

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**DIRCEU ALVES MACHADO JÚNIOR**

**ANÁLISE DA GOVERNANÇA DO PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL DE  
PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MANANCIAIS DE MINAS GERAIS**

**Belo Horizonte**

**2025**

**Dirceu Alves Machado Júnior**

**ANÁLISE DA GOVERNANÇA DO PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL DE  
PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MANANCIAIS DE MINAS GERAIS**

Trabalho apresentado ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Dra. Juliana de Lucena Ruas Riani  
Coorientador: Dr. Luís Felipe Zilli do Nascimento

**Belo Horizonte  
2025**

**FICHA CATALOGRÁFICA (IMPRIMIR NO VERSO DA FOLHA DE ROSTO)**

M149a Machado Júnior, Dirceu Alves.  
Análise da governança do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais de Minas Gerais / Dirceu Alves Machado Júnior. – 2025.  
155 f. ; il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2025.

Orientadora: Dra. Juliana de Lucena Ruas Riani.  
Coorientador: Dr. Luís Felipe Zilli do Nascimento.

Bibliografia: f. 144-151

1. Manancial. 2. Recursos hídricos. 3. Saneamento básico. 4. Governança pública - Minas Gerais. 5. Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais de Minas Gerais - Pró-Mananciais.

CDU 556.18(815.1)

# FOLHA DE APROVAÇÃO



## ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2023/2025

Aos vinte e seis dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "Análise da Governança do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais de Minas Gerais", elaborada por DIRCEU ALVES MACHADO JÚNIOR, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora Juliana de Lucena Ruas Riani (FJP) - Orientadora, Doutor Luís Felipe Zilli do Nascimento (FJP) – Coorientador, Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador, Doutor Marcos Arcanjo de Assis (FJP) - Avaliador e Doutora Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima (UFMG) - Avaliadora. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua APROVAÇÃO.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** JULIANA DE LUCENA RUAS RIANI  
Data: 27/03/2025 10:28:41 -0300  
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

**Doutora Juliana de Lucena Ruas Riani (FJP)**  
Orientador

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** LUIS FELIPE ZILLI DO NASCIMENTO  
Data: 28/03/2025 06:01:19 -0300  
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

**Doutor Luís Felipe Zilli do Nascimento (FJP)**  
Coorientador

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** RICARDO CARNEIRO  
Data: 24/04/2025 16:43:32 -0300  
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

**Doutor Ricardo Carneiro (FJP)**  
Avaliador

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** MARCOS ARCANJO DE ASSIS  
Data: 28/03/2025 11:40:31 -0300  
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

**Doutor Marcos Arcanjo de Assis (UFMG)**  
Avaliador

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** SONALY CRISTINA REZENDE BORGES DE LIMA  
Data: 28/03/2025 14:53:53 -0300  
Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

**Doutora Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima**  
(UFMG) - Avaliadora

Alameda das Acácias, 70 - São Luiz  
Belo Horizonte/MG - CEP 31275-150  
[www.fjp.mg.gov.br](http://www.fjp.mg.gov.br)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, em primeiro lugar, por me conceder esta oportunidade e me possibilitar e capacitar a concluir esse trabalho.

À minha esposa, que sempre esteve ao meu lado, apoiando-me e incentivando-me na busca por esta conquista. Eterna gratidão!

Às minhas filhas, que são a principal fonte de motivação para que eu busque sempre evoluir.

Aos meus pais e à minha irmã, que representam minha base familiar mais sólida e essencial.

À minha orientadora e ao meu coorientador, que me conduziram e auxiliaram de maneira simples, dedicada e eficiente. Agradeço pelo tempo dedicado e apoio durante todo esse percurso.

Aos professores da FJP, pelas excelentes aulas e por ampliarem meus horizontes e minha visão crítica sobre diversas questões do mundo.

À minha banca avaliadora, agradeço as contribuições realizadas desde a Qualificação deste trabalho, mas, principalmente, pela gentileza dispensada nas colocações do trabalho realizado bem como nas propostas à continuação da minha vida acadêmica.

Aos meus colegas de turma, com quem estabeleci boas parcerias, amizades e compartilhei ideias e conhecimentos.

Aos meus colegas de trabalho, que me apoiaram durante esses dois anos de intensa dedicação aos estudos.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, o meu muito obrigado!

## RESUMO

Esta dissertação analisa a governança do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), desenvolvido em Minas Gerais, contemplando informações referentes ao período de 2017 a 2023. Adota-se como referencial teórico o modelo de avaliação de governança em políticas públicas proposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O estudo está estruturado em seis capítulos. O primeiro aborda as mudanças climáticas e a escassez hídrica em escala global, enfatizando a relevância da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 6 — Água Potável e Saneamento — e nº 15 — Vida Terrestre. A escassez de água é apresentada como um desafio global que demanda ações urgentes e coordenadas. O segundo capítulo examina as políticas públicas de saneamento básico e de recursos hídricos no Brasil e em Minas Gerais, com ênfase na regulação do setor de saneamento. Ressalta-se a importância da integração entre essas políticas para assegurar tanto a sustentabilidade dos recursos hídricos quanto a eficiência dos serviços de saneamento básico. O terceiro capítulo trata da governança pública, destacando a necessidade de sua avaliação no âmbito das políticas públicas, bem como apresentando os principais elementos indicativos de uma governança eficaz. A metodologia da pesquisa é detalhada no quarto capítulo, sendo fundamentada na análise documental e na realização de entrevistas com atores institucionais envolvidos com o programa. O quinto capítulo dedica-se à análise do PPM. Inicialmente, apresenta-se o programa, concebido pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), em parceria com a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG). O objetivo central do PPM é a recuperação e proteção de microbacias hidrográficas e áreas de recarga de aquíferos utilizados para o abastecimento público pela concessionária de água. Após essa contextualização, realiza-se a análise da governança do programa com base nas oito dimensões avaliativas estabelecidas pelo TCU: Institucionalização; Planos e Objetivos; Participação; Capacidade Organizacional e Recursos; Coordenação e Coerência; Monitoramento e Avaliação; Gestão de Riscos e Controle Interno; e Accountability. A dissertação conclui que o PPM constitui um programa público bem estruturado, com potencial significativo para contribuir com a proteção e a recuperação dos mananciais no estado. Entretanto, recomenda-se uma maior articulação com outras políticas ambientais, a definição de

metas mais claras e objetivas, a implantação de um sistema perene de gestão de riscos; além do fortalecimento da participação social, como medidas essenciais para assegurar a eficácia e a sustentabilidade do programa a longo prazo.

**Palavras-chave:** Mananciais de água doce; recursos hídricos; saneamento básico; política pública; governança.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyzes the governance of the Socio-environmental Program for the Protection and Recovery of Watersheds (PPM), developed in the state of Minas Gerais, encompassing information from 2017 to 2023. The theoretical framework adopted is the governance assessment model for public policies proposed by the Federal Court of Accounts of Brazil (TCU). The study is structured into six chapters. The first chapter addresses climate change and global water scarcity, highlighting the relevance of the United Nations 2030 Agenda, particularly Sustainable Development Goals (SDGs) No. 6 — Clean Water and Sanitation — and No. 15 — Life on Land. Water scarcity is presented as a global challenge that requires urgent and coordinated actions. The second chapter examines public policies related to basic sanitation and water resources in Brazil and in the state of Minas Gerais, with an emphasis on the regulation of the sanitation sector. The importance of integration between these public policies is underscored as essential to ensure both the sustainability of water resources and the efficiency of basic sanitation services. The third chapter discusses public governance, emphasizing the need for its assessment within the scope of public policies and presenting the main elements indicative of effective governance. The fourth chapter details the research methodology, which is based on document analysis and interviews with institutional actors involved in the program. The fifth chapter is dedicated to analyzing the PPM. It first introduces the program, which was developed by the Minas Gerais Sanitation Company (Copasa) in partnership with the Regulatory Agency for Water Supply and Sewage Services of the State of Minas Gerais (Arsae-MG). The main objective of the PPM is the recovery and protection of micro-watersheds and aquifer recharge areas used for public water supply by the concessionaire. Following this contextualization, the program's governance is analyzed based on the eight evaluative dimensions established by the TCU: Institutionalization; Plans and Objectives; Participation; Organizational Capacity and Resources; Coordination and Coherence; Monitoring and Evaluation; Risk Management and Internal Control; and Accountability. The dissertation concludes that the PPM is a well-structured public program with significant potential to contribute to the protection and recovery of water sources in the state. However, it recommends stronger articulation with other environmental policies, clearer and more objective goal-setting, the implementation of a permanent risk management system, and the

strengthening of social participation as essential measures to ensure the program's long-term effectiveness and sustainability.

