retrata que o controle social constitui um dos pilares da Política Nacional de Saneamento Básico, configurando-se como o conjunto de mecanismos e

procedimentos que assegurem à população o direito de acompanhar, fiscalizar e influenciar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas e dos serviços prestados.

A autora ainda explica que a responsabilidade pela instituição desses instrumentos recai sobre os titulares dos serviços públicos de saneamento, que deve assegurar publicidade aos planos, estudos, decisões e instrumentos regulatórios, promovendo transparência e *accountability* administrativa. Entre os mecanismos de participação previstos pela legislação, destacam-se debates e audiências públicas, consultas e conferências das cidades, além da atuação em órgãos colegiados consultivos.

Para Pedrotti (2023a, p. 38):

[...] 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, 2007b) 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.

No âmbito da regionalização, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) impõe às estruturas interfederativas – como unidades regionais, microrregiões e aglomerações urbanas – a adoção de uma governança que inclua instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil. A autora (2023a) explica que essa exigência busca garantir a participação efetiva dos cidadãos e de suas associações nas decisões relativas à gestão e ao planejamento territorial, promovendo o controle social sobre as atividades dos organismos gestores e fortalecendo o exercício pleno da cidadania.

Todavia, observa-se que, apesar de o controle social constituir instrumento essencial à boa governança e à transparência, as legislações analisadas ainda lhe conferem baixa ênfase, sem estabelecer mecanismos concretos e específicos para sua implementação. Essa lacuna normativa e operacional representa um desafio à efetividade da participação popular e à consolidação de um modelo de gestão verdadeiramente democrático e inclusivo no setor de saneamento básico.

Além disso, a Gestão Orçamentária Participativa apresenta-se como componente relevante desta categoria, ao assegurar a participação da população nas etapas de elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A realização de debates e consultas públicas constitui requisito para aprovação desses instrumentos pela Câmara Municipal, reforçando o caráter deliberativo e coletivo das decisões financeiras que impactam o saneamento (Pedrotti, 2023a).

Quanto aos níveis de maturidade, Pedrotti e Dornfeld (2023b) indicam que os estágios iniciais se caracterizam pela ausência de instâncias participativas ou por mecanismos apenas formais. Em níveis intermediários, há realização periódica de audiências e reuniões, ainda com baixa influência sobre a tomada de decisão. Nos níveis mais avançados, a participação é institucionalizada, articulada a sistemas de informação e utilizada para orientar ajustes e decisões, configurando maior responsividade na governança.

2.2.1.7 Transparência e integridade

A categoria transparência e integridade relaciona-se diretamente à ética pública e à divulgação ampla e acessível de informações institucionais, elementos essenciais para a legitimidade da governança (Pedrotti; Dornfeld, 2023b). Essa dimensão compreende tanto a ética na condução das atividades quanto a garantia de acesso à informação, exigindo que todos os atores envolvidos atuem com honestidade, equidade e responsabilidade.

Assim, a transparência opera como vetor que viabiliza a integridade institucional no âmbito da governança. A boa governança exige a divulgação de relatórios, pareceres e decisões por meio eletrônico, em consonância com a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). A integridade institucional, por sua vez, envolve a adoção de programas de compliance, gestão de riscos e prestação de contas (*accountability*), pilares fundamentais da governança pública contemporânea (Brasil, 2017; Pedrotti, 2023a).

Para Pedrotti (2023a), cabe ao titular dos serviços assegurar publicidade a relatórios, estudos, decisões e demais instrumentos relacionados à regulação e à fiscalização, além de garantir que usuários e prestadores tenham amplo acesso às informações sobre os serviços. Isso inclui conhecimento prévio de direitos e deveres,

acesso ao manual de prestação do serviço e disponibilização de relatórios periódicos sobre a qualidade da prestação.

Quanto aos níveis de maturidade, Pedrotti e Dornfeld (2023b) indicam que os estágios iniciais se caracterizam pela inexistência de políticas formais de transparência ou pela divulgação limitada de informações. Em níveis intermediários, já há rotinas estruturadas de publicação e canais de acesso à informação. Nos níveis mais avançados, observam-se práticas consolidadas de integridade, gestão de riscos e produção ativa de relatórios, com integração entre transparência, controle social e monitoramento dos serviços, fortalecendo a *accountability* institucional.

2.2.1.8 Articulação

A articulação, por sua vez, mostra-se fundamental em virtude da natureza transversal do saneamento básico, que envolve áreas da saúde, meio ambiente, uso de solos, políticas públicas e recursos hídricos. A articulação pode ser de ordem técnica, voltada à compatibilização entre planos nos níveis municipal, estadual e federal; e política, relacionada ao engajamento de diferentes atores institucionais (Pedrotti; Dornfeld, 2023b).

A integração entre o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) e o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) é considerada essencial para evitar sobreposições e promover a eficiência administrativa (Pedrotti; Dornfeld, 2023a). A ANA, neste caso, desempenha papel estratégico nessa harmonização, estimulando a governança interfederativa e a cooperação entre entes federativos.

Segundo Pedrotti (2023a), se o titular aderir à prestação regionalizada, o Plano Regional de Saneamento Básico prevalece sobre os planos municipais, quando existirem. A governança interfederativa (em regiões metropolitanas, por exemplo) exige a compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos.

A autora explica:

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 (Pedrotti, 2023a, p. 33).

Por fim, quanto aos níveis de maturidade, Pedrotti e Dornfeld (2023b) indicam que os estágios iniciais apresentam ações isoladas e pouca integração entre setores e esferas governamentais. Em níveis intermediários, já existem esforços de compatibilização e cooperação parcial. Nos níveis mais avançados, há estruturas interfederativas consolidadas, com articulação integrada entre planejamento, orçamento e regulação, resultando em maior coerência e eficiência na implementação das políticas.

2.2.2 Síntese das categorias analíticas da governança

Como forma de sintetizar a discussão acerca das categorias de análise, apresenta-se um quadro sintético de referência, destacando os principais aspectos de cada dimensão:

Quadro 1 - Categorias analíticas da governança no saneamento básico

Categoria	Elementos centrais
Ambiente institucional	Definição de papéis e responsabilidades; existência de políticas e planos de saneamento; capacidade técnica e institucional.
Regulação	Normatização e tarifação; acompanhamento de metas; fiscalização; procedimentos formalizados de fiscalização; independência e capacidade regulatória.
Prestação de serviços	Relação entre titulares e prestadores; execução contratual; indicadores de desempenho.
Financiamento	Sustentabilidade econômico-financeira; planos de investimento; capacidade de mobilização e alocação de recursos.
Sistemas de informação	Disponibilidade e confiabilidade de dados; integração ao sistema nacional; transparência na divulgação.
Controle social	Instâncias consultivas e deliberativas; direito à informação; monitoramento pela sociedade.

Transparência e Integridade	Ética pública; acesso à informação; práticas de integridade, gestão de riscos e <i>accountability</i> .
Articulação	Coordenação intersetorial e interfederativa; integração entre níveis de governo; compatibilização de políticas e planos.

Fonte: adaptado de Pedrotti e Dornfeld (2023a).

As categorias propostas pelas autoras citadas auxiliam na avaliação integrada e sistêmica da governança no setor, reconhecendo a complexidade e a interdependência entre os diferentes elementos que influenciam a efetividade, eficácia e eficiência das políticas públicas de saneamento.

Conforme destaca Pedrotti (2023a), a governança pública, especialmente no saneamento, deve ser compreendida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à geração de valor público — isto é, à entrega de resultados efetivos e úteis à sociedade, em consonância com o Decreto nº 9.203/2017.

A autora observa, ainda, que a Lei nº 14.026/2020 fortaleceu o papel do titular dos serviços, no caso o município, ao mesmo tempo em que estimulou a regionalização e a formação de blocos e unidades intermunicipais, de modo a garantir viabilidade técnica e econômica, mediante subsídios cruzados entre municípios superavitários e deficitários.

Assim, a governança no saneamento não se limita à gestão administrativa, mas envolve a articulação institucional, a coordenação entre entes federativos e a integração de políticas públicas correlatas, como as de recursos hídricos e de meio ambiente.

A seguir, discute-se a inserção das concessões no arcabouço da governança pública, bem como os seus fundamentos legais, implicações práticas e controvérsias no campo do saneamento.

2.3 CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO

2.3.1 Estado, neoliberalização e a institucionalização das concessões

A atuação do Estado brasileiro nas políticas públicas tem sido historicamente moldada por diferentes projetos de desenvolvimento e arranjos econômicos. As

transformações no papel estatal resultaram em distintas formas de gestão, de regulação e de prestação dos serviços públicos ao longo das décadas.

Durante o período desenvolvimentista, especialmente entre as décadas de 1930 e 1980, o Estado brasileiro assumiu papel central como planejador, executor e financiador de políticas públicas. De acordo com Bielschowsky (2000), a estratégia brasileira se baseou na industrialização por substituição de importações, alicerçada por uma intervenção estatal que compreendia desde o planejamento econômico até a prestação direta de serviços públicos essenciais.

Com a intensificação da crise fiscal e as transformações do capitalismo internacional nos anos 1980, esse modelo foi progressivamente substituído por uma agenda liberal que expressa o paradigma neoliberal. Bresser-Pereira (1996) observa que, nesse novo arranjo institucional, difundiram-se reformas orientadas para o mercado, com destaque para processos de liberalização, privatizações e programas de desregulação que reduziram a intervenção direta do Estado em setores antes sob seu controle.

O referido paradigma consolidou-se nas décadas de 1990 e 2000, reposicionando o Estado ao concentrar sua atuação na estabilidade macroeconômica, na regulação e na coordenação indireta de atividades econômicas em um ambiente de crescente competição internacional (Lopes, 2016).

Nesse sentido, Grotti (2011) evidencia que a adoção de instrumentos como concessões e parcerias público-privadas ganhou centralidade como estratégia para ampliar a capacidade estatal de viabilizar investimentos e enfrentar déficits estruturais de infraestrutura, sobretudo em razão das restrições fiscais que marcaram o período.

Para Nohara e Postal Júnior (2018, p. 390), “é nesse ambiente político-econômico que vai despontar um novo modelo de gestão administrativa, qual seja, o modelo gerencial”, no qual, ainda de acordo com os autores, há uma retração do Estado, que saiu de um papel de prestador direto do serviço público para uma função eminentemente fiscalizatória e regulatória.

Nos anos 2000, emerge o neodesenvolvimentismo como tentativa de reconciliar crescimento econômico e inclusão social. Bresser-Pereira (2006) defende que esse modelo combinava disciplina fiscal, valorização do mercado interno e fortalecimento de empresas nacionais, sem romper com os fundamentos da macroeconomia herdados do período liberal.

Apesar dos avanços em investimentos públicos e políticas sociais, o neodesenvolvimentismo manteve elementos centrais da racionalidade neoliberal. Como ressalta Sampaio Jr. (2011), a política econômica manteve a lógica macroeconômica subordinada aos interesses do mercado, conservando a centralidade do capital privado e os limites impostos pelas regras fiscais, o que restringiu a capacidade do Estado de promover direitos sociais de forma universal.

A crítica formulada por autores como Sampaio Jr. (2011) sustenta que o neodesenvolvimentismo atualiza a racionalidade neoliberal sob aparência socializante. O Estado, nessa perspectiva, atua como fiador da acumulação capitalista, promovendo garantias institucionais ao setor privado em áreas tradicionalmente públicas, a exemplo do saneamento básico.

Nesse contexto, as concessões de serviços públicos consolidaram-se como instrumento institucional que viabiliza a atuação de empresas privadas em áreas antes diretamente administradas pelo Estado. Trata-se de uma estratégia adotada por diversos governos como forma de enfrentar limitações orçamentárias, modernizar a infraestrutura e melhorar a eficiência da prestação dos serviços.

Para Grotti (2011, s/p.), o “instituto da concessão é velho, por ter sido o primeiro modo de descentralização de serviços públicos. Mas, a concessão utilizada para diminuir o aparelhamento do Estado, ou seja, com o objetivo de privatizar, é novo”.

Ainda de acordo com essa autora, o regime de concessão era uma vantagem para o Estado, que, por meio dela, prestava um serviço público essencial sem ônus financeiro para à Administração e, em especial, sem correr os riscos econômicos de toda exploração industrial. Grotti (2011, s/p.) contextualiza que:

No século XIX uma das questões vitais da concessão era garantir para o empreendedor privado o compromisso estatal de rentabilidade. Hoje, a questão fundamental certamente não é essa. O principal é fazer com que o Estado trate de modo equânime os competidores. Portanto, não se trata de fazer da concessão um instrumento para comprometer o Estado com a rentabilidade do empreendimento, mas fazer da concessão um instrumento para o tratamento igualitário dos prestadores pelo próprio Estado.

No Brasil, a adoção mais sistemática desse modelo ganhou impulso a partir da década de 1990, com a agenda de reformas do Estado, que buscava redefinir o papel do setor público e ampliar a participação do setor privado em áreas tradicionalmente controladas pelo Estado (Bresser-Pereira, 1996).

Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2015), a delegação ao setor privado costuma ser justificada, no âmbito da administração pública, como alternativa para viabilizar a execução de políticas públicas em cenários de restrição orçamentária ou de limitações operacionais do Estado. Os autores apontam que essa justificativa está associada à indisponibilidade de recursos para investimento, à baixa eficiência operacional, à insuficiência de estrutura técnica e de recursos humanos ou, ainda, ao distanciamento da gestão pública em relação às realidades locais.

A concessão, nesse contexto, é um instrumento jurídico por meio do qual o poder público transfere a um agente privado a responsabilidade pela prestação de determinado serviço público, por um prazo definido e sob determinadas condições, mediante licitação e regulação.

Com relação a isso, a Lei nº 8.987, promulgada em 13 de fevereiro de 1995, define o regime de concessão de serviços públicos a empresas privadas como um instrumento jurídico-administrativo que permite ao Estado delegar temporariamente a execução de determinados serviços ao setor privado, mantendo, entretanto, a titularidade pública da atividade (Brasil, 1995a).

Grotti (2011) conceitua a concessão como o contrato administrativo pelo qual o Estado atribui a um particular o exercício de um serviço público, para que este o execute em nome próprio, por sua conta e risco, sendo remunerado, via de regra, pelas tarifas cobradas diretamente dos usuários.

No entanto, a delegação de serviços públicos não implica na abdicação do controle por parte do Estado. Pelo contrário, exige mecanismos robustos de governança para garantir que a prestação dos serviços ocorra de forma eficiente, transparente e alinhada ao interesse público (Di Pietro, 2023).

É nesse sentido que Justen Filho (2014) apresenta, dentre outras, as seguintes características do contrato de concessão: (i) a temporariedade do contrato, com prazos definidos; (ii) a remuneração do concessionário mediante tarifas cobradas dos usuários ou contraprestações públicas; (iii) a exigência de manutenção da continuidade, regularidade e eficiência do serviço; (iv) a submissão a um regime jurídico híbrido, que combina normas de direito público com institutos de direito privado; e (v) a presença de cláusulas exorbitantes no contrato, que asseguram ao poder público prerrogativas de fiscalização, intervenção e rescisão unilateral, se necessário.

Na concessão, o particular assume a responsabilidade pela prestação do serviço, sendo remunerado geralmente por meio de tarifas cobradas diretamente dos usuários, conforme observado. A titularidade do serviço, contudo, permanece sob o domínio público, cabendo ao Estado assegurar sua continuidade, qualidade e modicidade tarifária (Di Pietro, 2023; Justen Filho, 2014). Trata-se, assim, de uma colaboração contratual público-privada, orientada pela lógica da governança pública, que busca otimizar a execução de políticas públicas sem abdicar do controle estatal sobre atividades de interesse coletivo.

Importa, neste ponto, distinguir o conceito de privatização do de concessão. Enquanto a privatização pressupõe a transferência definitiva da titularidade ou do controle de determinado bem ou serviço público para a iniciativa privada, muitas vezes por meio da alienação de ações ou ativos. Já a concessão mantém a titularidade pública do serviço, apenas delegando sua execução a um particular, que atua sob supervisão do Estado e mediante contrato administrativo (Di Pietro, 2023).

Cavalcanti (1997, p. 70) explica o termo privatização da seguinte forma:

O termo privatização enseja conotações diversas que, entretanto, confluem para a ideia da redução da intervenção do Estado como ente produtor. Nos países desenvolvidos e com elevado índice de poupança interna, como a Inglaterra, esse processo teve resultado razoável: propiciou a democratização dos capitais e a obtenção de consideráveis recursos financeiros para o tesouro nacional. Entretanto, nos países subdesenvolvidos, os programas de privatização não têm obtido êxito, em virtude da incapacidade de a poupança interna absorver os patrimônios colocados à venda e da falta de democratização dos capitais.

Di Pietro (2023) também aponta que o conceito de privatização deve ser compreendido de forma ampla, envolvendo diferentes formas de transferência de atividades estatais para o setor privado. Para Soares Filho (2002, p. 114-115), a privatização “consiste, basicamente, em reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada, bem como adotar, na gestão dos serviços públicos, técnicas e meios próprios do setor privado”.

Tanto a concessão quanto a privatização refletem o esforço de modernização da gestão pública por meio da introdução de atores privados. A título de ilustração, observa-se que a lógica de cooperação entre os setores se expandiria ainda mais com a formulação das parcerias público-privadas (PPPs), conforme consta na Lei nº 11.079/2004.

As PPPs surgem como uma evolução institucional dos modelos de delegação, buscando combinar a eficiência da gestão privada com o interesse público, dentro da tendência da administração gerencial. Embora compartilhem elementos com as concessões tradicionais, distinguem-se por sua complexidade regulatória e pela forma de remuneração, que combina tarifas com contraprestações públicas, especialmente em projetos de grande porte ou baixa atratividade comercial (Di Pietro, 2023).

Ainda com relação às concessões, outro aspecto relevante a destacar diz respeito à necessidade de um regime jurídico claro, com definição de indicadores de desempenho, formas de reajuste tarifário, critérios de qualidade e mecanismos de controle e resolução de conflitos. A ausência ou fragilidade desses elementos pode comprometer a eficiência da concessão e gerar insegurança jurídica, desincentivando investimentos ou prejudicando os usuários (Di Pietro, 2023).

Dessa forma, a concessão de serviços públicos deve ser entendida como uma ferramenta da governança pública, que busca alinhar interesses públicos e privados por meio de arranjos institucionais bem estruturados, com foco em resultados, transparência, controle social e responsabilização.

Ainda assim, de acordo com Souza (2024), experiências recentes demonstram que a concessão, por si só, não tem garantido melhorias objetivas na cobertura dos serviços, frustrando expectativas de universalização associadas ao modelo e exigindo uma análise crítica sobre suas limitações práticas.

2.3.2 Entre a norma e a prática: um olhar sobre algumas experiências

No Brasil, Mello (2005) explica que no segundo semestre de 2003, o governo do Presidente Lula encaminhou um projeto de lei instituindo a PPP, em substituição ao programa de privatização anterior, tornando a avaliação das experiências passadas oportuna.

Mello (2005) e Sanchez (2001) discorrem ainda que a privatização do saneamento brasileiro se consolidou principalmente por meio do modelo de concessão plena (água e esgoto), no qual a propriedade dos ativos permanece pública, mas a operação e gestão dos serviços de água e esgoto são transferidas à iniciativa privada por prazos longos, entre 25 e 30 anos.

Neste cenário, tem historicamente a materialização do implemento da privatização em quatro concessões representativas, quais sejam: Águas de Limeira

(SP), Águas do Imperador (Petrópolis – RJ), Prolagos e Águas do Juturnaíba (ambas localizadas na Região dos Lagos – RJ) (Melo, 2005).

A experiência de Limeira, inaugurada em 02 de junho de 1995, notabilizou-se por constituir o primeiro contrato de privatização do saneamento no contexto normativo instituído pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995), sendo adjudicada ao consórcio formado por CBPO/Odebrecht e *Lyonnaise des Eaux* mediante o critério da menor tarifa (Melo, 2005).

Posteriormente, em Petrópolis, Melo (2005) explica que a concessão celebrada em 22 de outubro de 1997 estabeleceu como critério de adjudicação o melhor desempenho técnico (ponderado em 80%) combinado ao maior valor de outorga (ponderado em 20%), configurando um modelo que, conquanto tecnicamente sofisticado, acarretou o incremento da carga financeira sobre o concessionário e, indiretamente, sobre o consumidor final.

As concessões fluminenses de Prolagos (1997) e Juturnaíba (1998) adotaram o critério do maior valor de outorga, privilegiando a arrecadação imediata ao poder concedente em detrimento da implementação de tarifas mais acessíveis à população (Melo, 2005).

Paralelamente às experiências efetivamente concretizadas, as tentativas de privatização no Estado de São Paulo entre 1995 e 1998 ilustram os obstáculos políticos e institucionais enfrentados no processo de transferência da gestão dos serviços de saneamento para o setor privado. Segundo Sanchez (2001), nove prefeitos enviaram Projetos de Lei às respectivas Câmaras Municipais visando autorizar a privatização de serviços municipais de saneamento, porém apenas o caso de Limeira foi efetivamente concretizado.

O autor (2005) explica que municípios como Jacareí, Guarulhos e Leme, os projetos foram aprovados pelo legislativo municipal, todavia não foram executados, enquanto em Catanduva, Indaiatuba, Valinhos, Matão e Rio Claro foram rejeitados ou retirados antes da votação. O insucesso dessas iniciativas decorreu, em grande medida, da resistência articulada de grupos vinculados ao setor estatal, de sindicatos representativos dos trabalhadores do setor e de controvérsias jurídico-institucionais acerca da titularidade do poder concedente em regiões metropolitanas, contexto ainda desprovido de marco regulatório definitivo.

Ainda com relação à privatização do setor de saneamento, Sudré (2020), em artigo para o Brasil de Fato, analisa que o novo marco regulatório do saneamento

básico, Lei nº 14.026/2020, facilita a referida privatização. A autora destaca que parlamentares e entidades da sociedade civil criticam essa medida com base em evidências internacionais. Segundo estudo do Instituto Transnacional TNI, sediado na Holanda, 312 cidades em 36 países reestatizaram seus serviços de água e esgoto, demonstrando os problemas associados à privatização desses serviços essenciais.

De acordo com Quintslr (2025), o movimento de remunicipalização tem alcance global e vem se intensificando desde o início do século XXI, especialmente em países do Norte Global. A autora menciona que no início dos anos 2000 foi possível observar uma chamada “tendência de remunicipalização” após experiências de privatização que resultaram em aumento de tarifas, redução da transparência, descumprimento contratual e falta de investimentos na expansão dos serviços.

A autora ainda explica que no contexto europeu, o caso de Paris tornou-se emblemático em virtude do marco de retorno da gestão pública aos serviços de água em 2010, justamente na cidade referenciada como berço das maiores corporações multinacionais da época na atuação de serviços de água privatizada.

A decisão parisiense inspirou uma série de retomadas semelhantes em outras importantes cidades francesas, consolidando um movimento que havia se iniciado em Grenoble, em 2001, e que se expandiu com a reestatização dos serviços em Bordeaux (2011), Nice (2013), Montpellier (2014) e, mais recentemente, em Lyon, considerada terceira maior cidade do país (Quintslr, 2025).

Sobre a reestatização Souza (2024, p. 65) faz a seguinte observação:

Ao examinar as duas principais tendências em curso, privatização e reestatização, foi evidenciada uma dinâmica de oposição entre elas. Cada abordagem parece se justificar pela suposta falha da outra. A privatização, inicialmente promovida como uma solução eficiente e inovadora, agora demonstra sinais de saturação e enfrenta críticas relacionadas à desigualdade no acesso, aumento de tarifas e falta de *accountability*. Em resposta a essas questões, observa-se a emergência da (re)estatização como uma perspectiva que busca corrigir as lacunas e falhas percebidas na privatização, especialmente no que diz respeito ao atendimento das necessidades da população.

Segundo Sudré (2020, s/p.), diversos fatores levaram à reestatização dos serviços. A autora destaca que:

As quebras ou não renovações dos contratos ocorreram após tarifas muito altas e promessas de universalização não cumpridas, além de problemas com transparência e dificuldade de monitoramento do serviço pelo setor público”. Mais de 80% dos casos aconteceram na última década.

Quintslr (2025) observa que a retomada dos serviços de água e esgoto privatizados nas décadas de 1990 e 2000 ocorreu a partir de motivações diversas e mediante procedimentos igualmente variados. Em alguns casos, a reestatização se concretizou por meio da compra de ações das concessionárias pelos entes públicos; em outros, pela cisão de empresas de economia mista com controle privado, pela rescisão antecipada dos contratos de concessão, ou simplesmente pelo não renovamento contratual ao término do prazo pactuado.

A autora explica que a heterogeneidade dos resultados é igualmente expressiva: em determinadas localidades, o retorno da gestão pública ensejou reduções tarifárias, reformas administrativas orientadas à transparência e políticas de ampliação do acesso universal.

Nesse ponto, a análise realizada por Souza (2024) aprofunda a compreensão do fenômeno ao demonstrar que as falhas observadas nas experiências de privatização não constituem episódios pontuais, mas integram um padrão estrutural associado à forma como o neoliberalismo reorganizou os serviços essenciais desde a década de 1970.

O autor identifica que o setor hídrico-sanitário, por suas características de monopólio natural, altos custos fixos e baixa atratividade em áreas pobres, tende a reproduzir desigualdades quando submetido à lógica mercantil. Ainda para Souza (2024, p. 118):

Dada à natureza dos serviços hídrico-sanitários, em que a infraestrutura é frequentemente cara e complexa, as empresas podem não ter estímulos suficientes para melhorar a qualidade dos serviços ou reduzir ou praticar tarifas alinhadas à natureza social do saneamento. Além disso, a ausência de escolha para os consumidores pode resultar em uma falta de responsividade aos seus interesses e necessidades.

No Brasil, de acordo com a visão de Vicente Andreu, ex-presidente da ANA, a nova legislação intensifica a fragmentação do sistema de abastecimento hídrico nacional. Ele pontua que, ao invés de alcançar a meta de universalizar água tratada (99%) e saneamento (90%) até 2033, a elevação tarifária tende a excluir as populações de baixa renda do acesso a esses serviços (Sudré, 2020).

Atualmente, apenas 8% dos municípios brasileiros possuem serviços de saneamento administrados por empresas privadas, proporção que deve se expandir com o novo marco legal, que estima investimentos de até R\$700 bilhões para universalizar o atendimento até 2033 (Sudré, 2020).

Souza (2024) identifica dentre as condicionantes à reestatização, algumas que convergem com as observações de Sudré (2020) e Quintslr (2025). Primeiro, o desempenho insatisfatório e o não cumprimento contratual emergem como críticas recorrentes, evidenciando que as empresas privadas frequentemente não atendem aos compromissos estabelecidos devido à complexidade operacional e aos custos elevados. Segundo o aumento irrazoável de tarifas, desacompanhado de melhorias na qualidade ou cobertura dos serviços, constitui o principal catalisador das contestações às privatizações, corroborando diretamente com as observações de Quintslr (2025) sobre os casos internacionais.

Sudré (2020) ainda traz o caso de Manaus que, após vinte anos de privatização, somente 12,5% do esgoto recebe tratamento, e 91% das reclamações registradas na ouvidoria municipal dizem respeito aos serviços de água e esgoto. Cenário similar no Tocantins, onde, mesmo depois da privatização da Saneatins, 70% dos habitantes permanecem sem acesso ao saneamento básico, forçando o Estado a instituir uma nova autarquia pública para retomar parte das operações.

Esses indicadores, segundo a Sudré (2020, s/p.), evidenciam que empresas privadas direcionam recursos para áreas rentáveis, negligenciando a expansão universal e o aprimoramento da infraestrutura. E assim sintetiza:

O setor privado explora o negócio e fatura em cima de um serviço que é público. Não cumpre as obrigações e depois não há outra saída a não ser reestatizar com muito mais dificuldade. Transfere-se um patrimônio, detonam o patrimônio e depois é preciso reformar. É uma escolha meramente ideológica.

As análises críticas de Melo (2005) e Sanchez (2001), quanto aos exemplos apresentados convergem a descrever que a política tarifária herdada das empresas estatais, baseada em subsídios cruzados e tarifas em blocos, foi mantida sem adequação aos custos reais de atendimento. Ademais, discorrem que a prestação conjunta de água e esgoto foi considerada tecnicamente injustificada, dada a ausência de evidências de economias de escopo, resultando em ineficiências operacionais.

Neste mesmo entendimento, Erik Swyngedouw (2004, p.15) diz:

O controle monopólico de mercado, inevitavelmente associado às redes de fornecimento de água, requer firme regulamentação de preços por parte do Estado ou agências governamentais. Além disso, os esforços para reduzir o consumo de água por motivos ambientais são contrapostos por requisitos de recuperação de investimentos que dependem da fixação dos preços e da quantidade produzida. Invariavelmente, as companhias de água operam em uma forquilha de duas pernas de sistemas reguladores que fixam preço, de

um lado, e investimentos custosos em tecnologia e organização para aumentar a produtividade, de outro. A tríade investimento–preço–oferta se torna muito difícil de gerenciar, particularmente em um contexto de pressões crescentes para reduzir a demanda.

Além disso, Souza (2024) identifica três fatores estruturais que complementam tal análise: (i) a perda de controle e autonomia da administração pública sobre setores essenciais representa uma preocupação central; (ii) a inviabilização de instrumentos redistributivos, como o subsídio cruzado, demonstra que a lógica mercadológica leva as empresas a privilegiarem áreas rentáveis em detrimento da universalização, reproduzindo exatamente o padrão descrito por Sudré (2020) quando observa que empresas privadas negligenciam a expansão universal; (iii) a emergência de pautas sociais e ambientais, vinculadas à luta pelo direito à cidade, justiça social e sustentabilidade, impulsiona o movimento de reestatização ao evidenciar a incompatibilidade entre a maximização de lucros e a garantia de direitos fundamentais.

Em sua tese, Souza (2024) revela ainda que os países pioneiros na privatização, como Estados Unidos, França e Alemanha, foram também os primeiros a promover a reestatização a partir dos anos 2000, que contrasta com a trajetória brasileira recente. Enquanto o movimento de reestatização ganha destaque internacional, o Brasil intensifica, conforme observado, sua inclinação à privatização da gestão de serviços hídrico-sanitários, particularmente após o marco legal de 2020, caminhando na contramão das lições internacionais.

Não obstante, Mello (2005) e Sanchez (2001) explicam que as experiências também revelaram aspectos positivos. Segundo Mello (2005) a privatização em escala municipal, e não estadual, foi vista como mais adequada à realidade local, favorecendo a concorrência e permitindo a entrada de empresas de menor porte. O uso da arbitragem como mecanismo de resolução de conflitos contratuais foi considerado apropriado.

Ainda de acordo com a autora (2005, p. 21):

A implementação da arbitragem também é especialmente adequada para a situação brasileira porque, sabidamente, nossa justiça é muito morosa e despreparada na área de regulação. Iniciativas desse tipo vêm sendo implementadas com sucesso em grandes empresas do setor privado.

Além disso, algumas concessões introduziram práticas mais equitativas e eficientes, como a discriminação de preços entre residentes e turistas nas áreas

turísticas da Região dos Lagos, no estado do Rio de Janeiro, uma vez que era uma medida que buscava alinhar o custo da infraestrutura sazonal ao perfil socioeconômico dos usuários, trazendo a exigência de pagamento pelo esgotamento de autoconsumo, reconhecendo as externalidades sanitárias decorrentes da autossuficiência hídrica.

Neste sentido, Sanchez (2001, p.7) retrata o exemplo de Limeira:

Por outro lado, expõe, por exemplos internacionais e principalmente com o caso “Limeira”, que uma privatização é seguida de um aumento de tarifas. E esse é um elemento de influência muito importante, porque quando os serviços de saneamento são deficientes, principalmente quando falta água nos domicílios, qualquer solução proposta para o problema, inclusive um aumento de tarifas ou até a privatização dos serviços, pode ser aceitável para a população.

Já Quintslr (2025) adverte que, embora o fenômeno da remunicipalização tenha sido expressivo nas duas primeiras décadas do século XXI, sua velocidade e frequência diminuíram sensivelmente na última década, coincidindo com o avanço de uma nova ofensiva privatizante impulsionada tanto por grupos corporativos transnacionais quanto por governos nacionais alinhados à lógica de mercado.

Nacionalmente, após a aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) que reconfigurou a Política Nacional de Saneamento Básico, verifica-se a priorização do modelo concorrencial e das PPPs como instrumento de expansão do setor.

Segundo Quintslr (2025, s/p.): “A magnitude das privatizações no Brasil a partir da mudança na Política Nacional de Saneamento Básico em 2020 é parte desse processo, que inclui também PPPs para tratamento de esgoto e dessalinização da água em países com níveis críticos de precipitação”.

Assim, é possível observar que as concessões, a privatização e as parcerias público-privadas representam arranjos distintos, mas com pontos de contato entre si, os quais marcam a trajetória recente de transformação do papel do Estado na provisão de serviços públicos.

Em síntese, pode-se dizer que o Novo Marco Legal, ao ampliar a possibilidade de atuação do setor privado, traz consigo os mesmos desafios históricos: conciliar a lógica de sua rentabilidade com a necessidade de expansão universal do saneamento, especialmente em áreas menos lucrativas.

Desta feita, a questão do saneamento básico no Brasil, que será visto na seção seguinte, permanece em aberto com o escopo de uma análise criteriosa sobre qual modelo de gestão efetivamente atende aos imperativos de saúde pública, equidade social e sustentabilidade ambiental que caracterizam esse serviço essencial.

2.4 TRAJETÓRIA HISTÓRICA E CONSOLIDAÇÃO DOS MARCOS REGULATÓRIOS DO SANEAMENTO NO BRASIL

2.4.1 Notas sobre a trajetória da política de saneamento no Brasil

A política de saneamento básico no Brasil passou por diversas transformações que refletem a evolução das prioridades e dos desafios enfrentados pelo país ao longo das décadas e, embora seja essencial para a garantia de direitos sociais, o setor ainda é marcado por profundas desigualdades regionais, que limitam o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário para grande parte da população.

A forma como o saneamento básico é concebido no Brasil está intrinsecamente ligada ao modelo de Estado que se busca consolidar. Para Borja (2016), essa política pública não pode ser entendida apenas em termos operacionais ou infraestruturais, pois seu significado está atravessado por projetos ideológicos em disputa.

De um lado, há a perspectiva que o compreende como um direito social fundamental, vinculado à promoção da justiça socioambiental e à ação estatal orientada pelo princípio da universalização. De outro, emerge uma visão de matriz liberal que trata o saneamento como serviço ou empreendimento econômico, sujeito às dinâmicas do mercado e à lógica da eficiência privada (Borja, 2016).

Essa dualidade de visões não é recente e se manifesta ao longo da própria história do saneamento no país, refletindo-se nos diferentes modelos adotados em cada período. A trajetória do saneamento básico no Brasil está, ainda, profundamente relacionada ao processo de urbanização e pode ser caracterizada por ciclos alternados de aproximação e afastamento em relação à atuação da iniciativa privada.

Como evidência disso, destaca-se que, no início do século XIX, por exemplo, o abastecimento de água era feito de forma rudimentar, por meio da coleta em bicas e fontes, nos povoados em formação, sem que houvesse uma política pública estruturada para o setor (Brasil, 2008).

Conforme Britto e Rezende (2017, p. 559), “[...] o surgimento das primeiras cidades e polos econômicos e de poder, revela, na origem, a esfera privada atuando no setor, mas sem se constituir uma atividade lucrativa”.

Com a chegada da família real em 1808, iniciaram-se as primeiras obras de infraestrutura urbana, como estradas, pontes e sistemas básicos de abastecimento de água. As intervenções, mesmo que ainda incipientes, marcaram o início de uma presença estatal no fornecimento de serviços urbanos essenciais, sobretudo na capital do império (Brasil, 2008).

Nesse mesmo sentido, Britto e Rezende (2017) observam que, a partir do adensamento populacional nas principais cidades do Império e do avanço das concepções higienistas no século XIX, intensificou-se a percepção da interdependência sanitária, o que levou o poder público a assumir responsabilidades crescentes em virtude das demandas urbanas.

No entanto, conforme Bastos e Pereira (2021), diante da ausência de capacidade técnica e operacional do Estado, especialmente no final do século XIX e início do XX, consolidou-se a delegação da gestão e da prestação dos serviços de saneamento à iniciativa privada como resposta à crise sanitária emergente, a exemplo do que ocorreu na cidade de Santos, no estado de São Paulo, onde companhias inglesas se instalaram.

A precariedade na prestação dos serviços, associada à seletividade no atendimento e à centralidade do lucro como diretrizes das companhias estrangeiras, levou à descontinuidade dessas experiências e à formação de um entendimento dominante de que somente o Estado teria capacidade de estruturar e de financiar a infraestrutura sanitária exigida (Britto; Rezende, 2017).

No início do século XX, a ausência de uma estrutura nacional consolidada resultava em iniciativas isoladas, geralmente mobilizadas em resposta a crises de saúde pública nas áreas urbanas, como nas campanhas sanitárias lideradas por Oswaldo Cruz⁹, marcadas por abordagens emergenciais voltadas ao controle de

⁹ Oswaldo Gonçalves Cruz (1872–1917) foi médico, cientista e um dos principais sanitaristas brasileiros. Especializado no Instituto Pasteur, liderou campanhas pioneiras de combate à febre amarela, peste bubônica e varíola no início do século XX, à frente da Diretoria-Geral de Saúde Pública. Sua atuação, embora inicialmente resistente pela população, resultou na erradicação da febre amarela no Rio de Janeiro e lhe rendeu reconhecimento internacional. Dirigiu o Instituto de Manguinhos (depois Instituto Oswaldo Cruz), chefiou expedições científicas pelo país e contribuiu decisivamente para a institucionalização da pesquisa biomédica e para a modernização sanitária nacional (Fiocruz, 2025).

surtos, mas desprovidas de um planejamento abrangente que integrasse todo o país (Brasil, 2008).

A partir da década de 1930, com a instituição do Ministério da Saúde e, posteriormente, do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), o governo federal passou a exercer maior protagonismo na condução das políticas de saneamento, reforçando a centralização das decisões e a execução de obras estruturantes em escala nacional (Brasil, 2008).

A partir desse novo arranjo institucional, os sistemas foram municipalizados, com suporte técnico e financeiro da União, ainda atravessados por disputas federativas em torno da titularidade e da capacidade dos entes locais para formular e executar políticas públicas de maior complexidade. Apesar de ter promovido a interiorização de parte da infraestrutura, esse modelo manteve práticas clientelistas e disfunções administrativas que comprometeram a regularidade e a qualidade dos serviços (Britto; Rezende, 2017).

No contexto da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), com apoio técnico e financeiro dos Estados Unidos, introduziu experiências de gestão descentralizada com maior autonomia, concentradas em regiões consideradas estratégicas para interesses geopolíticos, como na região do médio do rio Doce (Brasil, 2008).

De acordo com Brasil (2008, p. 7), “na década de 60, o Brasil detinha o último lugar nos indicadores de saneamento básico na América Latina, com menos de 50% da população urbana tendo acesso ao abastecimento de água”. Foi nesse contexto que, em 1964, instalou-se o regime militar brasileiro, o qual promoveu mudanças significativas na arquitetura institucional do saneamento básico.

Ainda em 1964, promulgou-se a Lei nº 4.380, que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH). O BNH possuía, dentre outros objetivos, coordenar a política habitacional e do financiamento para o setor do saneamento, por meio da gestão do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), este criado em 1968.

Segundo Britto e Rezende (2017), o modelo instituído durante o regime militar apresentou, desde o início, forte alinhamento com os objetivos de aceleração da industrialização nacional. Nesse cenário, foi implementado, em 1971, o primeiro plano nacional de saneamento, o Planasa, com foco prioritário em áreas estratégicas para a expansão econômica e para a consolidação dos meios de produção capitalista.

Ainda com relação ao Planasa, registra-se que o mesmo tinha como objetivo assegurar a sustentabilidade financeira dos serviços de saneamento básico e ampliar a cobertura do setor, com a meta de, até 1980, fornecer água potável para 80% da população urbana e estender os serviços de esgotamento sanitário para, ao menos, metade desse contingente (Brasil, 2008).

De acordo com Valente (2019, p. 1072), “pode-se considerar, portanto, que o final da década de 60 e o início da década de 70 são marcos da intervenção do Estado brasileiro no setor de saneamento”.

Foi a partir do Planasa, portanto, que se incentivou a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), as quais operavam com monopólio regional e eram financiadas pelo BNH, por meio de recursos provenientes da União, principalmente do caixa do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conforme observam Nohara e Postal Júnior (2018).

Além disso, esses autores afirmam que o Planasa, ao assumir a condição de política nacional para o setor, foi marcado por uma lógica fortemente centralizadora.

A centralização permitiu que os estados passassem a exercer o controle sobre a prestação dos serviços de saneamento, em detrimento dos municípios, contrapondo-se ao modelo anteriormente vigente (Valente, 2019). A lógica centralizadora constitui, segundo Costa (2023), uma das principais marcas do arranjo institucional do Planasa, refletindo a ideia de “dependência de trajetória”, em particular quando se consolida uma política pública marcada por estruturas rígidas e resistentes à descentralização, característica marcante do período militar.

O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) oferece uma perspectiva analítica fundamental para compreender como escolhas institucionais realizadas em momentos formativos exercem efeitos duradouros sobre desenvolvimentos futuros. A lógica subjacente da dependência da trajetória é a de que, ao se adotar uma trajetória específica, alterações no curso e na direção de políticas e/ou instituições exigiriam grandes esforços ou choques externos em momentos posteriores.

Nesse sentido, torna-se fundamental reconhecer que o futuro é condicionado pelo passado, e que os sujeitos operam em arranjos institucionais cuja compreensão da sua estrutura presente e seu funcionamento requer a adoção de uma perspectiva histórica. Sendo assim, o conceito de dependência da trajetória pode ser tomado como uma ferramenta analítica que possibilita entender a relevância do

desenvolvimento e das sequências temporais de processos sociais ao longo do tempo (Bernardi, 2012).

Na prática, ao examinar a evolução temporal dos arranjos institucionais que suportam a política de saneamento, e os seus respectivos instrumentos, constata-se que tais arranjos são marcados, em grande medida, pela irreversibilidade da centralização no âmbito do governo federal no período do Regime Militar.

No caso da referida política tem-se a prevalência de um padrão de transformações restrito a ramificações dentro da mesma trajetória, justamente porque os resultados obtidos iniciais de uma sequência se reforçam e se retroalimentam (Bernardi, 2012). Características dos processos de *feedbacks* como imprevisibilidade, inflexibilidade, não-ergodicidade e ineficiência potencial de trajetória se relevam presentes quando se analisa a política de saneamento.