**Keywords:** Freshwater sources; water resources; basic sanitation; public policy; governance.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo para Avaliação de Governança em Políticas Públicas .....	57
Figura 2: Ilustração da Teoria por trás de um determinado projeto .....	67
Figura 3: Modelo de elaboração do MaPR .....	69
Figura 4: Mapa De Processos e Resultado (MaPR) do PPM .....	76
Figura 5: Organograma da ARSAE-MG .....	97
Figura 6: Área de atuação da Copasa e Copanor em Minas Gerais .....	99
Figura 7: Exemplos físicos de resultados do PPM (2017-2023). .....	108
Figura 8: Distribuição geográfica dos investimentos econômico-financeiros do PPM (2017 - 2023). .....	109
Figura 9: Regionalização do PPM no Estado de Minas Gerais.....	113
Figura 10: Regiões Hidrográficas Brasileiras .....	114
Figura 11: Página do PPM disponível na Internet.....	134
Figura 12: Exemplos de informações disponibilizadas do PPM.....	135

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Investimento (R\$) anual* e quantidade de Municípios atendidos por ano - ago/2017 até dez/2023. ....	105
---	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: ODS 6 - Metas e indicadores .....	24
Quadro 2: Instrumentos do Plano Nacional e Estadual de Recursos Hídricos .....	32
Quadro 3: Quantidade de entidades reguladoras infranacionais das quais se tem informação.....	46
Quadro 4: Entrevistados durante a pesquisa.....	63
Quadro 5: Lista de ações ou atividades do Programa no período de ago/17 a dez/23.....	73
Quadro 6: Resumo dos resultados da Análise da Governança do PPM .....	140

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Recursos financeiros arrecadados pelo PPM por ano (R\$).....	79
Tabela 2: Montante de investimentos (R\$)* por atividades realizadas pelo PPM no período de ago/17 a dez/23. ....	104
Tabela 3: Recursos arrecadados x utilizados pelo PPM por ano (R\$) .....	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
APAE	Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais
APE	Áreas de Proteção Especial
APP	Áreas de Proteção Permanente
ARSAE MG	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CERH MG	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CBHs	Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs)
COLMEIA	Coletivos Locais de Meio Ambiente
COMAG	Companhia Mineira de Água e Esgoto
COPASA MG	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DEMAE	Departamentos Municipais de Águas e Esgoto
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FEAM MG	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FHIDRO	Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
GSH	Grupo de acompanhamento da situação hídrica
GTI	Grupo de Trabalho Intergovernamental
IEF MG	Instituto Estadual de Florestas
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU
MaPR	Mapa de Processos e Resultados
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
PERH MG	Política Estadual de Recursos Hídricos
PESB MG	Plano Estadual de Saneamento Básico
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
PMA	Programa de Proteção Ambiental
PMSB	Planos Municipais de Saneamento Básico
PPM	Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais
PROGESTÃO	Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas
SEBRAE MG	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais
SEDRU MG	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
SEMAD MG	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG MG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIPAM	Sistema Integrado de Proteção de Mananciais
SISEMA MG	Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1 RECURSOS HÍDRICOS E MANANCIAIS DE ÁGUA DOCE.....	17
1.1 A importância dos mananciais e a escassez hídrica .....	17
1.2 A preocupação global com os recursos hídricos .....	20
2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECURSOS HÍDRICOS E DE SANEAMENTO BÁSICO E O PAPEL DA REGULAÇÃO.....	27
2.1 Política Nacional e Mineira de Recursos Hídricos .....	27
2.2 Política Nacional e Mineira de Saneamento Básico .....	33
2.3 Regulação do Saneamento Básico no Brasil.....	41
2.4 Integração entre Regulação e Políticas Públicas de Saneamento Básico e de Recursos Hídricos.....	47
3 GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS .....	52
4 METODOLOGIA.....	60
4.1 Análise documental.....	60
4.2 Entrevistas .....	61
5 ANÁLISE DA GOVERNANÇA DO PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MANANCIAIS DE MINAS GERAIS .....	64
5.1 Programa socioambiental de proteção e recuperação de mananciais .....	64
5.1.1 Mapa de Processos e Resultados .....	66
5.2 Institucionalização .....	77
5.3 Planos e objetivos.....	80
5.4 Participação .....	84
5.4.1 Coletivos Locais de Meio Ambiente .....	86
5.5 Capacidade organizacional e recursos .....	91
5.5.1 Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais 93	
5.5.2 Companhia de Saneamento de Minas Gerais .....	98
5.5.3 Outros atores e parceiros .....	102
5.5.4 Recursos aplicados.....	103
5.6 Coordenação e coerência .....	111
5.7 Monitoramento e avaliação .....	118
5.8 Gestão de riscos e controle interno .....	125
5.9 Accountability.....	131

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	137
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	144
	ANEXO I.....	152

## INTRODUÇÃO

O mundo tem passado por diversas mudanças nos últimos séculos. No que tange à água potável, as mudanças climáticas, o crescimento populacional e o desenvolvimento econômico acelerado têm aumentado significativamente a demanda por água em muitas regiões, enquanto os recursos hídricos disponíveis enfrentam pressões cada vez maiores. A crise recente na cidade do México, uma metrópole com quase 22 milhões de habitantes e uma das maiores cidades do mundo, é um exemplo recente da crise hídrica. A cidade foi construída em um terreno rico em argila, que vem apresentando afundamento, sem contar que o local é propenso a terremotos e altamente vulnerável a alterações climáticas. A metrópole enfrenta, nos últimos anos, períodos de secas prolongados, temperaturas elevadas e chuvas anormalmente baixas, o que tem aumentado o estresse num sistema de água que já se esforça para lidar com o próprio aumento da demanda.

A escassez hídrica é um dos desafios mais prementes enfrentados pela humanidade no século XXI. As preocupações globais são refletidas em diversos documentos e posicionamentos ao redor do mundo. Dentre esses, pode-se destacar, entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integrantes da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), o ODS número 6, que visa garantir a disponibilidade e o manejo sustentável da água e do saneamento para todos. Além disso, o ODS número 15 tem, entre seus objetivos, assegurar a conservação, recuperação e o uso sustentável de ecossistemas terrestres e de águas doces interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais.

No contexto brasileiro, embora o país disponha de uma expressiva reserva de água doce distribuída ao longo de seu território, a escassez hídrica permanece como uma preocupação constante em diversas regiões. Entre os exemplos mais emblemáticos, destacam-se a seca recorrente no Nordeste, as crises de abastecimento vivenciadas por grandes centros urbanos como São Paulo e Belo Horizonte, bem como a contaminação de rios e aquíferos em distintas áreas do território nacional.

Frente a esse cenário, e em face às mudanças climáticas nas últimas décadas e das consequências negativas que essas mudanças têm provocado no globo, em especial ao meio ambiente, mais precisamente ainda na disponibilidade

hídrica, é importante que haja políticas públicas que visam a assegurar a acessibilidade, manutenção e perenidade da água para a geração presente assim como às futuras.

As políticas de recursos hídricos buscam estabelecer diretrizes e instrumentos para a gestão integrada e sustentável desses recursos, promovendo a conservação, proteção e uso racional da água. Paralelamente, as políticas de saneamento básico almejam garantir o acesso universal aos serviços de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, bem como a gestão adequada dos resíduos sólidos. A interação entre essas políticas é fundamental para combater a escassez hídrica de forma eficaz e sustentável. A gestão integrada dos recursos hídricos deve considerar não apenas a disponibilidade quantitativa de água, mas também a qualidade dos corpos d'água e os diversos usos dos recursos hídricos, o que inclui o abastecimento humano, a irrigação agrícola, a geração de energia e a preservação do meio ambiente. Vale destacar que práticas de saneamento adequadas contribuem não apenas para a melhoria da qualidade da água, mas também para a redução do desperdício e a otimização do uso dos recursos hídricos.