Nesse mesmo sentido, Vargas e Lima (2004) dispõem que o caráter autoritário do Planasa se manifestava em dois aspectos principais: os contratos de concessão exigiam que os municípios renunciassem ao poder concedente, especialmente na fixação e reajuste de tarifas, e municípios que não assinassem tais contratos eram excluídos do SFS.

Nesse contexto, o Planasa deve ser compreendido como parte integrante do projeto autoritário-desenvolvimentista implementado pelo regime militar, no qual a centralização decisória e financeira na esfera federal constituía elemento estruturante da estratégia de modernização econômica. Conforme destacam Britto e Rezende (2017), o saneamento foi incorporado como infraestrutura funcional à industrialização, sendo estruturado sob lógica fortemente centralizada. Além disso, a adesão compulsória ao modelo estadualizado e a exclusão de municípios, que não o integrassem, evidenciavam o padrão autoritário de coordenação federativa característico do período.

De acordo com Brasil (2008), o modelo de prestação dos serviços de saneamento básico passou a se orientar pela lógica da auto sustentação tarifária, concentrando as ações nas regiões mais desenvolvidas do país, especialmente Sul e Sudeste, e adotando mecanismos de subsídios cruzados para viabilizar a expansão do serviço.

O Planasa, contudo, tornou-se financeiramente insustentável, segundo Valente (2019), diante do crescimento populacional e da adoção de políticas como a manutenção de tarifas sociais e o congelamento tarifário, utilizadas como

instrumentos de controle da inflação, que eram compensados, a priori, por subsídios federais.

A centralização do financiamento e da gestão - embora tenha ampliado a cobertura urbana relativa aos serviços de infraestrutura urbana, a exemplo dos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em determinados centros - não pode ser compreendida como um sucesso homogêneo. Isso porque, a expansão da cobertura ocorreu de forma desigual, reforçando disparidades regionais e socioespaciais, especialmente no Nordeste e no setor de esgotamento sanitário.

Além disso, a dependência do financiamento federal tornou o modelo vulnerável a crises econômicas e políticas. Isso porque o SFS encontrava-se institucional e financeiramente vinculado ao SFH, ambos operados pelo BNH e lastreados majoritariamente em recursos do FGTS. A deterioração das condições macroeconômicas na década de 1980, marcada por inflação elevada, inadimplência e desequilíbrios no sistema habitacional, comprometeu a sustentabilidade financeira do SFH e, por consequência, do SFS. Tal fragilidade estrutural evidenciou-se com a extinção do BNH, em 1986, precipitando o declínio do modelo do Planasa, conforme assinalam Vargas e Lima (2004).

Com o esgotamento do modelo centralizado do Planasa, tornou-se necessário repensar a organização e gestão dos serviços de saneamento. A crise institucional coincidiu com a redemocratização do país, e durante esse período, entidades do setor iniciaram debates para criar um novo modelo institucional, considerando a descentralização política promovida pela Constituição de 1988 (Brasil, 2008).

2.4.2 A política de saneamento no pós-1988

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se uma nova configuração político-administrativa, que conferiu maior protagonismo aos municípios na formulação e na execução das políticas públicas locais, além de fortalecer a participação popular nos processos de planejamento e gestão democrática (Brasil, 2008).

De acordo com Costa (2023), embora a Constituição tenha atribuído competências entre os três entes federativos para a atuação no saneamento básico, não resolveu de forma clara a titularidade do serviço nem estabeleceu limites à

atuação do setor privado, o que acabou favorecendo a manutenção das CESBs em uma posição privilegiada.

Apesar do declínio do modelo anterior e de sua revogação formal, a ausência de alternativas institucionais levou à permanência dos arranjos existentes, muitas vezes em situações informais (Vargas; Lima, 2004). Neste período, o setor de saneamento básico vivenciou um “vazio institucional” (Valente, 2019), intensificado após a extinção do Planasa.

Na década de 90, o investimento público no setor do saneamento básico sofreu um forte declínio, principalmente durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Para Vargas e Lima (2004, p. 69):

A política de ajuste fiscal daquele governo, assim como a opção por uma estratégia privatizante de modernização deste setor, como parte de um projeto mais amplo de Reforma Gerencial do Estado (Silva, 2002), levou à imposição de restrições draconianas de endividamento às companhias estaduais e entidades municipais de saneamento, que se viram impedidas de acessar os recursos do FGTS destinados ao setor, ao passo que os mesmos eram disponibilizados a algumas concessionárias privadas. Em consequência do declínio nos investimentos, o setor acumula déficits de atendimento importantes em diversas áreas.

Na contramão da relativa desorganização institucional, entidades vinculadas à redemocratização propuseram o Projeto de Lei da Câmara nº 199 (PLC 199), discutido amplamente entre 1990 e 1994, que propunha o novo modelo de Política Nacional para o setor (Valente, 2019). No entanto, ao assumir a presidência em 1995, Fernando Henrique Cardoso vetou o projeto, optando por uma política de reestruturação com forte incentivo à participação privada (Brasil, 2008), tal política se encontrava alinhada ao paradigma neoliberal.

Além do veto, Vargas e Lima (2004) ressaltam duas ações significativas durante o governo de Cardoso, quais sejam: a promulgação da Lei nº 8.987/1995, conhecida como Lei das Concessões, que regulamentou a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada por meio da concessão e permissão, e o fortalecimento do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS).

Tais ações devem ser compreendidas no contexto da reforma do Estado brasileiro nos anos 1990, período em que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado constituiu-se como um importante referencial normativo e programático para a

reorganização administrativa, cujo intuito era resgatar a autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas.

O documento propôs uma nova arquitetura organizacional do aparelho estatal, segmentando-o em quatro setores distintos: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Para as atividades exclusivas, caracterizadas como "serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar", a reforma propunha a transformação em agências autônomas com maior autonomia gerencial e controle por resultados (Brasil, 1995b, p. 41).

Para os serviços não-exclusivos, o Plano preconizava a estratégia de publicização mediante a criação de organizações sociais, estabeleceu-se que “a reforma proposta é transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em 'agências autônomas', e dar a elas muito mais autonomia administrativa” (Brasil, 1995b, p. 47), enquanto para o setor de produção de bens e serviços propunha-se a privatização.

Embora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tenha desempenhado papel estratégico como diretriz orientadora das mudanças propostas na década de 1990, sua implementação não se consolidou como um processo amplo e contínuo de transformação administrativa.

Conforme observa Abrucio (2007), muitas das mudanças institucionais requeridas para a consolidação do modelo gerencial não foram efetivadas, e a agenda da reforma acabou subordinada, em diversos momentos, à prioridade fiscal do governo. Assim, o legado do Plano Diretor configurou-se mais como difusão de um novo paradigma e de instrumentos gerenciais do que como institucionalização sistêmica e uniforme de suas diretrizes no conjunto do Estado brasileiro.

Retornando à discussão do PMSS, no contexto da Reforma do Estado, destaca-se que o mesmo, impulsionado por recursos do Banco Mundial, visava reordenar institucionalmente o setor, capacitar as CESBs e fomentar investimentos privados (Brasil, 2008). A estratégia do programa previa a ampliação das concessões ao capital privado, a separação entre entidades reguladoras e prestadoras, bem como o incentivo à eficiência via mecanismos concorrenciais (Vargas; Lima, 2004).

Em seguida, de acordo com Brasil (2008), o governo federal direcionou esforços para a aprovação do Projeto de Lei nº 266/1996, que visava transferir a titularidade dos serviços de saneamento, nas regiões metropolitanas, aglomerados

urbanos e microrregiões, dos municípios para os estados, no intuito de eliminar as incertezas jurídicas sobre a titularidade das concessões e respaldar a decisão de privatizar as companhias estaduais de saneamento.

Segundo Vargas e Lima (2004, p. 74):

De fato, as tentativas dos governos estaduais (apoiados ou induzidos pelo governo federal) de privatizar as respectivas concessionárias de saneamento no Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Amazonas, durante o governo Cardoso, foram impedidas pela impossibilidade de se transferir as concessões dos serviços municipais que detinham nestes Estados aos investidores privados sem prévia autorização e compensações aos municípios concedentes.

A resistência institucional e social ao modelo de privatização pura levou muitos municípios a retomarem a gestão direta dos serviços ou a renegociar concessões após o vencimento de contratos. A municipalização, contudo, teve significados distintos: em alguns casos, serviu para fomentar a privatização; em outros, buscou preservar a prestação pública (Vargas; Lima, 2004).

O cenário evidenciou, então, a necessidade de uma reforma que propiciasse um novo ambiente institucional e novos arranjos, abrindo espaço para discussões sobre a participação do setor privado. Tal abordagem estava em linha com uma tendência global de adoção de políticas de reforma do Estado, com foco na modernização da gestão pública e no aumento da eficiência dos serviços prestados (Brasil, 2008).

Assim, em janeiro de 2001, o Governo Fernando Henrique Cardoso encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.147, que estabelecia diretrizes nacionais para o saneamento básico. A proposta expressava uma tendência de recentralização da gestão e promovia a concessão dos serviços à iniciativa privada. Trata-se de um movimento que expressa claramente a dependência de trajetória, pois retoma padrões institucionais consolidados em décadas anteriores.

A justificativa para a privatização baseava-se na escassez de recursos públicos e na suposta eficiência do setor privado. No entanto, tal modelo ignorava as desigualdades regionais e desconsiderava o caráter essencial do saneamento. A reação ao projeto mobilizou, segundo Sousa e Costa (2016), diversos setores sociais, culminando na atuação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental e na inviabilização da proposta no Congresso.

Em 2003, com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República, observa-se uma reorientação da política de saneamento inserida em movimento mais amplo de fortalecimento do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e coordenador de investimentos na área de desenvolvimento urbano e infraestrutura. A criação do Ministério das Cidades, no mesmo ano, representou marco institucional relevante na reorganização da política urbana, buscando integrar saneamento, habitação e mobilidade sob coordenação federal.

O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, consolidou esse movimento, estruturando-se como ação de amplitude interministerial e assentado em um conjunto articulado de medidas legais, institucionais e regulatórias voltadas à viabilização de investimentos em infraestrutura (Nunes, 2016). É de se destacar que a ampliação dos investimentos no período não decorreu de efeito automático da mudança de governo, mas da criação de instrumentos institucionais e da definição de prioridades orçamentárias voltadas à recomposição da capacidade estatal.

No entanto, somente a partir da Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico), considerada o primeiro marco regulatório do saneamento básico no Brasil, foram estabelecidas diretrizes nacionais claras para a prestação desse serviço, encerrando longo período de indefinição de marco legal no setor (Borja, 2014).

A referida lei também avançou no sentido de exigir a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e condicionar a eficácia contratual à atuação de instâncias reguladoras (Côrtes; Riani; Ferreira Júnior, 2023).

De acordo com Borja (2014), o planejamento passou a ocupar um papel estratégico na definição das ações públicas, contribuindo para a consolidação do saneamento como um direito social. Contudo, a predominância de interesses político-econômicos na condução estatal se mostrou um obstáculo à construção de políticas mais democráticas, universalizantes e orientadas pela inclusão social.

A referida autora ainda ressalta os avanços institucionais e a retomada dos investimentos federais no setor de saneamento básico a partir do governo Lula, de um lado. De outro, observa que o discurso da modernização e da eficiência passou a justificar a crescente presença de empresas privadas.

Além disso, destaca-se que a Lei nº 11.445/2007, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, embora tenha estabelecido a base normativa federal da política nacional de saneamento básico, não solucionou de forma

definitiva a controvérsia acerca da titularidade dos serviços (Nohara; Postal Júnior, 2018).

Ainda segundo esses autores, a legislação não atribuiu competência exclusiva aos Estados, aos Municípios ou à iniciativa privada, o que perpetuou a insegurança jurídica e institucional. Tal indefinição assume contornos ainda mais complexos diante da intensificação da adoção do modelo gerencial na condução da política de saneamento.

Em 2013, o PLANSAB foi regulamentado por meio do Decreto nº 8.141/13, que consistiu em um planejamento integrado do setor, abordando quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos, e drenagem das águas pluviais urbanas.

A prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, contudo, continuou a ser realizada pelas CESBs, por meio de pactuação entre as companhias e os municípios (Silva; Feitosa; Soares, 2022). Com a implementação do referido decreto, buscou-se promover uma maior integração entre os diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal) para garantir a universalização do acesso aos serviços de saneamento.

Para Diaz e Nunes (2020, p.12), o novo arranjo instituído era “excelente na teoria, porém aparentemente ineficaz na prática”, pois, mais de uma década após sua entrada em vigor, “praticamente metade da população brasileira ainda não tem acesso a cobertura de esgoto”.

Côrtes, Riani e Ferreira Júnior (2023) apontam como fracasso do novo arranjo institucional o fato dele ser incapaz de atrair investimentos privados de forma efetiva, bem como por ter limitada capacidade de financiamento público não conseguindo promover, portanto, a expansão satisfatória dos serviços de saneamento.

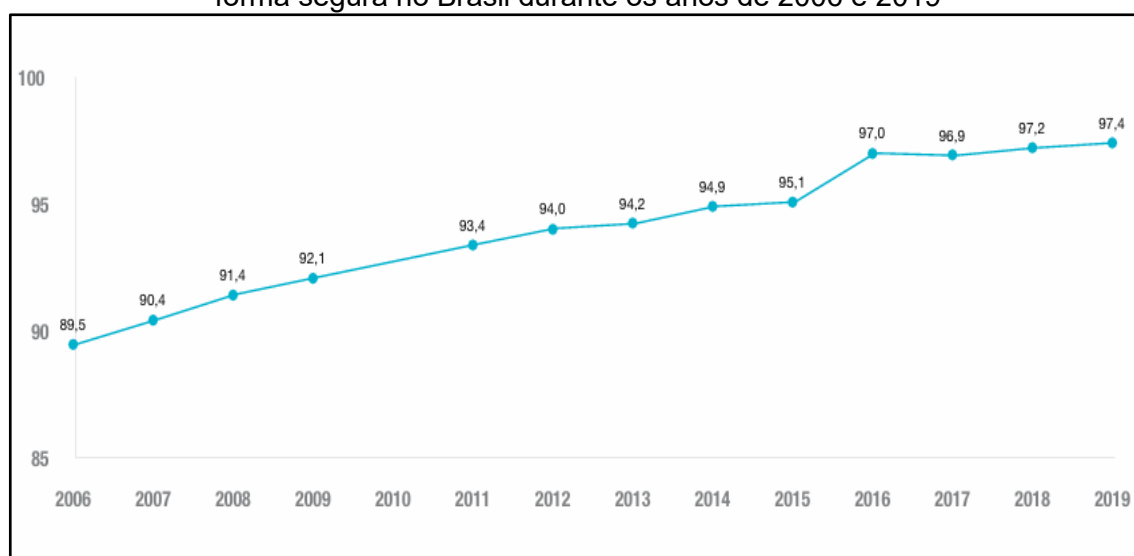
Segundo esses autores (2023, p. 3):

Como exemplo, até 2020, a maior parte dos serviços estava nas mãos do setor público, com apenas 6,7% dos prestadores de serviços sendo empresas privadas em 2019 (SNIS, 2020). A concentração dos contratos nas mãos de prestadores públicos e a necessidade de altos investimentos financeiros para a expansão e universalização dos serviços foram as principais justificativas para a reformulação do marco regulatório do saneamento básico (KPMG, 2020).

Importante trazer, nesta discussão, de maneira complementar, dados sobre a oferta de serviços de água e esgoto no Brasil, a fim de permitir uma compreensão mais ampliada da problemática do setor de saneamento.

Com relação aos referidos dados, a ANA¹⁰ estimou que 97,4% da população utilizava água de fonte melhorada, mas apenas 84,6% dispunham de serviço seguro de água potável. A evolução da população que utiliza serviços de água potável geridos de forma segura no Brasil durante os anos de 2006 e 2019, conforme pode ser visualizado no Gráfico 1, revela um avanço moderado, mas que ainda não alcança a totalidade da população, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade (ANA, 2022).

Gráfico 1 - A evolução da população que utiliza serviços de água potável geridos de forma segura no Brasil durante os anos de 2006 e 2019

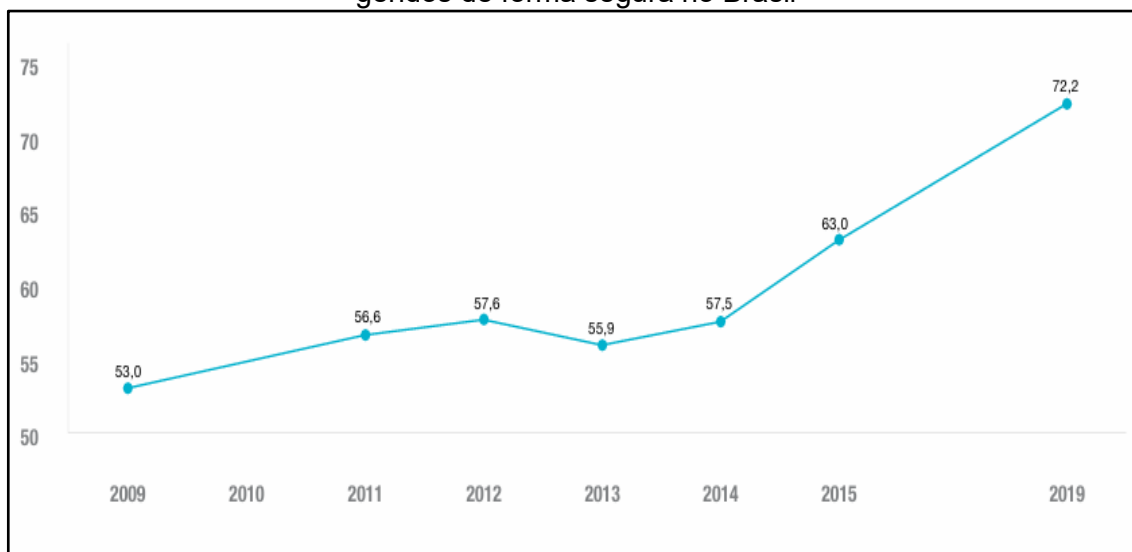


Fonte: ANA (2022, p. 17).

Ainda de acordo com a ANA, dados apresentados no relatório ODS 6 no Brasil: Visão da ANA sobre os Indicadores (2022, p. 24) evidenciam uma evolução significativa no acesso a serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura ao longo da última década, conforme pode ser observado no Gráfico 2. Em 2009, apenas 53% da população brasileira contava com esse tipo de serviço, enquanto em 2019 esse percentual alcançou 72,2%.

¹⁰ A ANA passou a monitorar também os indicadores 6.1.1 e 6.2.1 da Agenda 2030 no Brasil, que tratam do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário geridos de forma segura. Os indicadores consideram, além da presença da rede, a qualidade da água, a continuidade do fornecimento, a localização da fonte e a ausência de contaminação, bem como o tratamento adequado dos efluentes.

Gráfico 2 - Evolução da população que utiliza serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura no Brasil



Fonte: ANA (2022, p. 24).

Importante frisar que o crescimento acima, decorre, em parte, da expansão da infraestrutura de coleta e de tratamento, mas também do aperfeiçoamento metodológico do indicador, que passou a considerar, de forma mais sistemática, soluções individuais consideradas tecnicamente adequadas, como fossas sépticas com manutenção apropriada. Os avanços, contudo, embora expressivos, reforçam que a universalização ainda está distante (ANA, 2022, p. 24).

No que diz respeito à distribuição territorial da infraestrutura de saneamento, destaca-se que ela ainda segue uma lógica historicamente excludente. Nesse sentido, dados do Censo Demográfico de 2022 indicam que apenas 28,6% da população residente em municípios com até 5 mil habitantes vivia em domicílios com acesso à coleta de esgoto, enquanto nos municípios com mais de 500 mil habitantes esse percentual aumenta para 83,4% (IBGE, 2023).

De acordo com a ANA (2022), em regiões como o Semiárido e a Amazônia Legal, por exemplo, há forte presença de sistemas isolados ou precários, sem regulação sanitária adequada. A avaliação da segurança hídrica municipal revela que mais de 50 milhões de brasileiros vivem em localidades classificadas com baixa ou mínima segurança hídrica, o que reforça a importância de indicadores que vão além da cobertura da rede.

Os autores Lemos, Zukowski Júnior e Rezende (2023, p.190) observam que:

os municípios de pequeno, médio e grande porte apresentam diferenças significativas em relação ao saneamento básico. Em geral, os municípios de

pequeno porte enfrentam maiores desafios devido a sua limitação de recursos, capacidade técnica, e operacional e infraestrutura precária.

Além da infraestrutura ausente, conforme evidenciam os dados do IBGE (2023), o relatório da ANA (2022) aponta que a qualidade do serviço também varia significativamente, mesmo entre municípios formalmente atendidos. A contaminação das fontes de água, a intermitência no fornecimento e o não tratamento dos esgotos coletados reduzem a eficácia da política de saneamento. Tal quadro tende a tornar mais complexa a problemática relativa à questão da oferta do saneamento básico em termos qualitativo e quantitativo.

Além da desigualdade no acesso, há desafios relacionados à eficiência e sustentabilidade da operação. As perdas de água na distribuição permanecem elevadas: o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) registrou um índice nacional de 39% em 2022, indicando que quase 4 em cada 10 litros produzidos não chegam ao consumidor final, seja por vazamentos, fraudes ou falhas operacionais (Brasil, 2023).

Tais perdas comprometem não apenas a eficiência operacional, mas também os critérios de segurança definidos pelo indicador 6.1.1, já que a intermitência no fornecimento e a pressão inadequada nas redes podem provocar contaminação cruzada e comprometer a qualidade da água distribuída.

A ANA (2022) observa que a universalização do acesso seguro à água exige não apenas expansão da infraestrutura, mas também fortalecimento da regulação, melhoria na operação dos sistemas e controle de qualidade contínuo, especialmente em pequenos municípios e áreas não urbanizadas.

As dificuldades práticas expostas anteriormente evidenciaram a necessidade de uma reforma mais profunda no setor de saneamento, que culminou na Lei nº 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico, conforme será discutido na próxima subseção.

2.4.3 A nova lei do saneamento: algumas observações

A Lei nº 14.026/2020 insere-se no processo mais amplo de transformação institucional do setor de saneamento básico, cujas bases normativas foram gradualmente estruturadas ao longo das últimas décadas. Desde a introdução da lógica concessória na década de 1990 e da consolidação de diretrizes nacionais com

a Lei nº 11.445/2007, observa-se movimento progressivo de fortalecimento dos instrumentos regulatórios, de busca por sustentabilidade econômico-financeira e de ampliação dos mecanismos de coordenação federativa.

Nesse contexto, o chamado Novo Marco Legal aprofunda e reconfigura tais diretrizes, conferindo-lhes maior densidade normativa e institucional. Uma das principais mudanças trazidas pela Lei nº 14.026/20 foi a obrigatoriedade de licitações para concessão de serviços, substituindo os antigos contratos de programa¹¹, com o intuito de aumentar a competitividade e atrair investimentos privados.

A nova legislação introduziu uma série de medidas para promover a universalização dos serviços até 2033, com metas para assegurar que a quase totalidade da população brasileira tenha acesso à água potável e ao esgotamento sanitário (Brasil, 2020c).

Sob essa perspectiva, a abertura ao setor privado foi apresentada como alternativa para superar as limitações financeiras do setor público e viabilizar a modernização da infraestrutura de saneamento (Côrtes; Riani; Ferreira Júnior, 2023). Sob essa perspectiva, a ampliação da concorrência e a introdução de novos operadores seriam capazes de promover maior eficiência operacional, atrair investimentos e acelerar o cumprimento das metas de universalização.

Também nesse sentido, Souza (2024) dispõe que, justificado pela necessidade de superar o histórico déficit de cobertura no setor, a Lei nº 14.026/20 adotou uma orientação política voltada à ampliação da atuação do mercado na prestação dos serviços de água e esgoto, estruturando o setor com vistas à sua exploração econômica e à atração de investimentos privado.

Entretanto, Borja (2016) sustenta que a incorporação da lógica mercadológica aos serviços públicos de saneamento pode tensionar o princípio da universalização, especialmente em contextos de desigualdade regional, na medida em que a rentabilidade econômica tende a orientar decisões de investimento e expansão.

No mesmo sentido, Souza (2024) adverte que a ampliação da atuação do mercado no setor pode reforçar seletividades territoriais e sociais, caso não esteja

¹¹ De acordo com a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007, o contrato de programa é um instrumento jurídico utilizado para formalizar a prestação de serviços públicos em regime de gestão associada entre entes federativos (União, estados, municípios e o Distrito Federal) ou entre esses e consórcios públicos. Ainda de acordo com os instrumentos normativos citados, o contrato de programa deve incluir obrigações sobre investimentos, metas e padrões de qualidade e dispensa da obrigatoriedade de licitação. A legislação, contudo, autorizava a sua celebração diretamente entre os entes envolvidos, por meio de dispensa de licitação (Brasil, 2005; Brasil, 2007a).

acompanhada de regulação estatal robusta e mecanismos efetivos de controle. Assim, a busca por eficiência e atração de capital deve ser equilibrada com instrumentos capazes de assegurar o caráter público e social do serviço.

A regionalização dos serviços também é um aspecto do Novo Marco Legal, que propôs a formação de blocos intermunicipais para facilitar a gestão e o compartilhamento de recursos entre municípios com diferentes perfis econômicos. O incentivo à regionalização, de acordo com Costa (2023), é sem a presença da CESBs.

Para garantir que as metas de universalização sejam cumpridas, o Novo Marco Legal também ampliou as atribuições da ANA, tornando-a um órgão regulador central no setor, unificando as diretrizes e promovendo a transparência e a fiscalização dos serviços (Brasil, 2020c; Côrtes; Riani; Ferreira Júnior, 2023).

As modificações trazidas pelo Novo Marco do Saneamento podem ser observadas de maneira sistemática por meio do quadro comparativo abaixo.

Quadro 2 - Comparativo da Lei nº 11.445/2007 x Lei nº 14.026/2020

Aspecto	Lei nº 11.445/2007	Lei nº 14.026/2020
Objetivo Principal	Estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, reconhecendo-o como um direito social fundamental.	Atualizar e modernizar o marco regulatório para universalizar o acesso até 2033.
Governança do Setor	Fragmentada, com maior autonomia dos municípios para definir suas estratégias	Centraliza diretrizes na ANA, promovendo padronização regulatória e fortalecendo a governança intermunicipal.
Gestão dos Serviços	Municípios responsáveis pela prestação dos serviços, com pouca exigência de eficiência operacional.	Estabelece exigências para melhoria da gestão, vinculando o acesso a recursos federais ao cumprimento de metas de desempenho.
Universalização	Incentivava a universalização, mas não estabelecia metas específicas.	Define metas: 99% da população com acesso à água potável e 90% com esgotamento sanitário até 2033.
Titularidade	A titularidade dos serviços é municipal (CF/88), permitindo que os municípios deleguem a gestão para terceiros.	Reforça a titularidade municipal, mas incentiva a regionalização para otimizar a prestação de serviços.
Regulação	Exigia a criação de agências reguladoras municipais ou estaduais para garantir a eficiência e transparência.	Fortalece a regulação por meio da ANA com novas atribuições.

Aspecto	Lei nº 11.445/2007	Lei nº 14.026/2020
Contratos de Programa	Permitia contratos de programa entre entes públicos sem necessidade de licitação.	Extingue gradualmente os contratos de programa, exigindo licitação para novas concessões.
Participação Privada	Incentivava a participação privada, mas mantinha forte dependência das CESBs.	Amplia a participação do setor privado, incentivando a competição e novos investimentos.
Planos Municipais de Saneamento	Exigia que todos os municípios elaborassem seus planos até 2014 para obter recursos federais.	Mantém a exigência dos PMSB, mas reforça o monitoramento para garantir a execução efetiva.
Financiamento	O financiamento era feito principalmente via recursos públicos e subsídios federais.	Facilita o acesso a novos financiamentos por meio de parcerias privadas e concessões.
Cobrança pelos Serviços	Recomendava a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, mas sem exigências rígidas.	Exige que os serviços sejam financeiramente sustentáveis, com maior transparência na cobrança.
Regionalização	Não havia foco claro na regionalização dos serviços.	Incentiva a regionalização, permitindo consórcios e blocos regionais para viabilizar a prestação de serviços em municípios pequenos.
Fiscalização e Transparência	Prevê a criação de instrumentos de controle social para monitorar os serviços.	Reforça a transparência e o controle social, além de ampliar o papel fiscalizador da ANA.
Impacto nas Companhias Estaduais	Mantinha as CESBs como principais prestadoras, sem muitas mudanças estruturais.	Pressiona as CESBs a se adaptarem ao novo ambiente de competição com o setor privado.

Fonte: elaborado pela autora com base nos textos legais.

A implementação do Novo Marco Legal do Saneamento intensificou debates sobre os impactos da participação das empresas privadas na prestação dos serviços, especialmente no que se refere à acessibilidade para populações vulneráveis.

De um lado, seus defensores argumentam que a ampliação da participação privada pode atrair investimentos essenciais para a modernização da infraestrutura, promovendo maior eficiência operacional e qualidade nos serviços (Mello, 2003). A expectativa é que a introdução de concorrência nos processos licitatórios estimule a inovação, aumente a transparência e reduza desperdícios. De outro, há preocupações quanto aos riscos associados à tarifação dos serviços e à exclusão de regiões menos rentáveis, que podem comprometer o acesso ao saneamento para populações de baixa renda e comunidades rurais e periféricas (Souza, 2024).

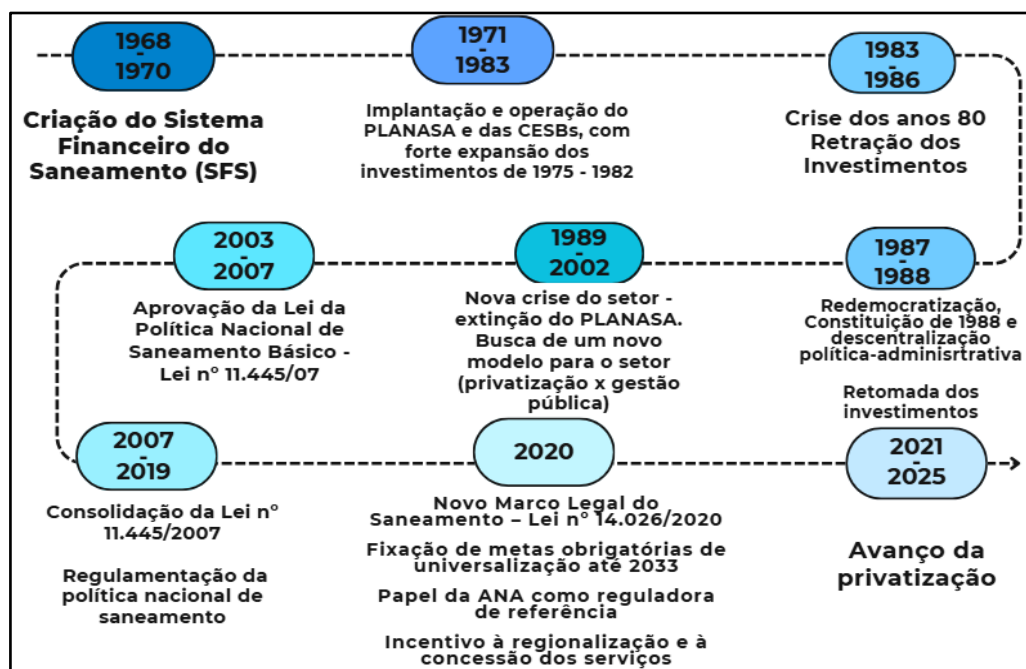
Conforme assevera Borja (2016), sem um controle regulatório eficaz, a lógica mercadológica pode favorecer a rentabilidade em detrimento da universalização, agravando as desigualdades regionais e socioeconômicas do setor.

Para Costa (2023, p. 2599), o novo marco do saneamento foi uma vitória institucional para a “coalização de advocacia pela concessão a empresas privadas da comercialização do abastecimento de água e do tratamento de esgoto sanitário”, uma vez que houve um crescimento expressivo dos custos envolvidos na manutenção das CESBs e dos serviços próprios geridos por municípios com maior capacidade arrecadatória.

Apesar dos avanços normativos, desafios persistem, especialmente diante das desigualdades regionais e da dificuldade na implementação das novas diretrizes. A transição entre diferentes modelos de gestão e a adaptação às exigências regulatórias impõem um cenário complexo e dinâmico para a governança do setor.

Com base no exposto, faz-se uma apresentação cronológica dos principais marcos regulatórios de modo a se visualizar a evolução normativa e os caminhos trilhados pela política de saneamento no Brasil.

Figura 2 - Fases da Política do Setor de Saneamento



Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2008, p. 10).

De acordo com Farfus *et al.* (2023), o surgimento de um marco legal para gerir as políticas públicas de saneamento básico adveio de uma necessidade de

padronização e de melhoria de qualidade regulatória no setor que, antes do marco legal, era regulado de forma difusa pelos diferentes titulares do serviço, o que ocasionava a baixa atratividade de capital no setor e impossibilitava a universalização do serviço.

A incorporação de políticas de governança ao serviço de saneamento básico representa, portanto, um avanço, já que pretende trazer uniformidade a um serviço que é prestado por diferentes entes federativos e, conseqüentemente, atinge níveis desiguais de expansão e de qualidade de acesso.

Uma padronização regulatória mínima, ainda, tende a trazer previsibilidade e segurança jurídica e favorece a atração de capital de parceiros privados interessados em prestar e explorar os serviços, se submetendo às condições, às diretrizes e aos objetivos do setor público e da coletividade.

Diante desse contexto, a análise da conjuntura atual do saneamento básico no Brasil torna-se essencial para compreender os efeitos das mudanças regulatórias e os obstáculos que ainda dificultam a universalização dos serviços.

2.5 A SITUAÇÃO ATUAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS, POSSIBILIDADES E DESAFIO

2.5.1 Saneamento Básico no Brasil após a Lei nº 14.026/2020

O cenário atual do saneamento básico brasileiro foi profundamente alterado pela aprovação da Lei 14.026/2020, em que a prestação dos serviços de saneamento segue marcada por profundas desigualdades regionais, baixos índices de cobertura em determinados territórios e desafios estruturais persistentes no que se refere à universalização do acesso.

Para Costa (2023, p. 2598), as metas estabelecidas pelo novo marco legal são ambiciosas e representam um desafio significativo para o país, uma vez que tais contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 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.

Provezi e Prates (2025, p. 3) documentam que “em apenas quatro anos, o número de municípios atendidos por operadores privados saltou de 291 para 1.648,

representando um crescimento de 466%”. Santos (2025), por sua vez, considera tal fato um aumento expressivo que pode representar a consolidação de um modelo eficiente-operacional.

Apesar dos avanços regulatórios e do crescimento do investimento privado, o déficit de acesso aos serviços de saneamento básico permanece significativo. Segundo dados apresentados pelo Trata Brasil (2025), aproximadamente 32 milhões de brasileiros não possuem acesso à água potável. Já a Abcon Sindcon (2024) aponta que “mais de 90 milhões vivem sem coleta e tratamento de esgoto”. Os dados evidenciam, de forma incontestável, que esta situação de déficit tem consequências diretas e mensuráveis na saúde pública.

Em complemento, pode-se dizer que as desigualdades regionais no acesso aos serviços de saneamento básico constituem uma característica marcante do panorama nacional. Os dados da Pesquisa Nacional de Saúde (2019) apresentados por Provezi e Prates (2025, p. 15) revelam diferenças significativas na cobertura da rede geral de distribuição de água, como por exemplo:

Região Sul apresenta a maior porcentagem, 84,07%, indicando um bom acesso à infraestrutura de distribuição de água. Onde Santa Catarina apresenta um percentual um pouco inferior (80,39%) em comparação com a Região Sul, mas ainda assim está bem acima da média nacional, que é de 75,20%.

Costa (2023, p. 2598), por sua vez, alerta para os desafios regionais específicos, observando que:

a universalização da provisão de água da região Norte será de exigência extrema (apenas 68,9 da região era coberta em 2020) e talvez inexecutável para a provisão de coleta e tratamento de esgotos (13,1% da população da região tinham serviços de coleta e tratamento de esgoto em 2020).

Os últimos dados produzidos pelo SNIS, referentes ao ano de 2022 e divulgados em 2023¹², reforçam esse diagnóstico e evidenciam tendências relevantes no setor.

De acordo com o Diagnóstico Temático SNIS – Visão Geral AE, em 2022, 84,9% da população brasileira era atendida com abastecimento de água tratada, enquanto 56% dispunham de coleta de esgoto. Apenas 52,2% do esgoto gerado era

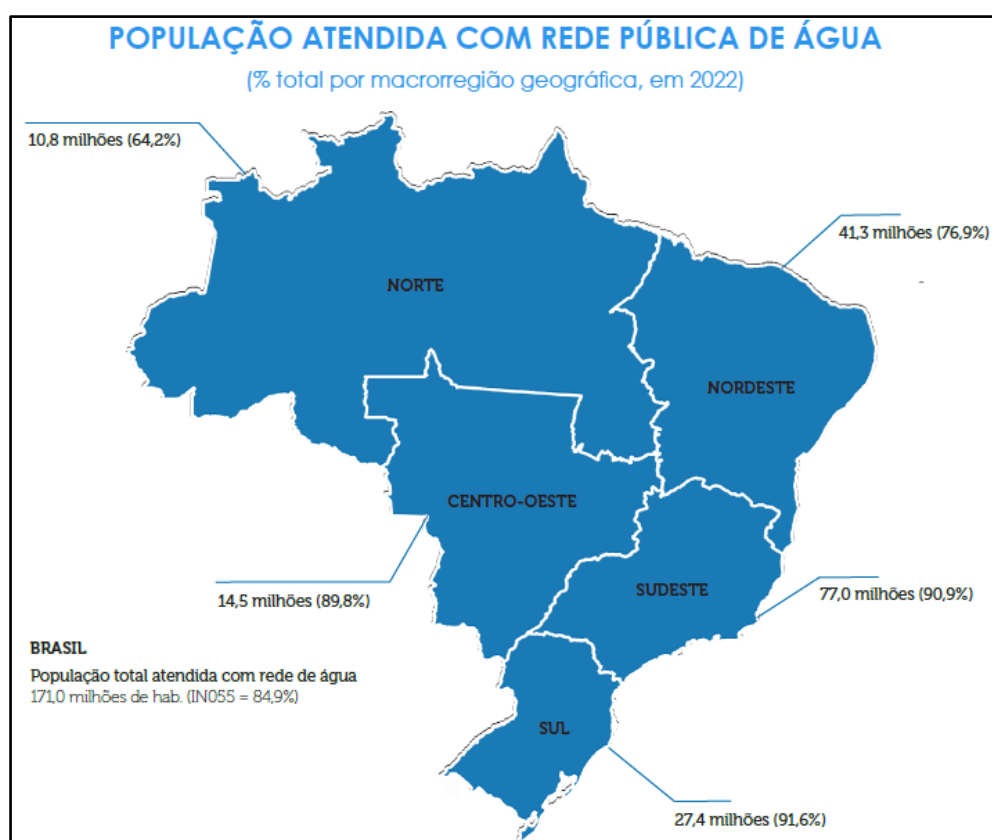
¹² A partir de então, o sistema foi substituído pelo SINISA, instituído pelo Novo Marco Legal do Saneamento.

efetivamente tratado, o que revela uma lacuna significativa entre o volume coletado e o volume efetivamente tratado (Brasil, 2023).

A defasagem é ainda mais crítica nas regiões Norte e Nordeste, onde os índices de cobertura continuam inferiores à média nacional, com estados como o Amapá, Acre e Maranhão com menos de 30% de atendimento em coleta de esgoto (Brasil, 2023).

A Figura 3 apresenta informações acerca da população atendida pela cobertura de água por macrorregião do Brasil.

Figura 3 - População atendida com rede pública de água



Fonte: extraída de Brasil (2023, p. 33).

Apesar das mudanças advindas do Novo Marco Regulatório, que são importantes para a estruturação do setor de saneamento, ainda não é possível, em função da temporalidade dessas mudanças e dos dados disponíveis nas séries históricas¹³, estabelecer avaliações mais consolidadas em termos quantitativos e qualitativos que mostrem se a padronização e melhoria regulatória possibilitaram o aumento na atratividade do capital para o setor e a universalização dos serviços.

¹³ Dados do SINISA têm o ano de 2022 como o último da série histórica.

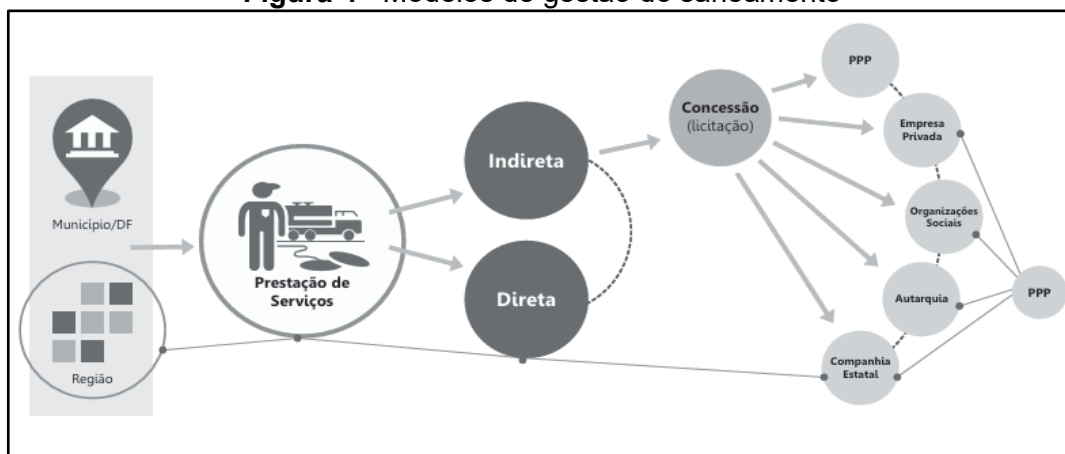
De todo modo, pode-se supor que o panorama atual do saneamento básico brasileiro caracteriza-se por uma tensão entre as transformações estruturais promovidas pelo novo marco regulatório, o crescimento da participação privada e os desafios persistentes de universalização, especialmente em regiões menos desenvolvidas e em áreas rurais.

2.5.2 Modelos de gestão e estrutura institucional do saneamento básico no Brasil

No plano institucional, a heterogeneidade dos modelos de gestão e a ausência ou carência de capacidades locais continuam sendo obstáculos à consolidação de uma política de saneamento eficaz. Como evidência disso, tem-se que grande parte dos municípios ainda opera sob contratos precários ou sem agência reguladora atuante.