Nesse contexto, o Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), instituído em 2017 pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), é um programa que tem por objetivo principal a recuperação e proteção das microbacias hidrográficas, assim como as áreas de recarga dos aquíferos dos mananciais que são utilizados pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) para a captação de água para abastecimento público (Copasa, 2024).

Para tanto, o programa dividiu o Estado de Minas Gerais em três regiões ou sub-bacias com o intuito de investir de modo equilibrado os recursos do programa entre essas regiões, levando em conta a gestão por bacias hidrográficas. Dentre as ações do programa pode-se citar o cercamento de nascentes e Áreas de Proteção Permanente (APP); o plantio de espécies nativas que auxiliam na recomposição e manutenção da mata ciliar; a construção de bolsões para retenção de água da chuva, treinamentos e workshops para estudantes, agricultores e residentes locais, visando fomentar uma cultura de sustentabilidade e angariar apoio da comunidade para a preservação ambiental (Copasa, 2024).

O PPM foi concebido como uma política participativa e inclusiva, envolvendo diversos atores em sua implementação. Com recursos assegurados pela

ARSAE-MG e operado pela Copasa, o programa também conta com o apoio dos Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia). Esses coletivos são compostos por representantes da comunidade local e têm como principal atribuição o acompanhamento e monitoramento das ações do PPM nos municípios, promovendo, assim, o fortalecimento da participação social e o controle social do programa.

Embora tenha sido instituído no âmbito do setor de saneamento básico, o PPM possui objetivos fortemente vinculados à política de recursos hídricos, com ênfase na proteção e revitalização dos mananciais utilizados para o abastecimento público. A efetividade de programas dessa natureza está diretamente relacionada à existência de uma governança pública eficiente, que pressupõe a definição clara de planos, metas e estruturas institucionais adequadas. Além disso, uma governança bem estruturada contribui para o aprimoramento dos processos de monitoramento e avaliação, promovendo maior transparência e assegurando a devida prestação de contas por parte dos agentes envolvidos na execução e gestão dos recursos públicos destinados ao programa.

Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo principal analisar a governança do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) em Minas Gerais entre 2017 a 2023, à luz das diretrizes estabelecidas pelo referencial para avaliação da governança de políticas públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Em termos específicos, busca-se verificar, no âmbito do PPM, a presença e o funcionamento de elementos considerados essenciais para uma governança pública eficaz, conforme os preceitos definidos pelo referido referencial. Para tanto, a pesquisa estabelece os seguintes objetivos específicos:

- Desenvolver a cadeia lógica do PPM, por meio do ferramental do Mapa de Processos e Resultados (MaPR), que identifica os insumos utilizados, atividades, produtos, resultados e impactos esperados;
- Definir os parâmetros a serem observados na avaliação da governança do programa;
- Identificar e analisar o arranjo institucional do PPM, incluindo a identificação dos atores, suas responsabilidades e a interação entre eles;
- Analisar o processo de participação e controle social;
- Analisar os mecanismos de prestação de contas e transparência do programa.

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo trata dos recursos hídricos e dos mananciais de água doce, destacando as mudanças climáticas ocorridas nos últimos anos e seus impactos sobre a disponibilidade hídrica, bem como evidencia a crescente preocupação global com essa temática. O segundo capítulo discute as políticas públicas voltadas para os recursos hídricos e o saneamento básico, com ênfase no papel da regulação nesse contexto. O terceiro capítulo dedica-se à compreensão dos parâmetros fundamentais para a análise da governança em políticas públicas. O quarto capítulo expõe a metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa. O quinto capítulo aborda os preceitos e fundamentos do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) e faz uma análise da governança deste. Por fim, o sexto capítulo reúne as considerações finais da pesquisa.

A escolha do presente tema se justifica, em primeiro lugar, pela experiência profissional do autor, que participou das fases iniciais de implementação do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM). Enquanto servidor da autarquia reguladora, há um interesse institucional e técnico em analisar se a governança do referido programa está alinhada aos princípios de boas práticas em políticas públicas. A partir dessa avaliação, espera-se reunir subsídios que permitam identificar os aspectos positivos da iniciativa, os quais podem ser replicados em outras regiões ou programas de natureza semelhante, bem como identificar eventuais fragilidades que careçam de ajustes ou reformulações, a fim de garantir maior eficiência no uso dos recursos públicos. O adequado funcionamento do programa é essencial para o enfrentamento da escassez hídrica, promovendo uma gestão sustentável dos recursos hídricos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das populações atendidas.

## **1 RECURSOS HÍDRICOS E MANANCIAIS DE ÁGUA DOCE**

Este capítulo explora conceitos fundamentais relacionadas à importância da água para o consumo humano. Discute-se como as mudanças climáticas, as demandas setoriais, o uso inadequado pelos seres humanos e a degradação ambiental impactam a disponibilidade de água doce no planeta. Será realizada uma breve reflexão sobre os fatores que contribuíram para a intensificação desse problema, suas consequências e, principalmente, as estratégias adotadas para seu enfrentamento.

No âmbito internacional, destacam-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o ODS-6 (Água potável e saneamento) e o ODS-15 (Vida Terrestre), que inclui a preservação de ecossistemas de água doce. Tais objetivos refletem a preocupação global com a gestão sustentável dos recursos hídricos, alinhando dimensões econômicas, sociais e ambientais.

No âmbito nacional, a legislação brasileira busca harmonizar-se com as diretrizes da ONU, estabelecendo metas compatíveis com os compromissos internacionais para o desenvolvimento sustentável. Essa convergência evidencia a relevância do tema tanto em escala global quanto local.

### **1.1 A importância dos mananciais e a escassez hídrica**

A escassez hídrica deixou de ser uma preocupação meramente futura, consolidando-se como um desafio presente e relevante que afeta milhões de pessoas em distintas regiões do planeta. Fatores como as mudanças climáticas, padrões de consumo insustentáveis e a gestão ineficaz dos recursos hídricos têm contribuído significativamente para a intensificação dessa crise. Segundo dados do Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos de 2021, intitulado O Valor da Água, a escassez hídrica — resultante, sobretudo, da relação desequilibrada entre demanda e disponibilidade de água — afeta diversas regiões ao redor do mundo, impactando cerca de dois bilhões de indivíduos (UNESCO, 2021, p. 13).

Ainda, conforme o supracitado relatório, as mudanças climáticas têm alterado os padrões de chuvas, estiagem, temperaturas etc., provocando eventos climáticos extremos, como secas prolongadas e inundações repentinas. No mundo,

entre 2009 e 2019, tais eventos resultaram em cerca de 55 mil óbitos, afetaram aproximadamente 103 milhões de pessoas e acarretaram perdas econômicas da ordem de US\$ 76,8 bilhões. No mesmo período, as secas afetaram mais de 100 milhões de indivíduos, ocasionaram mais de duas mil mortes e geraram perdas econômicas estimadas em US\$ 10 bilhões. Observa-se ainda que, na última década, a frequência de inundações e chuvas extremas aumentou em mais de 50%, com uma taxa quatro vezes superior à registrada em 1980 (UNESCO, 2021, p. 15).

No Brasil, um estudo divulgado pelo Instituto Trata-Brasil evidencia os impactos das mudanças climáticas sobre o consumo de água no país. O documento destaca que fenômenos como ondas de calor, tempestades intensas e estiagens prolongadas impõem pressão adicional sobre a capacidade de fornecimento de água potável e de gestão de efluentes, comprometendo a qualidade de vida e a segurança hídrica das populações (Instituto Trata Brasil, 2024). Segundo o referido estudo, episódios de calor extremo elevam a demanda por água, enquanto secas severas reduzem a disponibilidade dos mananciais, resultando em medidas de racionamento e na utilização de fontes de captação com qualidade inferior. Como consequência, a escassez de água limita o acesso aos serviços de saneamento básico e aumenta os riscos de doenças de veiculação hídrica (Instituto Trata Brasil, 2024).

A redução na disponibilidade de água doce também é acentuada pelo crescimento populacional e pela urbanização acelerada, que elevam significativamente a demanda por água em setores como o doméstico, industrial e agrícola. A agricultura é um segmento da sociedade que demanda grande consumo de água, e, muitas vezes, utiliza práticas ineficientes em seu processo de irrigação. A falta de tecnologias sustentáveis contribui para o esgotamento dos recursos hídricos. A gestão inadequada dos recursos hídricos, marcada por políticas desatualizadas e falta de investimento em infraestrutura, agrava a crise. A má distribuição e o desperdício também são fatores que acentuam a escassez.