No que se refere aos modelos de gestão de saneamento básico então vigentes no Brasil, observa-se que eles incluem a gestão direta pelo município, concessões estaduais, concessões privadas, PPP, modelos consorciados e autogestão comunitária. Pedrotti e Dornfeld (2023, p. 29) assim representam os modelos de gestão do saneamento existentes com base na Lei nº 14.026/2020:

Figura 4 - Modelos de gestão do saneamento



Fonte: extraída de Pedrotti e Dornfeld (2023, p. 29).

Para compreender a materialização dos modelos de gestão no território, é necessário observar quem efetivamente presta os serviços. A Figura 5, abaixo, apresenta o quantitativo de pessoas jurídicas de direito público e privado que participaram do SNIS-AE 2022, oferecendo um panorama da heterogeneidade

institucional que caracteriza o saneamento básico no país:

Figura 5 - Participantes do SNIS-AE 2022



Fonte: extraída de Brasil (2023, p. 21).

As informações apresentadas na Figura 5, evidenciam a forte presença de prestadores públicos, sobretudo administrações diretas e autarquias, o que confirma o papel histórico do Estado na operação dos serviços. Ao mesmo tempo, a participação de empresas privadas e organizações sociais mostra que arranjos não estatais também integram o setor, ainda que de forma limitada. A predominância de prestadores de abrangência local revela, por fim, a importância dos municípios no âmbito dessa política pública.

Outro ponto que merece a atenção diz respeito à adoção, por parte dos governos subnacionais, de estratégias voltadas à geração de novas receitas por meio da exploração econômica dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Nesse sentido, Costa (2023, p. 2597) cita que:

o setor de A & E brasileiro tornou-se estruturalmente rentável. Por exemplo, em 2020 a receita operacional total (de 72,4 bilhões de reais em 2020) superou a despesa total (65,4 bilhões de reais) com a provisão dos serviços das companhias regionais (estaduais), locais (municipais) e microrregionais. O padrão de funcionamento superavitário dos serviços de A & E ajuda a explicar a intensa disputa pela ampliação da atuação dos agentes privados nos últimos anos por mudança legal da posição de mercado das CESBs e prestadores locais.

Em complemento, o referido autor marca que o dinamismo econômico e a atratividade financeira associados ao setor de saneamento básico contribuíram para que esses serviços fossem inseridos na agenda das reformas estruturais. Tal agenda se apoia no argumento de que os entes públicos não dispunham dos recursos necessários para alcançar a universalização.

Com relação à universalização, estimativas da ABCON, SINDCON e KPMG (2020), apontam que seriam necessários R\$ 753 bilhões para universalizar os serviços no Brasil, o que requer não apenas acesso a fundos específicos, mas também a implementação de modelos que favoreçam a eficiência e a inovação.

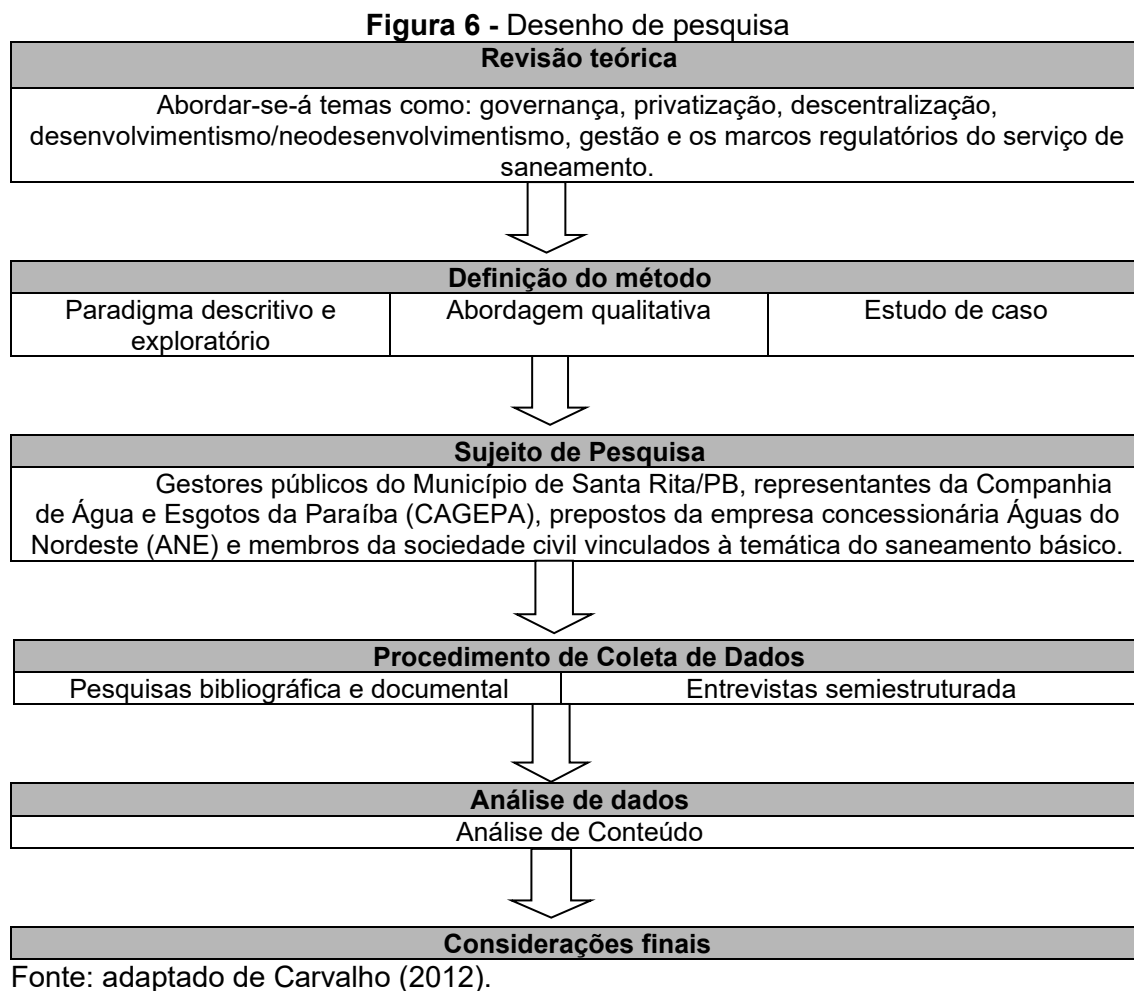
Logo, a concessão à iniciativa privada passou a ser apresentada como alternativa inevitável, sustentada por uma narrativa que associa a atuação estatal à precariedade e à ineficiência, ao mesmo tempo em que idealiza a participação privada, sobretudo nos raros casos em que empresas atuam diretamente na prestação do serviço (Costa, 2023).

Em síntese, o panorama atual do saneamento básico no Brasil evidencia uma combinação de avanços institucionais, como a adoção de metas de universalização e segurança do serviço, com persistentes desigualdades territoriais, sociais e operacionais.

Em face disso, a superação de desafios no setor de saneamento básico exige, além de investimentos contínuos em infraestrutura, o fortalecimento da governança pública, a ampliação da regulação técnica e sanitária, e a valorização de soluções descentralizadas e adaptadas às realidades locais.

3 METODOLOGIA

A presente seção tem o propósito de descrever os métodos, as técnicas e os procedimentos metodológicos que foram aplicados. Para tanto, apresenta-se, na Figura 6, o desenho de pesquisa.



3.1 RECORTE ESPACIAL E TEMPORAL

O recorte espacial desta pesquisa compreende o município de Santa Rita, localizado na Região Metropolitana de João Pessoa, no estado da Paraíba. O município foi selecionado em virtude das transformações recentes na política local de saneamento básico, com a concessão dos serviços de abastecimento de água e

esgotamento sanitário outorgada à iniciativa privada, que foi efetivada em maio de 2022.

A escolha do Município de Santa Rita também se justifica pela relevância do município no contexto metropolitano, tanto por sua expressiva extensão territorial quanto por sua posição estratégica na dinâmica socioeconômica da região. Apesar de representar um dos maiores contingentes populacionais do estado, o município historicamente enfrentou déficits estruturais em infraestrutura e cobertura de saneamento básico.

O recorte temporal, por seu turno, abrange o período de 2020 a 2025, englobando desde as etapas preparatórias para a concessão, como a rescisão contratual com a CAGEPA e o processo licitatório, até os primeiros anos de operação da nova concessionária. O intervalo temporal permite analisar tanto o contexto de transição institucional quanto as práticas emergentes de governança observadas após o início da execução contratual.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Dado o caráter descritivo e exploratório da investigação, a abordagem de pesquisa adotada é a qualitativa. Este tipo de abordagem permite uma análise aprofundada de fenômenos complexos, sendo essencial para explorar questões que envolvem diferentes interpretações e perspectivas, em face de se estar trabalhando com diversos significados, valores, atitudes e crenças, por exemplo (Minayo, 2009).

A abordagem qualitativa revela-se apropriada para a investigação por possibilitar a compreensão aprofundada das percepções, experiências e significados atribuídos pelos atores diretamente envolvidos na concessão dos serviços de saneamento básico. Trata-se de uma estratégia metodológica sensível às complexidades institucionais e sociais que marcam esse processo.

De acordo com Creswell (2014; 2021), a pesquisa qualitativa é especialmente recomendada para o estudo de fenômenos com múltiplas camadas de significado, permitindo identificar aspectos subjetivos e contextuais que não emergiriam em métodos quantitativos. A escolha metodológica favorece, portanto, uma análise mais densa e conectada à realidade vivida pelos sujeitos.

Para esta pesquisa, foi adotado o método de estudo de caso, que, segundo Creswell (2014, p. 86), “permite que o investigador explore um sistema delimitado

contemporâneo da vida real (um caso) ou múltiplos sistemas ao longo do tempo [...], relatando uma descrição e temas do caso”.

O estudo de caso, conforme Gil (2002, p. 138), “é fundamental para fornecer respostas relativas às causas de determinados fenômenos”. No presente estudo, o método contribui para compreender como se estruturou a governança do saneamento básico em Santa Rita/PB, considerando os fatores políticos, jurídicos e administrativos que influenciam a condução da política após a concessão dos serviços.

Para obter evidências mais abrangentes sobre o fenômeno, adotou-se uma análise de caso focada, que possibilitou o exame aprofundado de variáveis específicas e aspectos críticos da concessão de saneamento no município.

A investigação desse caso específico auxilia na identificação de desafios, avanços e lições que poderão contribuir para recomendações ou aprimoramentos futuros, com base em padrões e particularidades observadas na experiência de concessão em Santa Rita/PB.

3.3 SUJEITOS DA PESQUISA E CRITÉRIOS DE INCLUSÃO

Os sujeitos desta pesquisa são compostos por atores institucionais e não institucionais envolvidos diretamente no processo de concessão, transição e fiscalização dos serviços de saneamento básico no município de Santa Rita/PB, a saber: representantes da CAGEPA, da Águas do Nordeste ANE, servidores da administração municipal e membros da sociedade civil.

A amostra final da pesquisa contou com 11 entrevistados, distribuídos da seguinte forma: 1 representante da CAGEPA, 2 da ANE, 3 servidores municipais vinculados à Secretaria de Meio Ambiente (SEMMA), à Secretaria de Infraestrutura, Obras e Serviços Públicos (SEINFRA) e à Agência Reguladora Municipal (AR-SR), e 5 membros da sociedade civil. A escolha dos representantes institucionais foi intencional, considerando sua relevância funcional e participação direta no processo de concessão e fiscalização dos serviços.

Registre-se que foram feitas tentativas de realização de entrevista com outros atores estratégicos vinculados à CAGEPA, incluindo seu presidente à época da pesquisa, que não aceitou participar do estudo. Tais dificuldades de acesso são compreendidas não apenas como limitações operacionais, mas como elementos que revelam características do próprio campo empírico, especialmente no que se refere à

sensibilidade política e institucional que envolve o processo de concessão dos serviços de saneamento no município de Santa Rita.

Os membros da sociedade civil, por seu turno, foram selecionados por apresentarem trajetórias e experiências relacionadas ao tema do saneamento, atuando em espaços de participação social, associações comunitárias, movimentos ambientais e instâncias de controle social no município de Santa Rita/PB. Os entrevistados possuem vínculos com organizações locais e histórico de envolvimento em pautas relacionadas à infraestrutura urbana, meio ambiente e políticas públicas, o que lhes confere conhecimento prático acerca da implementação dos serviços de saneamento no território.

Ainda no que tange aos membros da sociedade civil, o número de entrevistas seguiu o critério de saturação teórica, uma vez que, a partir da última rodada, as respostas passaram a convergir e não trouxeram novas informações significativas para o exame do objeto de estudo.

Por estarem inseridos em diferentes etapas e dimensões da política de saneamento, os entrevistados detêm conhecimento técnico, institucional e social sobre o funcionamento do sistema local. Assim, suas contribuições foram essenciais para analisar como a governança e a gestão dos serviços têm se estruturado em Santa Rita/PB à luz das diretrizes da Lei nº 14.026/2020, articulando as dimensões administrativas, operacionais e participativas do modelo adotado.

3.4 PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

A utilização de múltiplas fontes de evidência é um traço característico da pesquisa qualitativa, pois permite a construção de uma compreensão mais ampla e detalhada sobre o fenômeno investigado. Tal abordagem favorece o entrelaçamento entre diferentes perspectivas e níveis de análise, ampliando a densidade interpretativa do estudo (Creswell, 2021).

No âmbito desta pesquisa, a coleta de dados tem como objetivo analisar como a governança do saneamento básico vem sendo estruturada em Santa Rita/PB após a concessão dos serviços. O foco recai sobre aspectos relacionados à organização institucional, aos procedimentos de regulação e às percepções dos sujeitos envolvidos na operação do novo modelo.

Inicialmente, como visto na seção anterior, foi realizada uma revisão da literatura para examinar as políticas e desafios relacionados à concessão de serviços de saneamento para o setor privado, com ênfase na gestão e na governança destes serviços.

O levantamento da literatura permitiu identificar os fatores que influenciam a gestão e a governança dos serviços de saneamento e compreender como o modelo de concessão tem sido implementado em contextos semelhantes ao do município estudado. A revisão também serviu como base para destacar os principais temas e variáveis que iluminam a compreensão dos achados da pesquisa.

Além disso, as “chaves de leitura” adotadas nesta etapa correspondem às categorias analíticas previamente definidas, em conformidade com Bardin (2016), para quem a análise de conteúdo requer eixos temáticos que orientem a identificação e interpretação do material. Nessa direção, as categorias de governança propostas por Pedrotti e Dornfeld (2023) foram utilizadas como referenciais que estruturam a leitura dos documentos e entrevistas, assegurando coerência entre os objetivos da pesquisa e o exame do material empírico.

Em seguida, procedeu-se à coleta de documentos públicos relacionados à concessão em Santa Rita/PB. Foram examinados contratos, termos de compromisso e relatórios emitidos tanto pela administração municipal quanto pela empresa concessionária, bem como dados do SINISA, no intuito de viabilizar uma compreensão mais completa das características e do perfil do serviço, dos desafios enfrentados e dos resultados alcançados até o momento.

A terceira etapa da coleta consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com atores institucionais e não institucionais envolvidos diretamente na concessão e regulação dos serviços de saneamento básico em Santa Rita.

De acordo com Gray (2020), as entrevistas semiestruturadas possibilitam ao pesquisador explorar com maior profundidade os temas abordados, estimulando os entrevistados a desenvolverem e esclarecerem melhor suas respostas. Além disso, permitem a análise das percepções individuais, incorporando elementos subjetivos e contextuais relevantes à compreensão do fenômeno estudado.

O objetivo central dessas entrevistas foi captar as percepções dos diferentes atores sobre os arranjos de governança estruturados no município após a concessão dos serviços de saneamento, com foco nas práticas institucionais, mecanismos de

regulação e articulação interinstitucional que orientam a política pública no contexto local.

As entrevistas foram realizadas tanto de forma presencial quanto virtual, em face da disponibilidade dos participantes, entre os dias 11/09/2025 e 17/10/2025. Tal flexibilidade visou garantir a amplitude e a diversidade das contribuições, sem comprometer a qualidade da coleta de dados. Sempre que possível, as entrevistas ocorreram de maneira presencial, fato este que possibilitou um ambiente mais interativo e propício ao aprofundamento das reflexões.

Observa-se, ainda, que todas as entrevistas foram gravadas e transcritas integralmente. A etapa inicial de transcrição foi realizada com o apoio do aplicativo *NotebookLM*, utilizado para organizar o áudio em formato textual. Em seguida, procedeu-se a uma escuta de cada gravação, ajustando manualmente o conteúdo transcrito para garantir a precisão das falas, a fidelidade às expressões empregadas pelos entrevistados e a consistência final.

Os participantes foram codificados de forma a garantir o anonimato e organizar as falas segundo o vínculo institucional de cada entrevistado. Os representantes do município foram codificados com letras (A, B e C), enquanto os representantes da ANE receberam a codificação em números romanos (I e II). Os integrantes da sociedade civil foram codificados por números arábicos (1, 2, 3, 4 e 5). No caso da CAGEPA, houve apenas uma entrevista, de modo que não se fez necessário atribuir um código exclusivo ao seu representante.

Com relação aos roteiros das entrevistas (Apêndices A), destaca-se que estes foram elaborados com base na revisão da literatura, especialmente com base nas categorias de Pedrotti e Dornfeld (2023), a partir da qual definiu-se os temas e tópicos-chave, de modo a assegurar que as questões estivessem alinhadas aos objetivos da pesquisa.

3.5 CATEGORIAS ANALÍTICAS, VARIÁVEIS E INDICADORES

A definição das categorias analíticas constitui etapa essencial da pesquisa, pois orienta o processo de interpretação dos dados e assegura a coerência entre o referencial teórico e os resultados obtidos. No presente estudo, as categorias funcionaram como eixos estruturantes/“chaves de leitura” para a análise de conteúdo, permitindo organizar as informações coletadas e compreender de que maneiras os

diferentes elementos que compõem a governança do saneamento básico se manifestam no âmbito do município de Santa Rita.

Para a construção dessas categorias, adotou-se como referência o modelo proposto por Pedrotti e Dornfeld (2023), que sintetiza dimensões centrais da governança no setor de saneamento, considerando aspectos institucionais, regulatórios, financeiros e participativos, conforme Quadro 1 da seção 2.2.2.

A escolha desse referencial justifica-se por sua abrangência e atualidade, uma vez que contempla variáveis compatíveis com as diretrizes da Lei nº 14.026/2020 e com as exigências de transparência, coordenação e controle social previstas no novo marco regulatório.

As categorias de ambiente institucional, regulação, prestação dos serviços, financiamento, sistema de informação, controle social, integridade e transparência, e articulação foram utilizadas como nortes para interpretar os dados obtidos por meio das entrevistas e dos documentos analisados.

Ressalta-se que o modelo originalmente proposto pelas autoras foi concebido para aplicação junto a atores institucionais, sendo as categorias analíticas operacionalizadas por meio de perguntas direcionadas a esse grupo. No entanto, diante dos objetivos desta pesquisa e da relevância da atuação da sociedade civil no contexto da governança do saneamento básico, a presente pesquisa promove um avanço analítico em relação à aplicação original do modelo ao incorporar atores da sociedade civil. Assim, optou-se por ampliar a aplicação do modelo, estendendo o conjunto de perguntas também a atores da sociedade civil, como já apontado no item 3.3.

3.6 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS

Para a análise dos dados desta pesquisa, utilizou como a análise de conteúdo, método desenvolvido por Bardin (2016). A análise de conteúdo abrange um conjunto de técnicas que possibilitam a categorização e interpretação sistemática das informações coletadas, organizando e codificando os dados textuais em unidades de análise que refletem os aspectos centrais do estudo.

Segundo Bardin (2016), a análise de conteúdo é um processo sistemático de exploração do material coletado, o qual permite identificar padrões, categorias e temas emergentes. Durante essa fase, busca-se não apenas descrever as informações, mas

também captar os significados subjacentes e as relações entre diferentes categorias, promovendo uma compreensão aprofundada dos dados obtidos.

A metodologia de análise escolhida proporcionou uma visão dos dados com ênfase na identificação das tendências, das nuances e das dinâmicas associadas à concessão de saneamento básico em Santa Rita/PB. A aplicação do método de Bardin (2016) foi fundamental para conduzir a análise dos dados textuais coletados nas entrevistas e nos documentos, assegurando que o conteúdo fosse interpretado de maneira sistemática e direcionada para os objetivos da pesquisa.

Com relação ao processo de análise, destaca-se que esse obedeceu a uma sequência estruturada. Primeiramente, ocorreu a pré-análise, etapa em que os dados foram organizados e preparados para a fase de exploração. Em seguida, a fase de exploração do material identificou e agrupou as unidades de registro relevantes, considerando os contextos e as particularidades do caso estudado.

Adicionalmente, como estratégia de aprofundamento analítico, a interpretação dos dados foi orientada pelas categorias de governança no saneamento propostas por Pedrotti e Dornfeld (2023).

As categorias serviram como estruturantes/“chaves de leitura” para o enquadramento das unidades de registro identificadas na análise de conteúdo, permitindo uma leitura estruturada e coerente com o objeto da pesquisa. Ao articular a técnica de Bardin (2016) com esse referencial teórico-analítico, buscou-se assegurar que os dados coletados fossem interpretados à luz de um modelo teórico-metodológico consistente, capaz de captar a complexidade da governança pública no setor de saneamento, especialmente no contexto da concessão dos serviços no município de Santa Rita/PB.

3.7 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

A condução de pesquisas é intrinsecamente ligada à ética e responsabilidade de pesquisadores. De acordo com Gray (2012, p. 82), a ética na pesquisa científica se refere “a princípios morais que a orientam para realizá-la de forma responsável e moralmente defensável”.

A atenção às questões éticas, conforme Creswell (2021, p. 158), deve ser dirigida “antes do estudo ser conduzido; ao iniciar um estudo; durante a coleta dos dados e a análise dos dados; e ao relatar, divulgar e armazenar os dados”.

No presente caso, buscou-se uma condução transparente e íntegra deste estudo, como proposto por Yin (2016). Todos os objetivos e métodos serão descritos no trabalho final, assegurando a clareza e confiabilidade na execução da pesquisa, primando-se pela metocidade e fidelidade às evidências.

Em relação aos participantes envolvidos, a pesquisa foi pautada pelo respeito à autonomia, à privacidade e à integridade de cada sujeito. Antes da participação, todos os envolvidos foram devidamente informados sobre os objetivos, procedimentos, riscos e benefícios da pesquisa, e sua participação será voluntária, mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme os preceitos estabelecidos pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

Ainda, a presente pesquisa foi submetida e aprovada junto ao Conselho de Ética em Pesquisa (CEP) da UFPB, vinculado ao Centro de Ciências da Saúde (CCS), localizado no Campus I, via Plataforma Brasil, por meio do protocolo de Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) nº 90599725.0.000.5188.

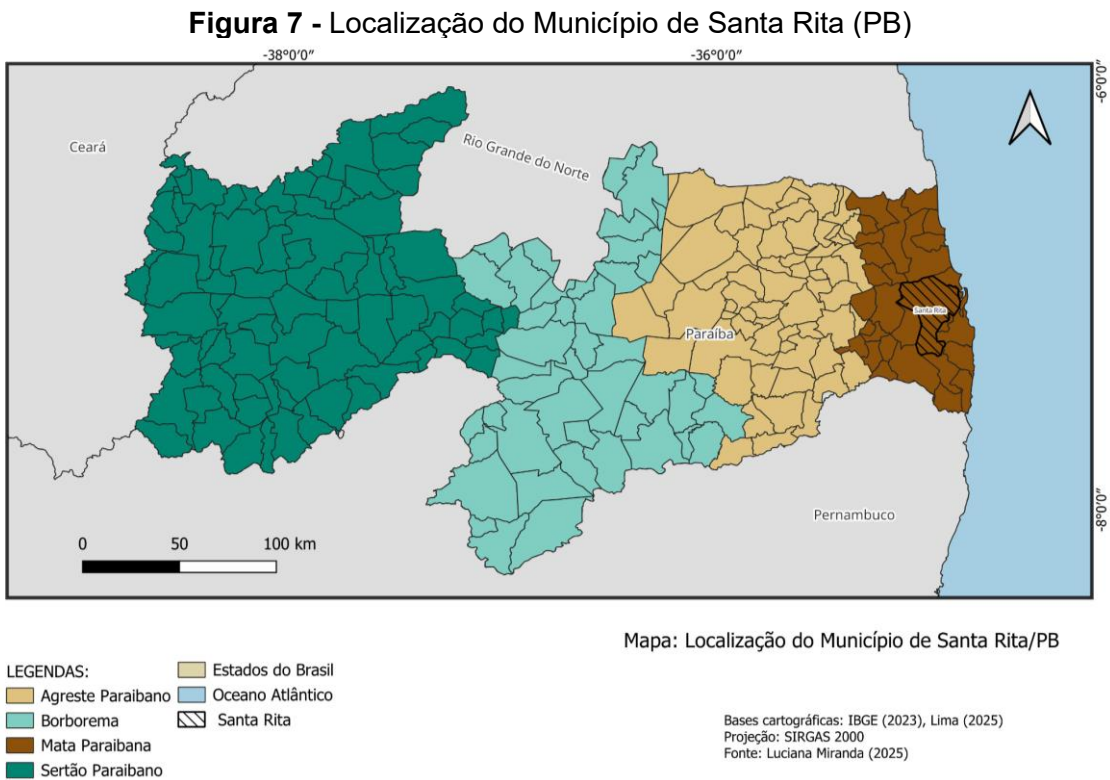
A responsabilidade social também foi um ponto crucial nesta pesquisa. Reconhecendo que as descobertas podem influenciar políticas públicas e práticas administrativas, considerou-se atentamente as implicações éticas e sociais dos resultados obtidos, visando contribuir de maneira positiva para o avanço da sociedade.

4 DINÂMICAS DA GOVERNANÇA NO SANEAMENTO: EVIDÊNCIAS DO CASO DE SANTA RITA/PB

4.1 DO ESTUDO DE CASO: SANTA RITA/PB

4.1.1 Caracterização do Município de Santa Rita

Localizado na Região Metropolitana de João Pessoa, o município de Santa Rita é o 3º mais populoso da Paraíba, com população estimada em 149.910¹⁴ habitantes e área territorial de 719 km², conforme dados do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2023). A Figura 7 ilustra a localização geográfica do município no contexto do estado, evidenciando sua inserção na mesorregião da Mata Paraibana.



Fonte: elaboração da autora (2025).

Historicamente marcado pela produção canavieira, Santa Rita recebeu a alcunha de “rainha dos canaviais”, em alusão à relevância econômica e territorial da cultura da cana-de-açúcar em sua formação. Atualmente, o município também é

¹⁴ A estimativa do IBGE é que, em 2024 Santa Rita possuía uma população de 159.121 habitantes.

reconhecido como “Terra das Águas Minerais” e “Terra do Abacaxi”, refletindo a diversificação recente do uso do solo e das atividades produtivas predominantes (Matias, 2010).

A economia local apresenta um perfil dinâmico e multifacetado. De acordo com o Plano Municipal de Saneamento de Santa Rita, o município possui a terceira maior economia da Paraíba, com setores estratégicos centrados na agropecuária e na indústria (Santa Rita, 2018). Dados do IBGE (2025) indicam que o PIB do município corresponde a R\$ 2.616.825,49, sendo o PIB per capita de R\$ 18.949,73.

No setor agropecuário, o município se destaca pela manutenção da produção de cana-de-açúcar, frutas e pela atividade de bovinocultura. Já no setor industrial, há relevância na fabricação de calçados, móveis e cerâmica, além do crescente desenvolvimento da indústria de águas minerais, impulsionado pela presença da maior engarrafadora da região Nordeste em seu território (Santa Rita, 2018).

A infraestrutura viária é outro ponto relevante, com o município sendo atravessado pela BR-230, principal corredor logístico do estado, e pelas rodovias estaduais PB-004 e PB-025, que interligam Santa Rita aos municípios vizinhos e ao Porto de Cabedelo (Santa Rita, 2018). A posição estratégica do município potencializa as atividades econômicas e a circulação pendular de trabalhadores para João Pessoa, fenômeno semelhante ao observado em cidades como Bayeux e Cabedelo, também integrantes da Região Metropolitana de João Pessoa.

Em termos de indicadores econômicos e ocupacionais, o município de Santa Rita apresenta características que evidenciam desigualdades no acesso ao trabalho e à renda, ainda que disponha de uma base econômica expressiva no contexto estadual.

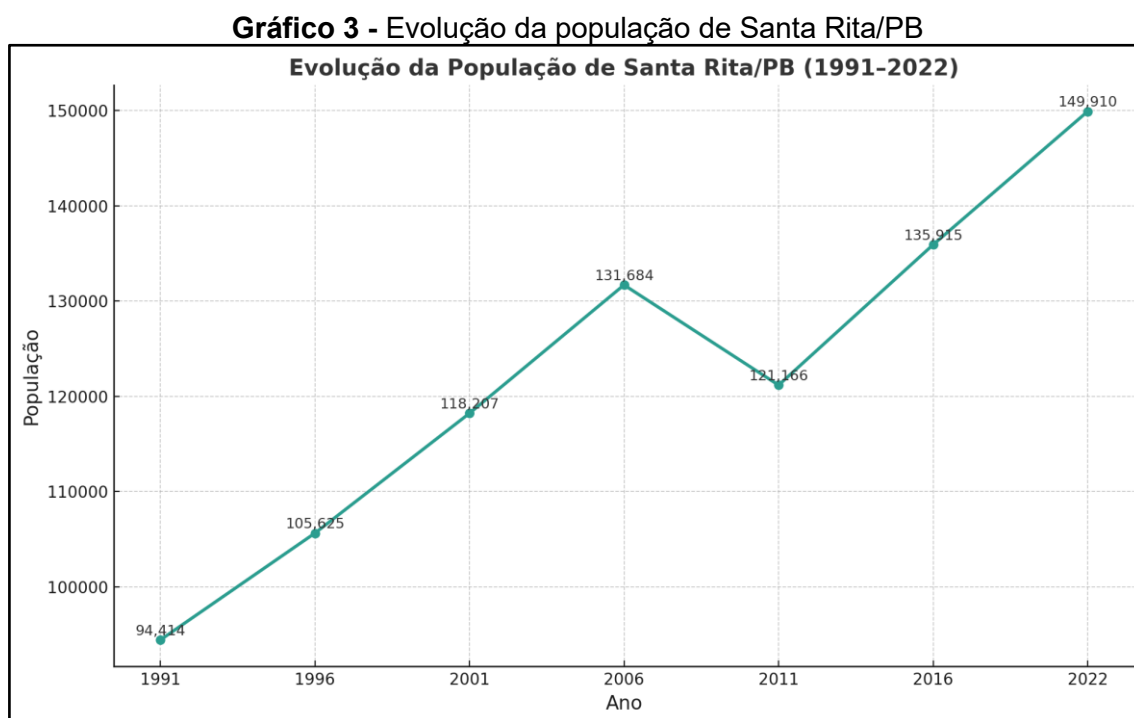
De acordo com os dados mais recentes do IBGE, relativos ao ano de 2022, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de aproximadamente 1,7 salários-mínimos, valor que revela uma média salarial modesta e reflete a predominância de empregos com baixa remuneração, especialmente em setores como o comércio, a indústria de transformação e os serviços básicos (IBGE, 2025).

Ainda em 2022, o município contabilizava 21.989 pessoas com vínculos formais de trabalho. A população ocupada, considerando a totalidade dos indivíduos que exercem alguma atividade laboral, representava apenas 14,67% da população total (IBGE, 2025), o que evidencia uma taxa de informalidade elevada ou mesmo o afastamento de parcela significativa da população do mercado de trabalho, seja por

falta de oportunidades, seja por inserção em atividades não reconhecidas formalmente.

O panorama da distribuição de renda, por sua vez, reforça esse quadro de vulnerabilidade social. Ainda segundo o Censo de 2022, 44,6% da população de Santa Rita vivia com rendimento nominal mensal per capita inferior a $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo, o que revela uma profunda desigualdade socioeconômica e limitações no acesso a direitos sociais básicos (IBGE, 2025).

Do ponto de vista demográfico, Santa Rita possuiu um crescimento expressivo nos últimos anos, conforme pode ser observado no Gráfico 3. Há trinta anos, o município contava com aproximadamente 94,4 mil habitantes, o que representa um aumento de 58,8% no período entre 1991 e 2022. Considerando apenas os últimos cinco anos, o crescimento populacional foi de 10,3%, revelando uma tendência de expansão contínua que tem implicações diretas para a gestão urbana e a produção de políticas públicas.



Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE (2025).

A avaliação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com valor de 0,627, aponta para uma realidade de desenvolvimento humano médio. A posição do município nesse indicador reflete desafios persistentes nas dimensões da

renda, da educação e da longevidade, apesar do crescimento observado em setores industriais e de serviços nos últimos anos (IBGE, 2025).

Ainda considerando a dimensão social, dados do Sistema Único de Saúde (SUS), em 2022, destaca que o município apresentou um índice de 17,3 internações de diarreia no SUS por 100 mil habitantes. A diarreia é uma doença fortemente associada à precariedade no acesso à água potável, à ausência de esgotamento sanitário adequado e à fragilidade das ações de vigilância sanitária e educação em saúde (IBGE, 2025).

Sob a ótica das finanças públicas, o exercício de 2023, segundo o IBGE (2025), revelou um déficit entre receitas e despesas, com um total de receitas brutas realizadas de R\$ 474.030.452,32 frente a despesas brutas empenhadas da ordem de R\$ 487.948.448,20. A diferença de cerca de R\$ 13,9 milhões entre arrecadação e gastos evidencia limitações orçamentárias que podem comprometer a capacidade de investimento do município.

Outro aspecto importante é a forte dependência de Santa Rita em relação às transferências intergovernamentais. Segundo o IBGE (2025), em 2023, 82,36% das receitas correntes brutas do município vieram de repasses como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), evidenciando a limitação da autonomia financeira local.

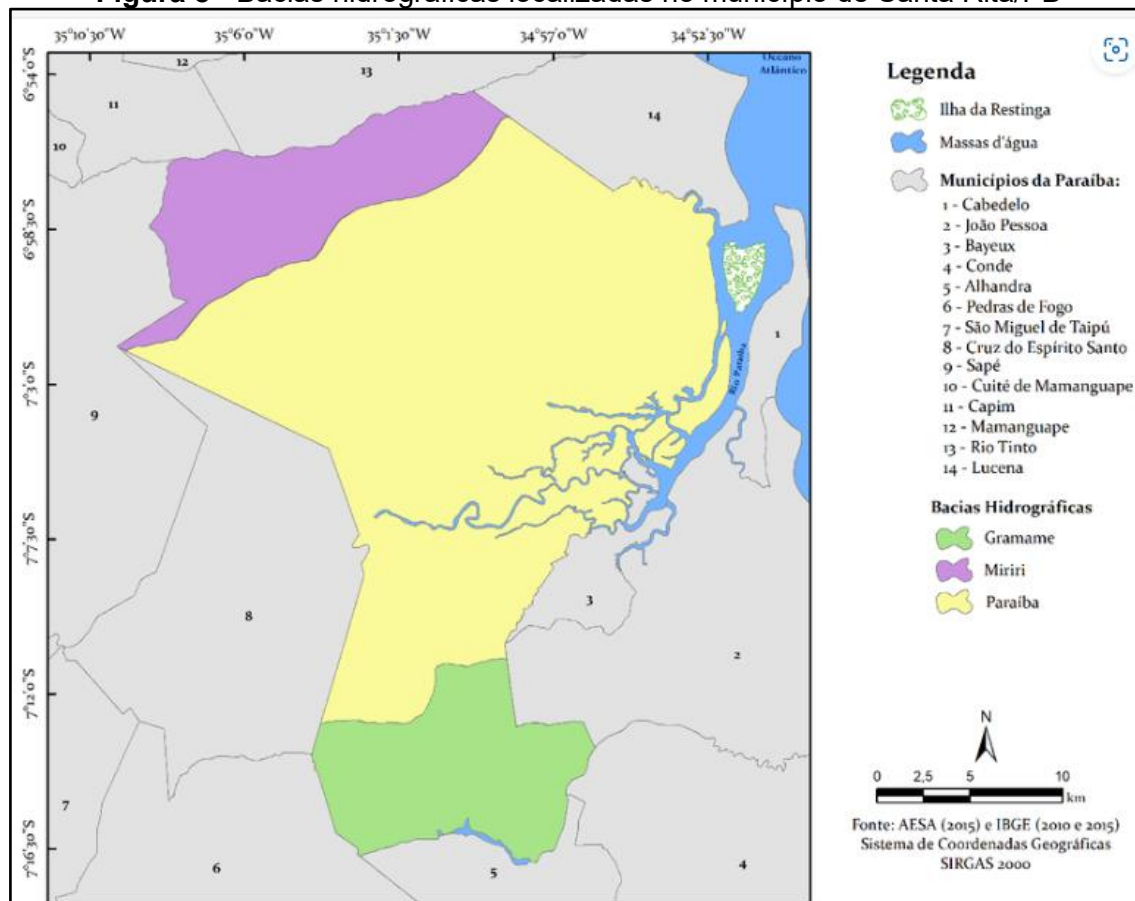
O conjunto desses dados demonstra que, embora Santa Rita disponha de uma base produtiva relevante no cenário estadual, ainda enfrenta sérios desafios no que se refere à sustentabilidade fiscal, à equidade no acesso aos bens públicos e à superação das desigualdades sociais.

Em resumo, o conjunto de dados apresentados acima mostram que, apesar do dinamismo econômico do município — que detém a terceira maior economia da Paraíba —, os frutos do crescimento econômico não se distribuem de forma equitativa entre seus habitantes, expressando problemas de vulnerabilidade social e de acesso ao mercado de trabalho. Salienta-se que tais indicadores podem (e devem) ser tomados como referência para a produção de políticas públicas nas mais diferentes áreas.

Do ponto de vista hidrográfico, o território do município de Santa Rita é atravessado por importantes corpos hídricos, a exemplo dos rios Paraíba, Miriri e Gramame, que constituem recursos essenciais não apenas para o abastecimento público de água potável, mas também para o equilíbrio ambiental e a manutenção das

atividades econômicas regionais. A Figura 8, elaborada com base em dados da Agência Executiva de Gestão das Águas (AESAs), ilustra a distribuição dessas bacias hidrográficas no território municipal.

Figura 8 - Bacias hidrográficas localizadas no município de Santa Rita/PB



Fonte: AESA (2010). Reprodução em Pereira, Araújo e Cunico (2020).

Segundo o PMSB (Santa Rita, 2018), esses rios mantêm fluxo de água ao longo de todo o ano e formam uma rede natural de drenagem, com diversos afluentes que seguem trajetórias semelhantes a ramificações. Além dos rios, o município também possui açudes e lagoas que acumulam água e contribuem para o abastecimento local. Outro ponto relevante é que Santa Rita possui saída para o mar, localizada na foz do Rio Paraíba (Santa Rita, 2018).

Em relação ao abastecimento público de água, o município adota um modelo híbrido, com múltiplas fontes de captação e distribuição. De acordo com informações da ANA (2022), os mananciais que abastecem Santa Rita estão organizados em três principais sistemas, conforme descrito na Figura 9 a seguir.

Figura 9 - Avaliação oferta/demanda de água em Santa Rita

MANANCIAIS	SISTEMA	PARTICIPAÇÃO NO ABASTECIMENTO DO MUNICÍPIO	SITUAÇÃO (ATÉ 2015)	OUTROS MUNICÍPIOS ATENDIDOS
RIO TIBIRI	ISOLADO SANTA RITA 1	59%	REQUER AMPLIAÇÃO DO SISTEMA	...
RIO MUMBABA, AÇUDE GRAMAME-MAMUABA, AÇUDE MARÉS	SISTEMA DE MARÉS	37%	REQUER NOVO MANANCIAL	BAYEUX, JOÃO PESSOA
3 POÇOS SANTA RITA 2	ISOLADO SANTA RITA 2	4%	REQUER AMPLIAÇÃO DO SISTEMA	...

Fonte: adaptado da ANA (2022).

A análise da infraestrutura deve ser compreendida à luz do perfil domiciliar. Santa Rita possui 49.517 domicílios particulares permanentes, dos quais 42.273 situam-se na zona urbana e 6.744 na zona rural, segundo o Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022). No tocante ao abastecimento de água, observa-se que 44.273 (85,37%) do total dos domicílios são atendidos por ligação direta à rede geral, 1.502 (3,03%) possuem ligação à rede geral, mas utilizam principalmente outra forma de abastecimento e 5.742 (8,71%) não possuem ligação com a rede geral.

Quanto ao esgotamento sanitário, o Censo (IBGE, 2022) revela que apenas 3.581 (7,23%) domicílios encontram-se efetivamente conectados à rede geral de esgotamento sanitário, o que representa uma parcela reduzida diante do total de 49.517 domicílios particulares permanentes.

O município reúne 3.581 (7,23%) domicílios particulares permanentes ocupados ligados à rede geral, pluvial ou fossa ligada à rede; 17.205 (34, 75%) domicílios ocupados ligados à fossa séptica ou fossa filtro não ligada à rede; 27.261 (55,05%) se utilizam de fossa rudimentar ou buraco; 791 (1,6%) de valas e 376 (0,76%) se utilizam de rio, lago, córrego ou mar; domicílios com outra forma de esgotamento sanitário 205 (0,41%) e 98 domicílios não tinha banheiro, nem sanitário (0,2%), conforme dados do Censo (IBGE, 2022).