As médias anuais de perdas no volume de armazenamento equivalem a cerca de 1% da capacidade total de armazenar água em reservatórios, e os custos estimados para restaurar essas perdas são de aproximadamente US\$ 13 bilhões por ano (UNESCO, 2021, p. 49).

Os efeitos da escassez hídrica sobre a saúde pública são igualmente alarmantes. A qualidade da água potável tende a se deteriorar, aumentando a vulnerabilidade da população a enfermidades associadas à falta de saneamento básico. Conforme aponta o Instituto Trata Brasil (2022, p. 39), “a falta de água tratada

tem impacto direto sobre a saúde, principalmente dos mais novos e dos mais velhos, pois aumenta a incidência de infecções gastrointestinais”. Em 2019, o Brasil registrou 273.403 internações decorrentes de doenças de veiculação hídrica (Instituto Trata Brasil, 2021). Ferreira et al. (2021) observaram em estudo feito no Brasil que capitais com maior cobertura de saneamento básico apresentaram menores taxas de incidência e mortalidade pela COVID-19. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que melhorias nos serviços de água, saneamento e higiene podem reduzir em até um terço os casos de doenças diarreicas (OMS, 2020, p. 17).

Além da saúde, a escassez hídrica compromete a produção de alimentos. A agricultura utiliza cerca de 69% dos recursos globais de água doce, sendo, em muitas regiões do mundo, uma utilização de forma ineficiente, o que contribui na degradação ambiental, incluindo o esgotamento de aquíferos, redução do fluxo dos rios, degradação de habitats da vida selvagem e poluição. O valor atribuído à água na produção agrícola é, em geral, subestimado, não contemplando benefícios indiretos de cunho econômico, social, cultural e ambiental (UNESCO, 2021, p. 4). Como exemplos, pode-se citar a melhoria da nutrição, no padrão de consumo, a geração de empregos, além de contribuir para a redução da pobreza. Dentre as alternativas para mitigar esse cenário, destaca-se o reúso das águas residuais, que possibilita ganhos econômicos, ambientais e sociais.

A recuperação total de nutrientes a partir das águas residuais compensaria mais de 13% da demanda mundial por esses nutrientes na agricultura, podendo resultar em uma geração de receita de US\$ 13,6 bilhões em âmbito global. Além dos ganhos econômicos do reúso de águas residuais para manter ou melhorar a produtividade agrícola, tal reúso produz grandes benefícios para a saúde humana e para o meio ambiente (UNESCO, 2021, p. 75).

A crescente competição pelo uso da água entre os setores agrícola, industrial, energético e doméstico deverá intensificar-se nas próximas décadas, especialmente em países em desenvolvimento e economias emergentes (UNESCO, 2021, p. 12). Em regiões marcadas pela escassez, esse aumento da demanda tende a intensificar conflitos pelo uso da água, prejudicando ainda mais comunidades vulneráveis. Em Minas Gerais, por exemplo, foram identificadas 67 áreas de conflito pelo uso da água (IGAM, 2020).

O Relatório da UNESCO (2021, p. 49) também aponta a redução da capacidade per capita de armazenamento de água em razão do assoreamento dos reservatórios existentes e da ausência de investimentos em novos empreendimentos.

Caso o atual padrão de uso da água se mantenha, estima-se que o mundo enfrentará um déficit de 40% na disponibilidade hídrica até 2030. Projeções da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que, entre 2000 e 2050, a demanda global por água crescerá 55% (UNESCO, 2021, p. 12).

No contexto nacional, o estudo do Instituto Trata Brasil (2024) conclui que os efeitos das mudanças climáticas se intensificarão, com a previsão de eventos cada vez mais frequentes de ondas de calor, estiagens prolongadas e tempestades severas, conforme estimativas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). A escassez decorrente de secas prolongadas sobrecarrega os sistemas de captação e tratamento, enquanto o aumento da evaporação em períodos de calor extremo acentua os riscos de racionamento e compromete o acesso aos serviços de saneamento (Instituto Trata Brasil, 2024, p. 57).

Frente a esse cenário, recomenda-se a formulação e implementação de políticas públicas eficazes, que promovam o uso racional da água, penalizem práticas inadequadas, incentivem tecnologias sustentáveis e invistam em infraestrutura resiliente. A educação ambiental e a participação comunitária também são fundamentais nesse processo. A superação da crise hídrica demanda, portanto, uma abordagem integrada, com a colaboração de governos, setor privado e sociedade civil.

Nesse contexto, a presente dissertação propõe a análise da governança do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), que é um programa que visa mitigar os efeitos da escassez hídrica em diversos municípios mineiros.

Na próxima seção, será apresentada a abordagem internacional sobre a gestão dos recursos hídricos, com ênfase nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 6, que trata da água potável e do saneamento, e o ODS 15, no que se refere à conservação dos ecossistemas aquáticos interiores.

## **1.2 A preocupação global com os recursos hídricos**

O mundo globalizado tem reconhecido, a cada dia mais, a importância do trabalho conjunto para a promoção das transformações que o planeta necessita. Uma das estratégias adotadas pela comunidade internacional para o alcance de objetivos comuns é a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Segundo informações do sítio eletrônico ODS Brasil, operado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE), a Agenda 2030 resultou de um processo participativo global, conduzido pela Organização das Nações Unidas (ONU), que se estendeu por mais de dois anos (IBGE, 2024). Durante esse período, governos, sociedade civil, setor privado e instituições de pesquisa colaboraram por meio da plataforma “My World”. A implementação da Agenda teve início em janeiro de 2016, dando continuidade à Agenda de Desenvolvimento do Milênio (2000–2015), com a ampliação de seu escopo.

A Agenda 2030 foi formalmente adotada em setembro de 2015 por 193 Estados-membros da ONU, com o propósito de promover o equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável (IBGE, 2024). Estrutura-se em quatro partes principais: Declaração, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Acompanhamento e Avaliação, e Implementação (IBGE, 2024).

A seção da Declaração apresenta uma visão ambiciosa para um mundo livre de diversos problemas, como por exemplo, a pobreza, a fome, as desigualdades e a degradação ambiental. Entre seus princípios fundamentais, destacam-se a soberania dos Estados, a universalidade, o desenvolvimento integrado e a garantia de que todas as pessoas e nações atinjam seus objetivos. Os compromissos assumidos são expressos por meio de objetivos e metas, enfatizando a cooperação internacional e o respeito aos direitos humanos e ao direito internacional. A Agenda 2030 contempla 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, desdobrados em 169 metas, abrangendo de maneira integrada as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável (IBGE, 2024). O acompanhamento e a avaliação da Agenda devem ser realizados de forma sistemática nos níveis global, regional e nacional. O Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável (High-Level Political Forum – HLPF) é o órgão responsável por essa supervisão em âmbito global, atuando sob os auspícios da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social da ONU.

A implementação da Agenda abrange os meios e recursos necessários à execução dos ODS, o que requer parcerias e solidariedade, especialmente por parte dos governos, mas também com o envolvimento do setor privado e da sociedade civil.

Dentre os ODS, destaca-se para os fins deste trabalho o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS 6), que visa “garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos”, sendo composto por oito

metas. O ODS 6 permite avaliar, em cada país, o cenário relacionado à disponibilidade de recursos hídricos, à demanda e ao uso da água para atividades humanas, às ações de conservação dos ecossistemas aquáticos, à redução de desperdícios e ao acesso à água potável, ao esgotamento sanitário e ao tratamento de efluentes (Instituto Trata Brasil, 2019).

O direito humano à água, essencial para assegurar condições mínimas de desenvolvimento e de preservação da vida, foi explicitamente reconhecido pela primeira vez na Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em 1977. Segundo Reis (2020, p. 93), “o direito humano à água, que se configura como bem essencial para a garantia de condições mínimas para o desenvolvimento e preservação da vida humana, foi abordado de forma explícita apenas em 1977”. Na ocasião, o Relatório da ONU sobre Abastecimento Comunitário de Água afirmou (ONU, 1977, p. 66–67, tradução própria):

- a) Todos os povos, qualquer que seja seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm direito a ter acesso à água potável em quantidade e qualidade equivalentes às suas necessidades básicas;
- b) É universalmente reconhecido que a disponibilidade desse recurso para o homem é essencial tanto para a vida quanto para seu pleno desenvolvimento, tanto como indivíduo quanto como parte integrante da sociedade<sup>1</sup>.

Zorzi, Turatti e Mazzarino (2016, p. 955) destacam que “negar às pessoas o acesso à água potável é negar-lhes o direito à vida”. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, estabelece um conjunto de normas orientadoras para o progresso e consolidação dos direitos humanos, a serem observadas por todos os povos e nações (ONU, 1948). A Alta Comissão dos Direitos Humanos da ONU coordenou a criação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), responsável pelo monitoramento da implementação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que visa conferir obrigatoriedade aos compromissos da DUDH aos países signatários (Reis, 2020, p. 90). O PIDESC foi adotado em 1966 e entrou

---

1 Idioma original: (a) All peoples, whatever their stage of development and their social and economic conditions, have the right to have access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs;

(b) It is universally recognized that the availability to man of that resource is essential both for life and his full development, both as an individual and as an integral part of society.

em vigor em 1976 (ONU, 1966), tendo sido ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 (Brasil, 1992).

Em 2002, o CDESC publicou o Comentário Geral nº 15, no qual reforça que o direito à água potável está implicitamente contemplado nos artigos 11 e 12 do PIDESC (ONU, 2002). O documento enfatiza que, apesar da multiplicidade de usos da água, deve-se priorizar seu uso pessoal e doméstico. Destaca, ainda, que a água deve ser considerada bem social e cultural, e não apenas econômico, devendo ser gerida de forma sustentável, bem como para sua adequada disponibilização e distribuição, é necessário assegurar uma quantidade e qualidade mínimas, independentemente das condições socioeconômicas da população.

Segundo a OMS, o acesso ideal à água corresponde a uma média superior a 100 litros diários por pessoa, fornecida continuamente por meio de múltiplas torneiras, suficiente para beber, cozinhar, realizar a higiene alimentar, lavar mãos e rosto, e efetuar a limpeza doméstica (OMS, 2020).

No Brasil, o novo Marco Legal do Saneamento Básico, instituído pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, estabelece, em seu artigo 11-B, a meta de fornecer água potável para 99% da população e cobertura de coleta e tratamento de esgoto para 90% da população até o ano de 2033 (Brasil, 2020). Tais metas diferem do preconizado no ODS 6, que propõe a universalização desses serviços até 2030.

Conforme dados do Instituto Trata Brasil (2022), em 2020, cerca de 99,3% da população brasileira tinha acesso a fontes consideradas minimamente satisfatórias de água, como redes de canalização, poços ou torneiras públicas, poços artesianos e sistemas de captação de água da chuva, segundo critérios da UNICEF e da OMS. No entanto, em 2019, 83,7% da população brasileira possuía acesso à água potável, o que significa que aproximadamente 35 milhões de pessoas ainda viviam sem esse serviço essencial — número equivalente à população do Canadá (Instituto Trata Brasil, 2021, p. 9). A situação da coleta de esgoto era ainda mais preocupante: apenas 54,1% da população brasileira dispunha desse serviço em 2019.

A gestão dos recursos hídricos no Brasil é de responsabilidade da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que realiza o monitoramento sistemático da situação dos recursos hídricos no país, por meio de estatísticas e indicadores que alimentam o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) (Instituto Trata Brasil, 2019). O Quadro 1 demonstra as 8 metas do ODS-6, as quais são monitoradas por 11 indicadores.

Quadro 1: ODS 6 – Metas e indicadores

ODS-6: Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos		
	Meta	Indicador
6.1	Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água para consumo humano, segura e acessível para todas e todos.	6.1.1 Proporção da população que utiliza serviços de água potável geridos de forma segura
6.2	Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade	6.2.1 Proporção da população que utiliza serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura, incluindo instalações para lavar as mãos com água e sabão
6.3	Até 2030, melhorar a qualidade da água nos corpos hídricos, reduzindo a poluição, eliminando despejos e minimizando o lançamento de materiais e substâncias perigosas, reduzindo pela metade a proporção do lançamento de efluentes não tratados e aumentando substancialmente o reciclo e reuso seguro localmente	6.3.1 Proporção de águas residuais tratadas de forma segura
		6.3.2 Proporção de corpos hídricos com boa qualidade da água
6.4	Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores, assegurando retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez	6.4.1 Alterações na eficiência do uso da água
		6.4.2 Nível de Stress Hídrico: Proporção entre a retirada de água doce e o total dos recursos de água doce disponíveis do país
6.5	Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis de governo, inclusive via cooperação transfronteiriça	6.5.1 Grau de implementação da gestão integrada de recursos hídricos
		6.5.2 Proporção de bacias hidrográficas e aquíferos transfronteiriços abrangidos por um acordo operacional de cooperação em matéria de recursos hídricos
6.6	Até 2030, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos, reduzindo os impactos da ação humana	6.6.1 Alteração dos ecossistemas aquáticos ao longo do tempo
6.a	Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados a água e ao saneamento, incluindo, entre outros, a gestão de recursos hídricos, a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso	6.a.1 Montante de ajuda oficial ao desenvolvimento na área da água e saneamento, inserida num plano governamental de despesa
6.b	Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, priorizando o controle social para melhorar a gestão da água e do saneamento	6.b.1 Proporção de unidades administrativas locais com políticas e procedimentos estabelecidos visando à participação local na gestão da água e do saneamento.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do Instituto Trata Brasil (2019)

As metas 6.1 e 6.3 refletem a preocupação com o fornecimento de água potável para todos, o que representa o foco central do ODS 6. A meta 6.2 trata do acesso ao esgotamento sanitário, fator estreitamente relacionado ao ODS 6, uma vez que a ausência de saneamento básico, especialmente do esgotamento sanitário, pode ocasionar a contaminação do solo, de rios, mares e fontes de abastecimento de água, comprometendo a qualidade de vida e a saúde pública. A meta 6.4 busca assegurar o uso racional da água pelas atividades econômicas, otimizando sua distribuição para garantir os diversos usos e ampliar a eficiência dessas utilizações. Por sua vez, a meta 6.5 aborda a gestão eficiente e integrada dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, tanto nacionais quanto transfronteiriços. Por fim, as metas 6.6, 6.a e 6.b ressaltam a importância da participação social no controle do uso da água e no monitoramento da proteção dos ecossistemas aquáticos (Instituto Trata Brasil, 2019).

Cumprir destacar ainda que o ODS 15, intitulado “Vida Terrestre”, tem como objetivo principal a proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres. Este objetivo visa à gestão sustentável das florestas, ao combate à desertificação, à contenção e reversão da degradação do solo, bem como à preservação da biodiversidade. Os mananciais de água — foco do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), objeto da presente pesquisa — estão diretamente vinculados ao ODS 15. Sem a água, elemento essencial dos ecossistemas terrestres, a vida que se busca proteger por meio desse ODS não poderia subsistir. As metas do ODS 15 mais pertinentes ao escopo do PPM incluem (IBGE, 2024):

15.1 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais;

15.2 Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente;

15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo;

(...)

15.a Mobilizar e aumentar significativamente, a partir de todas as fontes, os recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas;

(...)

Conclui-se, portanto, que há uma expressiva preocupação global quanto à escassez hídrica e à necessidade de garantir água em quantidade e qualidade adequadas para toda a população, sem qualquer tipo de discriminação — seja de gênero, raça, condição social ou econômica. As metas definidas pelos ODS 6 e ODS 15 da Agenda 2030 são ambiciosas e demandam esforços conjuntos dos países, não apenas por parte dos governos, mas também de organizações não governamentais, entidades privadas e da sociedade civil como um todo.