De acordo com a ANA (2025), a segurança hídrica do município de Santa Rita é considerada baixa, apesar da infraestrutura de produção de água ser classificada como “adequada” e a cobertura do serviço alcançar 100% da população urbana. Tal avaliação decorre da combinação de múltiplos fatores críticos, sendo o primeiro deles

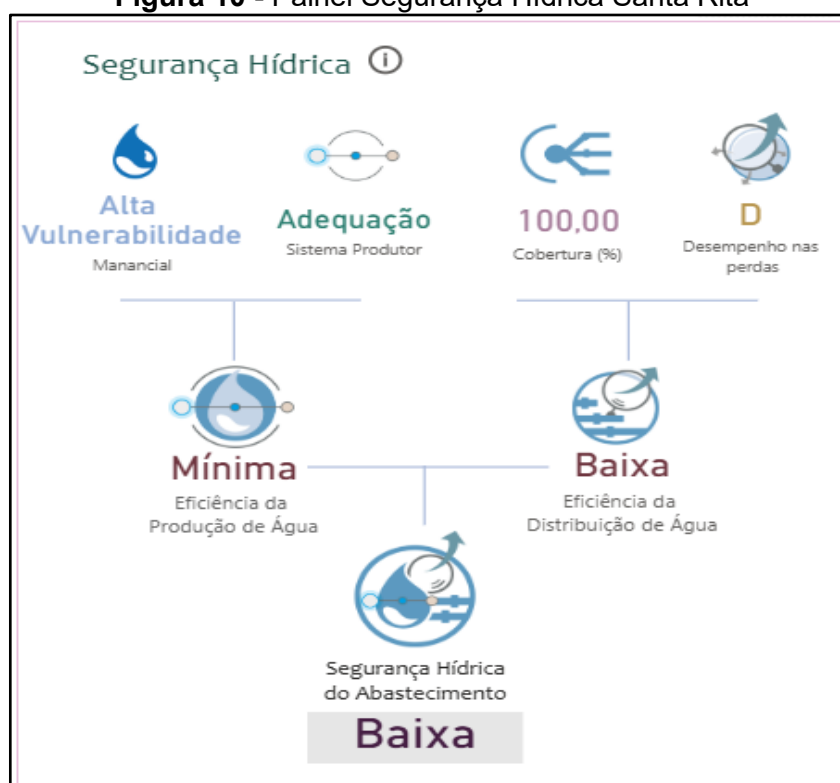
a elevada vulnerabilidade do manancial que abastece o município, o que indica riscos substanciais de escassez hídrica (ANA, 2025).

Ainda que o sistema produtor apresente condições técnicas satisfatórias para a captação e o tratamento da água, a eficiência na produção foi classificada como “mínima”, demonstrando desequilíbrios importantes entre o volume de água captado, tratado e efetivamente disponibilizado à rede de distribuição. Além disso, a distribuição da água no território municipal é considerada de “baixa eficiência”, o que indica dificuldade na entrega contínua e regular do serviço (ANA, 2025).

O índice de perdas no sistema de abastecimento é outro componente crítico identificado pelo painel da ANA, tendo o município obtido avaliação “D” nesse aspecto, o que corresponde a um dos patamares mais desfavoráveis na escala utilizada pelo órgão. Segundo a ANA (2025), a classificação sugere que uma parcela significativa da água tratada não chega ao consumidor final, sendo desperdiçada por vazamentos, conexões irregulares ou deficiências nos controles de pressão e manutenção da rede.

A Figura 10, por sua vez, apresenta um painel síntese da Segurança Hídrica no município de Santa Rita.

Figura 10 - Painel Segurança Hídrica Santa Rita



Fonte: extraída da ANA (2025).

Diante desse conjunto de elementos — demográficos, econômicos, sociais e ambientais —, é possível perceber que a realidade do município de Santa Rita impõe desafios estruturais à gestão pública, especialmente no que tange ao saneamento básico.

O crescimento populacional acelerado, somado à desigualdade socioeconômica e à dependência financeira do ente municipal em relação aos outros entes federativos, exige soluções mais eficazes e sustentáveis para garantir o acesso universal à água potável e ao esgotamento sanitário.

Os desafios do município de Santa Rita não podem, contudo, ser compreendidos de forma isolada. Eles se inserem na trajetória histórica da política de saneamento no Brasil, marcada por sucessivas reconfigurações institucionais, desde a centralização promovida pelo Planasa até a redefinição das diretrizes regulatórias na Lei nº 11.445/2007 e ao fortalecimento da coordenação nacional no Novo Marco Legal de 2020.

Ao longo desse percurso, foram sendo redefinidos os papéis da União, dos estados, dos municípios e do setor privado na organização e na prestação dos serviços, consolidando arranjos que, por décadas, atribuíram protagonismo às companhias estaduais, como a CAGEPA, na gestão do saneamento. A permanência desse modelo no âmbito estadual constitui expressão concreta dessa trajetória institucional e das escolhas estruturais realizadas ao longo do tempo.

Nesse cenário, a decisão por uma nova concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ocorreu em ambiente institucional previamente estruturado, no qual o fortalecimento da regulação nacional, a exigência de sustentabilidade econômico-financeira e o incentivo à competição conformavam o horizonte de reorganização da prestação. A seguir, será apresentada análise comparativa da configuração desses serviços antes e depois da concessão à empresa ANE, com base em documentos oficiais. (contratos, decretos, leis, planos setoriais, relatórios e processos judiciais).

4.1.2 Do contexto da transição dos serviços à iniciativa privada

A prestação dos serviços de saneamento básico no município de Santa Rita passou por uma transformação significativa com a transição da gestão dos serviços,

então sob responsabilidade da CAGEPA, para a administração privada da ANE, por meio da Concorrência Pública¹⁵ n° 01/2019.

O contrato com a CAGEPA, firmado originalmente por meio de convênio interadministrativo, mostrava-se, segundo o Plano Municipal de Saneamento Básico (Santa Rita, 2018), insuficiente para enfrentar os desafios estruturais do setor.

A cobertura de esgotamento sanitário em Santa Rita era extremamente baixa, principalmente em comparação com outros municípios da Paraíba¹⁶, e o abastecimento de água apresentava intermitências frequentes, evidenciando um sistema fragilizado pela ausência de investimentos estruturantes e pela centralização administrativa na esfera estadual (Santa Rita, 2018).

O referido Plano identificou que, até 2018, a CAGEPA atendia apenas a região central do município, deixando de fora os núcleos urbanos (também chamados pela população de distritos) de Bebelândia, Cicerolândia, Lerolândia, Odilândia, Livramento e Forte Velho, que sofriam com infraestrutura precária e soluções alternativas não seguras para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário (Santa Rita, 2018).

É que, diante da extensão territorial, conforme se observa nas figuras abaixo, Santa Rita é dividida em 19 bairros e 6 núcleos urbanos, estes, segundo a Lei Municipal n° 2.002/2021, definidos como “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias, de diversas características, que integram o sistema urbano do território municipal, constituindo-se área de consolidação à urbanização” (Santa Rita, 2021).

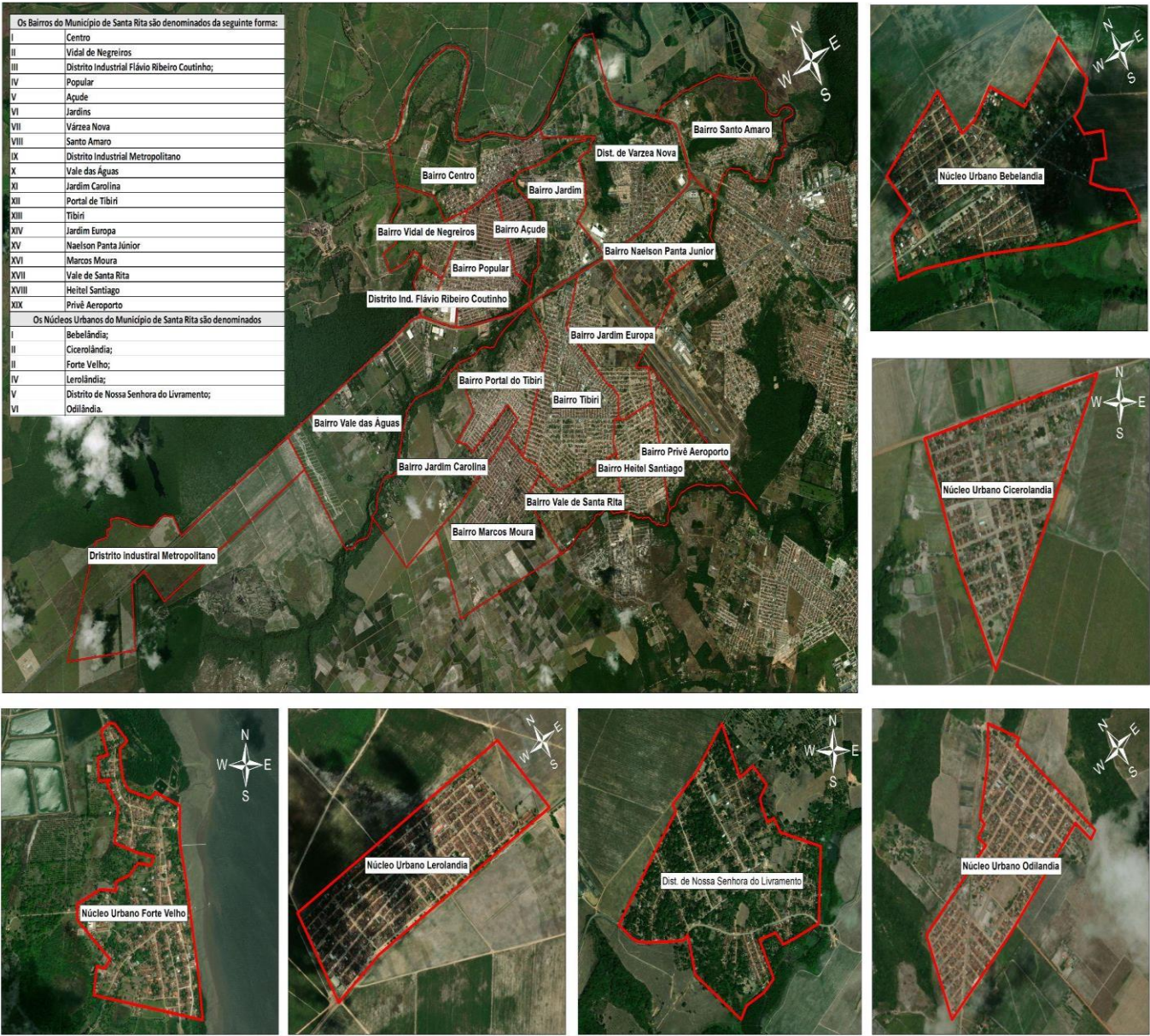
A espacialização dos núcleos revela um padrão de ocupação territorial marcado pela dispersão e pelo afastamento em relação ao contínuo urbano principal, o que historicamente dificultou a implantação de redes convencionais de água e esgoto. Como se observa nos mapas apresentados, esses assentamentos se distribuem em

¹⁵ De acordo com a Lei 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XXXVIII, concorrência pública é conceituada como modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto (Brasil, 2021a).

¹⁶ Segundo dados do IBGE, ano de referência 2022, quando comparado aos cinco maiores municípios paraibanos em população, no que se refere ao acesso a soluções adequadas de esgotamento sanitário, Santa Rita possui o pior índice, apresentando uma cobertura aproximadamente três vezes menor do que a observada no segundo pior colocado. Os dados, apresentados a seguir segundo a ordem de população dos municípios, evidenciam que João Pessoa possui cobertura de 69,19%; Campina Grande atinge 86,89%; Santa Rita registra 6,7%; Patos alcança 81,61%; Cabedelo 22,37%; e Bayeux 19,24% de esgotamento sanitário por rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede (IBGE, 2022).

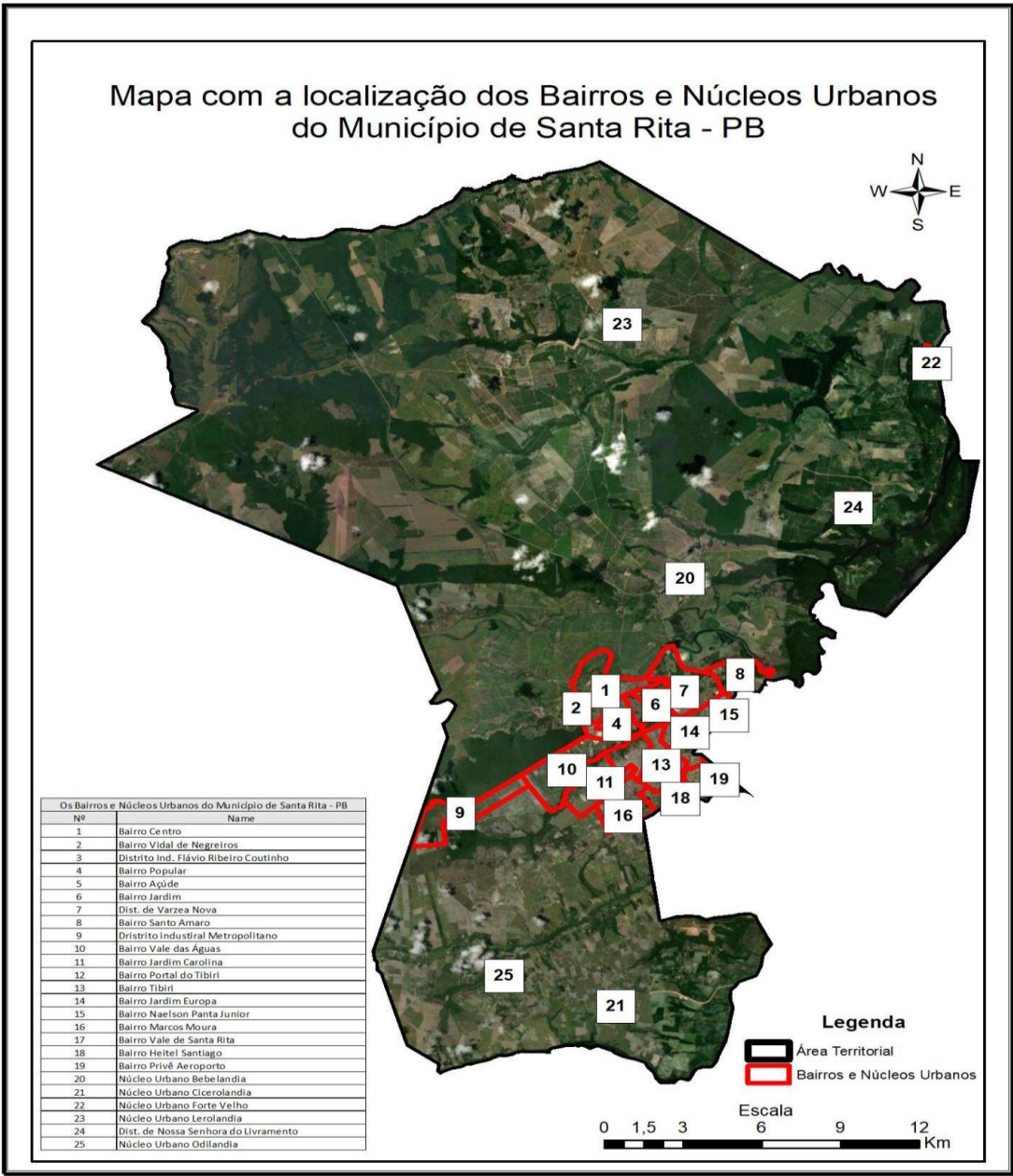
áreas periféricas e com distâncias significativas do centro urbanizado, elevando os custos de infraestrutura e reduzindo a atratividade econômica para operadores públicos e privados.

Figura 11 - Mapa dos bairros e núcleos urbanos do Município de Santa Rita/PB



Fonte: elaborado por Luciano Cabral (2025).

Figura 12 - Localização dos bairros e núcleos urbanos Município de Santa Rita/PB



Fonte: elaborado por Luciano Cabral (2025).

De acordo com os dados da série histórica do SNIS (Brasil, 2025), que é baseada nas informações declaradas pela própria concessionária, no ano de 2018, Santa Rita possuía uma população estimada de 119.932 habitantes, tendo cobertura de abastecimento de água de 100% e de esgotamento sanitário de 4,46%. Esses números, entretanto, refletem unicamente a realidade das áreas centrais, uma vez que os núcleos urbanos permaneciam fora do sistema regular. Assim, a aparente universalização do abastecimento esconde desigualdades internas significativas.

Em consonância com esses dados, o Plano Municipal de Saneamento Básico (Santa Rita, 2018), que utilizou como base informações do SNIS e da ANA, elaborou um diagnóstico que apontou considerações sobre o sistema de abastecimento de água do município, as quais estão descritas no Quadro 3.

Quadro 3 - Diagnóstico do Sistema de Abastecimento de Água

Aspecto	Informação
Situação Atual	Abastece 100% dos domicílios urbanos, com baixa eficiência e margem de segurança nos limites aceitáveis.
Pontos Frágeis	Manancial abastecedor, sistema de tratamento, reservação e distribuição.
Localidade atendida por Sistema Integrado com outros municípios	Várzea Nova: é abastecida pelo sistema integrado metropolitano (ETA Marés), que também abastece João Pessoa e Bayeux.
Demandas/Intervenções	Estudos aprofundados e intervenções de curto e médio prazos nos sistemas de produção, tratamento, reservação, adução e distribuição
Riscos/Consequências	Risco de comprometimento da universalização e da sustentabilidade do serviço
Observações relevantes	Sistema de abastecimento é gerador de receita do saneamento municipal. Necessário controle de perdas e sistema comercial eficiente

Fonte: elaborado pela autora com base no Plano Municipal de Saneamento Básico (Santa Rita, 2018).

No que se refere aos serviços de esgotamento sanitário, o Quadro 4 a seguir, apresenta um diagnóstico síntese da situação desse serviço (Santa Rita, 2018).

Quadro 4 - Diagnóstico do sistema de esgotamento sanitário

Aspecto	Informação
Situação Atual	Ponto frágil do saneamento básico municipal. Atendimento por redes coletoras muito inferior ao de água.
Pontos Frágeis	Deficiências em todos os componentes do sistema, principalmente na cobertura da rede coletora.
Localidades com necessidades específicas de infraestrutura	Direita da BR-230 (necessita de 3 estações elevatórias de esgoto); Várzea Nova (necessita de ao menos 6 estações elevatórias de esgoto devido à topografia)
Demandas/Intervenções	Implantação de estações elevatórias de esgoto, ampliação da rede coletora, controle de lançamentos irregulares
Riscos/Consequências	Saturação de córregos urbanos, risco de danos ambientais severos ao Rio Paraíba, receptor natural dos resíduos de Santa Rita.
Observações relevantes	A ausência de cobertura adequada pode comprometer a saúde pública e o meio ambiente.

Fonte: elaborado pela autora com base no Plano Municipal de Saneamento Básico (Santa Rita, 2018).

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Santa Rita, ao avaliar a situação dos serviços de água e de esgoto no município, evidencia a inexistência de indicadores de desempenho consolidados e sistematicamente monitorados. O referido Plano, ressalta a urgência na definição de indicadores de planejamento, operacionais, financeiros e de gestão, os quais são fundamentais para o acompanhamento da execução das metas propostas e para a avaliação contínua da qualidade dos serviços ofertados (Santa Rita, 2018).

Dessa forma, o plano recomenda a estruturação e a institucionalização desses indicadores no âmbito da política pública local de saneamento, com vistas à construção de uma gestão mais eficiente, transparente e orientada por resultados. A seguir, são apresentados alguns índices estimados constantes no diagnóstico situacional, utilizados como referência preliminar para a formulação das metas e ações previstas (Santa Rita, 2018).

Figura 13 - Principais indicadores de desempenho

6.7.1 PRINCIPAIS INDICADORES DE DESEMPENHO (em %)		
-	Cobertura do sistema de abastecimento de água área urbana (CBA):	90,0
-	Índice de Atendimento com Água Oficial:	99,0
-	Qualidade da água distribuída (IQA):	100,0
-	Regularidade da Adução (IRA):	96,0
-	Índice de Perdas no sistema de distribuição (IPD):	49,6
-	Cobertura do sistema de coleta de esgotos área urbana (CBE):	8,0
-	Índice de Esgotos Tratados:	0,0
Os dados obtidos foram obtidos junto ao SNIS – Sistema Nacional de Informações de Saneamento.		

Fonte: extraída do Plano Municipal de Saneamento do Município de Santa Rita (2018).

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Santa Rita também definiu os horizontes temporais, as prioridades e as metas de investimento necessários à universalização dos serviços de saneamento no município. As ações foram organizadas em três etapas — curto, médio e longo prazo —, considerando a capacidade de execução progressiva das metas e a viabilidade financeira para sua implementação (Santa Rita, 2018).

O horizonte temporal do plano é de 30 anos, com metas distribuídas de acordo com a complexidade, a urgência e o impacto das intervenções propostas. A seguir, apresenta-se o detalhamento do investimento estimado por etapa, conforme pode ser observado no Quadro 5.

Quadro 5 - Estimativa de investimentos e metas por horizonte de planejamento no Plano Municipal de Saneamento de Santa Rita/PB (2018)

Horizonte de planejamento	Período	Descrição	Custo Total do Plano de Saneamento Básico	Média de Investimento anual
Curto prazo	Até 2022	Metas que podem ser cumpridas em até 4 anos da aprovação do plano	R\$ 127.714.641,00	R\$ 31.928.660,00
Médio prazo	2023 a 2030	Metas que podem ser cumpridas entre 5 e 12 anos da aprovação do plano	R\$ 73.374.383,00	R\$ 9.171.797,00
Longo Prazo	2031 a 2048	Metas que devem ser cumpridas entre 13 e 30 anos da aprovação do plano	R\$ 83.714.953,0	R\$ 4.650.830,00

Fonte: elaborada pela autora com base no Plano Municipal de Saneamento do Município de Santa Rita (2018).

Considerando o diagnóstico do Plano, assim como outros considerandos¹⁷, o Município de Santa Rita, por meio do Decreto Municipal nº 73/2018, de 26 de dezembro de 2018, anulou o contrato de concessão com a CAGEPA, que tinha vigência até 2025, e determinou a realização de licitação para nova concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com exceção do bairro de Várzea Nova¹⁸.

A motivação central para a rescisão antecipada do contrato foi, conforme observado anteriormente, a constatação, consubstanciada no diagnóstico técnico do plano, da incapacidade da concessionária estadual de atender adequadamente às demandas locais, especialmente no que se refere à ampliação da cobertura dos serviços, à melhoria da qualidade da água distribuída e à inexistência de ações efetivas para a implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos (Santa Rita, 2018).

A decisão tomada pelo Município, ao optar pela concessão comum, encontra lastro nas recomendações do PMSB de Santa Rita, que indicavam a necessidade de um novo arranjo institucional, capaz de reunir maior capacidade de investimento, eficiência na operação, bem como no estabelecimento e no cumprimento dos compromissos contratuais claramente definidos e monitoráveis.

Para além do diagnóstico técnico, o referido Plano incorporou uma análise pragmática das principais alternativas de gestão existentes, considerando aspectos operacionais, financeiros, jurídicos e institucionais, o que resultou na exclusão de modelos como a autarquia, a sociedade de economia mista municipal, o BOT (*Build, Operate and Transfer*) e a manutenção do contrato com a CAGEPA (Santa Rita, 2018).

A análise técnica revelou que tais modelos não atendiam, de forma satisfatória, aos critérios de viabilidade, eficiência e sustentabilidade. Em contraste, a concessão plena ou a concessão da gestão operacional e comercial dos serviços mostraram-se mais adequadas para responder aos desafios locais, inclusive com previsão de tarifas compatíveis com a realidade socioeconômica da população.

¹⁷ Os demais considerandos referem-se aos fundamentos jurídicos e fáticos que integram o preâmbulo do Decreto Municipal nº 73/2018, os quais se encontram compilados e discutidos na subseção 4.2.3.

¹⁸ O bairro de Várzea Nova não integra a área de concessão da ANE porque é abastecido pelo Sistema Integrado Metropolitano (ETA Marés), que atende João Pessoa e Bayeux, de modo que ficou de fora da Concorrência Pública nº 01/2019. A área encontra-se atualmente sem contrato em vigor, visto que o contrato com a CAGEPA expirou em junho de 2025, estando pendente a definição de novo instrumento jurídico de prestação dos serviços.

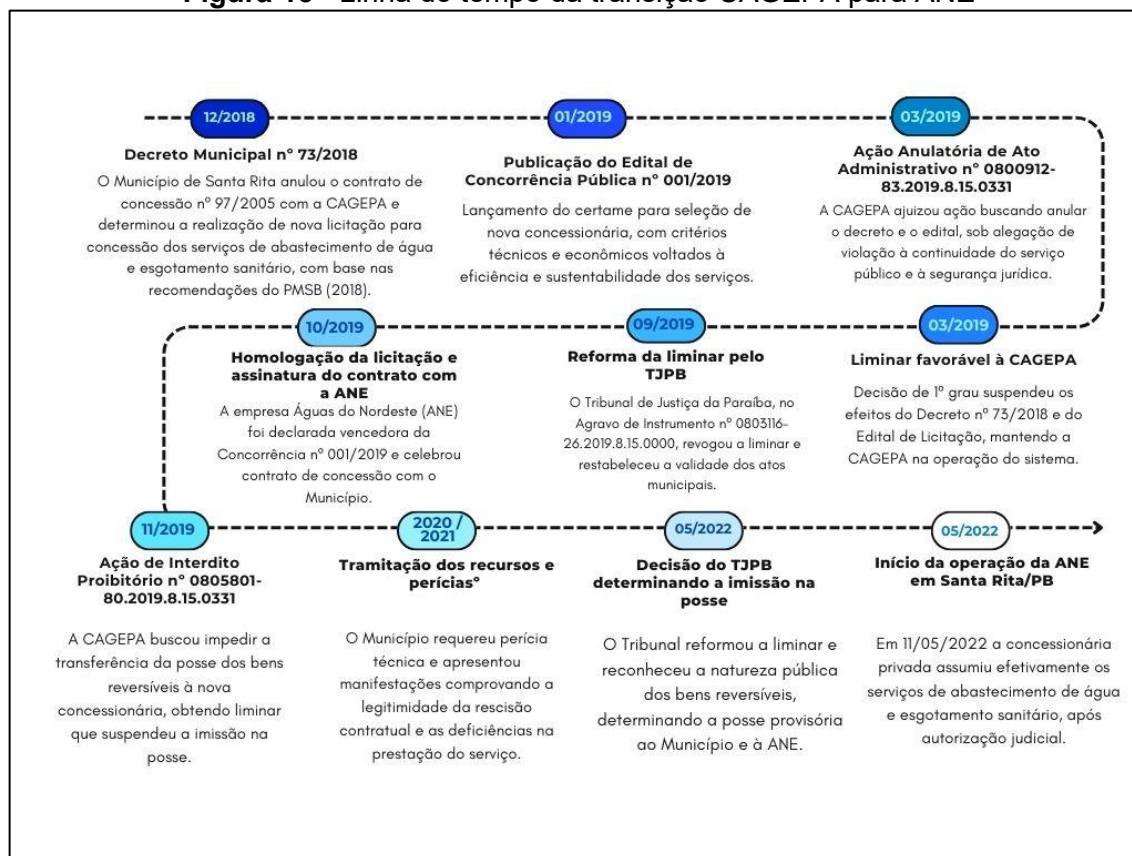
A seguir, apresenta-se uma figura com a síntese dessa avaliação comparativa, conforme está disposta no próprio Plano Municipal de Saneamento Básico de Santa Rita (2018):

Figura 14 - Plano municipal de saneamento básico

1. A **AUTARQUIA** não é capaz de acessar recursos financeiros, considerado o contexto econômico-financeiro e político da gestão dos recursos de origem governamental e internacional, razão pela qual é automaticamente descartada;
2. A **SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA MUNICIPAL** constitui uma hipótese precária, considerando a conjunção da necessidade de recolher impostos (com conseqüente aumento de tarifas em benefício dos cofres públicos federais) e a quase impossibilidade de acessar financiamentos, conservando todas as mazelas típicas da Autarquia;
3. A **CAGEPA** representa opção eivada de incertezas quanto a determinados benefícios, concomitantemente à certeza de submeter os usuários a tarifas muito elevadas para os padrões habituais em SANTA RITA;
4. A **CONCESSÃO PLENA** enseja a solução de todos os problemas apontados pelo PDSB, em níveis tarifários normais, com atendimento bastante satisfatório dos fatores anteriormente avaliados, parecendo apenas das incertezas associadas à pouca experiência brasileira nessa modalidade;
5. Pelas razões discutidas anteriormente é impensável a adoção do **BOT DO TRATAMENTO DOS ESGOTOS**;
6. A **CONCESSÃO DA GESTÃO DO SISTEMA OPERACIONAL E COMERCIAL DE ÁGUA E ESGOTO** enseja a solução de todos os problemas apontados pelo PDSB, em níveis tarifários normais, com atendimento bastante satisfatório dos fatores anteriormente avaliados e oferecendo a vantagem de preservação do corpo técnico envolvido no abastecimento de água, o que representa fator relevante de segurança diante da pouca experiência da concessão, pelo fato de o Município poder reassumir imediatamente os serviços no caso de seu fracasso.

Fonte: extraído do Plano Municipal de Saneamento do Município de Santa Rita (2018).

Após a apresentação dos modelos de gestão, em que pese o fato de o Plano ter apontado a concessão plena ou a concessão da gestão operacional e comercial dos serviços como mais adequadas para enfrentamento da problemática local na área de saneamento básico, entende-se ser importante traçar uma linha temporal que evidencie a trajetória da transição dos serviços da CAGEPA para a ANE.

Figura 15 - Linha do tempo da transição CAGEPA para ANE

Fonte: elaborado pela autora a partir das análises documentais.

A mudança na gestão dos serviços de saneamento básico em Santa Rita gerou contestação judicial por parte da CAGEPA, que ajuizou a Ação Anulatória de Ato Administrativo nº 0800912-83.2019.8.15.0331, em março de 2019, perante a 5ª Vara Mista da Comarca de Santa Rita/PB (Paraíba, 2019a).

O objetivo da ação judicial era anular o Decreto Municipal nº 73/2018 e o Edital de Concorrência nº 001/2019, por meio dos quais o Município declarou a nulidade do contrato de concessão nº 97/2005 e anunciou a realização de nova licitação para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente (Paraíba, 2019a).

Na ação, a CAGEPA alegou que o contrato celebrado em 2005, com vigência até 2025, permanecia válido e eficaz, razão pela qual o decreto municipal configuraria violação aos princípios da continuidade do serviço público e da segurança jurídica. A Companhia sustentou, ainda, que o Município não detinha competência isolada para romper o contrato, uma vez que Santa Rita integra a Microrregião de Saneamento do Litoral, instituída pela Lei Complementar Estadual nº 27/1997, cuja titularidade é

compartilhada entre o Estado e os municípios, conforme o art. 25, §3º, da CF (Paraíba, 2019a).

A CAGEPA também sustentou que eventual rescisão contratual dependeria de indenização prévia pelos investimentos e bens reversíveis¹⁹. Como argumento adicional, a Companhia afirmou vir realizando investimentos constantes no sistema local declarando ter aplicado R\$ 29.035.252,55 entre 2005 e 2017, embora sem discriminar detalhadamente as obras correspondentes (Paraíba, 2019a).

Na pesquisa documental, a partir da análise dos documentos acostados pela CAGEPA na petição inicial, pode-se verificar a ocorrência de intervenções pontuais no município, totalizando cerca de R\$ 3 milhões, referentes à recuperação da Estação de Tratamento de Esgoto de Santa Rita (contratos nº 147/2016 e nº 148/2016) e a melhorias operacionais, como a implantação de rede no bairro de Augustolândia, o reforço do abastecimento em Marcos Moura, a ampliação da subestação elétrica e a instalação de telemetria (Paraíba, 2019a).

O Município de Santa Rita, em contrapartida, defendeu a legitimidade da decisão administrativa com base no art. 30, I, da CF, que atribui aos municípios a competência para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local. O município argumentou também que o contrato de 2005 não observou as exigências legais da Lei de Concessões, apontando deficiências na qualidade dos serviços, ausência de metas e falhas na expansão da rede de esgotamento sanitário (Paraíba, 2019a).

Em decorrência do exposto, registra-se que o juízo de primeiro grau concedeu liminar suspendendo os efeitos do Decreto nº 73/2018 e do edital de licitação, garantindo temporariamente a manutenção da CAGEPA na operação do sistema. Todavia, essa decisão foi posteriormente suspensa pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, que entendeu não haver ilegalidade manifesta na atuação do Município nem risco imediato à continuidade dos serviços, restabelecendo a validade dos atos municipais até o julgamento final da causa, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0803116-26.2019.8.15.0000.

¹⁹ Bens reversíveis são aqueles vinculados à execução do serviço público concedido e que, ao término do contrato, devem retornar à posse e propriedade do poder concedente, independentemente de indenização, salvo previsão contratual em contrário. Sua finalidade é garantir a continuidade do serviço público e a preservação do patrimônio público utilizado na concessão, conforme dispõe o art. 36 da Lei nº 8.987/1995.

Até o momento, não há sentença de mérito no processo. A ação segue em tramitação na 5ª Vara Mista de Santa Rita e permanece aguardando o encerramento da instrução probatória para posterior julgamento (Paraíba, 2019a), de modo que ainda há chances de retomada dos serviços pela CAGEPA.

Com a continuidade do processo licitatório, a empresa ANE foi declarada, em outubro de 2019, vencedora da Concorrência Pública nº 001/2019. Após a formalização do contrato com a ANE, o Município notificou a CAGEPA para proceder à entrega dos bens, das instalações e dos equipamentos utilizados na prestação dos serviços, possibilitando, assim, o início das atividades pela nova concessionária.

Diante dessa notificação, a CAGEPA ajuizou nova ação, em novembro de 2019, desta vez de natureza possessória, sob o nº 0805801-80.2019.8.15.0331, classificada como Interdito Proibitório, também perante a 5ª Vara Mista de Santa Rita/PB. O objetivo foi impedir o Município e a ANE de assumirem, de forma imediata, a posse e o controle do sistema de abastecimento de água e esgoto, alegando que tal medida configuraria apropriação ilegal e violação à segurança jurídica, uma vez que o contrato anterior ainda se encontrava sob discussão judicial (Paraíba, 2019c).

Na petição inicial²⁰, a CAGEPA sustentou que o Ofício GAB nº 049/2019, expedido pelo Município, determinava a entrega imediata de todos os ativos da Companhia — inclusive bancos de dados, licenças ambientais, outorgas e chaves de acesso —, o que violaria o art. 1.210 do Código Civil e o art. 567 do Código de Processo Civil (CPC), que protegem o possuidor contra ameaça de turbação ou esbulho (Paraíba, 2019c).

Reforçou, ainda, os argumentos já apresentados na ação anulatória, como a ilegitimidade do Município para atuar isoladamente, a indissociabilidade física do sistema metropolitano, o modelo de subsídio cruzado estadual, a necessidade de indenização prévia pelos bens reversíveis e os investimentos alegados de R\$ 29 milhões no sistema local (Paraíba, 2019c).

O Município de Santa Rita, em resposta, requereu o reconhecimento de sua posse sobre os bens reversíveis e a consequente imissão na posse das instalações operacionais, sustentando que a CAGEPA apenas detinha a posse precária dos equipamentos em razão do contrato de concessão, já declarado extinto por ato administrativo municipal. Argumentou que a transferência da posse era indispensável

²⁰ A petição inicial constitui o ato inaugural do processo, mediante o qual a parte autora apresenta ao Poder Judiciário os fatos, fundamentos e pedidos, instaurando a relação processual (Alvim, 2021).

para assegurar a continuidade dos serviços públicos, agora sob a gestão da nova concessionária (Paraíba, 2019c).

Ainda em 2019, o juízo da 5ª Vara Mista de Santa Rita concedeu liminar favorável à CAGEPA, determinando a suspensão dos efeitos do ofício municipal e o impedimento de qualquer ato de tomada de posse por parte do Município ou da concessionária privada, até o julgamento final da causa (Paraíba, 2019c).

O Município, ainda em 2019, interpôs agravo de instrumento (0803116-26.2019.8.15.0000) contra essa decisão, o qual foi inicialmente indeferido, mantendo-se a liminar. Todavia, no julgamento do mérito recursal, ocorrido somente em 2022, o Tribunal de Justiça da Paraíba reformou a decisão, entendendo que os bens vinculados à concessão possuíam natureza pública e deveriam retornar à esfera municipal, autorizando, assim, a imissão provisória na posse dos bens reversíveis para o município (Paraíba, 2019d).

Em virtude dos processos judiciais, embora vencedora do certame em 2019, a ANE apenas assumiu os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Santa Rita em 11 de maio de 2022, após autorização judicial para se imitir na posse dos bens até então utilizados pela CAGEPA.

4.1.3 Da prestação estatal à concessão privada: análise do contrato nº 123/2019 e seus efeitos sobre a gestão do saneamento em Santa Rita/PB

Fundamentada nas diretrizes do PMSB de Santa Rita (2018), a concessão comum foi escolhida como alternativa para enfrentar as limitações estruturais e operacionais da antiga prestadora, tendo a celebração do contrato com a empresa ANE materializado esse novo paradigma institucional.

O novo contrato, nº 123/2019, foi estruturado com base no PMSB de Santa Rita (2018) e na Lei nº 11.445/07, prevendo um prazo de 30 anos, com metas de cobertura e cronograma de investimentos que totaliza R\$ 260 milhões, além de mecanismos de reajuste tarifário, cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro e indicadores de desempenho (Santa Rita, 2019).

Dentre as obrigações contratuais da concessionária, estão a prestação contínua e adequada dos serviços, o cumprimento das metas definidas no edital e no contrato, a transparência na gestão, a prestação de contas e o respeito à regulação

exercida pela agência reguladora. Além disso, o contrato prevê uma outorga onerosa no valor de R\$ 26 milhões, paga em duas parcelas ao Município (Santa Rita, 2019).

A concessionária também se comprometeu a realizar os investimentos necessários conforme cronograma e especificações técnicas estabelecidos, bem como garantir a manutenção e a operação adequada do sistema, com vistas à sua posterior reversão ao poder público ao término da concessão (Santa Rita, 2019).

Importa registrar que a concessão foi firmada com exclusividade para toda a área urbana do município (exceto o bairro de Várzea Nova, por estar integrado ao sistema Marés) e para os núcleos urbanos de Livramento, Forte Velho, Odilândia, Lerolândia, Cicerolândia e Bebelândia (Santa Rita, 2019).

A adoção do novo modelo de concessão implicou não apenas uma mudança no operador do sistema, mas uma transformação substancial na natureza jurídica, nos instrumentos de controle, nos mecanismos de financiamento e na lógica regulatória do serviço público de saneamento em Santa Rita.

Para evidenciar as principais diferenças entre o modelo anterior, baseado em convênio interadministrativo com a CAGEPA, e o contrato de concessão celebrado em 2019 com a empresa ANE, apresenta-se, no Quadro 6, um comparativo com os principais aspectos contratuais de cada modelo.

Quadro 6 - Comparativo entre o contrato anterior com a CAGEPA e o contrato de concessão com a Águas do Nordeste

Aspectos Contratuais	Contrato com a CAGEPA (Modelo anterior)	Contrato com Águas do Nordeste S.A. (Concessão 2019)
Natureza jurídica do contrato	Convênio interadministrativo (entre entes públicos)	Contrato de concessão comum (entre ente público e ente privado)
Fundamentação legal	Ausência de legislação específica; baseado na titularidade estadual	Lei nº 8.987/1995 (concessões) e Lei nº 11.445/2007 (revogada parcialmente pela Lei nº 14.026/2020)
Duração contratual	20 anos, com possibilidade de prorrogação	30 anos, com possibilidade de prorrogação
Obrigatoriedade de licitação	Inexistente, por se tratar de convênio entre entes públicos	Obrigatória – Concorrência Pública nº 001/2019

Previsão de investimentos	Não especificada em contrato	Aproximadamente R\$ 260 milhões ao longo da concessão
Metas de cobertura e qualidade	Não formalizadas	Metas de universalização progressiva e indicadores de desempenho definidos
Regulação e fiscalização	Autocontrole estatal (CAGEPA atuava como executora e reguladora) ²¹	Agência de Regulação do Município de Santa Rita/PB
Responsabilidade pela operação	Empresa estatal com autonomia operacional limitada	Concessionária privada com obrigações contratuais específicas
Risco operacional	Estado arcava com os riscos da prestação do serviço	Transferência dos riscos operacionais à concessionária
Remuneração	Tarifa definida pelo Estado, sem vinculação a contrato específico	Tarifa definida em contrato, com fórmula paramétrica de reajuste (IGPM)
Revisão e equilíbrio econômico	Não formalizado contratualmente	Regras claras de revisão ordinária e extraordinária e de reequilíbrio econômico-financeiro
Bens reversíveis	Sem definição contratual específica	Relação de bens afetos à concessão com previsão de reversão ao final do contrato
Instrumentos de controle contratual	Limitados ou inexistentes	Exigência de constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE), controle contábil e relatórios periódicos
Proteção aos usuários	Não prevista contratualmente	Estabelecida por meio de cláusulas de modicidade tarifária, continuidade e qualidade

Fonte: elaborado pela autora com base na análise do contrato nº 123/2019 e informações sobre o modelo anterior com a CAGEPA.

²¹ De acordo com a Cláusula Décima Terceira do Contrato de Concessão nº 97/2005, celebrado entre o Município de Santa Rita e a CAGEPA, a responsabilidade pela regulação das relações com os usuários era atribuída à própria concessionária. O contrato previa que, “na regência das suas relações com os consumidores, o Regulamento de Água e Esgoto da CAGEPA, bem como as legislações pertinentes à Companhia, além de prestar obediência ao Código de Defesa do Consumidor”. Poucos meses depois, contudo, foi criada a Agência de Regulação do Estado da Paraíba (ARPB), autarquia de regime especial instituída pela Lei Estadual nº 7.843, de 2 de novembro de 2005, que assumiu a competência regulatória no setor. Assim, embora o contrato previsse a autorregulação pela CAGEPA, essa atribuição tornou-se superada por determinação legal, sem que tenha havido aditamento contratual para adequar o instrumento às novas exigências institucionais.

Considerando o exposto, pode-se dizer que a mudança no modelo de gestão dos serviços de saneamento básico em Santa Rita representou uma inflexão significativa na política pública local, rompendo com a lógica de prestação estatal historicamente consolidada e adotando um arranjo contratual com a iniciativa privada, estruturado com base em metas, indicadores de desempenho e compromissos de investimento²².

O exame dessa mudança será realizado na próxima subseção, com base em dados oficiais e em entrevistas realizadas com gestores públicos e representantes das empresas envolvidas, permitindo uma análise crítica e contextualizada dos resultados obtidos desde a entrada em operação da nova concessionária ocorrida a partir de 2022.

4.2 DA GESTÃO ESTATAL À PRIVADA: CARACTERÍSTICAS, DETERMINANTES E RESULTANTES DA GOVERNANÇA DO SANEAMENTO EM SANTA RITA/PB

Na presente subseção, o foco recaiu sobre a análise da governança e da gestão dos serviços de saneamento básico. Para tanto, procedeu-se à realização de entrevistas com atores institucionais (gestores públicos do Município de Santa Rita/PB, representantes da CAGEPA, prepostos da ANE) e não institucionais (membros da sociedade civil), bem como foi feita pesquisa e análise documental, e posterior cruzamento com as categorias de análise definidas anteriormente.