No Brasil, essa missão revela-se particularmente desafiadora. A Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico, estabelece uma meta mais simplória para o país a ser alcançada até 2033 (Brasil, 2020). Diversas iniciativas vêm sendo implementadas com o intuito de

alcançar essas metas. Entre elas, destaca-se o Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), executado em Minas Gerais, especificamente nas áreas de atuação da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa). Ao alinhar suas diretrizes com os compromissos previstos na Agenda 2030 — em especial os ODS 6 e ODS 15 —, o programa busca promover a preservação dos mananciais e a universalização do acesso à água potável, adaptando modelos de governança às especificidades locais. A implementação do PPM evidencia como políticas públicas, fundamentadas em marcos globais, podem ser efetivadas de modo a enfrentar os desafios regionais, ao mesmo tempo em que contribuem para o aperfeiçoamento das práticas de gestão dos recursos hídricos em âmbito nacional e internacional.

O próximo capítulo aprofundará a abordagem sobre as políticas públicas brasileiras relacionadas à gestão de recursos hídricos e saneamento básico, bem como o papel da regulação nesses setores.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECURSOS HÍDRICOS E DE SANEAMENTO BÁSICO E O PAPEL DA REGULAÇÃO**

Este capítulo trata das políticas públicas de recursos hídricos e de saneamento básico no Brasil e no Estado de Minas Gerais. Apresenta-se uma análise da legislação nacional e estadual relativa a esses dois setores, com o objetivo de compreender o estágio atual das políticas públicas correspondentes e os mecanismos por meio dos quais vêm sendo implementadas.

Essas políticas configuram esforços relevantes para enfrentar os desafios associados à gestão sustentável dos recursos hídricos e à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. A efetividade de sua implementação, tanto em âmbito estadual quanto nacional, depende da articulação entre diferentes esferas governamentais, de investimentos adequados, da participação ativa da sociedade e de uma abordagem integrada que considere as inter-relações entre os diversos fatores envolvidos. Apenas por meio dessa integração será possível assegurar a sustentabilidade hídrica e o acesso equitativo aos serviços de saneamento.

O capítulo também examina a regulação do setor de saneamento básico no Brasil, destacando seu papel fundamental na mediação entre o poder público, os prestadores de serviços — frequentemente entidades privadas — e a população. Realiza-se uma revisão da reforma regulatória promovida no país, cuja principal diretriz foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Essa reforma buscou redirecionar o Estado para uma função reguladora dos serviços públicos, em consonância com os princípios do neoliberalismo e das diretrizes da nova gestão pública.

Adicionalmente, discute-se o papel da regulação na promoção da participação social nas políticas públicas de recursos hídricos e saneamento básico, com especial atenção ao contexto mineiro.

Por fim, o capítulo aborda a necessidade de integração entre as políticas públicas de recursos hídricos e de saneamento básico no Brasil e em Minas Gerais, ressaltando o papel estratégico da regulação na articulação e efetivação dessa interação.

### **2.1 Política Nacional e Mineira de Recursos Hídricos**

A gestão eficiente dos recursos hídricos constitui uma questão vital para o Brasil, país que, embora detenha relativa abundância de bacias hidrográficas, enfrenta

desafios significativos decorrentes da distribuição espacial desigual desses recursos, bem como de práticas ineficientes de gestão. Minas Gerais, “popularmente conhecido como a ‘caixa d’água’ do país” (IGAM, 2020, p. 8), possui ampla disponibilidade hídrica, abrigando nascentes de alguns dos principais rios nacionais. No entanto, apesar dessa abundância relativa, entre os anos de 2014 e 2015, o Estado registrou índices pluviométricos extremamente baixos (IGAM, 2020), o que evidenciou sua vulnerabilidade à insegurança hídrica.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) teve seu marco inicial no Brasil com o Decreto nº 24.643/1934, conhecido como Código de Águas. Para muitos estudiosos, este foi o primeiro grande instrumento regulatório do setor no país. Na época, o uso da água para necessidades humanas era assegurado de forma gratuita, sendo admitidas águas de domínio tanto público quanto privado (Granjeiro et al., 2020). “A propriedade privada das águas foi mantida até 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que dividiu o domínio das águas entre a União e os Estados” (Granjeiro et al., 2020, p. 421).

A Constituição Federal de 1988 estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a atuação na proteção dos recursos hídricos (Brasil, 1988, art. 23). Além disso, ao adotar o princípio da gestão participativa, a Carta Magna reconhece a importância da participação popular na gestão desses recursos. Ela prevê a criação de instrumentos de planejamento e gestão — como os planos diretores e os planos de bacias hidrográficas — destinados a orientar as ações relacionadas à gestão hídrica. Também estabelece a responsabilidade coletiva pela preservação do meio ambiente, proibindo práticas que comprometam a qualidade dos recursos hídricos, como a poluição.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ainda à União a competência para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como para definir os critérios de outorga do direito de uso das águas (art. 21, inciso XIX).

Posteriormente, em 1997, a Lei Federal nº 9.433/1997 instituiu formalmente a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Brasil, 1997).

O artigo 1º da referida lei estabelece os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil, ao passo que o artigo 2º traz os objetivos da política (Brasil, 1997):

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

IV - incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais. (Incluído pela Lei nº 13.501, de 2017)

Dois anos depois, em janeiro de 1999, o Estado de Minas Gerais dispôs sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH-MG, por meio da Lei nº 13.199/1999, abordando entre seus artigos 4º ao 8º as diretrizes gerais da Política Estadual, dos quais pode-se destacar (Minas Gerais, 1999):

Art. 4º - O Estado assegurará, por intermédio do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH-MG) os recursos financeiros e institucionais necessários ao atendimento do disposto na Constituição do Estado com relação à política e ao gerenciamento de recursos hídricos, especialmente para:

I - programas permanentes de proteção, melhoria e recuperação das disponibilidades hídricas superficiais e subterrâneas;

II - programas permanentes de proteção das águas superficiais e subterrâneas contra poluição;

III - ações que garantam o uso múltiplo racional dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, das nascentes e ressurgências e das áreas úmidas adjacentes e sua proteção contra a superexploração e contra atos que possam comprometer a perenidade das águas;

IV - diagnóstico e proteção especial das áreas relevantes para as recargas e descargas dos aquíferos;

V - prevenção da erosão do solo nas áreas urbanas e rurais, visando à proteção contra a poluição e o assoreamento dos corpos de água;

VI - defesa contra eventos hidrológicos críticos que ofereçam riscos à saúde e à segurança pública ou provoquem prejuízos econômicos e sociais;

VII - instituição de sistema estadual de rios de preservação permanente, com vistas à conservação dos ecossistemas aquáticos, ao lazer e à recreação das populações;

VIII - conscientização da população sobre a necessidade da utilização múltipla e sustentável dos recursos hídricos e da sua proteção;

(...)

Art. 7º - O Estado celebrará convênios de cooperação mútua e de assistência técnica e econômico-financeira com os municípios, para a implantação de programas que tenham como objetivo:

I - a manutenção do uso sustentável dos recursos hídricos;

II - a racionalização do uso múltiplo dos recursos hídricos;

III - o controle e a prevenção de inundações e de erosão, especialmente em áreas urbanas;

IV - a implantação, a conservação e a recuperação da cobertura vegetal, em especial das matas ciliares;

(...)

VIII - a instituição de áreas de proteção e conservação dos recursos hídricos;

IX - a manutenção da capacidade de infiltração do solo.

Art. 8º - O Estado articular-se-á com a União, com outros Estados e com municípios, respeitadas as disposições constitucionais e legais, com vistas ao aproveitamento, ao controle e ao monitoramento dos recursos hídricos em seu território.

§ 1º - Para o cumprimento dos objetivos previstos no "caput" deste artigo, serão consideradas:

(...)

II - a proteção dos ecossistemas, da paisagem, da flora e da fauna aquáticas;

(...)

IV - a proteção e o controle das áreas de recarga, descarga e captação dos recursos hídricos subterrâneos.

Tanto a PNRH quanto a PERH-MG adotam como princípio fundamental a gestão descentralizada e participativa, reconhecendo a diversidade de realidades e necessidades regionais por meio das instituições das bacias hidrográficas como unidades territoriais para a implementação de políticas públicas, refletindo a lógica natural dos cursos d'água e permitindo uma abordagem integrada dos recursos hídricos. Cada comitê de bacia, composto por representantes dos usuários, do poder

público e da sociedade civil, atua diretamente na elaboração e implementação dos planos de recursos hídricos.