As análises foram conduzidas à luz das categorias de governança propostas por Pedrotti e Dornfeld (2023), que compreendem oito eixos: (a) ambiente institucional; (b) regulação; (c) prestação dos serviços; (d) financiamento; (e) sistema da informação; (f) controle social; (g) integridade e transparência; e (h) articulação, conforme pode ser observado nas subseções seguintes.

4.2.1 Ambiente institucional

De acordo com Pedrotti e Dornfeld (2023b), o ambiente institucional constitui o eixo basilar da governança do saneamento, sendo responsável por definir a

²² Ainda que o presente item privilegie a dimensão institucional e contratual da transição, os efeitos sociais da mudança, especialmente sobre usuários e desigualdades territoriais, são analisados de forma aprofundada nas subseções seguintes, que tratam da prestação dos serviços (item 4.2.3) e do controle social (4.2.6).

arquitetura organizacional, os arranjos administrativos e os marcos jurídicos que orientam a atuação dos titulares e dos prestadores de serviços.

Como já dito, as autoras compreendem essa dimensão como o alicerce da governança, que expressa a capacidade do ente titular de estruturar, gerir e manter os mecanismos institucionais necessários à condução da política pública de saneamento.

As quatro dimensões que estruturam o ambiente institucional (a política municipal de saneamento, o plano municipal, as capacidades técnicas do corpo gestor e atribuição de papéis e responsabilidades e estrutura formalizada) constituem e reforçam mutuamente os fundamentos da gestão do setor. Cada uma delas aprofunda a anterior ao acrescentar camadas sucessivas de formalização, planejamento, atuação técnica e articulação entre entes federativos, de modo que o avanço na maturidade institucional depende não apenas da existência desses instrumentos, mas da sua integração e operacionalidade (Pedrotti, 2023a).

À luz desse referencial teórico-analítico e metodológico, observa-se que, durante o período em que a CAGEPA operava os serviços de saneamento básico em Santa Rita/PB, o ambiente institucional se encontrava em um nível inicial de maturidade, caracterizado pela fragilidade estrutural e pela ausência de mecanismos próprios de gestão e fiscalização por parte do município.

Embora a titularidade dos serviços fosse formalmente municipal, conforme o art. 30, I, da CF, a delegação à companhia estadual, autorizada pela Lei Municipal nº 1.182/2005, produziu um arranjo em que o município pouco exercia competências materiais sobre a prestação. Sobre este ponto, a representante da CAGEPA assim justificou:

Quando foi em junho de 2025, agora, faria 20 anos de concessão, né? Porque na época que foi celebrado, acho que você recorda, não existia a exigência ali da licitação. Então, o contrato de concessão era feito de forma direta, né, com a Cagepa ali, com a prefeitura. Depois veio os contratos de programa que tinha um documento prévio que era o convênio de cooperação, que era celebrado mediante autorização de uma lei municipal e depois em 2020 com o marco, com a atualização do marco legal, os contratos foram vedados de programa. Todos os contratos têm que ser por via licitatória, obviamente que preservando ali os anteriores, né.

A fala da representante da CAGEPA evidencia a natureza precária da concessão, realizada sem licitação e sem cláusulas de desempenho ou metas de universalização, o que, conforme Pedrotti e Dornfeld (2023), representa baixa

maturidade institucional e de governança.

A configuração existente à época da CAGEPA também se ajusta ao que Pires e Gomide (2014) descrevem como um arranjo institucional frágil, no qual a ausência de instrumentos formais de coordenação reduz as capacidades estatais e limita a ação do titular, impedindo que mecanismos de controle, supervisão e responsabilização sejam efetivamente exercidos.

O modelo, firmado antes da criação do marco legal específico do setor de saneamento, consolidou a dependência administrativa e operacional do município em relação à estrutura estadual, ampliando o distanciamento das instâncias locais de governança e limitando a capacidade de gestão autônoma do serviço.

Assim, o município permanece ancorado em soluções herdadas que dificilmente são revistas ou reestruturadas, justamente porque, como apontam Lima-Silva e Ferreira (2022), a ação municipal é condicionada pelo ambiente político-institucional e pelas experiências e decisões acumuladas ao longo do tempo, que moldam expectativas e restringem o leque de escolhas possíveis. A fragilidade local, portanto, não apenas condiciona a continuidade da verticalização, como também limita a possibilidade de construção de novos arranjos.

Em complemento, as evidências coletadas reforçam a fragilidade da capacidade técnica do corpo gestor municipal durante o período de operação da CAGEPA, especialmente no que se refere à inexistência de mecanismos de monitoramento e fiscalização, elementos centrais para a dimensão avaliativa tratada por Pedrotti e Dornfeld (2023).

Os gestores municipais foram unânimes ao relatar a ausência de estrutura técnica e de rotinas de acompanhamento. O representante A da prefeitura destacou que “não tinha nenhum tipo de monitoramento por parte da SEMMA [Secretaria de Meio Ambiente], até porque a Secretaria foi criada só em 2017, mas mesmo assim eu não tenho conhecimento de nenhum tipo de gestão e de fiscalização dessa concessão. Nem por outra secretaria”.

De modo semelhante, o representante B confirmou que “não havia nenhum [fiscal ou gestor na época da CAGEPA]”, revelando que o Município não dispunha de equipe com atribuições formais para exercer as funções inerentes ao poder concedente. O representante C reiterou a inexistência de fiscalização municipal, justificando que “o Estado conta com uma agência reguladora própria”.

Este último argumento, contudo, não se sustenta à luz da legislação e dos princípios do Direito Administrativo. Conforme leciona Di Pietro (2023), os poderes atribuídos à Administração Pública (acompanhar, controlar e fiscalizar a execução de um serviço público concedido) possuem natureza de poder-dever, sendo irrenunciáveis.

No regime de concessão, o poder concedente transfere ao particular apenas a execução do serviço; a titularidade, porém, permanece com o ente público, que conserva, de forma indeclinável, o dever de supervisionar sua prestação (Di Pietro, 2023). A existência de agência reguladora estadual não exime, portanto, o poder concedente de exercer sua função fiscalizatória, nem autoriza sua completa dependência das estruturas estaduais para garantir a adequada execução do serviço.

A percepção dessa ausência de capacidades técnicas foi igualmente compartilhada pelos representantes da sociedade civil. O representante 1 relatou que a prefeitura, à época, “não tinha nem conhecimento por onde a tubulação de esgoto passava nas ruas”, acrescentando que a CAGEPA não cumpria os prazos para o envio das plantas e para a realização dos serviços de esgotamento.

Os relatos reforçam a baixa institucionalização das rotinas de gestão e evidenciam que o município não possuía instrumentos técnicos, administrativos ou informacionais mínimos para exercer a fiscalização, situando o caso nos níveis iniciais de maturidade propostos por Pedrotti e Dornfeld (2023).

Ademais, assinala-se que não foram encontrados registro de que, com o advento da Lei Federal nº 11.445/2007, tenha havido qualquer tipo de adequação realizada no contrato, o que contribuiu para a manutenção de um modelo contratual defasado e institucionalmente frágil durante toda a vigência da concessão à CAGEPA.

É de se destacar, ainda, que durante boa parte do período em que a CAGEPA operou os serviços de saneamento em Santa Rita, o município não dispunha de uma política pública estruturada para o setor.

A Política Municipal de Saneamento Básico só foi instituída em 2015, pela Lei nº 1.675, o que significa que a prestação dos serviços se deu, por anos, sem diretrizes locais claras, sem definição de prioridades e sem parâmetros próprios de planejamento. Essa situação, em que o município permaneceu sem os instrumentos estruturantes necessários para diagnosticar o sistema, projetar metas, definir prioridades de investimento e estabelecer critérios de acompanhamento e avaliação da prestação dos serviços, se perdurou até o ano de 2018, quando foi elaborado o

Plano Municipal de Saneamento Básico.

Tal vazio institucional e normativo contribuiu para a manutenção de um modelo operacional desconectado das necessidades do território e das populações, dificultando o monitoramento, a coordenação intersetorial e a capacidade do poder público de direcionar investimentos ou exigir metas da operadora estadual. Isso, por sua vez, demonstra ausência de diretrizes e mecanismos de planejamento, correspondente ao que Pedrotti e Dornfeld (2023) classificam como um estágio inicial de maturidade institucional, no qual o titular carece de instrumentos estruturantes para exercer funções de direção, regulação e fiscalização.

Além da ausência de fiscalização, a relação institucional entre o Município e a CAGEPA era descrita como deficitária e burocrática, o que dificultava a comunicação e o acompanhamento das demandas locais. Com relação a isso, o representante B da prefeitura menciona:

Não, não existia. Inclusive a gente, várias vezes, tentava comunicação com a Cagepa, quando nós conseguimos comunicação, não conseguimos a resposta efetiva do pleito, tanto da prefeitura como da população, para resolver alguma pendência ou algum serviço que aparecia.

O representante 3 da sociedade civil relatou ainda que fazia reclamações à CAGEPA sobre o desperdício de água e “nunca tinha um retorno”. Essa distância reduzia a capacidade de planejamento e o controle social sobre a execução do serviço. Nesse mesmo sentido, a representante 2 da sociedade civil, apontou a ausência de autoridade contratual do Município e o caráter precário da delegação feita à companhia estadual:

Minha percepção é que antes, com a CAGEPA, existia bem menos poder de cobrança. [...] A própria forma como o contrato de concessão foi moldado, as leis que na época eram vigentes no país a respeito das concessões... a gente poderia chamar até de uma concessão em termos um pouco precários. O poder público, o município, não tinha esse poder de cobrar ou de solicitar melhorias. [...] Não tinha essa autoridade de aplicar nenhum tipo de sanção caso isso fosse desobedecido.

A percepção é corroborada pelo representante 3 da sociedade civil ao afirmar que a prefeitura, que deveria exercer a função de poder concedente e fiscalizador, restringia-se a reagir às pressões populares:

A prefeitura só entrava na onda da falta de água, porque quando a população clamava, a prefeitura [na gestão da CAGEPA] se manifestava. Era todo mundo no silêncio; só quando faltava água e todo mundo gritava, mas ninguém cobrava saneamento.

O representante 1 da sociedade civil relatou que chegou a acionar o Ministério Público para cobrar a responsabilização da empresa e da prefeitura pelo abandono das obras de esgotamento sanitário, conforme exposto a seguir:

Inclusive, eu fui um dos que moveram um processo contra a gestão, cobrando do Ministério Público Estadual [...] que abrisse inquérito para investigar a responsabilidade da CAGEPA e da Prefeitura Municipal de Santa Rita pelo não aproveitamento dessa obra que tinha sido iniciada [...]. O promotor abriu esse processo [...] e a prefeitura, naquela altura, isso há cerca de cinco anos, não sabia nem por onde tinha passado o esgoto nas ruas de Santa Rita. Não tinha conhecimento de onde estava a tubulação.

As evidências empíricas coletadas revelam o que Pedrotti e Dornfeld (2023) descrevem como situações em que a titularidade é formalmente atribuída, mas o ente municipal não exerce plenamente suas competências de planejamento, regulação e fiscalização, resultando em fragilidade institucional e baixa capacidade de coordenação.

A dinâmica outrora existente corresponde ao que Bernardi (2012) identifica como um processo de dependência da trajetória, no qual escolhas institucionais iniciais criam padrões inerciais de funcionamento e geram maior custo político e organizacional para qualquer tentativa posterior de mudança, produzindo, em última instância, formas de aprisionamento institucional que só se desfazem mediante esforços excepcionais ou choques externos.

No caso de Santa Rita, esse rompimento ocorreu a partir de um choque externo institucional, representado pelo decreto de nulidade, pelas mudanças introduzidas pela Lei nº 14.026/2020 e pela consequente obrigatoriedade de licitação, que rompeu a lógica anterior e impôs a reconfiguração da governança local.

A transição para a concessão à ANE ocorreu, portanto, em um contexto de transformação normativa nacional, que estabeleceu padrões mais rígidos de gestão, metas de universalização e exigências contratuais estruturadas (Brasil, 2020a).

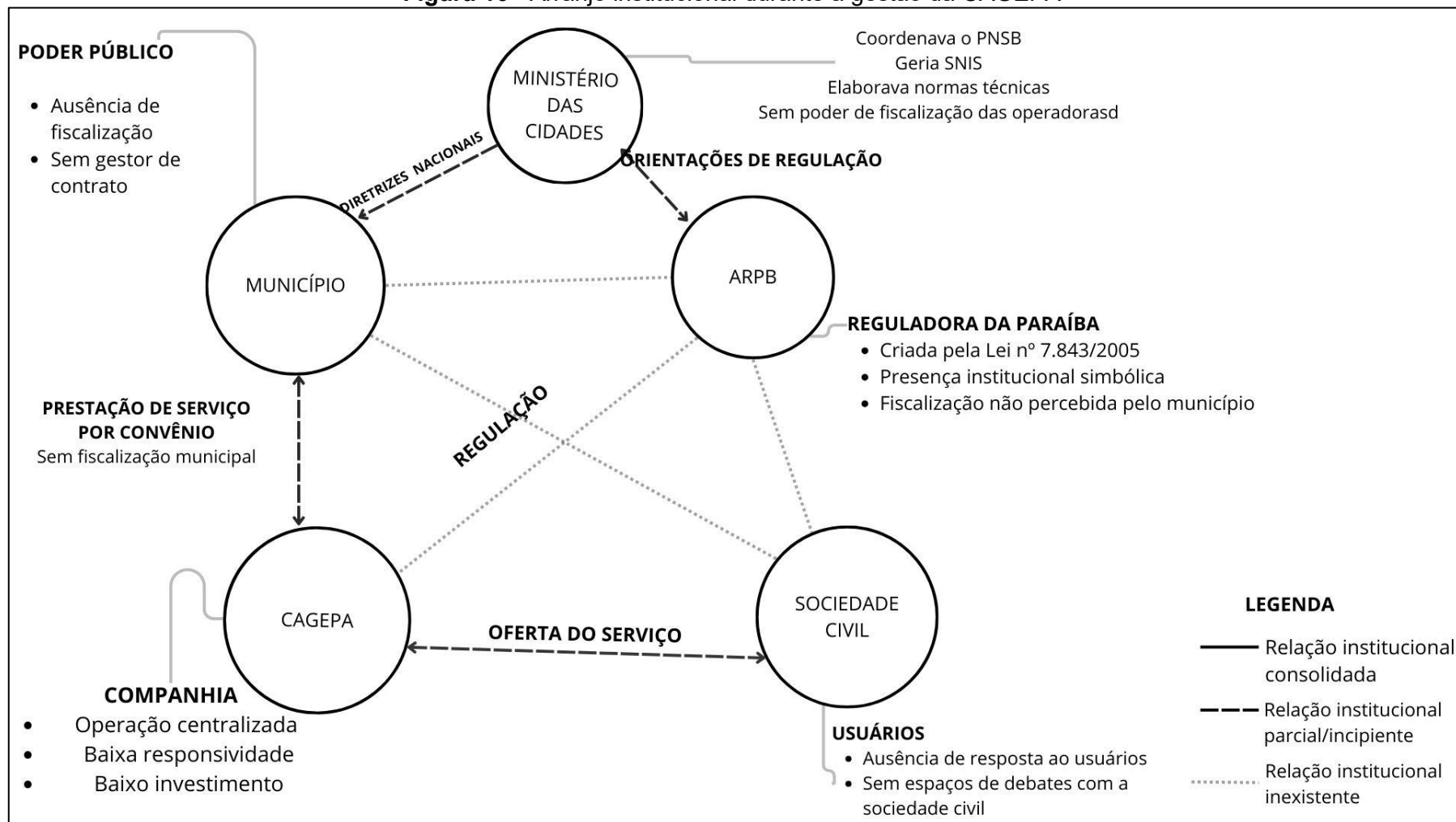
Dito de outra forma, a reconfiguração do ambiente institucional em Santa Rita não decorreu apenas de uma mudança de prestador, mas também da necessidade de adequação ao novo ordenamento jurídico e às diretrizes federais de planejamento e regulação. Sob essa perspectiva, as diferenças observadas entre os dois períodos refletem mais a distância entre formulação e implementação das políticas do que a simples comparação entre modelos de gestão distintos.

No caso da CAGEPA, a vigência do contrato anterior à Lei nº 11.445/2007 limitava a adoção de instrumentos mais modernos de controle e participação; já sob o novo regramento, o município foi instado a criar estruturas próprias para exercer as funções de poder concedente e de regulação.

A mudança observada alterou não apenas o marco normativo, mas também a forma como os atores passaram a se relacionar na política de saneamento, produzindo uma reconfiguração do arranjo institucional, entendido, à luz de Pires e Gomide (2014), como o conjunto de regras e mecanismos específicos que estruturam a coordenação entre os envolvidos na política pública, conforme observado anteriormente.

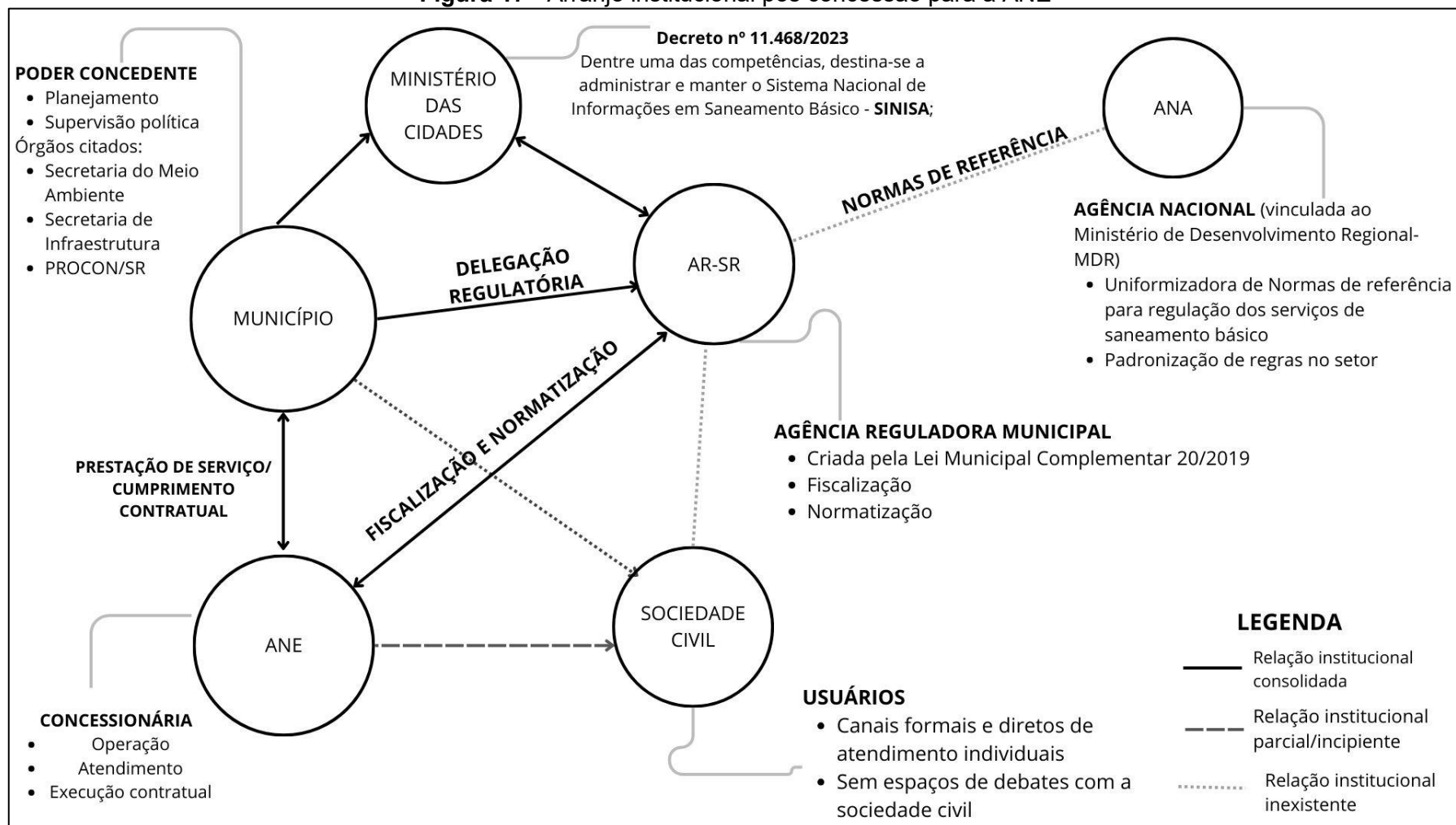
Desse modo, o cenário atual representa, sobretudo, um esforço de adaptação institucional às novas exigências legais, ainda em processo de consolidação, deslocando a centralidade da esfera estadual para uma atuação municipal. Para fins comparativos, a Figura 16 sintetiza o arranjo institucional vigente durante a atuação da CAGEPA, enquanto a Figura 17 representa o arranjo atual, sob a concessão à ANE, evidenciando a redistribuição de papéis entre poder concedente, entidade reguladora e prestadora.

Figura 16 - Arranjo institucional durante a gestão da CAGEPA



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Figura 17 - Arranjo institucional pós concessão para a ANE



Fonte: elaborado pela autora (2025).

À luz da perspectiva de Pires e Gomide (2014), embora o Novo Marco Legal tenha redefinido o ambiente institucional de Santa Rita, os arranjos institucionais formados a partir dele ainda carecem de amadurecimento, especialmente quanto à capacidade de articulação entre poder concedente, órgão regulador e concessionária, e da estruturação efetiva de mecanismos de participação social.

Nesse contexto de reconfiguração institucional, a estruturação da nova concessionária também passou a refletir essas exigências, assumindo um papel central na definição das práticas operacionais e dos mecanismos de transparência.

A concessionária ANE foi estruturada como uma SPE, com sede no município e adoção de padrões de contabilidade e governança corporativa compatíveis com as exigências legais e contratuais. Entre essas práticas, destacam-se a publicação periódica de relatórios de execução contratual e financeira, metas contratuais definidas com obrigações de investimentos e controle e fiscalização rigorosos.

A nova configuração também incluiu a designação de gestores e fiscais de contrato, responsáveis pelo acompanhamento dos indicadores de desempenho e pela validação dos relatórios técnicos apresentados pela concessionária. O representante do Município, identificado como entrevistado B, complementou: “[os fiscais] são dois fiscais, né? São engenheiros civis, um é o gestor e o outro é o fiscal do contrato. Todos os dois engenheiros civis com formação e habilitação técnica para exercer a função”.

A criação de uma agência reguladora municipal e de uma equipe técnica específica representa, portanto, um avanço significativo na institucionalização da governança local, ainda que os mecanismos de controle e monitoramento se encontrem em fase de consolidação. Essa fase corresponde ao segundo nível de maturidade identificado por Pedrotti e Dornfeld (2023), no qual há estrutura designada e em funcionamento, embora ainda incipiente quanto à mensuração de resultados e integração institucional.

O processo de transição da CAGEPA para a ANE também envolveu a transferência e recepção dos bens reversíveis, conforme relatado pelo mesmo representante A do município, o qual diz: “[e]u fui o responsável pela recepção dos bens reversíveis que a CAGEPA teve que devolver ao município de Santa Rita, e eu também fui o responsável pela transmissão desses bens para a nova concessionária, a ANE”. Tal etapa consolidou o papel do Município como titular do serviço e detentor do patrimônio público associado à concessão.

Apesar dos avanços formais e da criação de novas estruturas, o ambiente institucional de Santa Rita ainda se encontra em processo de consolidação. A análise indica a existência de instrumentos básicos de regulação e gestão, mas com baixa institucionalização de práticas avaliativas e de melhoria contínua, além de dependência de gestões individuais e de limitada capacidade técnica.

Embora formalmente estruturada pela Lei Complementar Municipal nº 20/2019, a AR-SR ainda não dispõe de servidores efetivos e conta com um corpo técnico bastante reduzido, o que restringe sua capacidade operacional e a consolidação de rotinas de fiscalização contínua. Tal limitação compromete o potencial regulatório da autarquia e reforça a dependência de gestões pontuais, dificultando o avanço para um modelo de governança plenamente institucionalizado.

Assim, Santa Rita evoluiu de uma institucionalidade frágil e centralizada para uma estrutura formalizada e regulada, mas ainda vulnerável a descontinuidades políticas.

À luz da tipologia de Pedrotti e Dornfeld (2023), o município situa-se entre os níveis 2 e 3 de maturidade institucional, com potencial de avanço mediante o fortalecimento técnico da AR-SR, a estabilização das rotinas de gestão e a ampliação da integração intersetorial.

Importa destacar que a análise aqui empreendida não pretende idealizar o modelo concessório nem estabelecer uma relação automática entre participação privada e melhoria da governança. O avanço identificado refere-se, sobretudo, à formalização do arranjo institucional e à criação de instrumentos de gestão inexistentes no período anterior. Contudo, tais mudanças ainda não se traduzem, necessariamente, em plena capacidade estatal ou em resultados consolidados, indicando que o arranjo permanece em processo de institucionalização e sujeito a limitações de previsibilidade e *accountability*.

Em síntese, a análise indica que o ambiente institucional de Santa Rita avançou em direção à formalização e à criação de instrumentos próprios de governança, mas ainda carece de consolidação técnica e administrativa. Além disso, o município apresenta maturidade intermediária, com arcabouço legal definido, mas com fragilidades operacionais que limitam a efetividade da regulação e da gestão local dos serviços de saneamento.

4.2.2 Regulação

Pedrotti e Dornfeld (2023) compreendem a regulação como responsável por assegurar o equilíbrio entre os interesses públicos e privados, bem como a eficiência, a transparência e a previsibilidade na prestação dos serviços. As autoras destacam que o papel regulatório vai além da fiscalização contratual: ele envolve a definição de normas, padrões de qualidade, mecanismos de controle tarifário e de instrumentos de participação social, sendo indispensável para o funcionamento sustentável do setor.

Seguindo a avaliação desta categoria à luz do manual desenvolvido por Pedrotti (2023), a regulação pode ser examinada a partir de quatro dimensões centrais: (i) existência e estrutura da entidade reguladora; (ii) normatização produzida pela agência reguladora; (iii) fiscalização e (iv) regulação econômico-tarifária, que abrange a definição de procedimentos para análise, fixação e reajuste de tarifas, taxas e preços públicos.

A análise do caso de Santa Rita/PB revela a transição de um modelo centralizado de regulação, no qual as decisões e o acompanhamento dos serviços estavam concentrados na esfera estadual, para um modelo municipalizado, com a criação de instâncias locais de fiscalização e controle.

A centralidade decorria predominantemente do próprio desenho institucional historicamente vigente no Brasil, baseado no protagonismo das companhias estaduais de saneamento e marcado por uma lógica fortemente centralizadora, que restringia a autonomia local (Nohara; Postal Júnior, 2018).

A ausência de estrutura técnica e de atuação efetiva do Município também contribuiu para reforçar a assimetria entre o ente estadual e o poder concedente local, perpetuando a trajetória institucional já consolidada, em consonância com o conceito de dependência da trajetória já debatido (Bernardi, 2012).

O contexto acima também é coerente com a formulação de Nardes, Altounian e Vieira (2015), para quem a maturidade da governança varia entre níveis distintos, podendo ocorrer situações em que estruturas e normas estejam formalmente instituídas, mas sem capacidade técnica ou gerencial suficiente para garantir sua efetiva implementação.

No período em que a CAGEPA operava os serviços de saneamento em Santa Rita, a regulação era formalmente atribuída à Agência de Regulação do Estado da Paraíba (ARPB), instituída pela Lei Estadual nº 7.843/2005, alguns meses após a

assinatura do contrato entre a concessionária e Santa Rita.

No entanto, conforme relataram todos os representantes municipais entrevistados, não havia interlocução direta entre o município e a referida autarquia, tampouco mecanismos de acompanhamento sistemático ou devolutiva das ações de regulação, o que revela a baixa integração entre os níveis estadual e local de governança. O representante C do Município, quando perguntado sobre a atuação da ARPB em Santa Rita, ressaltou o seguinte:

Então era tudo só voltado para o governo. Então tinha a agência, a agência do estado, eu não sei como é que a agência do estado agia aqui em Santa Rita, com a Cagepa, mas eu não tenho nenhuma lembrança nem nenhum documento histórico aí que tinha essa ação dessa agência aqui, não.

O cenário vivenciado durante a concessão para a CAGEPA dialoga com o que o TCU (2020) identifica como fragilidade recorrente de governança: a distância entre quem define diretrizes e quem executa ou monitora as ações, o que dificulta o alinhamento entre planejamento e implementação da política pública.

A representante da CAGEPA diz não ter certeza, mas que acredita que a companhia elaborava relatórios anuais de gestão para a agência reguladora e para os municípios, além de publicarem no sítio da empresa para dar transparência:

Então, esse contrato, o objeto dele era operar água e esgoto, né? Isso aí desde o início, foi era as duas vertentes de saneamento, né? Existia e assim, na verdade, quando ele foi assinado, foi em 2005, né? Eu ainda não tava, eu só entrei na gerência em 2019 para 2020. Então, realmente, existe tinha ali um outro setor que cuidava disso, né? Era uma assessoria, não era nenhuma gerência na época, era uma assessoria de assuntos regulatórios. Então eles que faziam essa ligação ali com a agência de regulação, né? Enfim, acredito na prestação de contas como o próprio município. Então assim, como foi uma coisa antes da de eu assumir a gestão, então assim, eu acabo que não tenho como contribuir aí de conhecimento para te dizer como era feito. O que eu posso dizer é a partir da data do início, né, que a gente que eu assumi a gestão, a gente faz eh relatórios, enfim, anuais, né, tanto para microrregiões, pros municípios e para a ARPB. Então, é todo ano a gente envia o relatório de gestão eh para esses entes e publica também no site da companhia, né, para dar transparência ao processo, compliance, integridade e tudo mais. Então isso eu fazer essa rotina.

O relato expressa uma concepção que se aproxima dos princípios de governança defendidos pela OCDE e pelo Decreto nº 9.203/2017, que destacam a prestação de contas, a transparência e a confiabilidade como pilares de uma boa governança.

Acontece que, em consulta ao sítio institucional da CAGEPA, observou-se que os relatórios disponíveis se referem apenas aos anos de 2022, 2023 e 2024 e

apresentam informações organizadas por microrregiões, sem detalhamento por município, revelando assim uma distância entre o discurso formal e a prática efetiva de transparência. De modo semelhante, a análise do sítio da ARPB não identificou a publicização de relatórios de fiscalização ou desempenho. Contudo, na seção dedicada à legislação, observam-se diversos atos normativos, sobretudo resoluções, disciplinando os serviços que a autarquia regula, controla e fiscaliza.

Para efeitos de análise, assume-se, aqui, que a dinâmica exposta na fala da entrevistada atende aos requisitos relacionados à regulação, pelo menos do ponto de vista formal, quando ela fala de mecanismos de gestão e normas próprias. Contudo, se observa que tal dinâmica, e o que a compõe, carecia de efetividade local.

Além disso, verificou-se que o discurso institucional de transparência contrasta com as percepções registradas no território. Para os gestores e membros da sociedade civil, a relação com a CAGEPA era distante e burocrática e o acompanhamento do serviço inexistente. Tal desconexão reforça o argumento de Pedrotti e Dornfeld (2023) de que arranjos regulatórios em estágio inicial apresentam centralização decisória, baixa interação entre atores e fragilidade nos mecanismos de monitoramento.

Outro ponto importante a ser destacado diz respeito ao estabelecimento de metas. Com relação a isso, o representante A do município afirma que, na época da CAGEPA, o contrato de concessão não estabelecia metas. Não havia nenhum tipo de monitoramento ou fiscalização por parte da SEMMA ou de qualquer outra secretaria municipal. Quando perguntado se havia e como era a prestação de contas, ele respondeu:

Não, inclusive o município nem recebia contrapartida dos serviços da concessão que tinha sido efetuado, o município não recebia nenhum tipo de contrapartida, nenhum tipo de outorga por parte da CAGEPA. Simplesmente assinou-se a concessão com a CAGEPA e a CAGEPA ficou operando aí ao longo desses anos sem retribuir absolutamente nada ao município.

Em complemento, o representante B do município relata que, na época da CAGEPA, não existia fiscal ou gestor de contrato. O contato com a CAGEPA era “muito ruim e difícil” e a referida Companhia frequentemente fazia intervenções (como abrir pavimento) sem comunicar a prefeitura e sem refazer o serviço adequadamente. Assinala-se, aqui, a percepção da sociedade civil relativa a esse quadro:

Quando tinha falta de água um dia, dois, três consecutivos, né, em determinados bairros do município. Aí a população clamava, né? Então, clamava só por conta disso, mas não estava preocupado com saneamento, não estava preocupado com nada além disso (Representante 3).

Já a representante 5 da sociedade civil complementou:

(...) na época a Cagepa não respondia a quantidade de ligações em tempo hábil, né, para pra população com o decorrer do crescimento dessas áreas de loteamento. Então, muita gente batia na porta da gente, [pedindo ajuda].

Os relatos de falta de atendimento, ausência de respostas da Companhia e inexistência de canais efetivos de comunicação expressam a falta de mecanismos de transparência e participação, ambos centrais na noção de boa governança, como explica Nardes, Altounian e Vieira (2015). As falas indicam que o modelo tradicional operava sem incorporar os pilares de governança colaborativa, especialmente a interação entre atores e a construção conjunta de soluções (Ansell; Gash, 2007).

Considerando o exposto, pode-se dizer que a ausência de canais de comunicação entre ARPB, prefeitura e população, somada à autorreferencialidade da CAGEPA, caracteriza, mais uma vez, o que Pedrotti e Dornfeld (2023) descrevem como estágio inicial de maturidade regulatória. Tal quadro reflete também o custo de agência discutido por Teixeira e Gomes (2019): a distância entre quem toma decisões e quem vivencia os resultados amplia a assimetria informacional e reduz a eficácia da política.

Com a concessão à ANE, o Município passou a exercer titularidade plena e função regulatória direta sobre os serviços, conforme as diretrizes da Lei Federal nº 11.445/2007 e do Decreto nº 7.217/2010. A nova configuração criou duas instâncias de controle: o Poder Concedente, exercido pelo Município, e a Agência de Regulação do Município de Santa Rita (AR-SR), instituída pela Lei Complementar nº 20/2019 como autarquia de natureza especial, com autonomia técnica e administrativa.

O representante C do município explicou que “a agência reguladora municipal foi criada por lei em 2019, com o objetivo de fiscalizar e regular as concessões, sendo a principal delas a de saneamento”. O representante A do município corrobora com essa percepção, indicando que a legislação municipal criou a agência de regulação e lhe concedeu atribuições para executar seu desiderato legal frente à concessão. Ele ainda adiciona que a agência tem poder normatizador para otimizar os serviços e viabilizar eventuais alterações contratuais.

Do ponto de vista da sociedade civil, a existência da agência e sua efetividade é pouco conhecida. O representante 3 da sociedade civil resumiu: “se tem, tá no papel. Precisa efetivar.” Outro acrescentou: “[a] agência reguladora representa o município na fiscalização, mas está perdendo essa oportunidade.”

Essas percepções refletem dúvida com relação à atuação regulatória e sugerem a falta de clareza sobre os papéis institucionais. A representante 2 da sociedade civil observou: “a população ainda não entende qual é o papel de cada ator nesse contexto de saneamento básico [...] Em questão da agência reguladora, eu não sinto um esclarecimento atual hoje sobre o papel do que a agência faz. Talvez carecesse de uma certa comunicação maior”.

A representante 5 da sociedade civil acredita que a agência reguladora precisaria trabalhar mais na conscientização da população sobre a existência de um plano e metas. Ela opina que os dados sobre saneamento não são claros nem acessíveis ao usuário leigo. Acrescenta ainda que não vê diferença na conduta do município em relação à fiscalização da ANE versus CAGEPA:

eu gostaria muito de ter ido para essa audiência que a Câmara puxou porque parecia que era uma coisa bem aberta, mas eu desconfio às vezes que tem muita coisa que é teatro, que é só tipo assim, tô fazendo que se faz, aparece na mídia, mas na essência, na hora do embate mesmo, dos encaminhamentos do monitoramento acaba se perdendo.

O representante C do município, ao falar sobre a agência reguladora municipal, descreveu as rotinas institucionais desempenhadas pelo órgão e sua interlocução com a concessionária, com os usuários e com outras instituições de controle.

Então, a gente participa de fiscalização de obra da ANE, a gente participa de fiscalizações na Estação de Tratamento de Água, que é a ETA, participa nas fiscalizações da ETE, que é a Estação de Tratamento de Efluente, e atende a demanda da população com relação à qualidade do atendimento, qualidade tanto de abastecimento como a qualidade físico química, bacteriológica, que isso tá por lei, né? Então, sempre que a gente é solicitado pelos consumidores da ANE, Ministério Público, a gente tem uma ouvidoria também que recebe essa demanda e vai fazer essa fiscalização e algumas regulações que a gente faz com relação à taxa, a tarifas de serviços, como a tarifa de abastecimento de água, tarifa de esgoto, então tudo isso passa pela agência reguladora.

A fala detalhada do representante C sobre as rotinas de fiscalização dos serviços da ANE e a atuação da ouvidoria reforça elementos de governança colaborativa, na medida em que diversas instituições (concessionária, Ministério Público, consumidores e agência) interagem para solucionar demandas, monitorar

indicadores e garantir qualidade do serviço. As interações descritas estão em consonância com a literatura de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), segundo a qual a governança colaborativa se materializa justamente por meio de estruturas que atravessam fronteiras organizacionais e setoriais.

O referido representante destacou, ainda, que essa fiscalização ocorre em duas frentes:

nós temos dois tipos de fiscalização sobre esse contrato, nós temos a fiscalização e a gestão do contrato de prestação do serviço, que ele é efetuado aqui pela Secretaria do Meio Ambiente, com o gestor e o fiscal do contrato, e nós temos também a fiscalização dos serviços públicos que é desempenhada pela agência de regulação do município, a questão dos avanços do abastecimento de água e do esgotamento sanitário. [...] Eles fazem um acompanhamento das ações contratuais, estabelecidas entre a Prefeitura e a ANE, e fazem a remessa desses dados para o Tribunal de Contas, que também faz o controle externo dessa contratação.

A ANE, por meio dos seus entrevistados, reconhece o papel do ente regulador e descreve uma relação de cooperação técnica e acompanhamento permanente. Conforme destaca o representante I da empresa: “somos fiscalizados constantemente, com reuniões periódicas para verificar o cumprimento das metas”, e “a agência faz acompanhamento mensal, com acesso à parte fiscal e contábil da empresa por meio de balancetes mensais”. Em adição, o representante II da ANE registrou que “qualquer intervenção precisa ser comunicada com cinco dias úteis de antecedência”, evidenciando a adoção de rotinas de reporte e comunicação institucional.

Ainda com relação às intervenções, o representante B do município relatou a aplicação de notificações à empresa: “já geramos notificações por a concessionária iniciar intervenção sem comunicação prévia. Como não estávamos cientes das obras, emitimos as notificações”.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o contrato de concessão consolidou essas práticas ao prever obrigações regulatórias específicas, as quais inclui, além das expostas, mecanismos de reajuste anual e revisão periódica para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Inclui também o pagamento mensal de 0,5% do faturamento bruto à entidade reguladora, a título de taxa de fiscalização.

Sobre a taxa de fiscalização, Pedrotti e Dornfeld (2023) ressaltam que é um mecanismo que garante fonte de recursos para que a agência possa desempenhar seu desiderato legal frente à concessão de maneira autônoma, além de ser uma forma

de viabilizar a manutenção de equipe qualificada e de infraestrutura adequada para o exercício das funções.

Apesar dos avanços formais, a regulação ainda enfrenta limitações estruturais. O representante C do município reconhece que “todo ano tem o reajuste da tarifa, mas o Conselho de Saneamento deveria aprovar, e não apenas o diretor-presidente”. Atualmente, segundo relato desse representante, existem esforços no sentido de ativar o conselho e ampliar a legitimidade participativa das decisões tarifárias.

As falas dos entrevistados também associam a regulação ao tema tarifário, apontando que a ausência de comunicação institucional contribuiu para o descontentamento com a cobrança do esgotamento sanitário. A crítica é reforçada pelo representante 1 da sociedade civil que considerou que “a ANE por agir com ‘prepotência’ e não ter um diálogo melhor com a comunidade, ela não dá satisfações na cidade, e não houve trabalho educativo para esclarecer a cobrança”.

No que se refere à interação federativa, a entrevista com o representante C do Município revelou que a agência municipal não mantém interlocução com a ANA, limitando-se às publicações obrigatórias previstas em lei. A ausência de alinhamento sistemático às normas de referência indica que a capacidade regulatória local ainda não incorporou plenamente as exigências do ambiente institucional pós-Lei nº 14.026/2020. Essa não incorporação tende a fragilizar a consolidação da política de saneamento básico.

As falas demonstram, portanto, que a estrutura regulatória de Santa Rita alcançou formalização legal e técnica. A análise do conjunto das evidências indica que o município dispõe de instrumentos normativos e fiscais estruturados — contrato, agência e legislação —, mas ainda carece de rotinas administrativas permanentes, corpo técnico próprio e mecanismos de comunicação com os usuários. Além disso, necessita consolidar mecanismos de transparência, comunicação pública e participação social que conferem legitimidade à governança.

Assim, apesar da existência de contrato, agência e legislação, a maturidade regulatória, tal como definida por Pedrotti e Dornfeld (2023), ainda depende da consolidação de capacidades técnicas, comunicação efetiva, participação social e integração entre os atores, para que a política pública adquira legitimidade, previsibilidade e sustentabilidade.

Em síntese, observa-se que a regulação do saneamento em Santa Rita passou de um modelo verticalizado e dependente da estrutura estadual, historicamente mais

consolidada, porém distante das demandas locais, para uma configuração municipalizada ainda em amadurecimento. Embora a ARPB possua trajetória institucional mais robusta, sua atuação manteve baixa interlocução com o Município e pouca responsividade às especificidades territoriais, o que contribuiu para a fragilidade regulatória no período anterior.

A transição para o modelo municipal introduziu instrumentos próprios e abriu espaço para uma autonomia decisória, mas a efetividade dessa mudança permanece limitada pela escassez de recursos técnicos, pela baixa capacidade operativa da agência local e por mecanismos incipientes de participação social e transparência, razão pela qual o arranjo ainda não alcançou o grau de institucionalização necessário para assegurar previsibilidade, responsividade e controle efetivo sobre a prestação dos serviços.