Em âmbito federal, para garantir o caráter participativo e descentralizado da política, foi criado um conjunto de instâncias decisórias. Granjeiro et al. (2020, p. 421-422) explicam essas instâncias:

Composto de um colegiado deliberativo superior, formado pelo Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH) e por seus correspondentes nos estados, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH); a Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental (SRHQA), que exerce a função de secretaria-executiva do CNRH; órgãos colegiados regionais deliberativos instalados nas unidades de planejamento e gestão, os comitês de bacias hidrográficas de rios federais e rios estaduais; e instâncias executivas das decisões dos colegiados regionais, as Agências de Água de âmbito federal (ANA) e estadual.

Em Minas Gerais, o Decreto nº 48.209, de 18/06/2021, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH-MG), criado pelo Decreto nº 26.961, de 28/04/1987, traz em seu artigo 3º, o seguinte (Minas Gerais, 2021):

O CERH-MG tem a finalidade de promover a gestão da Política Estadual de Recursos Hídricos e o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, compatibilização, avaliação e controle dos recursos hídricos do Estado, tendo em vista os requisitos de quantidade e qualidade necessários aos seus múltiplos usos.

O artigo 5º da Lei Federal nº 9.433/1997, traz os instrumentos da PNRH (Brasil, 1997), assim como o artigo 9º da Lei Estadual nº 13.199/1999, traz os seus respectivamente (Minas Gerais, 1999). O Quadro 2 apresenta os incisos presentes em cada artigo.

O instrumento da outorga confere ao Estado a capacidade de autorizar e controlar o uso dos recursos hídricos. Presente na PNRH e na PERH-MG, ele visa garantir a distribuição equitativa e sustentável da água entre setores como agricultura, indústria e abastecimento público. Outro ponto relevante é a cobrança pelo uso da água, prevista nesse mecanismo, que serve como incentivo econômico para o uso racional e eficiente. Além disso, as políticas destacam a preservação dos ecossistemas aquáticos, reconhecendo que a saúde dos rios e mananciais está intrinsecamente ligada à disponibilidade hídrica. Nesse sentido, estabelecem-se metas para recuperação e proteção dos corpos d'água, considerando tanto demandas humanas quanto aspectos ecológicos. O Programa Socioambiental de Proteção e

Recuperação de Mananciais (PPM), objeto deste estudo, está alinhado a esse princípio.

Quadro 2: Instrumentos do Plano Nacional e Estadual de Recursos Hídricos

<b>Art. 5º da Lei Federal nº 9.433/1997</b>	<b>Art. 9º da Lei Estadual nº 13.199/1999 (MG)</b>
I - os Planos de Recursos Hídricos; II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos; V - a compensação a municípios; VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.	I - o Plano Estadual de Recursos Hídricos; II - os Planos Diretores de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas; III - o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos; IV - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo seus usos preponderantes; V - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; VI - a cobrança pelo uso de recursos hídricos; VII - a compensação a municípios pela exploração e restrição de uso de recursos hídricos; VIII - o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo; IX - as penalidades.

Fonte: Elaboração própria com dados da Lei Federal nº 9.433/1997 e da Lei mineira nº 13.199/1999

Em Minas Gerais, o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-MG) é um instrumento de gestão vinculado à Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei 13.199/99). Seu objetivo principal é definir diretrizes para o planejamento e controle eficiente da água no estado, integrando-a a políticas setoriais como agricultura e saneamento. Além disso, o Plano enfatiza a importância da integração entre a gestão de recursos hídricos e as diversas políticas setoriais, abrangendo áreas como agricultura e saneamento. Atua, também, como elemento de conexão com os planos diretores das bacias hidrográficas estaduais e, de maneira mais ampla, com o PNRH. Composto por quatro volumes, o PERH-MG aborda desde bases conceituais até a avaliação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Segrh-MG), além de propor um Plano de Ação com intervenções estruturais e institucionais (IGAM, 2018).

Outro aspecto crucial dessas políticas é o enfoque na educação ambiental, reconhecendo que a mudança de comportamento é essencial para a sustentabilidade hídrica. Programas educativos e a promoção do uso racional da água são ferramentas-chave nesse processo.

Em Minas Gerais, diversos organismos governamentais participam da promoção e implementação da PERH-MG, com destaque para a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), o Instituto Mineiro de

Gestão das Águas (IGAM), a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) (IGAM, 2018).

Especialmente ao longo dos últimos 20 anos, com a implementação da nova Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei 13.199/1999), pode ser observado um crescente fortalecimento dos instrumentos e ferramentas de gestão, da participação social, do diálogo, da busca pela inovação e da interação entre ciência e a gestão” (IGAM, 2020, p. 19).

Em 2017, criou-se o Grupo de Acompanhamento da Situação Hídrica (GSH), vinculado ao Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema), integrando órgãos ambientais, comitês de bacias e instituições de ensino e pesquisa (IGAM, 2020).

A implementação das PNRH e PERH-MG, no entanto, enfrenta inúmeros desafios, como a necessidade de fortalecimento institucional, aprimoramento da capacidade técnica dos órgãos gestores e a garantia de financiamento adequado para as diversas ações propostas e necessárias para o setor. Além disso, a atualização constante dos planos de recursos hídricos, considerando as mudanças climáticas e as pressões crescentes do segmento, é uma demanda contínua que exige, dos operadores do sistema, atenção constante para que as ações da política possam ser efetivas e eficazes em seus intentos. A implementação eficiente dessas políticas é vital para assegurar água como fonte de vida para as gerações presentes e futuras.

A próxima seção aborda a Política Nacional e Mineira relacionadas ao setor do saneamento básico. Entender essas duas políticas é importante para vislumbrar o ambiente regulatório em que o PPM encontra-se ancorado.

## **2.2 Política Nacional e Mineira de Saneamento Básico**

Segundo Swyngedouw, Kaika e Castro (2016, apud Britto; Rezende, 2017), o saneamento básico internacional pode ser dividido em estágios distintos na organização dos sistemas urbanos de abastecimento. O primeiro estágio, vigente até a segunda metade do século XIX, caracterizou-se pela atuação de pequenas empresas privadas com fins lucrativos, que atendiam a uma parcela limitada da população, oferecendo serviços de qualidade variável. O segundo estágio foi marcado pela municipalização dos serviços, impulsionada por preocupações ambientais e de salubridade urbana, tornando a rentabilidade secundária em virtude dos subsídios públicos. O terceiro estágio, no período pós-Primeira Guerra Mundial, destacou a

centralização estatal na regulação, no controle e nos investimentos, em um contexto de política econômica e social fordista-keynesiana, abrangendo setores como saneamento, eletricidade e telecomunicações (Britto; Rezende, 2017).

No Brasil, a responsabilidade pelo saneamento foi assumida pelo setor público apenas após a chegada da Corte Portuguesa, no início do século XIX (Cortês, 2022). Com o adensamento populacional nas principais cidades do Império, o debate sobre saneamento básico ganhou relevância. Segundo Cortês (2022, p. 18), "a Constituição de 1934 reafirmou a competência municipal sobre os serviços de interesse local, incluindo o saneamento, cuja gestão caberia aos próprios municípios". Em 1953, com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), houve um significativo incentivo aos investimentos em abastecimento de água por meio do Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água. Contudo, foi apenas com a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e do Sistema Financeiro do Saneamento, na década de 1960, que se consolidou a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) no país, marcada por uma abordagem centralizadora em âmbito federal (Cortês, 2022).

Nesse período, incentivou-se a criação de empresas estaduais, que supostamente operariam com maior eficiência devido às economias de escala, resultantes da redução de custos operacionais e da melhoria na gestão e operação dos sistemas. Tais empresas dispunham de mais recursos e *know-how* do que as múltiplas empresas municipais, muitas vezes provenientes de municípios pequenos e com estrutura inadequada.

Nesse contexto, os municípios, enquanto responsáveis pelos serviços, somente poderiam acessar os recursos voltados ao abastecimento de água mediante a obrigatoriedade de delegar a prestação desses serviços aos estados, uma vez que não era permitida a transferência direta de recursos federais para os entes municipais (Cortês, 2022). Segundo Moreira apud Cortês (2022), como resultado da estratégia implementada pelo PLANASA, aproximadamente 64 milhões de pessoas foram incluídas nos serviços de abastecimento de água. No entanto, esses avanços não se repetiram no esgotamento sanitário - no início da década de 1990, apenas 10% dos esgotos do país recebiam tratamento, enquanto os 90% restantes eram despejados diretamente no meio ambiente, acarretando degradação ambiental e a proliferação de doenças infecciosas e parasitárias.