Considerando o exposto, cabe, ainda, questionar se a fragilidade regulatória e as limitações observadas nos mecanismos de transparência decorrem exclusivamente de insuficiências técnicas e institucionais ou se também refletem características próprias do arranjo político local. A adoção de canais de comunicação menos institucionalizados, bem como a baixa visibilidade das ações regulatórias para a população, pode estar associada tanto a condicionantes macroestruturais, como a trajetória histórica de centralização do setor, quanto a escolhas locais relacionadas às prioridades administrativas e aos incentivos políticos.

4.2.3 Prestação dos serviços

A prestação de serviços representa o núcleo da concessão e constitui o elemento mais sensível para a avaliação da política pública de saneamento. O serviço adequado deve atender às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia, além de garantir modicidade tarifária e transparência.

À luz da estrutura analítica proposta por Pedrotti e Dornfeld (2023), a prestação dos serviços de saneamento é examinada a partir de quatro eixos centrais: (i) a situação regular do prestador, (ii) os planos de investimento, (iii) os indicadores de desempenho e (iv) a inovação tecnológica. O primeiro eixo refere-se às atribuições do titular do serviço, enquanto os demais se vinculam diretamente às responsabilidades do prestador, permitindo avaliar tanto a adequação institucional quanto a capacidade

operacional da prestação.

No caso de Santa Rita/PB, a análise demonstra a passagem de um modelo estatal de baixa performance operacional para uma estrutura privada contratualmente orientada a resultados. A transição foi motivada pelo diagnóstico de ineficiência técnica realizado por meio do plano de saneamento, pela ausência de metas, pela falta de diálogo entre o Município e a CAGEPA e pela precariedade dos serviços, fatores que culminaram na nulidade do contrato com a CAGEPA, conforme exposição de motivos constante do Decreto Municipal nº 73/2018:

[...]

CONSIDERANDO que o Contrato de Concessão nº 97/2005 foi celebrado em 02 de junho de 2005, entre o Município de Santa Rita/PB e a Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba – CAGEPA, criada pela Lei nº 3.459, de 31 de dezembro de 1966 do Estado da Paraíba;

CONSIDERANDO que o Contrato de Concessão nº 97/2005 foi celebrado com fundamento na hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 24, VII da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que não se aplica ao caso concreto;

CONSIDERANDO que o Contrato de Concessão nº 97/2005 foi celebrado sem que inúmeras cláusulas essenciais à sua validade e à sua eficácia constassem do instrumento celebrado, conforme exige o artigo 23 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 e a Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 impõem a necessidade de readequação da relação contratual entre o Município de Santa Rita e a CAGEPA, ante a necessidade de universalização e melhoria dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados atualmente;

CONSIDERANDO que o Plano Municipal de Saneamento de Santa Rita demonstra cabalmente que existem inúmeras falhas e problemas crônicos tanto no sistema de abastecimento de água quanto no sistema público de esgotamento sanitário, operados pela CAGEPA;

CONSIDERANDO que tramitam no Ministério Público do Estado da Paraíba inquéritos civis visando a apuração de diversos problemas na oferta, captação, reservação e distribuição do sistema de água, bem como no sistema de esgotamento sanitário no Município de Santa Rita; notificou a CAGEPA dos fatos narrados acima, convocando a companhia estadual para discussão da relação contratual entre as partes, e apresentação de defesa em relação aos vícios apontados;

CONSIDERANDO que a CAGEPA não reconheceu as evidentes deficiências no sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como não justificou nem tampouco propôs correções aos vícios de origem apontados na notificação;

CONSIDERANDO que a gestão pública deve zelar pelos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, preconizados no art. 37, caput, e art. 175, IV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o disposto na Lei Orgânica de Santa Rita, assim como o disposto nos artigos 35, IV da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e Súmulas 346 e 473 do STF, que conferem à Administração Pública a prerrogativa de anular e/ou reconhecer a nulidade de seus próprios atos;

CONSIDERANDO que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são essenciais e não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de causar prejuízos irreparáveis à população;

CONSIDERANDO que a realização de licitação para a concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no

Município de Santa Rita demanda tempo para a realização da licitação, publicação de edital, habilitação de licitantes, abertura e julgamento das propostas e concessão de prazos para eventuais recursos, até a homologação e adjudicação do objeto ao novo concessionário dos serviços, que poderá ser a própria CAGEPA ou empresa privada especializada na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; **CONSIDERANDO** que a Administração Pública tem como princípio basilar a continuidade do serviço público e uma eventual paralisação fatalmente acarretará em violação aos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

Corroborando com o posto no ato normativo acima transcrito, no que concerne à questão do serviço, o representante A do Município informou que:

A maior reclamação que se tinha aqui na cidade acerca dos serviços que eram desenvolvidos pela Cagepa era a má prestação dos serviços. Interrupções constantes no abastecimento de água. Grandes núcleos urbanos como Tibiri, Marcos Moura, Heitel, diariamente sofriam com a interrupção de água. Passavam dias inteiros até semanas sem água alguma nas suas residências. Também um índice vergonhoso na extensão da rede de esgotamento sanitária. Tinha apenas 4% de rede esgotada. Durante 40 anos de atuação da CAGEPA a gente não tinha realmente um serviço a contento.

O baixo desempenho no que tange à prestação dos serviços no período de concessão para a CAGEPA é corroborado por múltiplos depoimentos da sociedade civil, que descrevem um cenário de precariedade e descontinuidade. O representante 1 da sociedade civil sintetizou a percepção dominante ao afirmar que “a CAGEPA não prestava um bom serviço; ela sempre deu as costas a Santa Rita”.

A representante 5 da sociedade civil, por sua vez, relatou a necessidade de mobilizações coletivas para ter acesso à água: “a gente teve que travar muitas lutas, com panelas, descendo a ladeira para que a água subisse”. As falas revelam não apenas a insatisfação com o abastecimento, mas também a inexistência de canais de interlocução e a falta de previsibilidade na prestação.

Já o representante 3 classificou a prestação de serviço da CAGEPA como “negligente”, quando se referiu à cobertura de saneamento no município de Santa Rita, enquanto o representante C do município relatou que, quando chegou ao cargo, a cobertura de esgoto não ultrapassava 3%.

A precariedade da cobertura de esgotamento em Santa Rita reflete o déficit estrutural do saneamento no Brasil. Côrtes, Riani e Ferreira Júnior (2023) apontam que a baixa capacidade de investimento público limitou historicamente a expansão dos sistemas, e que essa restrição, somada à predominância de prestadores estatais, motivou a reformulação do marco regulatório para atrair novos aportes financeiros e

acelerar a universalização dos serviços.

Com a assinatura do contrato de concessão com a empresa ANE, o município passou a atuar sob um novo arquétipo, no qual o desempenho é o eixo da gestão. A concessão, com prazo de 30 anos, estabelece obrigações de construção, operação e manutenção de todo o sistema de abastecimento e esgotamento, incluindo infraestrutura física, unidades operacionais e processos gerenciais.

O plano de metas, componente central do contrato, define indicadores de qualidade e níveis de eficiência, antecipando prazos de universalização em relação ao PMSB. Prevê-se que o atendimento com água potável atinja 100% da área urbana em 12 anos e que a coleta e tratamento de esgoto alcancem cobertura integral até o trigésimo ano da concessão. O contrato também inclui serviços complementares exclusivos e mecanismos de reajuste e revisão tarifária, com vista a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade da operação.

As metas contratuais de universalização e eficiência previstas na concessão de Santa Rita/PB materializam, em nível local, a lógica institucional estabelecida pelo novo marco do saneamento. A Lei nº 14.026/2020 reforça um arranjo orientado por padronização regulatória, metas obrigatórias e fortalecimento da coordenação federativa, no qual a ampliação da competição, a segurança jurídica e a previsibilidade contratual tornam-se elementos centrais.

A mudança observada na prestação de serviços em Santa Rita dialoga diretamente com as discussões teóricas sobre modelos de gestão pública orientados a resultados, tal como discutido por Vieira (2023), que associa a administração pública contemporânea à lógica gerencial, na qual o foco deixa de ser a mera execução rotineira e passa a ser o desempenho efetivo, medido por metas, indicadores e padrões de qualidade.

A experiência inicial sob gestão da ANE é avaliada pelos gestores como um avanço substancial em relação à etapa anterior, sobretudo quanto à continuidade do abastecimento e à ampliação da cobertura de esgotamento. O representante A da prefeitura informou que “houve um avanço muito latente na melhoria da prestação do serviço de abastecimento de água, a partir da ausência de interrupções”, destacando ainda um crescimento expressivo no esgotamento sanitário.

Dados do SINISA (2024), referentes ao ano-base de 2023, apontam avanço significativo na cobertura de esgotamento sanitário em Santa Rita, que passou a atender 8,04% da população por meio de rede coletora. A série histórica do SNIS

revela que, em 2018, esse percentual era de 4,46% (SNIS, 2025), indicando evolução gradual do serviço. Em complemento, o representante I da ANE afirmou, em entrevista, que atualmente quase 20% da população já possui cobertura, sugerindo expansão mais acelerada no período recente.

O representante B do município afirmou que “não há dúvida de que houve uma melhora no atendimento, tanto na relação com a população quanto na execução dos serviços”. Também foi relatado pelo representante C que ocorreram “reformas e modernizações em estruturas de captação e tratamento, inclusive na Estação de Tratamento de Água”. A empresa operadora destacou seu foco em qualidade e continuidade, informando que “elabora relatórios mensais sobre os parâmetros de potabilidade que vão junto à conta do usuário” disse os representantes I e II da empresa.

Já o representante 1 da sociedade civil lamenta a falta de pressão por parte da Câmara de Vereadores e da gestão municipal na cobrança do contrato. Ele sugere que a prefeitura deveria fazer convênios com a Universidade Federal para ter um órgão externo testando a qualidade da água.

Com relação à oferta de serviço, o representante C do município relata:

Olhe, eu acredito que a gente cresceu, vou falar em esgotamento sanitário, a gente cresceu aí 200% na cobertura de esgotamento sanitário. Como a gente tem um déficit estrutural muito antigo, então a gente percebe que houve um avanço, com um índice bem robusto mas frente à demanda, frente à necessidade de atender aos patamares estabelecidos pelo marco do saneamento, então a gente precisa realmente galopar ainda mais essa situação. Então, houve essa uma reunião e ficou estabelecido que de fato os investimentos precisam ser maximizados para atender aos parâmetros da Lei do Saneamento.

O representante 3 da sociedade civil sintetiza dizendo que a população tem mais qualidade atualmente do que na gestão da CAGEPA:

Eu acredito que afetou positivamente o abastecimento de água, entendeu? Porque, como eu te disse, desde 92 que eu visitava, né, visito a estação de tratamento de água, né? Então, a gente verificava lá as bombas que fazem a sucção da água do rio, né, para fazer mandar lá para estação de tratamento e a gente via que quando uma bomba daquela queimava dava um trabalho horrível, né? Porque são bombas grandes e passava um, dois dias para consertar uma bomba daquela (...).

Em complemento, o representante 1 da sociedade civil que diz:

A CAGEPA nunca teve o interesse de expandir, abastecia só os bairros principais, onde o acesso às tubulações era fácil e a arrecadação era alta.

Então, com a vinda da ANE, observa-se que o abastecimento melhorou, temos ouvido menos queixas, não está ainda 100%, mas melhorou o abastecimento d'água e, como eu já disse anteriormente, se avançou no recolhimento do esgoto que complementou lá umas ruas que faltavam.

A representante 2 da sociedade civil, neste aspecto, contribui no tocante à discussão acerca da melhoria na oferta da água, visto que a frequência, pressão de água nas torneiras não padeceu mais da questão da falta de água. Abaixo na íntegra:

assim, eu só posso pontuar em relação ao abastecimento de água, porque não tenho acompanhado realmente os avanços dos trabalhos de esgotamento, então, não tenho conhecimento de causa, mas em relação à água, sim, pelo menos no que diz respeito à frequência, a pressão de água nas torneiras, a gente não padeceu mais da questão de falta d'água. Em relação à qualidade de água, o que eu posso dizer é que o aspecto de água da água é límpido. Eu não sinto cheiro vindo na água, não tem gosto. Então a gente em relação a isso, pelo menos visivelmente a olho nu não percebe nenhuma alteração de qualidade de água.

Sobre o cumprimento das metas estabelecidas no contrato, o representante I da ANE informou o seguinte:

Eu diria que nesse momento, no cenário que nós vivemos no Brasil, talvez uma das metas mais agressivas que nós tenhamos e com investimento altíssimo seja a meta em esgotamento sanitário. Nós chegamos, em Santa Rita e a cidade tinha menos de 4% de esgotamento sanitário. Hoje, com grande orgulho, a gente tem aproximadamente 20%. E isso feito com grande investimento e infraestrutura que inclusive já estava, parte dela já estava aqui. Então, nós hoje estamos com uma meta de esgotamento sanitário já cumprida para 2026, mas existe um grande investimento a ser feito ainda para que a cidade se torne uma, uma cidade plenamente atendida. Nós chamamos isso no saneamento de universalização. Então, para que a cidade esteja universalizada do ponto de vista do ponto de vista de esgotamento sanitário, ainda tem muito investimento a ser feito. De qualquer forma, todas as metas que nós temos desenhar no contrato de concessão, elas estão em dia.

De forma geral, embora possam ser observados avanços, estes se concentram, sobretudo na área urbana do município. Quando se consideram as demandas da zona rural, área com maior extensão territorial, o que se observa é a pouca eficácia e efetividade no enfrentamento da problemática do saneamento básico em Santa Rita. Com relação a isso, o representante A do município cita que:

A zona rural precisaria, por exemplo, de uma secretaria de agricultura, que pudesse chegar com as demandas da população rural cuja atuação dela é mais forte nesse segmento. Então, a gente realmente não tem muito esse apoio não.

A zona rural é vista como uma área que requer atenção especial e investimentos. O representante 3 da sociedade civil argumenta que é preciso “se pensar na zona rural” e como será atendida essa população, que é “de certa forma carente”. Ele destaca que a ANE “ainda não alcançou fazer a perfuração de poços profundos na zona rural” e cita comunidades como Bebelândia, Livramento e Forte Velho.

Já o representante 1 da sociedade civil afirma que a ANE não levou água para nenhum setor da zona rural de Santa Rita, pois a concessionária não tem interesse em fazer investimentos “pesados” para atender esses povoados grandes, preferindo lucrar com as áreas centrais.

A representante 3 da sociedade civil observa que na zona rural, a infraestrutura básica não existe, as casas são distantes, o custo de implantação é muito mais alto, e a capacidade de pagamento das pessoas é inferior, o que cria uma diferenciação estrutural no acesso à água. Já o representante 4 não soube dizer se a ANE está levando água tratada para essas áreas, pois os locais que ele conhece na zona rural são abastecidos por “poço artesiano”.

Apesar das críticas apontadas, o representante II da ANE, por seu turno, informou que já houve melhorias no abastecimento de águas das zonas rurais, a exemplo de Lerolândia: “hoje a o abastecimento de Lerolândia é extremamente contínuo, com pressão, não falta água, exceto quando, por exemplo, há uma queda de energia que a bomba tá funcionando e aí vai faltar água”. Em relação à qualidade da água, informou que todos os distritos já possuem monitoramento.

Com relação ao esgotamento sanitário, aquele representante informou que: “em Odilândia já tem uma série de redes instaladas e tem uma estação de tratamento em Odilândia e os demais distritos a gente tá na fase final de projeto para definir o modelo de tratamento da água potável para seguir em seguida fazer implantação. Mas tem sim, todos eles vão receber tratamentos”.

Essa dificuldade de ampliação da oferta de serviços para áreas rurais é reforçada pela literatura. Santos e Santana (2020) observam que essas áreas e as periféricas são frequentemente tratadas como economicamente inviáveis por concessionárias e prefeituras, dada a combinação entre custos elevados de implantação, dispersão territorial, ausência de regularização fundiária e presença de ocupações precárias.

Nesse contexto, e com base no PMSB, a nova concessão de Santa Rita previu que a prestadora de serviço deveria cumprir integralmente as metas e indicadores definidos no Anexo VI do Termo de Referência da concorrência pública. Entre essas obrigações, a Cláusula Oitava incorporou o item 6.2.2 do referido Anexo, fixando a meta de implantar sistemas de abastecimento de água em 100% dos distritos (Livramento, Odilândia, Bebelândia, Cicerolândia, Lerolândia e Forte Velho) no prazo de quatro anos (Santa Rita, 2019).

Considerando a centralidade das metas para a condução da concessão, é oportuno observar como sua execução tem sido percebida pelos diferentes atores envolvidos, o que aparece de forma clara nas entrevistas realizadas. De acordo com o representante I da ANE, as metas estão sendo cumpridas:

O contrato de concessão, ele está disponível no nosso site, além de também em outros locais, como na agência reguladora e tudo mais. E, os relatórios que nós passamos na agência reguladora, ele é passível de ser acompanhado pela população. Então, se alguém tiver interesse em conhecer, em saber como é que estão os nossos números nesse momento, é super fácil de você acessar esses dados e ver como nós estamos cumprindo as nossas metas, seja ela relacionadas ao abastecimento de água, seja ela relacionada também ao esgotamento sanitário.

A visão do poder concedente, entretanto, introduz nuances importantes, especialmente quanto ao marco temporal para a aferição das metas. O representante C do município, explicou que existe uma divergência inicial entre o ano contratual de referência (2019) e o início efetivo da operação pela ANE, ocorrido apenas em 2022:

No contrato tem as metas a partir de 2019. Se for levar em consideração isso, ela tá abaixo da média. Hoje tá em dia, porém tem que ser retificado. Por que foi que aconteceu? Eu já tinha falado a você no início que tem esse contrato que foi assinado em 2019, porém a ANE, ela só veio começar a operar em 2022, então já tem esse tempo. Porém, foi até a indicação do Tribunal de Contas retificar essa tabela, dizendo que começou a operar em 2022. Se colocar a tabela em 2022, ela tá.

O estabelecimento e o acompanhamento das metas conectam-se diretamente ao eixo dos planos de investimento. Conforme destacam Pedrotti e Dornfeld (2023), esse eixo exige a existência de diretrizes claras, rotinas formais e mecanismos de monitoramento que assegurem a elaboração, a divulgação, o acompanhamento e a revisão dos investimentos necessários para cumprir as metas de universalização e qualidade.

As entrevistas com os representantes do município indicam que os investimentos da ANE seguem um planejamento contratual estruturado, distribuído

em horizontes de curto, médio e longo prazos, o que confere previsibilidade à execução das obras e serviços. A divulgação dos investimentos ocorre, sobretudo, por meio dos relatórios e balancetes enviados pela concessionária à agência reguladora, mas tais dados não são organizados de modo que favoreça o controle social.

Apesar dos avanços demonstrados quanto à prestação dos serviços registra-se que críticas se ampliam quando analisado o componente de comunicação e atendimento ao usuário. O contrato e o regulamento de serviços exigem acessibilidade e prazos rígidos de resposta. O representante I da empresa afirma ter fortalecido canais digitais, principalmente o WhatsApp, “usado de forma muito forte pela população, com respostas rápidas, inclusive nos finais de semana”, segundo o gestor operacional.

Do lado do poder concedente, foram emitidas notificações por intervenções não comunicadas previamente, o que demonstra que, embora o acompanhamento exista, ainda há falhas de coordenação. O histórico de o município precisar recompor pavimentações, comum no período de atuação da CAGEPA, foi superado, pelo menos em termos legais, por novas cláusulas que impõem à concessionária o dever de reparar, às suas expensas, eventuais danos decorrentes de suas intervenções.

Ainda no âmbito da categoria prestação de serviços, tem-se o eixo inovação tecnológica. As autoras Pedrotti e Dornfeld (2023) entendem que avanços tecnológicos desempenham papel estratégico ao ampliar a eficiência operacional, reduzir perdas, melhorar a capacidade de resposta a eventos críticos e fortalecer a produção de dados para a gestão e a regulação.

Quando perguntada sobre esse tema, a representante da CAGEPA informou que a concessionária possui área específica de inovação e automação, responsável por desenvolver e difundir projetos tecnológicos e participar de redes de colaboração com outras companhias estaduais. Embora a representante tenha afirmado isso, não ficou claro, na entrevista, a temporalidade dos aspectos relacionados à inovação e à automação. Ou seja, se já existiam quando a Companhia atuava no município, ou se foram implementados em momento posterior.

Já no contexto da concessão privada, o representante II da ANE relatou que a concessionária tem implementado, de forma gradual, soluções que permitem maior controle em tempo real da infraestrutura, ampliam a precisão das informações e fortalecem a capacidade de supervisão técnica do serviço:

Bom, nós temos um projeto que está em fase de acabamento, que é um projeto de uma automação, que ele vai trazer uma série de melhorias de tecnologia, mas esse projeto de automação, ele deve estar sendo implantado ao longo do tempo, talvez entre 3, 4, 5 anos aí, mas a gente já começou com alguma coisa, a gente já tem hoje o sistema de captação automatizado. Então a gente já enxerga naquele painel ali como que é a bomba que tá funcionando, quais são os parâmetros de tensão, de corrente, nível de reservatório. Então a gente já tem um pouco dessa informação hoje. E isso vai crescer ao longo do tempo depois que esse projeto finalizar. Com relação à telemetria, a gente tem hoje já aqui no painel que tá ali do lado, não aqui, em outra sala, a informação de todos os níveis dos reservatórios da cidade. E com esse projeto, com certeza, a gente vai ter informação ampla da cidade, que é extrato de bomba, vazão de tratada, vazão distribuída, ponto de pressão nas redes distribuída aí ao longo da cidade.

Em síntese, a prestação de serviços de saneamento em Santa Rita passou de um modelo caracterizado pela relativa irregularidade e ausência de parâmetros técnicos para um arranjo contratual estruturado em metas, indicadores e padrões de qualidade. Há evidências objetivas de melhoria na continuidade e na cobertura, mas persistem desafios na universalização, na transparência dos investimentos e na comunicação com os usuários.

A literatura confirma que avanços na continuidade e na expansão da cobertura não eliminam desafios estruturais relacionados à universalização, transparência e comunicação pública. Costa (2023) e Côrtes, Riani e Ferreira Júnior (2023) destacam que a universalização exige investimentos contínuos e capacidade institucional, pois melhorias iniciais não compensam décadas de déficits acumulados.

Na classificação de Pedrotti e Dornfeld (2023), a dimensão da prestação de serviços em Santa Rita situa-se entre os níveis 3 e 4 de maturidade, caracterizando um sistema em consolidação. Nesse patamar, as práticas de monitoramento e operação já são padronizadas e institucionalizadas, porém ainda carecem de avaliação sistemática de resultados, de integração entre gestão e regulação e de fortalecimento do controle social.

Portanto, observa-se que Santa Rita vem avançando de forma consistente na estruturação dos serviços, alcançando um nível intermediário-superior de maturidade administrativa e operacional. Contudo, o desafio que permanece é o de transformar o avanço contratual e técnico em percepção concreta de qualidade e confiança por parte da população, de modo que a prestação de serviços se torne efetivamente contínua, equitativa e transparente.

4.2.4 Financiamento

A categoria de financiamento, na formulação de Pedrotti e Dornfeld (2023), examina a capacidade institucional dos entes envolvidos para mobilizar, gerir e acompanhar recursos destinados ao saneamento básico.

A matriz de maturidade proposta pelas autoras considera elementos como a existência de diretrizes claras, definição de papéis, estruturas dedicadas, identificação de fontes de financiamento e mecanismos de monitoramento contínuo. A categoria também pressupõe rotinas formais para atualização das oportunidades de captação e para avaliação da execução financeira, de modo a garantir sustentabilidade aos investimentos e aderência às metas de universalização e qualidade.

Apesar de Pedrotti e Dornfeld (2023) não detalharem, de forma específica, como essa categoria se aplica a modelos de concessão privada, sua matriz orienta a análise das capacidades institucionais do titular, da região e dos prestadores. À luz do Novo Marco Legal do Saneamento, é possível integrar essa leitura, uma vez que o marco reforça a centralidade da comprovação da capacidade econômico-financeira do prestador como condição para validade, execução e sustentabilidade dos contratos (art. 10-B da Lei nº 11.445/2007).

Com base nisso, a aplicação dessa categoria em contextos de concessão exige uma interpretação analítica que considere duas dimensões complementares: (i) a existência, no âmbito do titular, de estruturas e rotinas capazes de monitorar financiamentos, analisar riscos e acompanhar a execução; e (ii) a capacidade econômico-financeira mobilizada pela concessionária, elemento imprescindível para garantir o cumprimento das metas e investimentos previstos contratualmente, conforme exige o novo marco regulatório. Consideradas essas premissas conceituais e normativas, passa-se à análise da trajetória de financiamento no saneamento de Santa Rita.

Os dados reunidos no processo judicial (Paraíba, 2019a) e nas entrevistas revelam um quadro de baixo investimento da CAGEPA no Município de Santa Rita, especialmente se comparado à relevância econômica e territorial do município no contexto da Região Metropolitana de João Pessoa, e do Estado da Paraíba. As evidências sugerem que, embora a companhia estadual tenha alegado altos valores aplicados, a comprovação efetiva de investimentos estruturantes foi limitada, um dos fatores geradores do processo de concessão dos serviços à iniciativa privada.

Na ação judicial referente à anulação do contrato de concessão (Processo nº 0800912-83.2019.8.15.0331), os advogados da CAGEPA sustentaram que, da época da Concessão vigente, ou seja, de 2005 até 2017, foram investidos R\$ 29.035.252,55 (vinte e nove milhões, trinta e cinco mil, duzentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e cinco centavos) no Município de Santa Rita, conforme observado anteriormente (Paraíba, 2019a).

No entanto, a documentação apresentada pela CAGEPA nos autos foi refutada pelo Município, que alegou ter existido intervenções pontuais, como a recuperação da ETE, cujo desembolso chegou a R\$ 1.463.045,31, e melhorias operacionais diversas, que totalizaram aproximadamente R\$ 1.054.000,00. Demais investimentos alegados, segundo o município, foram no sistema Marés, que é compartilhado com os municípios de João Pessoa e Bayeux, ou seja, não foram investimentos de forma exclusiva em Santa Rita/PB (Paraíba, 2019a).

A percepção social reforça essa discrepância. O representante 3 da sociedade civil afirmou que “a CAGEPA passou 50 anos em Santa Rita e o investimento que muito fez foi 5,6 milhões”, evidenciando a distância entre os valores alegados e a percepção de efetividade das obras. O PMSB de 2018 também destacou que o contrato anterior era insuficiente para enfrentar os desafios estruturais, mencionando expressamente a “ausência de investimentos estruturantes” como um dos motivos da insatisfação local (Santa Rita, 2018).

A concessão à ANE, até o presente momento, introduziu um modelo de financiamento integralmente privado, orientado por metas contratuais e cronogramas de aplicação de recursos. A percepção sobre a mudança em relação à concessão anterior é marcada pela diferença de volume e ritmo dos investimentos. Como relatado pelo representante 3 da sociedade civil, “a ANE está aqui há 5, 6 anos, a gente pode dizer assim, 5, 6 anos e já investiu em torno de 70 milhões”. Como complemento diz que percebe “disparidade em relação ao investimento de uma empresa para a outra”.

O representante I da concessionária explicou que os investimentos seguem um planejamento contratual rigoroso, quando diz: “a gente tem primeiro que olhar pro contrato. Então, quando nós olhamos pro contrato, a gente já sabe aquilo que tem que ser feito nos próximos 365 dias, nos próximos 5 anos, nos próximos 10 anos. Então, nós temos as metas muito claras”. Ele acrescentou que, como empresa privada, “também cruzamos isso com aquilo que traz resultado pro acionista”, deixando evidente o equilíbrio entre a lógica pública de universalização e a racionalidade

econômica do setor privado.

O contrato de concessão prevê um cronograma de investimentos de aproximadamente R\$ 247,2 milhões ao longo dos 30 anos de vigência. Segundo o representante I da ANE, “o financiamento é 100% privado” e não há possibilidade de “investimentos a fundo perdido, como acontece com empresas públicas”. Em complemento, o representante A da Prefeitura relatou que “está sendo finalizada uma operação de crédito bem vultosa” junto ao Banco do Nordeste pela ANE, o que confirma a busca de financiamento bancário para a execução das metas contratuais.

A CAGEPA, como empresa estatal, adota o modelo de subsídios cruzados, mecanismo que utiliza receitas de áreas economicamente mais fortes para custear os serviços em regiões deficitárias. Conforme mencionado pela representante da companhia, tal prática “possibilita equalizar, antes de mais nada, a justiça social, o desenvolvimento tecnológico e a manutenção dos investimentos em todos os municípios”.

O contraste entre os modelos público e privado também dialoga com o debate mais amplo sobre o fortalecimento da participação do setor privado na oferta de bens e serviços públicos. Conforme argumentam Nardes, Altounian e Vieira (2015), a delegação ao setor privado surge, em muitos casos, como alternativa diante da indisponibilidade de recursos estatais, da baixa eficiência operacional, da insuficiência de estrutura administrativa ou do distanciamento entre o ente público e as necessidades concretas da população.

A experiência de Santa Rita reflete precisamente esse quadro: a percepção de ausência de investimentos estruturantes por parte da CAGEPA e a incapacidade de garantir expansão e modernização contribuíram para que a concessão ao setor privado fosse vista como solução viável. Entretanto, tal movimento não deve ser interpretado como adesão automática à ideia de que o setor privado representa o modelo ideal.

A cautela em relação ao protagonismo do setor privado torna-se ainda mais relevante quando observadas as experiências recentes (no Brasil e sobretudo no exterior), sintetizadas no item 2.3.2.

Como apontam Quintslr (2025) e Sudré (2020), processos de remunicipalização frequentemente resultam da combinação entre tarifas elevadas, descumprimento contratual e redução da transparência, elementos que revelam os limites da lógica empresarial na gestão de serviços essenciais. Swyngedouw (2004) reforça esse

diagnóstico ao demonstrar que a tríade investimento–preço–oferta tende a gerar tensões permanentes em modelos privados, especialmente em contextos de vulnerabilidade social e assimetria regulatória.

O aumento no valor das faturas de água já figura entre as reclamações registradas pelos representantes da sociedade civil. O Representante 3 da sociedade civil disse que “às vezes também recebo algumas pessoas informando que foram sobretaxadas e que tiveram problemas com o valor exorbitante da conta de água”. Na mesma direção, o Representante 4 reforça a percepção de elevação expressiva dos custos: “[a] diferença foi que aumentou e muito a taxa de água, certo? E antes se pagava um valor e eu acho que não duplicou ele, triplicou e ficou [o serviço] do mesmo jeito”.

Também nesse sentido, Borja (2016) alerta que o financiamento privado somente opera de forma compatível com a universalização quando submetido a regulação firme e contínua. Na ausência de fiscalização adequada, a racionalidade econômica pode prevalecer sobre as necessidades coletivas, produzindo assimetrias territoriais e ampliando desigualdades, especialmente em municípios vulneráveis.

A sustentabilidade financeira de médio e longo prazos, por exemplo, também dependerá da estabilidade das operações de crédito da concessionária e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse sentido, o caso de Santa Rita sugere, até o presente momento, mais uma mudança institucional induzida pelo novo marco regulatório do que uma solução plenamente consolidada em termos de financiamento e expansão territorial dos serviços.

Considerando o exposto, supõe-se que o caso de Santa Rita deva ser objeto de atenção, pois se trata de uma concessão recente, cujos avanços, até o presente momento, são majoritariamente formais. Avanços de outras ordens são diretamente dependentes do cumprimento de metas, cronogramas e regras de financiamento previstas contratualmente, bem como da consolidação dos arranjos institucionais e do fortalecimento da capacidade regulatória municipal para acompanhar investimentos, analisar riscos e assegurar transparência.

À luz das categorias analíticas de Pedrotti e Dornfeld (2023), a dimensão financiamento em Santa Rita/PB situa-se em nível intermediário a satisfatório. O histórico revela contraste expressivo entre o modelo público anterior, marcado por baixa execução e dependência de subsídios cruzados, e o arranjo financeiro adotado após a concessão, caracterizado por maior capacidade de mobilização de recursos

por parte da empresa e previsibilidade contratual.

Apesar dos avanços observados, persistem desafios relacionados à transparência, à qualidade do acompanhamento dos investimentos e ao fortalecimento do controle social. Como destacam Pedrotti e Dornfeld (2023), a consolidação de um modelo sustentável de financiamento exige capacidade institucional para planejar, executar e monitorar recursos, além de mecanismos eficazes para assegurar previsibilidade de receitas e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, conforme observado.

Em síntese, considerando a natureza recente da concessão e o predomínio de avanços formais, o caso de Santa Rita indica um processo de mudança institucional ainda em construção. A sustentabilidade do modelo dependerá, em grande medida, da atuação regulatória municipal e da estabilidade financeira dos investimentos privados, confirmando que o novo arranjo representa mais uma etapa de transição do que uma solução plenamente consolidada.

4.2.5 Sistema de informação

O eixo Sistema de Informação na governança do saneamento básico, conforme as categorias de Pedrotti e Dornfeld (2023), relaciona-se à disponibilidade, confiabilidade, transparência e acessibilidade dos dados que subsidiam a gestão, o controle social e a regulação do serviço.

De acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico (2018, p. 59), quando da gestão da CAGEPA, não existiam “indicadores de gestão implantados para os sistemas de saneamento” e os mecanismos de controle eram “empíricos e totalmente desprovidos de fundamentação técnica”, o que conferia às informações “um grau de confiabilidade muito baixo”.

Havia uma ausência de mecanismos locais de monitoramento e de articulação institucional entre o Município, a CAGEPA e a Agência Reguladora Estadual. Tal fragilidade também se refletia na relação cotidiana com a operadora estadual, como evidencia a fala do representante municipal B, ao descrever as dificuldades de comunicação, a falta de retorno às demandas e a execução de intervenções sem prévia informação ao poder público local:

A gente tinha muita dificuldade em ter um diálogo com a CAGEPA. Quando tinha o diálogo, não conseguíamos o retorno da pendência solicitada. A CAGEPA vinha fazer alguma intervenção, abria o pavimento e não deixava o pavimento como estava antes. Então, a gente tinha muito problema em relação a isso. E, quando eles iam fazer as intervenções, não nos comunicavam, não nos procuravam.

Com relação ao fluxo de dados, a representante da CAGEPA informou que os relatórios eram elaborados internamente e enviados de forma anual à agência reguladora, sendo também publicados em um campo de “transparência”: havia “um campo dentro do site da companhia [...] que é a parte de transparência”, onde eram disponibilizados “os relatórios de gestão, da operação de água e esgoto daquele município”.

Com a concessão à ANE, o fluxo de dados tornou-se mais estruturado e a base tecnológica mais robusta. Houve formalização de rotinas de coleta, sistematização e envio de informações ao Município e à Agência Reguladora municipal, que agora realiza fiscalizações periódicas com base em relatórios e indicadores técnicos.

O representante A do município explica:

Anualmente, o município precisa preencher o sistema nacional de informações sobre saneamento, então anualmente a gente está atualizando na plataforma do governo federal os dados reais sobre os avanços do abastecimento de água e esgotamento sanitário, como também coleta de resíduos e drenagem da cidade. Então o que acontece, periodicamente a ANE apresenta esses dados à agência de regulação e apresenta à secretaria e a partir desses dados, a gente efetua a fiscalização se efetivamente houve cumprimento, houve o atendimento desses dados e em caso positivo, a gente confirma e remete a informação à essa plataforma.

A modernização tecnológica ocorrida após a concessão também repercutiu na qualidade e na disponibilidade das informações operacionais. Segundo o representante II da ANE, o sistema de dosagem de produtos químicos na ETA era anteriormente “primitivo”, o que limitava o controle dos parâmetros e a consistência dos registros operacionais. Com a implantação da automação, “todo o sistema de dosagem está automatizado, tanto do cal, como do sulfato, como do polímero e como do cloro gás”, permitindo a produção de dados contínuos, precisos e passíveis de integração aos mecanismos de monitoramento do poder concedente e da regulação.

A incorporação desses instrumentos dialoga diretamente com as diretrizes do Novo Marco Legal do Saneamento, que fortalece os pilares da eficiência operacional, da transparência, da rastreabilidade de informações e da regulação por resultados.

O marco estabelece metas de universalização e mecanismos de fiscalização que pressupõem capacidade de monitoramento contínuo, bem como sistemas capazes de produzir dados confiáveis para subsidiar o controle regulatório.

A centralidade das informações na gestão e na regulação dos serviços decorre diretamente das diretrizes introduzidas pelo Novo Marco Legal. A legislação atribui ao titular a obrigação de implementar um sistema de informações articulado ao SINISA (art. 9º, VI) e estabelece que os dados dos serviços devem ser coletados, sistematizados e publicizados no âmbito do próprio SINISA (art. 53).

Além disso, cabe à entidade reguladora definir mecanismos de informação, auditoria e certificação (art. 23, VIII), reforçando que a produção, a confiabilidade e a transparência dos dados são condições estruturantes da governança. Nesse sentido, as práticas observadas em Santa Rita/PB evidenciam como a concessionária privada passou a estruturar processos internos capazes de responder a essas exigências normativas.

No campo operacional, a ANE implementou tecnologias de automação e telemetria, que permitem o monitoramento em tempo real dos sistemas de captação e reservação. Conforme descrito pelo representante II da ANE, “a gente já enxerga naquele painel ali como que é a bomba que tá funcionando, quais são os parâmetros de tensão, de corrente, nível de reservatório”, indicando que a automação passou a gerar dados contínuos sobre o funcionamento do sistema.

Além disso, foi implantado um sistema interno de gestão de demandas que registra todas as ordens de serviço (OS's), tanto comerciais quanto operacionais, exigindo que as equipes “deem baixa na OS” no momento da execução, criando rastreabilidade e registro digital das ações, diz o representante II da ANE.

No âmbito institucional, a concessionária mantém uma área de Administração Contratual, responsável por consolidar os dados das áreas comercial, operacional e financeira, e por elaborar relatórios mensais, trimestrais e anuais destinados à Agência Reguladora e ao Município.

Tais práticas também dialogam com a literatura sobre governança e capacidade institucional no setor de saneamento. Autores como Heller e Castro (2007) e Pedrotti e Dornfeld (2023) destacam que a efetividade das políticas de saneamento depende de instituições capazes de produzir, tratar e reportar informações qualificadas, reduzindo assim assimetrias informacionais típicas do setor.

Como explicou o representante I da empresa:

Nós temos dentro da empresa uma área que nós chamamos de administração contratual. Qual é o objetivo dessa área? É garantir que aquilo que está previsto no contrato seja cumprido. Então, é uma área da empresa que tem um relacionamento muito forte com todas as outras áreas. Então, ele vai buscar os dados que são necessários repassar para agência reguladora ou mesmo pro município, eles preparam esses relatórios, comumente são validados pela nossa área jurídica externa em caso de necessidade. E após essa validação é que nós passamos esses relatórios pro município.

A fiscalização financeira também foi fortalecida. Os investimentos realizados pela ANE são comprovados por meio de balancetes mensais, aos quais “tanto a prefeitura quanto a agência reguladora têm acesso”, podendo verificar “os investimentos que vêm sendo realizados”, explicou o representante I da ANE.

O representante II dessa empresa menciona que o relatório financeiro de faturamento, sobre o qual a agência tem um percentual, é mensal. Também há um relatório mensal sobre a qualidade da água, que “vai na conta”. O município, por sua vez, utiliza essas informações para preencher anualmente o atual SNISA, conforme detalhou o representante A da prefeitura.

O representante C do município confirma que a ANE envia “todo mês a análise da água físico-química e bacteriológica” e “todas as análises de lançamento de efluente lá da ETE”. A ANE também envia pesquisas de satisfação: “Ele manda essa pesquisa que eles fazem, com relação aos consumidores, né, à população, eles mandam pra gente”.

Apesar do avanço na produção e circulação institucional de informações, a transparência ativa voltada à população ainda é restrita. A empresa disponibiliza em seu site o contrato de concessão e os balanços anuais, e informa mensalmente na fatura “os parâmetros de qualidade da água, garantindo a potabilidade”, diz o representante I da concessionária.

Entretanto, o próprio representante I da ANE reconheceu que “não temos hoje um portal de transparência” voltado ao público em geral, admitindo a ausência de um meio simplificado de comunicação dos dados financeiros e operacionais. Essa limitação foi percebida também pelo poder público e pela sociedade civil. O representante A municipal informou que “a divulgação se dá apenas pelo Diário Oficial”, o que não garante o acesso popular.

Do ponto de vista analítico, essa deficiência não é apenas uma falha de comunicação: ela afeta diretamente a maturidade do Sistema de Informação, tal como

definido por Pedrotti e Dornfeld (2023). Para as autoras, esse eixo da governança envolve não apenas a geração e sistematização de dados, mas também a capacidade de os disponibilizar de forma acessível, confiável e tempestiva aos diferentes públicos.

A literatura mais ampla sobre administração pública reforça esse ponto ao destacar que fluxos informacionais são pressupostos centrais da *accountability*. Pinho e Sacramento (2009) mostram que a prestação de contas envolve tanto a obrigação de justificar decisões (*answerability*) quanto a existência de mecanismos de controle e sanção (*enforcement*), processos que dependem da disponibilidade de informações qualificadas.

Nesse sentido, quando a transparência ativa permanece limitada, como no caso de Santa Rita/PB, a governança é fragilizada porque o Sistema de Informação não cumpre integralmente sua função de reduzir assimetrias entre prestador, regulador, titular e sociedade. A ausência de instrumentos acessíveis limita a fiscalização social e institucional, dificulta o acompanhamento das metas contratuais e reduz a capacidade decisória do poder concedente. Assim, a insuficiência da transparência compromete a efetividade do próprio modelo de governança informado pelo Novo Marco Legal, que pressupõe sistemas de informação robustos, integrados e publicizados.

Representantes da sociedade civil reforçaram a crítica ao sistema de informações ao abordar que “a grande falha da ANE é não ter uma boa comunicação”, observou o representante 3 da sociedade civil, acrescentando que “não tem uma boa comunicação para mostrar o tamanho dos seus investimentos”. O representante 1 afirmou que “a população não tem acesso, pelo menos de forma fácil, às informações sobre quanto a ANE está investindo no município”.

Por sua vez, a Agência Reguladora elabora relatórios semestrais que incluem os dados fornecidos pela concessionária, além de resultados de pesquisas de satisfação, publicados no Diário Oficial do Município. Contudo, mesmo utilizando “linguagem bem objetiva”, como destacou o representante I da empresa, esses instrumentos ainda não atingem efetivamente o público geral.

O representante I da ANE diz que:

Nós temos um aplicativo onde as pessoas podem solicitar serviços, pegar segunda vias e fazer inclusive reclamações. Nós temos o atendimento presencial, onde as pessoas também são atendidas com bastante organização. É algo que nos surpreende bastante, nós temos que não é tão comum, mas vem melhorando bastante, que é o atendimento por e-mail. Nós

temos hoje metas muito claras em relação a respostas do atendimento por e-mail e a população tem passado a utilizar bastante isso. Obviamente com a utilização do WhatsApp, por exemplo, nós disponibilizamos o nosso telefone WhatsApp, a população usa esse canal de forma muito forte. Então é ali inclusive onde a gente tem colocado o nosso maior esforço para que as respostas sejam rápidas, para que elas ocorram inclusive nos finais de semana, eh, de forma que a gente consiga atender os anseios da população.

Já o representante 1 da sociedade civil afirma que: “Não, não há transparência nenhuma dessa empresa [ANE]”, e lamenta que a ANE não faça um trabalho educativo “com panfletagem, com rádio, com TV”. No mesmo sentido, a representante 2 da sociedade civil concorda que os dados não são de fácil acesso: “Eles não são claros, nem são acessíveis... os sites oficiais... eles só são de interesse realmente de quem pesquisa o assunto ou quem é da área”.

De acordo com o modelo de maturidade institucional proposto por Pedrotti e Dornfeld (2023), o eixo Sistema de Informação de Santa Rita está em fase de estruturação e aperfeiçoamento. Há avanços concretos em coleta, registro e sistematização de dados, impulsionados pela automação e pela regulação contratual, mas a transparência pública e o controle social ainda são incipientes.

O desempenho atual evidencia que o município e a agência reguladora conseguiram estruturar fluxos formais de informação e melhorar a base técnica da gestão, mas a consolidação de uma governança informacional democrática e acessível ainda depende de investimentos em comunicação pública, capacitação institucional e fortalecimento da cultura de dados abertos.

4.2.6 Controle social

O controle social é definido como o conjunto de mecanismos que garantem à sociedade o direito à informação, à consulta e à participação nos processos de planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas. Ele representa, portanto, o eixo que conecta a dimensão técnica e a dimensão democrática da governança (Brasil, 2010).

Para Pedrotti e Dornfeld (2023), sua efetividade depende de três pilares: (i) existência de instâncias participativas institucionalizadas; (ii) acesso contínuo e acessível à informação pública; e (iii) capacidade real de influência e fiscalização sobre os serviços. No caso de Santa Rita tais mecanismos se encontram em estágio inicial de desenvolvimento, restritos a instrumentos formais sem impacto direto sobre

a gestão.

O eixo Controle Social na governança do saneamento básico no referido município apresenta-se como o mais frágil entre as dimensões avaliadas. Embora a Lei nº 11.445/2007 e a Lei nº 14.026/2020 determinem que a formulação, a execução e a regulação das políticas públicas de saneamento devem ocorrer sob princípios de transparência, participação e monitoramento social permanente, os dados obtidos na pesquisa revelam que tais preceitos ainda não se consolidaram na prática municipal.

Durante o período em que a CAGEPA operava os serviços, inexistiam instâncias formais de participação. A própria representante da empresa afirmou desconhecer “Não, isso aí eu não tenho. Não tenho conhecimento se na época existiu o que existe hoje”, referindo-se à ausência de conselhos, audiências ou consultas públicas institucionalizadas. Os canais disponíveis limitavam-se à Ouvidoria da concessionária, utilizada como instância recursal de reclamações não resolvidas nos atendimentos de rotina, sem função deliberativa ou consultiva.

A sociedade civil, à época, encontrava-se relativamente excluída dos processos decisórios e desinformada quanto às ações da concessionária. Essa carência de espaços formais de escuta e deliberação resultava, em grande medida, na inexistência de monitoramento social efetivo sobre a política pública, situação que o próprio Plano Municipal de Saneamento Básico (2018) reconheceu ao apontar a “ausência de mecanismos de participação popular e de acompanhamento social” como um dos principais entraves da política municipal de saneamento.

Assim, o controle social no período pré-concessão caracterizava-se por opacidade, passividade institucional e ausência de *accountability* social.

Com a transferência dos serviços para a ANE, houve avanços formais, especialmente no que se refere à previsão legal de espaços participativos e à criação da AR-SR. A legislação municipal previu a formação de um Conselho vinculado à essa agência, com atribuição de “exercer o controle social”, inclusive deliberando sobre reajustes tarifários e revisões contratuais. Entretanto, a entrevista do representante A do município indica que esse conselho “não funciona na prática”, estando “em formação” ou “faltando apenas um membro” para ser efetivamente instalado.

O não funcionamento do conselho regulador fragiliza a legitimidade das decisões e compromete o princípio da gestão participativa previsto tanto no Plano Municipal quanto na legislação nacional. O representante C municipal reconheceu que “o importante é ser aprovado pelo conselho, porque tira até a responsabilidade só da

agência”, destacando o vácuo institucional que permanece. A ausência de uma instância consultiva e deliberativa funcional faz com que as decisões estratégicas, como reajustes tarifários, sejam tomadas internamente pela Agência ou pela própria concessionária, sem participação cidadã nem controle social.

Ao ser perguntado se os canais de participação popular existentes são efetivos, o representante A do município responde: “Olha, olhando de forma qualitativa, não”, e ainda justifica essa falta de efetividade (o “não funcionar na prática”) citando que existem três “sentimentos de participação popular na vida pública que muitas vezes desfavorece essa efetiva participação”: apatia política, embolia política e o fato de a população sentir que não será ouvida ou atendida, o que enfraquece o processo. Além disso, ele menciona que o que ocorre muitas vezes é um “discurso politizado” que tenta trazer um “dualismo político na cidade”, o que deslegitima o debate, na visão do entrevistado.

Embora haja registro de audiências públicas na Câmara de Vereadores e de consultas realizadas na fase pré-licitatória, essas iniciativas foram pontuais e meramente formais, ligadas ao cumprimento de exigências legais. O representante I da ANE reconheceu que “as audiências fazem parte de um processo legal”, limitadas ao momento de divulgação e esclarecimento da concessão, não havendo “nenhum espaço propriamente dito” de participação permanente após o início da operação.

O representante A do Município declara que “a gente não tem esse mecanismo de audiência pública aqui no município. O que que acontece, esse processo de tomada de decisão é formado entre o município entre a prefeitura e a própria ANE diretamente”, indicando que a participação social não foi incorporada como prática institucional.

Do ponto de vista da sociedade civil, a percepção é de distanciamento e falta de diálogo. A representante 2 da sociedade civil afirma que “não existe nenhum conselho para saneamento básico” que ela conheça. Sugere que a participação social é “um pouco desacreditada” e que a contribuição que chega é frequentemente limitada pelo “viés ideológico” e pela falta de formação da população para opinar com propriedade.

O representante 3 da sociedade civil afirma que não tem participação popular e critica a ausência de um debate mais amplo, dizendo que as discussões existentes são “muito restritas simplesmente ao pagamento da água”, reforçando a ideia de comunicação unilateral e pouco acessível.

O município também reconheceu a limitação na divulgação de informações, afirmando que “a publicação dos relatórios se dá apenas pelo Diário Oficial”, conforme observado. Tal veículo de informação, contudo, não alcança o cidadão comum e dificulta a construção de um controle social mais inclusivo. Tal percepção é agravada por um contexto de apatia política e descrença coletiva, conforme apontado pelo representante A, que relatou que “a população sente que não vai ser ouvida, que não vai ser atendida”.

Na ausência de conselhos atuantes, as interações entre usuários, concessionária e agência se restringem a mecanismos de reclamação individual, como aplicativo, e-mail, WhatsApp, atendimento presencial e protocolos formais encaminhados à AR-SR. A concessionária assegura “retorno imediato” ao usuário, enquanto a agência apura as queixas e fornece devolutiva em até trinta dias, mantendo ainda parceria com o PROCON municipal para recebimento de denúncias. Esses canais cumprem função relevante para a resolução de demandas pontuais e para o tratamento de insatisfações específicas dos consumidores.

Todavia, tais instrumentos não configuram controle social no sentido previsto pela Lei nº 11.445/2007, pelo Decreto nº 7.217/2010 ou pela matriz de Pedrotti e Dornfeld (2023). Reclamações individuais são mecanismos reativos de atendimento ao consumidor e não substituem instâncias coletivas de participação, deliberação e monitoramento da política pública. Por não promoverem debate público, nem influência sobre decisões ou acompanhamento das ações da concessionária e do titular, esses canais reforçam uma participação fragmentada e individualizada, distinta do controle social enquanto dimensão estruturante da governança democrática do saneamento.

Em suma, o controle social é garantido formalmente pela lei e pelas estruturas em formação (conselhos), mas na prática, é percebido como deficitário e limitado, seja pela apatia popular, pela falta de transparência acessível sobre investimentos, ou pela carência de canais efetivos de debate técnico com a sociedade.

Apesar de importantes, tais mecanismos não substituem o controle social coletivo e deliberativo. O poder público relatou que manifestações públicas, como o abaixo-assinado protocolado no início da concessão, foram tratadas de forma pontual, sem desdobramentos institucionais que permitissem acompanhamento permanente pela sociedade. Assim, o exercício do controle social permanece reativo e fragmentado, centrado em queixas individuais, e não em monitoramento contínuo da

política pública.

De acordo com o referencial de Pedrotti e Dornfeld (2023), o eixo Controle Social abrange o grau em que os cidadãos podem acessar informações, participar das decisões e monitorar a execução das políticas. Em Santa Rita, a ausência de conselhos atuantes, a limitação dos espaços de escuta, o predomínio da comunicação formal e o baixo engajamento popular indicam uma maturidade institucional baixa.

O quadro revela uma governança predominantemente tecnocrática e centralizada, na qual os fluxos de informação circulam entre poder público, agência e concessionária, mas sem a mediação efetiva da sociedade civil. Há avanços normativos, mas a ausência de institucionalização prática e de estratégias de inclusão cidadã impede o exercício pleno da dimensão democrática da governança.

Em síntese, o controle social em Santa Rita expressa uma contradição: a presença formal de instrumentos de participação, exigidos pelo Marco Legal, contrasta com a inoperância dos espaços criados e o distanciamento entre gestores e população. A governança do saneamento, portanto, mantém-se em um patamar de participação restrita, comunicação deficiente e legitimidade limitada, reforçando a necessidade de fortalecimento institucional do controle social como condição essencial para a efetividade da política pública.

4.2.7 Integridade e transparência

O eixo Integridade e Transparência constitui um dos pilares centrais da governança pública, associado à ética, à imparcialidade das decisões e ao acesso amplo e tempestivo às informações institucionais. De acordo com Pedrotti e Dornfeld (2023), essa dimensão mede a capacidade das instituições de manter padrões éticos de conduta, mecanismos de integridade e instrumentos de transparência ativa e passiva que permitam o controle interno e social das ações públicas.

Segundo a matriz das referidas autoras, os eixos analisados envolvem tanto a existência de políticas e estruturas internas de integridade quanto a capacidade de produzir, publicizar e traduzir informações de forma acessível aos diferentes públicos. Também integra essa categoria a existência de protocolos de divulgação ativa de informações, abrangendo tanto a regulação e fiscalização dos serviços pelo titular quanto a transparência da prestação por parte da concessionária, incluindo indicadores, manuais de atendimento e relatórios periódicos sobre a qualidade do

serviço (Pedrotti; Dornfeld, 2023).

Na CAGEPA, os mecanismos de integridade institucional começaram a ser estruturados de maneira mais recente, refletindo o movimento nacional de implantação de políticas de compliance no setor público. Segundo representante da companhia, o setor de integridade e *compliance* foi criado há “cinco ou seis anos”, com a adoção de um programa interno estruturado, que incluiu o Código de Conduta e Integridade (CCI), treinamento dos empregados e assinatura de termos de ciência.

É, então a gente tem um campo dentro do site da companhia que é a parte de transparência que a gente deixa lá um link para as pessoas terem acesso às informações. Então, qualquer pessoa da sociedade civil organizada pode ter acesso a, enfim, os relatórios de gestão, né, enfim, da operação de água e esgoto daquele município. Então, a gente já deixa e é uma, uma das obrigações que a gente tem dentro do contrato, do termo aditivo e dentro do regulamento. Tá lá disposto isso, que a gente tem que publicar um sítio eletrônico da companhia. A gente faz isso.

A CAGEPA dispõe de um portal de transparência institucional, no qual eram publicados “relatórios de gestão, da operação de água e esgoto daquele município”, conforme relatou a representante. Esses documentos eram atualizados anualmente, atendendo às obrigações contratuais e de regulação. Ademais, a representante explica: “Então, todo ano a gente envia o relatório de gestão para esses entes e publica também no site da companhia, né, para dar transparência ao processo, *compliance*, integridade e tudo mais”.

No que tange à existência de instrumento publicado que informe de maneira acessível os direitos e deveres dos usuários, a representante da CAGEPA informou que a companhia se utiliza da Resolução nº 002/2010 da ARPB, que possui um capítulo (XXIII) destinado ao atendimento aos usuários:

Então, a gente tem uma resolução. A resolução 002/2010 da ARPB. Acho que é essa, deixa eu abrir aqui. É que ele trata justamente das condições de prestação, os direitos, né, os direitos do usuário, como você falou aí. [...] Ela fala das condições gerais de prestação e utilização do serviço público. Aí vai falar das obrigações da companhia, dos direitos dos usuários. [...] Então, essa aí é nossa ‘Bíblia’, vamos dizer assim, né, entre aspas, para atual, a gente vai sofrer uma atualização, acredito, nos próximos meses, porque a ANA editou uma norma de referência tratando dessa questão, dessa temática. Então, a gente vai ter uma atualização aí, acredito, até o ano que vem.

Apesar desse avanço na integridade formal e na transparência ativa, o modelo de governança da CAGEPA continuava centralizado e tecnocrático, com baixo alcance público das informações. As publicações eram essencialmente técnicas e

voltadas ao cumprimento de obrigações legais e regulatórias, sem linguagem acessível ou estratégias de comunicação, como já visto no tópico anterior, reproduzindo um padrão de opacidade e assimetria informacional conforme já identificado por Heller e Castro (2007) no setor de saneamento.

Com a concessão dos serviços à ANE, os instrumentos internos de integridade passaram a seguir a estrutura corporativa do grupo empresarial, mantendo diretrizes semelhantes às que já vinham sendo adotadas pela CAGEPA em seus últimos anos de gestão. O representante II da ANE informou que “existe sim” um programa corporativo de integridade, *compliance*, prevenção à corrupção e código de ética, elaborado pela sede administrativa do grupo e disponibilizado à unidade local. Segundo ele, esses documentos são divulgados internamente e permanecem acessíveis na plataforma corporativa.

Contudo, tal estrutura fortalece apenas a integridade interna, não significando, por si só, melhorias na transparência ativa, dimensão indispensável para a governança segundo o marco normativo e a literatura especializada. O Decreto nº 9.203/2017 estabelece que a governança pública deve ser orientada pelos princípios da integridade, da transparência e da prestação de contas, de modo que mecanismos internos de conformidade só se convertem em boa gestão quando acompanhados da divulgação clara, acessível e tempestiva das informações públicas.

Nardes, Altounian e Vieira (2015) reforçam que a qualidade da governança depende da maturidade institucional em valores como responsabilidade, abertura e participação social, o que exige não apenas códigos internos de ética, mas também práticas de transparência ativa capazes de reduzir as assimetrias informacionais entre Estado, prestadores e cidadãos.

Nessa mesma direção, Buta e Teixeira (2020) destacam que a governança é um processo cooperativo que pressupõe circulação de informações e interação entre atores estatais e não estatais, razão pela qual a integridade organizacional precisa ser acompanhada de mecanismos de comunicação pública que permitam fiscalização, diálogo social e controle democrático das ações.

É nesse contexto que a fala do representante I da ANE se insere, ao descrever como a governança corporativa do grupo orienta a atuação local:

Nós pertencemos a um grupo, então nós temos a governança do grupo que rege aquilo que nós fazemos. Mas por sermos de água e esgoto, ou seja, um braço daquilo que tá dentro do grupo, nós temos uma governança muito clara

em relação àquilo que nós queremos e aquilo que nós precisamos fazer em relação ao contrato de concessão.

O contrato de concessão firmado entre a ANE e o município de Santa Rita estabelece obrigações formais de prestação de contas e disponibilização de dados ao poder concedente e à AR-SR. Segundo o representante C do município, entre essas obrigações estão: (i) a apresentação de relatórios técnicos, operacionais e financeiros anuais; (ii) a publicação das demonstrações financeiras; e (iii) a manutenção de um cadastro atualizado e acessível à fiscalização municipal e regulatória.

A fiscalização da AR-SR foi estruturada para verificar a execução contratual e as metas de investimento. A agência publica relatórios semestrais no Diário Oficial do Município, contendo informações sobre a operação e as ações fiscalizatórias. De acordo com o representante A municipal, esses relatórios “são elaborados pela ANE, a prefeitura atesta e, ao final, a própria agência de regulação emite”, confirmando que há fluxo formal de informação, ainda que restrito aos órgãos públicos.

O fluxo existente, apesar de atender às exigências de regulação e comprovação de desempenho, evidencia um modelo de governança centrado no controle técnico e financeiro, mais próximo da lógica corporativa, e mais distante de possibilidades de estruturação e fortalecimento do controle social. Nesse contexto, é preciso ter em conta que os desafios enfrentados por organizações públicas diferem, em sua maioria, daqueles que são enfrentados pelas organizações privadas.

Ao mesmo tempo, a limitação da divulgação pública contraria a perspectiva de Pinho e Sacramento (2009), para quem a prestação de contas envolve tanto a obrigação de justificar decisões (*answerability*) quanto a existência de mecanismos de controle e sanção (*enforcement*), ambos dependentes da disponibilidade de informação qualificada e acessível.

Assim, ao privilegiar a estabilidade contratual e a previsibilidade para o investidor, procedimento padrão nas organizações privadas, mediante relatórios que circulam quase exclusivamente entre concessionária, prefeitura e agência, o arranjo institucional de Santa Rita pode fortalecer a dimensão de *enforcement* e a capacidade técnico-administrativa, mas fragiliza a capacidade político-relacional necessária para construir legitimidade, diálogo social e participação cidadã (Pinho; Sacramento, 2009; Pires; Gomide, 2018).

Embora os mecanismos de controle institucional tenham se fortalecido, a transparência voltada, particularmente à sociedade civil, permanece tímida. O

representante I da ANE reconheceu que, apesar de a empresa publicar seu balanço financeiro anual no site, afirma que “o balanço é um documento difícil de ser lido pelo homem médio” e admitiu que a empresa “não tem um portal de transparência” que traduza os dados financeiros e operacionais de forma acessível.

É, quando você fala em transparência, me lembra logo o portal de transparência, né, que foi algo criado com essa com essa intenção de levar os números mais fáceis pra população. Não, nós não temos isso hoje. Eu tô tentando aqui lembrar inclusive se alguma empresa de saneamento hoje disponibiliza esses dados de forma tranquila, mas não me recordo. O que a gente faz é, por exemplo, anualmente nós temos que prestar esclarecimento sobre qualidade de água. Então, nós fazemos uma distribuição a 100% da população sobre aquilo que aconteceu durante o ano na qualidade de água. Do ponto de vista de investimentos, parte financeira, não, nós não temos nada. Mas tá aí também mais uma grande ideia que pode ser algo a se pensar.

A população tem acesso apenas a informações pontuais, como os parâmetros de qualidade da água impressos mensalmente na fatura e o relatório anual. O contrato de concessão e os relatórios oficiais estão disponíveis online, mas sem estrutura de navegação simplificada.

Essa limitação foi amplamente destacada nas entrevistas: O representante 3 da sociedade civil defende que é necessária maior “transparência” e “publicidade” no uso dos recursos e na tomada de decisões, e que os estudos e o planejamento da ANE deveriam ser “discutidos com a sociedade”. Em sua percepção, a sociedade em geral “desconhece” as informações sobre os investimentos para esgotamento sanitário e que há “necessidade de mais transparência e publicidade”.

Já o representante 1 da sociedade civil afirmou que “não há transparência nenhuma dessa empresa” e comparou a CAGEPA e à ANE afirmando que seguem “o mesmo padrão” de não dar satisfação à população. Essa percepção é reforçada pela representante 2 da sociedade civil, que considera as informações “não claras e inacessíveis”, destinadas apenas “a quem pesquisa o assunto ou é da área” e acredita que a transparência poderia ser maior, talvez com mais investimento na questão educativa.

Mesmo os relatórios publicados pela Agência Reguladora, que são redigidos com “linguagem bem objetiva”, permanecem restritos a meios oficiais de comunicação, como o Diário Oficial do Município, não alcançando o público comum nem promovendo *accountability* cidadã. Essa limitação reforça a assimetria informacional entre agência, prestadora e população, e enfraquece a capacidade de

supervisão pública prevista nas diretrizes do Decreto nº 9.203/2017, que vinculam integridade, transparência e participação ao desempenho das políticas públicas.

Nesse cenário, a governança tende a se concentrar nos fluxos internos entre poder concedente, agência e concessionária, configurando uma gestão tecnocrática e pouco permeável ao escrutínio social. Como apontam Nardes, Altounian e Vieira (2015), a maturidade da governança depende da abertura decisória e da circulação clara de informações, condições que não se consolidam quando os relatórios permanecem inacessíveis ao cidadão comum.

Nesse ponto, o representante B do município afirma que Santa Rita “não tem” um programa de formação ou capacitação para a sociedade civil sobre saneamento e “deveria ter” a participação da Secretaria de Comunicação para poder divulgar e fazer essa interação com a população.

Segundo o modelo de Pedrotti e Dornfeld (2023), o eixo Integridade e Transparência avalia a existência de normas éticas, mecanismos de conformidade e transparência ativa, conforme observado. No caso de Santa Rita/PB, constata-se uma estrutura institucional ainda restrita aos aspectos formais e internos. A transparência ativa — por meio de relatórios, balanços e publicações oficiais — é parcialmente cumprida e apresenta limitações, uma vez que não consegue atender de maneira acessível, sobretudo a população.

Em síntese, reforça-se que a governança do saneamento em Santa Rita revela avanços institucionais em integridade e conformidade, mas persistente opacidade perante a sociedade, o que limita o exercício do controle social e a legitimidade democrática da política pública. Como ressalta Messa (2018), a transparência formal corresponde apenas à divulgação oficial dos atos administrativos, uma exigência ligada ao princípio da publicidade, que se limita à externalização dos atos e comportamentos estatais, sem assegurar sua compreensão pela sociedade. Já a transparência material ou substantiva implica abertura, clareza e inteligibilidade das informações públicas, permitindo que o conteúdo divulgado seja socialmente apreendido e compreendido.

À luz dessa distinção, o desafio em Santa Rita consiste justamente em ultrapassar a dimensão formal, hoje predominante, e avançar para uma transparência substantiva, em que os dados sejam não apenas publicados, mas também apresentados de modo acessível e útil ao público, condição indispensável para uma governança democrática, participativa e orientada ao interesse coletivo.

4.2.8 Articulação

O eixo Articulação representa um componente estratégico da governança do saneamento, pois o setor depende de coordenação multissetorial, integração federativa e compatibilização de políticas públicas em distintas escalas — local, regional e nacional. Segundo Pedrotti e Dornfeld (2023), a maturidade desse eixo é avaliada pela capacidade de os atores públicos e privados cooperarem de forma estruturada, articulando planos, recursos e decisões de modo coeso e participativo.

A análise da referida categoria busca observar se existe a definição de uma estrutura para consolidação e compatibilização de planos correlatos, como planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias, bem como estruturas de articulação com demais entes de federação (Pedrotti; Dornfeld, 2023).

Com relação a esse ponto, a representante da CAGEPA reforçou a baixa articulação com o município, destacando a ausência de planejamento conjunto e a pouca utilização dos instrumentos formais existentes. Segundo a entrevistada, a baixa articulação entre os instrumentos é consequência da falta de planos setoriais de saneamento pela maioria “esmagadora” dos municípios.

Essa percepção revela um contexto que Pedrotti e Dornfeld (2023) classificariam como estágio inicial do eixo articulação: há diretrizes formais e documentos de planejamento, mas a estrutura para integrar planos correlatos e articular atores é pouco utilizada ou inexistente. De modo semelhante, a governança aparece como resultado da combinação entre normas, competências, arenas decisórias e padrões de interação entre os entes federados prestadores e reguladores (Pires; Gomide, 2014), mas ainda sem rotinas de coordenação.

Nesse enquadramento, o caso de Santa Rita evidencia como diferentes modos de coordenação convivem e se combinam na prática. Conforme discutido por Vieira (2023), os arranjos institucionais podem articular elementos hierárquicos, de mercado e de redes, a depender das formas pelas quais os atores estruturam sua cooperação. Em Santa Rita, observa-se justamente essa combinação: a concessão introduziu componentes hierárquicos, associados às relações formais entre poder concedente, regulador e concessionária; de mercado, vinculados ao contrato, às metas e aos incentivos econômicos; e de rede, presentes nas interações cooperativas mais recentes entre município, ANE e AR-SR.

Apesar disso, tais modos de governança atuam de forma assimétrica. Embora o diálogo entre o município, a Agência Reguladora e a concessionária tenha se ampliado no pós-concessão, a coordenação intersetorial e a articulação com outros atores — especialmente sociedade civil, órgãos estaduais e políticas setoriais correlatas — permanecem frágeis, reproduzindo um arranjo predominantemente hierárquico e pouco permeável à cooperação horizontal. Assim, a articulação institucional segue dependente de iniciativas individuais e da disposição dos gestores, e não de mecanismos estruturados e permanentes.

Nesse cenário, o primeiro nível de articulação a ser observado é aquele que envolve a relação entre o Município de Santa Rita e o Estado da Paraíba, especialmente no contexto da microrregião de saneamento do Litoral. Trata-se de um arranjo marcado predominantemente por mecanismos hierárquicos de coordenação (Vieira, 2023).

Essa configuração não é recente. Heller e Castro (2007) mostram que as decisões estruturantes das décadas de 1970 e 1980, com a criação das CESBs no âmbito do Planasa, produziram um arranjo institucional altamente centralizado, cuja resiliência ainda condiciona as possibilidades de cooperação federativa em vários estados brasileiros. Assim, a predominância da hierarquia estadual no saneamento não é apenas uma característica organizacional, mas a expressão histórica de um modelo institucional profundamente enraizado.

No caso paraibano, esse padrão se expressa na forte inserção da CAGEPA em instâncias nacionais e regionais. A companhia participa ativamente da Associação Brasileira das Companhias de Saneamento (AESB), contribuindo para debates técnicos e para a elaboração de notas e propostas encaminhadas à ANA, influenciando indicadores e parâmetros setoriais. Paralelamente, o governo estadual coordena a formulação de planos regionais de saneamento, incluindo diagnóstico, audiências públicas e estratégias para as microrregiões, reforçando o caráter centralizado da articulação federativa.

A articulação em escalas regionais e a compatibilização com outros planos são evidentes, sobretudo no contexto da CAGEPA e das leis recentes. A representante da CAGEPA explica que a prestação de serviço em 152 municípios é feita de forma direta e regionalizada através das microrregiões e explica:

E aí o que é que ocorre, essa microrregião, ela é formada pelo estado, estado da Paraíba e os municípios correspondentes pela microrregião. No litoral a

gente tem 55 municípios. Então esses entes federados se reúnem em colegiado e eles deliberam as funções públicas de interesse comum, dentre eles está a prestação direta.

A Cagepa é associada da AESB, o que lhe dá uma “ponte muito grande” com outras companhias e instituições, permitindo a elaboração de notas técnicas enviadas à ANA, diz a representante da CAGEPA. Complementa que a companhia está envolvida na conclusão dos planos regionais de saneamento para as quatro microrregiões, custeados pelo governo do estado. Assim relata:

Então para justamente resolver essa questão dessa problemática, né, para efeito de planejamento, o governo do estado fez isso. Então ele tá custeando, é um contrato de valor alto, 35 milhões quase. E a gente tá fazendo o governo do estado tá fazendo a as enfim as audiências públicas necessárias, né, o contato com a sociedade civil. Então assim, tá tendo essa articulação mesmo, né, de planejamento entre estado.

Além da dependência histórica, Costa (2023) identifica que as três últimas décadas foram marcadas por um movimento de mercantilização gradual da provisão dos serviços, com estados e municípios priorizando modelos capazes de ampliar suas bases arrecadatórias via cobrança de tarifas, frequentemente orientando investimentos para áreas urbanas mais rentáveis.

Esse viés comercial operou como mecanismo seletivo, favorecendo determinadas regiões e reforçando desigualdades territoriais no acesso, o que afeta diretamente a capacidade de articulação intersetorial e a distribuição de responsabilidades entre os níveis federativos.

No caso de Santa Rita é possível observar que a articulação institucional permanece assimétrica, mais dependente da dinâmica administrativa corrente do que de mecanismos estruturados de coordenação entre município, estado e microrregião.

O representante II da ANE, nesse teor, informa que a empresa participa de um trabalho conjunto sobre a preservação do Rio Tibiri com a Secretaria de Meio Ambiente, SUDEMA e Ministério Público a nível municipal, e sobre o Rio Paraíba (plano de recursos hídricos) a nível estadual. Explica:

a nível nacional, não. A nível municipal, estadual, sim. Municipal, a gente tem feito, tem participado de um trabalho conjunto sobre a preservação do rio Tibiri, da Nascente até a foz em conjunto com Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Meio Ambiente, SUDEMA e Ministério Público também. A nível estadual tem um, um projeto que é sobre o rio Paraíba, definição do plano de recursos hídricos da Bacia do Paraíba.

Esse contexto evidencia que a articulação em nível estadual e nacional é mais sólida no âmbito público estadual do que no municipal. A transição para a concessão privada, embora tenha fortalecido a dimensão contratual, não consolidou uma estrutura estável de cooperação interfederativa, restando lacunas de coordenação com o Estado e com os órgãos técnicos de planejamento regional. Essa assimetria produz implicações importantes para a governança do saneamento.

Primeiro, a baixa articulação municipal limita a capacidade de Santa Rita de inserir suas prioridades no planejamento estadual, fortalecendo um arranjo institucional predominantemente hierárquico, nos termos discutidos por Vieira (2023). Nessas condições, o município atua mais como executor do que como co-produtor das políticas, reduzindo sua margem de intervenção nos processos decisórios e dificultando a construção de agendas compartilhadas.

Segundo, a ausência de mecanismos estáveis de cooperação interfederativa compromete a capacidade de compatibilização entre instrumentos de planejamento, como o PMSB, o Plano Diretor, os planos regionais de saneamento e os planos de recursos hídricos. Sem essa integração, prevalece um padrão fragmentado em que decisões estratégicas são tomadas em escalas distintas e com critérios não necessariamente convergentes, prejudicando a coerência territorial das políticas públicas.

Terceiro, a fragilidade de articulação federativa limita a possibilidade de construção de redes de cooperação, um dos modos de coordenação enfatizados por Vieira (2023), capazes de envolver atores estatais e não estatais na gestão dos serviços. A predominância de fluxos verticais, centrados no binômio Município - ANE, reduz a circulação de informações, o aprendizado conjunto e a criação de soluções integradas, especialmente em temas que exigem coordenação regional, como recursos hídricos e saneamento básico.

A articulação institucional pós-concessão evidencia tanto a persistência dos condicionamentos históricos quanto a emergência de novas tensões e possibilidades trazidas pelo modelo regulatório contemporâneo. A CAGEPA, por exemplo, possuía inserção consolidada em instâncias nacionais, participando da AESB e contribuindo para a formulação de indicadores e parâmetros junto à ANA, conforme observado.

No plano municipal, a coordenação multissetorial apresenta avanços administrativos, mas ainda carece de integração política e técnica mais ampla e estruturada. A SEMMA e a SEINFRA são as principais responsáveis pelo

acompanhamento da concessão. O processo de decisão é formado “entre o município e a própria ANE, diretamente, a partir de reclamações; colhe-se essas reclamações, leva-se pra uma mesa de reunião e a partir disso é deliberado como resolver o problema”, diz o representante municipal A.

Essa lógica evidencia uma articulação funcional, porém reativa, centrada na resolução de problemas imediatos em detrimento de um planejamento intersetorial de longo prazo. Outro desafio diz respeito à integração entre planos e políticas públicas. Embora a legislação determine a compatibilização entre o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Plano Diretor, os planos de recursos hídricos e as políticas de saúde e meio ambiente, essa integração ainda é incipiente. A representante da CAGEPA reconheceu que, na prática, “o plano diretor e o plano das bacias são observados”, mas o diálogo entre os setores permanece fragmentado e pouco institucionalizado.

A relação entre o Poder Concedente, a Agência Reguladora de Santa Rita e a ANE constitui o nível de articulação mais consolidado no município. As entrevistas indicam um consenso entre esses atores de que o diálogo e a cooperação estabelecidos entre Prefeitura, Agência Reguladora e ANE são satisfatórios e firmes no modelo atual, representando um avanço em relação à gestão anterior.

Nessa perspectiva, o representante I da ANE afirma que a relação com a Agência Reguladora e o Município é de “parceria”, onde o município fiscaliza o cumprimento das metas contratuais. Ele reforça que a atuação participativa de todos é crucial, quando diz:

Se você não tiver uma atuação participativa de todos é muito difícil que você consiga levar à frente as suas metas. Então, de um lado, existem as metas que estão previstas, tem que ter a empresa com vontade de fazê-las e com condição de fazê-la. Do outro lado, você tem que ter o ente fiscalizador sempre atento para entender se essas metas estão sendo cumpridas de forma clara. E você tem um município que nos trouxe para cá, no bom sentido, porque foi um processo licitatório, mas que trouxe uma empresa privada para cá com o intuito de atingir metas muito claras. Então, existe sim uma participação ativa de todos esses entes, desses *stakeholders*, porque se não tivesse e realmente seria mais complicado de você atingir aquilo que está previsto no contrato de concessão.

O representante A do município garante que a coordenação e cooperação entre a Prefeitura e a ANE é “satisfatória”. Relata que “não há queixas na reclamação desses serviços não” e que “essa parceria, esse contato, essa linha direta ela vem sendo executada firmemente em responsabilidade e a contento”.

O representante C municipal descreve uma “interação muito forte” entre as secretarias municipais envolvidas (SEINFRA, SEMMA e PROCON) e a Agência Reguladora, além da cooperação direta com a ANE, que inclui “praticamente uma reunião mensal” para definição de dados e cumprimento do contrato. Segundo ele, essa parceria busca garantir respostas mais rápidas às demandas dos usuários e fortalecer o caráter técnico das fiscalizações.

Em situações emergenciais, o representante II da ANE realiza “comunicação por meios sociais e informa local, o tipo do problema e a previsão de execução, previsão de retorno do abastecimento das áreas que vão ser afetadas por essa parada”. Outros entrevistados também confirmaram o uso desses canais, como a representante 2 da sociedade civil que informou que fica sabendo de manutenções “pelo Instagram” e por “programa de rádio”.

O representante 1 da sociedade civil confirmou que, às vezes, quando há manutenção séria, “se avisa, por exemplo” de forma precária no rádio. Por sua vez, o representante I da ANE mencionou que, embora não seja regulamentado, a ANE usa o Instagram para comunicar sobre metas e avanços, o que demonstra capacidade de resposta e articulação técnica. Entretanto, esse tipo de coordenação permanece muito concentrado em fluxos verticais — entre poder público e concessionária —, carecendo de instâncias horizontais de diálogo com outros setores e atores sociais.

Martins *et al.* (2024) destacam que arranjos orientados por interações restritas e baixa permeabilidade à participação social tendem a limitar a construção de decisões compartilhadas e enfraquecer práticas de cooperação. A predominância de canais informais e unidirecionais de comunicação em Santa Rita reflete esse padrão, evidenciando a ausência de mecanismos mais amplos de coordenação e reduzindo o potencial de fortalecimento da governança colaborativa.

O ponto mais frágil da articulação é a relação com a sociedade civil organizada, praticamente inexistente no cotidiano da gestão. A ausência de espaços formais de escuta popular, conselhos participativos ou consultas regulares compromete a capacidade de mediação entre a população e os tomadores de decisão.

O representante 3 da sociedade civil relatou que “na realidade não existe nenhuma discussão realizada com a comunidade”, observando que essa se limita “a três, quatro, cinco pessoas que fazem a discussão”, denunciando que a população é frequentemente usada como “massa de manobra” em disputas políticas. O representante A municipal confirmou que o processo de decisão é “diretamente entre

o município e a ANE”, reconhecendo a inexistência de mecanismos de participação estruturada.

No plano da governança, essa limitação enfraquece princípios como transparência, responsividade e *accountability*, dificultando a coordenação entre instituições e a aderência das decisões às necessidades reais da população. Em consequência, a gestão tende a operar de forma reativa e menos alinhada às demandas locais, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

A representante 2 da sociedade civil destacou que, embora a relação institucional tenha melhorado, ainda falta “ir fazendo aos pouquinhos e montando os alicerces e cuidando da estrutura, realmente promovendo um diálogo mais qualificado com a sociedade”. A referida representante ainda destaca:

(...) eu via que existia como se fosse uma barreira até para o município como ente, ele mesmo, município, chegar às linhas de decisão ou as linhas de poder para haver uma questão de uma melhoria na prestação de serviços. Assim, já falando até do próprio modelo de concessão, como era uma coisa bem estatal, então existia um viés muito político em relação a isso. Então, as decisões que deveriam ser técnicas acabavam sendo permeadas pelo crivo político e a população lá do outro lado não recebia o serviço como deveria receber (...).

A percepção dos entrevistados da sociedade, portanto, revela que o avanço institucional não se traduziu em melhoria da qualidade do debate público nem na ampliação da legitimidade social da política de saneamento.

Há, ainda, a necessidade de observar a articulação sob a ótica das demandas do setor rural, onde a coordenação interna entre as secretarias municipais é descrita como deficitária, restrita essencialmente à SEMMA e à SEINFRA, e acionada apenas diante de eventos pontuais. Tal fragilidade se insere em um contexto mais amplo: as zonas rurais concentram parcelas significativas da população historicamente excluídas das principais políticas de infraestrutura e desenvolvimento urbano, o que tem relação direta com a forma como o saneamento básico foi estruturado no país, com pouca prioridade para territórios de baixa densidade populacional e institucionalmente marcados pela dispersão de competências (Brasil, 2021b).

Embora a Lei nº 11.445/2007 tenha estabelecido diretrizes nacionais para o setor, reconhecendo o saneamento como direito fundamental e orientando sua execução pelos princípios da universalização, integralidade e controle social, sua efetivação no meio rural sempre enfrentou obstáculos específicos. Como destaca o próprio diagnóstico federal (Brasil, 2021b), a política rural foi historicamente executada

de forma fragmentada entre diferentes órgãos e sem uma estratégia unificada voltada às necessidades desses territórios, o que limitou a integração entre instrumentos de planejamento e reduziu a capacidade de articulação federativa no setor.

Em resumo, o município apresenta um sistema administrativo relativamente coordenado entre os órgãos públicos e a concessionária, mas ainda falha por não promover transversalidade intersetorial e diálogo efetivo com a sociedade civil, elementos essenciais para a consolidação de uma governança democrática, colaborativa e sustentável no saneamento básico.

4.2.9 Síntese comparativa das categorias de governança

Para fins de síntese analítica, o quadro a seguir sistematiza a comparação entre os períodos de operação pela CAGEPA e pela ANE a partir das categorias de governança definidos no referencial de Pedrotti e Dornfeld (2023). A sistematização permite visualizar as rupturas, permanências e o nível de maturidade institucional observado em cada dimensão, organizando os resultados de modo integrado.

Quadro 7 - Comparativo das Categorias de Governança do Saneamento: CAGEPA × ANE

Categoria de governança	Período CAGEPA (gestão pública) - 2005-2022	Período ANE (concessão privada) - 2022 até o presente	Mudanças observadas	Nível de maturidade (P&D 2023)
Ambiente institucional	Ausência de estrutura técnica municipal; contrato precário sem metas; inexistência de fiscalização; comunicação difícil; titularidade não exercida na prática.	Criação de agência municipal; fiscais e gestor de contrato; rotinas administrativas; adequação ao Novo Marco; arranjo mais formalizado.	Saída de um ambiente institucional frágil e verticalizado para outro formalizado, ainda em consolidação.	Entre níveis 2 para 3 (estrutura existente, mas com baixa integração e capacidade limitada).
Regulação	Regulação estadual distante (ARPB), sem interlocução; pouco acompanhamento; baixa transparência; ausência de participação social; relatórios incompletos e pouco acessíveis.	Regulação municipalizada via AR-SR; rotinas de fiscalização; notificações; acompanhamento mensal; acesso à balancetes; comunicação ainda insuficiente.	Avanço formal robusto, mas com limitações participativas, comunicacionais e técnicas.	Nível 2 para 3 (estrutura formal, mas com dependência técnica (sem efetivos) e déficit de legitimidade (conselho inoperante).
Prestação dos serviços	Interrupções frequentes; baixa cobertura de esgoto; ausência de metas; atendimento precário; comunicação ineficiente; pouca expansão.	Expansão da cobertura; continuidade do abastecimento; automação de sistemas; metas claras; relatórios mensais; planejamento progressivo de universalização.	Passagem de um modelo desestruturado para outro orientado por metas, indicadores e processos operacionais.	Nível 3 (operações padronizadas, resultados mensuráveis, mas ainda em consolidação).

Financiamento	Baixos investimentos comprovados; alegações não verificadas; dependência de subsídio cruzado; ausência de contrapartidas ao município.	Modelo integralmente privado; investimentos superiores; cronograma contratual robusto; operações de crédito; balancetes mensais.	Substituição de investimento difuso e insuficiente por financiamento privado orientado por metas.	Nível 2 para 3 (alta capacidade privada de mobilização, mas sustentabilidade depende de regulação firme e contínua).
Sistema de informação	Inexistência de acompanhamento sistemático; indicadores frágeis; comunicação difícil com o município e com a população; transparência reduzida.	Automação, telemetria e registros digitais; envio sistemático de dados à AR-SR e à SEMMA; relatórios mensais; ausência de portal público acessível.	Avanço expressivo no fluxo interno de dados, mas permanência de baixa transparência ao cidadão.	Nível 3 (sistematização interna robusta, transparência limitada).
Controle social	Quase inexistente; participação apenas em situações de crise; conselhos inativos; informação relativamente inacessível.	Conselho previsto, mas não efetivado; baixa participação; ausência de comunicação comunitária estruturada; permeabilidade reduzida.	Permanência de baixa capacidade de engajamento e controle social, com canais restritos ao atendimento individual.	Nível inicial (1–2) (estrutura embrionária e pouco atuante).

Integridade e transparência	Publicações limitadas; comunicação institucional frágil; informações técnicas e pouco acessíveis.	Relatórios mensais e balancetes disponíveis à regulação; publicação no Diário Oficial; ausência de portal próprio para compreensão popular; prevalência de transparência formal.	Aumento do fluxo de dados internos, mas prevalência da Transparência Formal (Diário Oficial) em detrimento da Transparência Substantiva.	Nível 2–3 (transparência formal cumprida, substantiva deficitária).
Articulação institucional	Baixa articulação entre Município, CAGEPA e ARPB; comunicação difícil; ausência de coordenação intersetorial.	Articulação periódica entre Município, ANE e AR-SR; reuniões regulares; comunicação ainda vertical; articulação municipal interna insuficiente. Articulação pouco estruturada com a ANA.	Interação mais institucionalizada, porém vertical e com falhas de coordenação horizontal (entre secretarias e com a sociedade civil).	Nível 2–3 (coordenação existente, mas pouco integrada).

Fonte: elaborada pela autora.

O Quadro 7 evidencia que, apesar da mudança contratual e da entrada da concessionária privada, o município de Santa Rita apresenta apenas avanços pontuais na consolidação da governança do saneamento. O município saiu de um modelo frágil sob a gestão da CAGEPA para um que, embora mais formalizado, ainda apresenta fortes limitações.

A comparação entre os períodos CAGEPA e ANE mostra que a concessão privada induziu melhorias significativas nos eixos técnico-operacionais, especialmente na prestação dos serviços, no financiamento e na organização interna do sistema de informação. No entanto, os resultados também revelam que tais avanços não foram suficientes para consolidar um modelo de governança madura: persistem déficits importantes nas categorias de controle social, transparência substantiva e articulação institucional, que permanecem em níveis mais iniciais.

Em síntese, o quadro demonstra que Santa Rita percorreu um caminho de fortalecimento formal da governança, mas ainda opera com assimetrias entre dimensões técnicas, que evoluíram de modo mais acelerado, e dimensões político-relacionais, cuja consolidação é indispensável para que o modelo alcance estabilidade, legitimidade e aderência plena às diretrizes do Novo Marco Legal.

A partir desse diagnóstico, observa-se que o principal desafio do município não reside propriamente na ausência de estrutura normativa ou contratual, mas na consolidação qualitativa das dimensões da governança que permanecem em estágio incipiente. Se, por um lado, houve avanços nos eixos técnico-operacionais, por outro, a estabilidade e a legitimidade do modelo dependem do fortalecimento das dimensões político-relacionais que ainda apresentam fragilidades.

No que se refere ao controle social, os resultados indicam a necessidade de transformar a previsão formal de participação em instâncias efetivas de deliberação e acompanhamento. A ativação do conselho previsto, a institucionalização de audiências públicas periódicas e a criação de canais permanentes de diálogo com a população podem contribuir para ampliar a permeabilidade decisória e reduzir a assimetria informacional observada.

Quanto à transparência, embora haja cumprimento das exigências legais por meio de publicações oficiais e envio de relatórios à agência reguladora, a ausência de mecanismos de divulgação acessível ao cidadão limita sua dimensão substantiva. O desenvolvimento de instrumentos de comunicação simplificada, a exemplo de painéis públicos de metas, relatórios executivos em linguagem clara e plataformas digitais de

acompanhamento contratual, pode favorecer maior compreensão social sobre o desempenho do serviço.

Na dimensão da articulação institucional, os dados sugerem que, apesar da formalização das interações entre Município, concessionária e agência reguladora, ainda persistem fragilidades na coordenação horizontal entre secretarias municipais e na interlocução interfederativa. O fortalecimento de mecanismos intersetoriais internos e de canais mais estruturados de diálogo com instâncias regulatórias externas pode reduzir a verticalização identificada e favorecer maior coerência decisória.

Em conjunto, tais apontamentos indicam que o amadurecimento da governança do saneamento em Santa Rita depende não apenas da consolidação contratual ou da eficiência operacional, mas da construção de um ambiente institucional mais integrado, participativo e transparente. As indicações aqui formuladas não têm caráter prescritivo, mas constituem desdobramentos interpretativos do material empírico analisado, evidenciando os vetores de aprimoramento capazes de impulsionar o modelo rumo a patamares mais elevados de maturidade institucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação sobre o modelo de governança instituído após a concessão dos serviços de saneamento básico em Santa Rita evidencia que a transição para a gestão privada produziu alterações no arranjo institucional e operacional do setor, mas que tais transformações ainda não resultaram em uma governança madura, democrática e plenamente aderente às exigências do Novo Marco Legal do Saneamento.

O estudo de caso, articulado às categorias analíticas de Pedrotti e Dornfeld (2023), permitiu compreender como esses arranjos foram reorganizados após a concessão. Identificou-se as seguintes mudanças: (a) a criação da agência reguladora municipal; (b) a definição de procedimentos relacionados às rotinas de fiscalização; (c) a instituição de mecanismos de reporte; e (d) a formalização de um contrato organizado por metas e cronogramas de investimentos. Tais mudanças possibilitaram o aprimoramento dos fluxos operacionais e reconfiguraram a estrutura institucional, alterando, assim, o padrão anterior, caracterizado pela baixa institucionalidade e pela fragilidade das estruturas locais de planejamento e controle.

À luz das exigências do Novo Marco Legal, constatou-se que a concessão trouxe maior previsibilidade, metas claras, prazos definidos, comprovação de capacidade econômico-financeira e rotinas de prestação de contas. Contudo, tais avanços permanecem concentrados nos eixos técnico-operacionais, sem provocar transformação equivalente nas dimensões político-relacionais, especialmente na transparência ativa, no controle social e na articulação interinstitucional, conforme observado.

A ANE opera em Santa Rita com maior capacidade de investimento e foco em resultados em comparação à Cagepa. Ainda assim, a consolidação do sistema depende da atuação do titular em articular atores, integrar políticas, fortalecer a regulação e instituir rotinas permanentes de transparência e participação. Em síntese, a concessão modifica a arquitetura do modelo de governança, mas não substitui a necessidade de um arranjo institucional e operacional sólido, pois a presença do privado não supre a ausência do Estado.

A investigação também identificou as percepções dos atores da sociedade civil, do município e da empresa, evidenciando a ocorrência de contrastes nas falas daqueles atores e dos representantes do poder público e do setor privado. Para estes, predomina a visão de avanço técnico-operacional e cumprimento progressivo das

metas. Entretanto, para os atores da sociedade civil, persistem assimetrias informacionais, insuficiência de transparência ativa, baixa permeabilidade social e dificuldades de acesso a dados, indicando que o modelo de governança ainda permanece predominantemente verticalizado.

Do ponto de vista teórico e empírico, esta dissertação contribui ao demonstrar que a natureza do prestador, por si só, não determina a qualidade e nem a maturidade da governança. Mais determinante é o grau de institucionalização das práticas estatais, a densidade das relações interinstitucionais e a efetividade dos mecanismos democráticos de controle. A experiência do município de Santa Rita indica que a governança do saneamento avança quando há instrumentos formais, mas apenas se consolida quando esses instrumentos se traduzem em rotinas contínuas, acessíveis e multissetoriais.

Conclui-se, assim, que a governança no município se encontra em um estágio de início para intermediário de maturidade: avançou em direção a um modelo mais estruturado e orientado a resultados, mas ainda opera com fortes assimetrias entre as dimensões técnicas e as dimensões democrático-relacionais, cuja consolidação é indispensável para garantir estabilidade, legitimidade e aderência integral ao Novo Marco Legal.

A continuidade desse percurso dependerá do fortalecimento da regulação municipal, do aprimoramento do sistema de informações, da institucionalização do controle social e da integração com políticas correlatas, de modo que a tecnificação seja acompanhada de democratização.

Pesquisas futuras podem avançar na realização de análises longitudinais que acompanhem a implementação da concessão por um período mais extenso, permitindo observar a consolidação das rotinas regulatórias, a estabilidade dos investimentos e a evolução dos indicadores operacionais ao longo do ciclo contratual.

Também se mostra relevante considerar, para fins de pesquisas futuras, investigações aprofundadas acerca dos efeitos das normas de referência editadas pela ANA. Entende-se ser importante compreender como esse regramento está sendo incorporado pelos atores institucionais, e se ele está contribuindo para reduzir assimetrias regulatórias. Importa entender, também, em que medida aquelas normas fortalecem (ou tensionam) os processos locais de governança, sobretudo em contextos de capacidade institucional limitada.

Além disso, recomenda-se o desenvolvimento de estudos de natureza quantitativa voltados à mensuração da efetividade dos serviços, especialmente na zona rural do município, recorte espacial que, historicamente, apresenta maiores desafios em termos de cobertura e de continuidade da oferta de serviços. Ademais, assume-se aqui que o desenvolvimento de pesquisas baseadas em indicadores objetivos de acesso, qualidade e regularidade do abastecimento e do esgotamento sanitário poderiam complementar a análise institucional realizada neste estudo.

Aponta-se, ainda, que uma das principais limitações deste estudo diz respeito ao curto período decorrido desde a concessão dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada no município de Santa Rita/PB até o presente momento. Ainda que seja possível identificar elementos iniciais de reorganização institucional, a limitação temporal restringe a compreensão de dinâmicas que demandam maior maturação para se manifestarem com clareza. Algumas categorias analíticas da governança, como coordenação interinstitucional e controle social, requerem mais tempo de implementação para gerar evidências observáveis.

Por fim, entende-se que o presente estudo possui grande relevância e potencial contributivo para os atores institucionais, privados e da sociedade civil, na medida em que ele lança luz sobre um tema complexo do ponto de vista teórico-analítico-metodológico. Como assinala Valdemarin (2010), muitos dos desafios e avanços da investigação se configuram justamente nas “*zonas de fronteira*”, espaços nos quais diferentes atores, racionalidades e elementos teóricos e práticos se entrecruzam e produzem novas possibilidades interpretativas. Assim, a “transposição” para o campo prático requer a existência de elementos de diferentes ordens, assim como do estabelecimento de uma dinâmica interativa que possibilitem a construção coletiva de estratégias de ação para o enfrentamento da problemática no setor de saneamento.

REFERÊNCIAS

ABCON SINDCON; KPMG. **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: 10 fev. 2025.

ABCON SINDCON. **Saneamento privado cresce 466% e pode chegar à metade do Brasil em 2025.** 2024. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/saneamento-privado-cresce-466-e-pode-chegar-a-metade-do-brasil-em-2025/>. Acesso em: 9 set. 2025.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, v. 41, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>. Acesso em: 13 fev. 2026.

ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil.** 20. ed. (5. ed. do e-book) São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/2021_Boletim/Bol17_03.pdf. Acesso em: 20 de nov. 2025.

ANA, AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores.** 2. ed. Brasília: ANA, 2022. Disponível em: https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/c93c5670-f4a7-4de6-85cf-c295c3a15204/attachments/ODS6_Brasil_ANA_2ed_digital_dupla.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

ANA, AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Atlas Águas.** 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiZDFhZDQ2YTU0OTIyZC00MDImLWJmNGEtODdhODRjZDBIMzVmliwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5YS04YjRkLTkyN2ZjZDFiYWY4OCJ9>. Acesso em 20 de nov. 2025

ANA, AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Relatório sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico.** 2021. Disponível em: www.gov.br/ana. Acesso em: 27 out. 2024.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 18, n. 4, p. 543–571, nov. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/31311629_Collaborative_Governance_in_Theory. Acesso em: 18 nov. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2016.

BASTOS, Rafael Kopschitz Xavier; PEREIRA, Paula Laranja Leal de Mattos. Remuneração e cobrança pelos serviços de saneamento no Brasil: entre a sustentabilidade financeira e o alcance social. In: MONTENEGRO, Marcos Helano et al. (org.). **Realização dos direitos humanos à água e ao saneamento: influências**

da remuneração e da cobrança pela prestação dos serviços de saneamento. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; ONDAS, 2021, p. 25–42.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014.

BORJA, Patrícia Campos. **Privatização dos serviços públicos de saneamento no Brasil e a onda neoliberal radicalizada**. Assemae, 1 dez. 2016. Disponível em: <https://assemae.org.br/artigos/item/1871-serie-de-artigos-privatizacao-dos-servicos-publicos-de-saneamento>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. 14 fev. 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1995a.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - Brasília**: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995b. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 jan. 2007a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jan. 2007b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)**. Ministério das Cidades. Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Projeto Estratégico do Plano Nacional de Saneamento Básico Grupo de Acompanhamento do Conselho das Cidades. Brasília. 2008. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/10_3.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. **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. 22 jun. 2010. Diário Oficial da União, Brasília. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm. Acesso em: 09 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 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 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional:** aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020b.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera as Leis nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, nº 11.107, de 6 de abril de 2005, nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 2020. 2020c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 de nov. 2025

BRASIL. **Fundação Nacional de Saúde. Programa Nacional de Saneamento Rural:** análise situacional do saneamento rural no Brasil. Brasília: Funasa. 103 p. 2021; (Série Subsídios ao Programa Nacional de Saneamento Rural; v. 2); 2021b. Disponível em: https://repositorio.funasa.gov.br/bitstream/handle/123456789/663/SUBSIDIOS_VOL2_ANALISE_SITUACIONAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico Temático – Visão Geral dos Serviços de Água e Esgoto – SNIS 2022.** Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICOTEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2023.pdf. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado nos Anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: ENAP. 1996. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/reformadoestadodosanos90.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a macroeconomia estrutural do crescimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 603–622, out./dez. 2006. Disponível em: https://centrodeeeconomiapolitica.org/repo/esp/bresser26_4.pdf. Acesso em: 1 mai. 2025.

BRITTO, Ana Lúcia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectiva de resistência. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 557-581, mai/ago, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370–395, ago. 2020.

CABRAL, Luciano. **Localização dos Bairros do Município de Santa Rita/PB**. 2025. Fotografia.

CABRAL, Luciano. **Mapa dos Bairros do Município de Santa Rita/PB**. 2025. Fotografia.

CARVALHO, Diana Lúcia Teixeira de. **Do sonho ao sim**: a vulnerabilidade das mulheres no consumo dos ritos do casamento. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

CAVALCANTI, Francisco. **Serviço público**: conceito, privatização. Rio de Janeiro: PUC-Rio. 1997. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4169/4169.PDF>. Acesso em: 10 mai. 2025.

CÔRTEZ, Larissa Silveira; RIANI, Juliana Lucena Ruas; FERREIRA JÚNIOR, Silvio. Impacto da privatização da água e do esgoto nas tarifas e no acesso aos serviços no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 40, 0256, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/JPgQnLBvRZxYK4cZtNycwmJ/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

COSTA, Nilson do Rosário. Política pública de saneamento Básico no Brasil: ideias, instituições e desafios no século XXI. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023289.20432022>.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DÍAZ, Rafael Rodrigo Licheski; NUNES, Larissa dos Reis. A evolução do saneamento básico na história e o debate de sua privatização no Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 7, n. 2, pp. 1-23, 2020. DOI: <https://doi.org/10.29293/rdfg.v7i02.292>.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>.

FARFUS, Stella Santos; ANDERÁOS, Alexandre; MALUCELLI, Guilherme; LUDOVICO, Pedro. O novo marco legal do saneamento e a governança das entidades reguladoras infranacionais. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, n. 1, p. 253–282, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43686>. Acesso em: 10 mai. 2025.

FIOCRUZ. **A trajetória do médico dedicado à ciência**. Disponível em: <https://fiocruz.br/trajetoria-do-medico-dedicado-ciencia>. Acesso em: 20 nov. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2020.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. São Paulo: site do TCESP, 2011. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/a-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0_2.pdf. Acesso em: 23 de março de 2025.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Santa Rita (PB): cidades e estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/santa-rita.html>. Acesso em: 6 jun. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LEMONS, Rhaifran Roberth Queiroz de; ZUKOWSKI JUNIOR, Joel Carlos; REZENDE, Claudia da Silva Aguiar. Governança ambiental e regulação dos serviços de saneamento ambiental em município de pequeno porte: uma revisão sistemática de literatura 2012-2022. Jataí-GO: **Revista Eletrônica do Curso de Geografia Graduação e Pós-Graduação**, n. 45, jan.-abr., 2023.

LIMA-SILVA, Fernanda; FERREIRA, Glenda Dantas. Governos municipais e urbanização de favelas: variação nas trajetórias locais e na implementação do PAC-UAP. In: SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 69-106.

LOPES, Herton Castiglioni. Regulação no Brasil ao longo dos anos 1990 e 2000: uma exposição dos principais empecilhos e estímulos ao desenvolvimento econômico. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, ano XVIII, v. 1, n. 33, p. 119–131, abr. 2016. DOI: 10.21452/rde.v1i33.4044. 2016. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/4044/2913>. Acesso em: 24 nov. 2025.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 66, n. 2, p. 171-194. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2320>. Acesso em 20 nov. 2025.

MARTINS, Humberto; ORIOL, Ettore de Carvalho; WEGNER, Douglas, BECKER, Patrícia Lage; DRUMMOND, Aldemir. **O campo de estudos sobre governança colaborativa: o que sabemos e para onde vamos?**. São Paulo: BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n° 100, 2024. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/690/674>. Acesso em: 10 ago. 2025.

MATIAS, Josias. **Transformações recentes no espaço agrário do município de Santa Rita–PB: de 1975 a 2009**. 2010. 144 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/22159/1/JosiasMatias_Dissert.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos**. XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2022. On-line - 21 - 23 de set de 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/6e0917469214d8fbd8c517dcdc6b8dcf.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2025.

MELLO, Marina Figueira de. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. **Economia Aplicada**, v. 9, n. 3, p. 495–517, jul. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502005000300009>.

MESSA, Ana Flávia. Natureza da transparência administrativa. **Ius Gentium**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 172-188, jan./abr. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2009.

NARDES, Augusto; ALTOUNIAN, Paulo; VIEIRA, Rafael. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015. E-book Kindle.

NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. Perspectivas da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. 2018.

NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. Perspectivas da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 380–398, 2018. DOI: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i1.21305>.

NUNES, Maria. O programa de aceleração do crescimento e as fronteiras. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Org.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política públicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, p. 381-411.

OCDE. **Princípios da OCDE para a governança da água**. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <https://apda.pt/site/upload/files/oecd-principles-water-portuguese.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Ação Anulatória de Ato Administrativo nº 0800912-83.2019.8.15.0331**, Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA) vs. Município de Santa Rita. Santa Rita: 5ª Vara Mista, ajuizada em 14 mar. 2019. Paraíba. 2019a. Disponível em: <https://pje.tjpb.jus.br/>. Acesso em: 21 out. 2025.

PARAÍBA. **Lei Estadual n.º 7.843, de 2 de novembro de 2005**. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento da Agência de Regulação do Estado da Paraíba – ARPB. Diário Oficial do Estado da Paraíba, João Pessoa, 2 nov. 2005. Paraíba. 2019b. Disponível em: https://arpb.pb.gov.br/legislacao/leis/lei_7843_021105_reestrutura.pdf. Acesso em: 8 nov. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Ação de Interdito Proibitório nº 0805801-80.2019.8.15.0331**, Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA) vs. Município de Santa Rita e Águas do Nordeste S.A. Santa Rita: 5ª Vara Mista, ajuizada em 1 nov. 2019. Paraíba. 2019c. Disponível em: <https://pje.tjpb.jus.br/>. Acesso em: 21 out. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Agravo de Instrumento nº 0803116-26.2019.8.15.0000**, interposto pelo Município de Santa Rita contra decisão proferida nos autos da Ação Anulatória de Ato Administrativo nº 0800912-83.2019.8.15.0331. João Pessoa: 2ª Câmara Cível, julgado em nov. 2019. Paraíba. 2019d. Disponível em: <https://pje.tjpb.jus.br/>. 2019d. Acesso em: 21 out. 2025.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça da Paraíba. **Agravo de Instrumento nº 0803116-26.2019.8.15.0000**, interposto pelo Município de Santa Rita contra decisão proferida nos autos da Ação de Interdito Proibitório nº 0805801-80.2019.8.15.0331. João Pessoa: 2ª Câmara Cível, julgado em nov. 2019. Paraíba. 2019e. Disponível em: <https://pje.tjpb.jus.br/>. Acesso em: 21 out. 2025.

PEDROTTI, Flávia Sartorato. **Governança do saneamento básico no Brasil: proposta de instrumento para avaliação e aprimoramento da governança pelos titulares dos serviços**. 143 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos) – Faculdade de Engenharia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Ilha Solteira, 2023a.

PEDROTTI, Flavia Sartorato; DORNFELD, Carolina Buso. **Manual Básico para Governança em Saneamento no Brasil – Abastecimento de água e Esgotamento Sanitário**. Ilha Solteira. [s.n.]. 2023b.

PEREIRA, Floriza Maria da Silva.; ARAÚJO, Silvânia Henrique de; CUNICO, Camila. Mapeamento de áreas propensas ao risco ambiental no Município de Santa Rita (PB) pelo uso de Sistema de Informações Geográficas. **REGNE – Revista de Geociências do Nordeste**, v. 5, número especial, p. 78-90, 2019.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do TCU**, Brasília, n. 127, p. 28–35, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87/85>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita. Accountability: uma discussão do conceito. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1349–1367, nov./dez. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6766>. Acesso em: 8 abr. 2025.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre. **Governança e Capacidades Estatais**: uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas. Ipea, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**: Governança Pública, Brasília: IPEA, n. 19, p. 25-32, 2018.

PROVEZI, Jefferson Alexandre; PRATES, Rodolfo Coelho. Panorama da questão do saneamento básico: uma análise no Brasil, na Região Sul e em Santa Catarina. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 18, n. 7, p. 1-25, 2025. DOI: <https://doi.org/10.55905/revconv.18n.7-008>.

QUINTSLR, Suyá. **Remunicipalização dos serviços de água**: é possível falar em uma tendência de reversão dos processos de privatização?. Observatório das Metrópoles, 2025. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/remunicipizacao-dos-servicos-de-agua-e-possivel-falar-em-uma-tendencia-de-reversao-dos-processos-de-privatizacao/>. Acesso em: 23 out. 2025

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 628–651, out./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/xMzX7qPMtsfx7kRgmmRnPjR/>. Acesso em: 1 abr. 2025.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A privatização do Saneamento. São Paulo Perspec** [Internet], v. 15, n. 1, p. 89–101, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/BfGT9bBNBN3PvxWMVq45xxL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 out. 2025.

SANTA RITA. **Decreto nº 73, de 26 de dezembro de 2018**. Dispões sobre a nulidade do contrato de concessão nº 97/2005 e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Santa Rita, n. 943, ano 06, 26 dez. 2018.

SANTA RITA. **Lei Municipal nº 1.657/2015**, que institui a Política Municipal de Saneamento Básico (PMSB). 2015.

SANTA RITA. **Lei Municipal nº 2.002, de 03 de novembro de 2021**. Dispõe sobre a consolidação das denominações e delimitações dos bairros, distritos e núcleos urbanos de Santa Rita/PB, e adota outras providências. Diário Oficial do Município de Santa Rita, n. 1592, ano 9, 03 nov. 2021.

SANTA RITA. **Plano de Saneamento Básico**, 2018. Disponível em: <http://diario.santarita.pb.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PLANO-DE-SANEAMENTO-B%C3%81SICO-SANTA-RITA-PB.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2025.

SANTOS, Gesmar Rosa dos; SANTANA, Adrielli Santos de. **Gestão comunitária da água: soluções e dificuldades do saneamento rural no Brasil**. Texto para Discussão, n. 2601. Brasília: Ipea, out. 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10287/1/td_2601.pdf. Acesso em: 2 jun. 2025.

SANTOS, Grazielli Faria Zimmer; KOERICH, Grazielle Ventura; ALPERSTEDT, Grazielle Dias. A contribuição da design research para a resolução de problemas complexos na administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 956–970, set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jXKqdjknfJxpWxZVDCPLpRP/?lang=pt>. Acesso em 28 nov. 2025.

SANTOS, Grazielli Faria Zimmer; KOERICH, Grazielle Ventura; ALPERSTEDT, Grazielle Dias. A contribuição da design *research* para a resolução de problemas complexos na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 956-970, set./out. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170014>.

SANTOS, William Alves. **Saneamento básico em 2025: o crescimento da iniciativa privada, oportunidades para o setor e os impactos no desenvolvimento econômico e social do Brasil**. 2025. Disponível em: https://justen.com.br/artigo_pdf/saneamento-basico-em-2025-o-crescimento-da-iniciativa-privada-oportunidades-para-o-setor-e-os-impactos-no-desenvolvimento-econômico-e-social-do-brasil/. Acesso em: 09 set. 2025.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; SOARES, Aendria de Souza do Carmo Mota. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, 2022.

SOARES FILHO, José. Serviço público: conceito, privatização. **Revista Jus et Fides**, Recife, v. 2, n. 1, p. 97-128, 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2937/servico-publico-conceito-privatizacao>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. **Política de Saneamento básico do Brasil: discussão de uma trajetória**, v. 23, n. 3, p. 615-634, 2016. Disponível em: scielo.br/j/hcsm/a/WWqtPW6LnkrVpbbdJqHMGJk/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 out. 2025.

SOUZA, Arnaldo de. **A contracorrente brasileira na reconfiguração global da gestão de serviços essenciais**: o contexto da formulação do Programa Cidade Saneada na metrópole do Recife como evidência. 2024. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2024.

SUDRÉ, Lu. **Exemplos no Brasil e no mundo mostram fracasso da privatização do saneamento básico**. Brasil de Fato, São Paulo (SP), 28/07/2020. Bem Público. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/28/exemplos-no-brasil-e-no-mundo-mostram-fracasso-da-privatizacao-do-saneamento-basico/>. Acesso em: 21 out. 2025.

SWYNGEDOUW, Erik. Privatizando o H2O - Transformando águas locais em dinheiro global. **R.B Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1. 2004. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/103/87>. Acesso em: 21 out. 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional**: aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública**: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

TRATA BRASIL. **O que você precisa saber sobre as principais movimentações do setor de saneamento em 2025**. 14/01/2025. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/principais-movimentacoes-saneamento-2025/>. Acesso em: 9 de set. de 2025.

VALDEMARIN, Vera Teresa. A construção do objeto da pesquisa. In: **Pesquisa em educação**: métodos e modos de fazer. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2010. e-book. ISBN 978-85-7983-129-4. 2010. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/8w6rd/pdf/silva-9788579831294.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento no Brasil. **Revista de Estudos Institucionais**, v.5, p. 1064-1092, set./dez. 2019.

VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? **Ambient. soc.**, v. 7, n. 2, 2004.

VIEIRA, James Batista. **Fundamentos da Gestão Pública**. 1. ed. Recife: Editora da UFPE, 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas

1) CATEGORIA: AMBIENTE INSTITUCIONAL

MUNICÍPIO

- a) Quais instrumentos jurídicos estruturam a atuação municipal após a concessão?
- b) Há estrutura normativa que define responsabilidades e fluxos institucionais?

CAGEPA

- a) Como a CAGEPA, à luz do regramento jurídico aplicável e de sua política interna, tem desempenhado suas funções no Estado da Paraíba e, de forma específica, no município de Santa Rita?
- b) Existe um modelo de governança próprio da CAGEPA? Se sim, como ele se estrutura e de que forma orienta a atuação da companhia nos municípios em que presta os serviços?
- c) Considerando esse contexto, havia limitações institucionais ou operacionais que dificultavam a governança integrada no âmbito da CAGEPA, especialmente em Santa Rita?
- d) O corpo técnico da CAGEPA dispunha de programas de capacitação contínua em saneamento? Quais eram os principais mecanismos de atualização?
- e) Havia alguma forma de articulação interfederativa da CAGEPA com municípios e estado para alinhar políticas e planos de saneamento?

ANE

- a) Poderia falar um pouco sobre a atuação da ANE em Santa Rita à luz do contrato de concessão e das diretrizes internas da empresa?

- b) A ANE possui um modelo próprio de governança para orientar a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário? Como esse modelo se organiza no âmbito da empresa e na relação com o poder público?
- c) No contexto da concessão, existe uma estrutura normativa clara que define as responsabilidades e os fluxos institucionais entre a ANE, o município e os órgãos reguladores?
- d) Como se dá a fiscalização e o monitoramento dos serviços prestados?
- e) Existem metas contratuais ou operacionais formalizadas? Se sim, há cumprimento adequado?
- f) Se não, quais os fatores explicativos? Tais fatores se relacionam com o ambiente interno ou externo?
- g) Na sua percepção, a agência reguladora cumpre de forma eficaz efetiva sua função reguladora?
- h) De que forma a empresa participa de processos de normatização, revisão tarifária ou consultas públicas promovidas pelo regulador?
- i) A empresa mantém corpo técnico especializado em saneamento? Existem programas de capacitação e atualização contínua desses profissionais?

SOCIEDADE CIVIL

- a) Você poderia se apresentar e contar um pouco sobre sua trajetória?
- b) Qual a sua relação com a comunidade/localidade em que vive?
- c) De que forma você ou sua organização já tiveram contato com o tema do saneamento (água e esgoto) em Santa Rita?
- d) Há quanto tempo você acompanha essa questão no município?
- e) Qual é a principal preocupação da comunidade hoje em relação ao saneamento?
- f) Antes e depois da concessão, como você percebe a atuação do município no saneamento? Houve mudanças na forma como ele organiza e acompanha os serviços?
- g) A população é informada sobre as responsabilidades de cada ator (município, empresa, regulador)?

2) CATEGORIA: REGULAÇÃO

MUNICÍPIO

- a) Como se dá (ou se dava) a fiscalização e o monitoramento dos serviços prestados?
- b) Existem (ou existiam) metas contratuais ou operacionais formalizadas? Se sim, elas eram cumpridas pela CAGEPA? E agora pela ANE?
- c) Antes da concessão, o município possuía corpo técnico especializado em saneamento? Se sim, como se dava a capacitação desses profissionais? E atualmente?
- d) Existem (ou existiam) mecanismos de apoio técnico externo (universidades, consultorias, órgãos federais/estaduais) acionados pelo município?

CAGEPA

- a) Como se dava a fiscalização e o monitoramento dos serviços prestados?
- b) Existiam metas contratuais ou operacionais formalizadas? Elas eram cumpridas? Se não, quais os fatores explicativos?
- c) Como era a atuação da agência reguladora na época da prestação dos serviços?
- d) A CAGEPA interagia com a agência reguladora estadual em relação à normatização e definição de tarifas? se sim, como se dava essa interação? Essa interação era transparente e dialogada com os municípios?
- e) Existiam (ou existem) procedimentos formais de fiscalização interna na CAGEPA antes mesmo da atuação do regulador?
- f) Havia (ou há) agenda de revisões tarifárias com participação do município ou sociedade civil?

ANE

- a) Como se dá a fiscalização e o monitoramento dos serviços prestados?
- b) Existem metas contratuais ou operacionais formalizadas? Se sim, há cumprimento adequado?

Se não, quais os fatores explicativos? Tais fatores se relacionam com o ambiente interno ou externo?

- c) Na sua percepção, a agência reguladora cumpre de forma eficaz efetiva sua função reguladora?
- d) A empresa participa processos de normatização, revisão tarifária ou consultas públicas promovidas pelo regulador? se sim, como se dá essa participação?

SOCIEDADE CIVIL

- a) Você conhece ou já participou de espaços ligados à fiscalização dos serviços de água e esgoto?
- b) Na sua visão, existem mecanismos que realmente asseguram que a empresa cumpra as metas do contrato?

3) CATEGORIA: PRESTAÇÃO DE SERVIÇO

MUNICÍPIO

- a) Poderia relatar como se dava a atuação da CAGEPA em Santa Rita e quais foram os principais fatores que levaram à opção pela concessão dos serviços à iniciativa privada?
- b) Quais são as principais mudanças percebidas na prestação dos serviços após a concessão?
- c) Quais os principais indicadores de desempenho que o município adota com relação aos serviços de saneamento?
- d) O modelo atual atende às necessidades da população e do planejamento e gestão do município de SR?
- e) Como são tratadas as manifestações e insatisfações da população?
- f) O município dispõe de instrumentos para acionar cláusulas de penalidade em caso de descumprimento contratual pela prestadora? Já foram utilizados?
- g) Existem iniciativas de promoção de inovação tecnológica ou adoção de novas soluções (ex.: energia solar, tecnologias de tratamento) em parceria com o município?

CAGEPA

- a) Qual a sua percepção acerca da oferta de serviços que era feita pela CAGEPA no município?
- b) O modelo de governança anterior atendia às necessidades da população do planejamento e gestão do município de SR?
- c) A CAGEPA elaborava planos de investimento compatíveis com os planos de saneamento municipais? Como esses planos eram discutidos com Santa Rita?
- d) Quais mecanismos a CAGEPA utilizava para incorporar inovação tecnológica na gestão do saneamento (tratamento, distribuição, energia renovável)?
- e) Existiam mecanismos de atualização permanente para avaliar a adequação das tecnologias empregadas?

ANE

- a) Quais são as principais mudanças percebidas na prestação dos serviços após a concessão?
- b) O modelo atual atende às necessidades da população e do planejamento e gestão do município de SR?
- c) Como são tratadas as manifestações e insatisfações da população?
- d) Existem iniciativas de inovação tecnológica (ex.: energias renováveis, novas técnicas de tratamento) sendo aplicadas em Santa Rita?

SOCIEDADE CIVIL

- a) Quais mudanças mais afetaram o dia a dia da comunidade após a entrada da ANE?
- b) Você percebe melhora ou piora na qualidade da água, na coleta de esgoto ou no atendimento às reclamações?
- c) Há diferenças no atendimento entre áreas centrais e periféricas/rurais do município?

4) CATEGORIA: FINANCIAMENTO

MUNICÍPIO

- a) Como são definidos os critérios de investimento?
- b) Como o município acompanhava (acompanha) os investimentos previstos nos contratos?
- c) Os recursos alocados estão sendo suficientes para atender às demandas, considerando metas/prazos de execução?
- d) Há controle público sobre os recursos? Se sim, como se processa esse controle?

CAGEPA

- a) Havia uma dificuldade por parte da CAGEPA em expandir os serviços? Se sim, quais fatores dificultavam a expansão dos serviços durante a gestão da CAGEPA?
- b) Na época, havia controle público por parte do município em relação aos recursos? Se sim, como se processava esse controle?
- c) A CAGEPA tinha acesso a fundos estaduais ou federais para ampliar os serviços? Como isso se refletia em Santa Rita?
- d) Havia mecanismos de acompanhamento e prestação de contas dos financiamentos recebidos pela empresa?

ANE

- a) Como são definidos os critérios de investimento?
- b) Há controle público sobre os recursos? Se sim, como se processa esse controle?
- c) A empresa busca fontes externas de financiamento (fundos, programas federais, organismos internacionais) para ampliar os serviços?

SOCIEDADE CIVIL

- a) A comunidade tem acesso a informações sobre investimentos realizados no município?
- b) Na sua percepção, esses investimentos são suficientes para resolver os principais problemas da população?

5) CATEGORIA: SISTEMA DE INFORMAÇÃO

MUNICÍPIO

- a) Como se estruturam (ou se estruturavam) os fluxos de dados/informações relacionados ao saneamento no âmbito do município, e também entre os atores institucionais?
- b) Havia plano de comunicação?
- c) Os dados/informações eram (são) publicizados/disponibilizados de forma a atender critérios básicos de transparência ativa e passiva?
- d) Como eram (são) elaborados os relatórios de desempenho? Quem é (são) o responsável (eis) pela elaboração? Qual a periodicidade deles? Eles são validados por instâncias externas?
- e) O município insere regularmente dados no SNIS/SINISA? Como é feito esse processo? quem é responsável?
- f) Há algum mecanismo de validação externa (por órgãos de controle ou auditorias) das informações que o município produz ou recebe da prestadora?

CAGEPA

- a) A empresa compartilhava dados/informações sobre as ações, resultados e desafios com a Prefeitura e/ou com a população? Qual o fluxo desses dados?
- b) Como se estruturavam os fluxos de dados entre os atores institucionais?
- c) Como eram construídos os relatórios de desempenho? Eles eram validados por instâncias externas?

ANE

- a) Como se estruturam os fluxos de dados entre os atores institucionais?
- b) Como são elaborados os relatórios de desempenho?
- c) Quem é (são) o (s) responsável (eis) pela elaboração? Qual a periodicidade deles? Eles são validados por instâncias externas?
- d) Como e quais dados operacionais são compartilhados com a sociedade? Qual a periodicidade?

SOCIEDADE CIVIL

- a) Você considera que os dados e informações sobre saneamento são claros e acessíveis para a população?
- b) Como os moradores ficam sabendo sobre manutenções, interrupções ou novos projetos?

6) CATEGORIA: CONTROLE SOCIAL

MUNICÍPIO

- a) Existem espaços/instituições participativas de controle social (conselhos, audiências, consultas públicas) institucionalizados (as) controle social?
- b) Qual a composição? Como funcionam tais espaços/instituições participativas? Na sua percepção essas são efetivas? Se sim, por que?
- c) Como eram tratadas as manifestações e insatisfações da população?
- d) O município promove (promovia) ou apoia (apoiava) programas de formação/capacitação da sociedade civil para fortalecer a participação em conselhos ou audiências?
- e) Há devolutivas para a sociedade? Se sim, como são organizadas e formalizadas essas devolutivas?

CAGEPA

- a) Existiam, no período de atuação da CAGEPA, espaços/instituições participativas de controle social (conselhos, audiências, consultas públicas) institucionalizados? qual a composição? Como funcionavam tais espaços/instituições participativas? Na sua percepção essas são efetivas? Se sim, por que?
- b) Como eram tratadas as manifestações e insatisfações da população?
- c) A CAGEPA participava (participa) de conselhos municipais ou estaduais de saneamento? Como se dava essa participação?
- d) Quais eram os mecanismos de escuta da população adotados pela CAGEPA antes da concessão (ouvidorias, audiências, consultas públicas)?

ANE

- a) Existem espaços/instituições participativas de controle social (conselhos, audiências, consultas públicas) institucionalizados (as)? qual a composição?
- b) Como funcionam tais espaços/instituições participativas? Na sua percepção essas são efetivas? Se sim, por que?
- c) Como são tratadas as manifestações e insatisfações da população?
- d) Há alguma iniciativa de formação ou diálogo contínuo com representantes da sociedade civil?

SOCIEDADE CIVIL

- a) Existem conselhos, audiências ou outros espaços em que a comunidade possa se manifestar sobre saneamento? Você ou sua organização já participou?
- b) Como a empresa e o poder público tratam as demandas apresentadas pela comunidade nesses espaços?
- c) Você sente que há devolutiva ou resposta efetiva às reivindicações?

7) CATEGORIA: INTEGRIDADE E TRANSPARÊNCIA

MUNICÍPIO

- a) Como são operacionalizados os mecanismos de transparência e de prestação de contas?
- b) Havia prestação de contas? Como funcionava? Qual era a periodicidade? Quais mecanismos de transparência eram adotados?
- c) Na sua percepção, há equidade (atuação efetiva) entre os atores (institucionais, privados e sociais) no processo de tomada de decisão e na discussão/estruturação dos diferentes processos relativos aos serviços de saneamento? Como se dá a distribuição de poder entre os diferentes atores?
- d) Existem (existiam) mecanismos específicos de integridade pública aplicados ao saneamento (como códigos de ética, prevenção a conflitos de interesse ou práticas anticorrupção)?

CAGEPA

- a) Como são operacionalizados os mecanismos de transparência e de prestação de contas?
- b) Havia prestação de contas? Como funcionava? Qual era a periodicidade? Quais mecanismos de transparência eram adotados?
- c) Existiam (existem) programas internos de integridade (compliance, prevenção à corrupção, código de ética) na CAGEPA?
- d) A CAGEPA dispunha (dispõe) de manual ou outro instrumento público que informasse de forma acessível os direitos e deveres dos usuários?
- e) Na sua percepção, há equidade (atuação efetiva) entre os atores (institucionais, privados e sociais) no processo de tomada de decisão e na discussão/estruturação dos diferentes processos relativos aos serviços de saneamento? Como se dá a distribuição de poder entre os diferentes atores?

ANE

- a) Como são operacionalizados os mecanismos de transparência e de prestação de contas?
- b) Há prestação de contas? Como funcionava? Qual era a periodicidade? Quais mecanismos de transparência eram adotados?
- c) Existem mecanismos formais de acompanhamento das metas e dos indicadores contratuais? Como funcionam?
- d) Na sua percepção, há equidade (atuação efetiva) entre os atores (institucionais, privados e sociais) no processo de tomada de decisão e na discussão/estruturação dos diferentes processos relativos aos serviços de saneamento? Como se dá a distribuição de poder entre os diferentes atores?
- e) A ANE possui (possuía) programas de integridade ou compliance específicos para o setor de saneamento?
- f) Há (havia) instrumentos específicos (como manuais de usuários) que publicizem direitos e deveres dos usuários de forma acessível?

SOCIEDADE CIVIL

- a) Você considera que há transparência no uso dos recursos e nas decisões tomadas sobre saneamento?
- b) Na sua visão, o novo processo de concessão trouxe mais ou menos equidade entre diferentes grupos sociais no acesso à água e ao esgoto?

8) CATEGORIA: ARTICULAÇÃO

MUNICÍPIO

- a) Como ocorre a articulação (dinâmica interativa) entre os diferentes atores envolvidos no setor?
- b) Há articulação, coordenação e cooperação suficientes entre os envolvidos?
- c) O município participa (participou) de fóruns de governança interfederativa (ex.: consórcios regionais, comitês de bacia hidrográfica)?

- d) Como o município compatibiliza os planos de saneamento com outros planos correlatos (PPA, Plano Diretor, políticas de saúde e meio ambiente)?

CAGEPA

- a) Como era a articulação (dinâmica interativa) entre a CAGEPA e os demais atores institucionais e sociais?
- b) Havia articulação, coordenação e cooperação suficientes entre os atores envolvidos?
- c) A CAGEPA buscava compatibilizar seus planos de saneamento com outros planos setoriais do município (saúde, meio ambiente, habitação)?
- d) Como era a articulação institucional com outros órgãos estaduais e federais ligados ao saneamento?

ANE

- a) Como ocorre a articulação (dinâmica interativa) entre os diferentes atores envolvidos no setor?
- b) Há articulação, coordenação e cooperação suficientes entre os envolvidos?
- c) Como a ANE se articula com os atores institucionais para compatibilizar os planos de saneamento com políticas correlatas (saúde, habitação, meio ambiente)?
- d) A empresa participa de fóruns ou arranjos de governança interfederativa (ex.: comitês de bacia, consórcios regionais)?

SOCIEDADE CIVIL

- a) Você percebe articulação entre município, empresa e comunidade para enfrentar os problemas de saneamento?
- b) Como as organizações sociais ou comunitárias são incluídas nas discussões sobre políticas e projetos de saneamento?