Na década de 1970, uma recessão global, decorrente do declínio do crescimento econômico liderado pelo Estado, iniciou um processo de redução da participação estatal no mercado. Essa crise afetou diversos setores da sociedade, e o saneamento básico não ficou imune aos seus efeitos.

A crise econômica levou a crescentes dificuldades orçamentárias para os governos nacionais e, por vezes, para os locais, resultando na redução de despesas com serviços públicos, incluindo aí os serviços de saneamento, preterindo-se investimentos subsidiados no setor da água, sendo privilegiados investimentos para apoiar setores industriais endividados (Britto; Rezende, 2017, p. 561).

Diante dessas transformações, o saneamento básico passou a ser majoritariamente atendido pela iniciativa privada. "Essa tendência foi reforçada com a Constituição de 1988, que procurou redefinir o papel do Estado, trazendo ênfase à descentralização e privatização dos serviços" (Cortês, 2022, p. 22). Conforme Arretche apud Reis (2020), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a responsabilidade pela implementação de programas nessa área caberia a qualquer ente federativo, embora sujeitos a diretrizes gerais definidas pela União. Segundo a Carta Magna (Brasil, 1988), compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento e transporte (art. 21, inciso XX). Aos Municípios, cabe organizar e prestar, direta ou indiretamente, os serviços públicos de interesse local (art. 30, inciso V). Ademais, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e melhorias habitacionais e sanitárias (art. 23, inciso IX).

Em 1995, a Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/1995) possibilitou a privatização do saneamento básico em municípios não operados por concessionárias estaduais, condicionada a autorização legislativa municipal. Contudo, essa medida não alterou significativamente o cenário, mantendo as companhias estaduais como principais prestadoras (Cortês, 2022). Já a Lei Federal nº 11.445/2007, conhecida como Lei do Saneamento Básico, representou um marco ao regulamentar a gestão do setor, instituindo a obrigatoriedade de agências reguladoras, a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), a distinção entre funções de planejamento, regulação e prestação de serviços (Reis, 2020).

No tocante à regulação, essa não se limita a corrigir falhas de mercado ou assegurar equilíbrio econômico-financeiro, mas também deve garantir objetivos de políticas públicas e incorporar uma dimensão social, protegendo o interesse coletivo

(Reis, 2020). Apesar dos avanços advindos pela Lei do saneamento básico, Cortês (2022, p. 24) ressalta que essa "não foi capaz de atrair o investimento privado de forma maciça no país, já que os contratos de programa de longo prazo e a dispersão regulatória entre várias agências infranacionais ainda impediam investimentos".

Em 2020, a Lei Federal nº 14.026 estabeleceu um novo marco regulatório, visando ampliar investimentos e corrigir lacunas das normas anteriores. As principais alterações incluem: a definição de metas para universalização dos serviços de saneamento; a ampliação da concorrência pelo mercado, com restrições a novos contratos de programa; o incentivo à prestação regionalizada dos serviços, por meio da criação de blocos regionais; e maior segurança jurídica para as privatizações das companhias estatais.

As metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário estabelecidas pela Lei nº 14.026/2020 são relativamente menos ambiciosas do que aquelas definidas pelo ODS 6, conforme discutido na seção 1.2 deste trabalho. A referida lei estabelece como objetivo atender, até 2033, 99% da população com serviços de abastecimento de água e 90% com serviços de esgotamento sanitário (Brasil, 2020). Ressalta-se que, no caso do ODS 6, os prazos para o cumprimento das metas estão fixados para o ano de 2030.

Outra mudança significativa introduzida pelo novo marco legal refere-se à modificação da Lei nº 11.107/2005, no que diz respeito à vedação da celebração de contratos de programa para a prestação de serviços de saneamento básico. Antes dessa alteração, os entes públicos podiam firmar parcerias diretamente com empresas estatais, dispensando o processo licitatório (Cortês, 2022). A principal finalidade dessa mudança é fomentar a concorrência no setor, ampliar o número de prestadoras de serviços, aumentar a cobertura populacional, melhorar a qualidade dos serviços ofertados e garantir tarifas mais acessíveis.

Adicionalmente, a Lei nº 14.026/2020 estimula a formação de blocos de municípios, priorizando a destinação de recursos federais não onerosos àqueles casos em que a sustentabilidade econômico-financeira não puder ser alcançada apenas por meio das receitas tarifárias ou de taxas. O parágrafo 1º do artigo 50º aborda essa questão (Brasil, 2020):

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as

diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

§ 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços.

Além das alterações já mencionadas, a Lei Federal nº 14.026/2020 modificou também a Lei nº 9.984/2000, conferindo um papel de destaque à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA<sup>2</sup>), à qual foram atribuídas novas competências, entre as quais se destaca a de editar normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico em todo o país. Gonçalves e Grilo apud Cortês (2022, p. 25), ressaltam que “dentro os assuntos abordados pelas normas, estão a regulação tarifária, padrões sobre qualidade e eficiência e a redução progressiva das perdas de água”.

Em Minas Gerais, a Constituição Estadual de 1989 incorporou, em grande parte, diversos dispositivos presentes na Constituição Federal de 1988. No contexto da promoção do acesso ao saneamento, a legislação estadual apresenta alguns aspectos relevantes que merecem destaque. Ressalta-se, por exemplo, o papel fundamental da implementação da política estadual de saneamento, cuja execução deve ser orientada por um planejamento baseado em critérios relacionados ao quadro sanitário e epidemiológico (Minas Gerais, 1989, art. 192).

Art. 192 – O Estado formulará a política e os planos plurianuais estaduais de saneamento básico. (Vide Lei nº 11.720, de 28/12/1994.)

§ 1º – A política e os planos plurianuais serão submetidos a um Conselho Estadual de Saneamento Básico.

§ 2º – O Estado proverá os recursos necessários para a implementação da política estadual de saneamento básico.

§ 3º – A execução de programa de saneamento básico, estadual ou municipal, será precedida de planejamento que atenda aos critérios de avaliação do quadro sanitário e epidemiológico estabelecidos em lei.

Além disso, a Constituição Estadual estabelece que o orçamento público deve prever a alocação de recursos para investimentos prioritários em saneamento básico, proteção ao meio ambiente, entre outros setores (art. 158). Reconhece-se,

---

2 Anterior à Lei, a ANA se chamava Agência Nacional de Águas

ainda, o papel do Estado no fornecimento de apoio técnico e financeiro aos municípios com vulnerabilidades socioeconômicas, especialmente àqueles com população inferior a trinta mil habitantes, visando à instalação da infraestrutura necessária ao acesso aos serviços de saneamento básico (art. 183).

Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 11.720/1994 dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico e institui o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB-MG), principal instrumento dessa política, destinado a articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros para sua execução (Minas Gerais, 1994, art. 10). A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) é o órgão responsável por formular, desenvolver, implementar e acompanhar as políticas públicas de saneamento básico no Estado, sendo também o principal responsável pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais (PERH-MG), conforme mencionado na seção anterior. O artigo 2º do Decreto Estadual nº 48.706/2023, traz o seguinte (Minas Gerais, 2023):

Art. 2º – A Semad, órgão responsável por implementar e acompanhar as políticas públicas para a conservação, a preservação, a recuperação e a fiscalização dos recursos ambientais, visando ao desenvolvimento sustentável, à melhoria da qualidade ambiental, à mitigação das emissões de gases de efeito estufa e à adaptação dos efeitos das mudanças climáticas, em articulação com os demais órgãos e entidades, tem como competência planejar, elaborar, deliberar, coordenar, gerir e supervisionar as ações setoriais a cargo do Estado relativas:

I – à aplicação de instrumentos de gestão ambiental;

II – ao desenvolvimento, à coordenação, ao apoio e ao incentivo de estudos, projetos de pesquisa e ações com o objetivo de promover a modernização e a inovação tecnológica;

III – à proposição, ao estabelecimento e à promoção da aplicação de normas relativas à conservação, à preservação e à recuperação dos recursos ambientais;

IV – à formulação, ao desenvolvimento e à implementação das políticas públicas relativas ao saneamento básico, em articulação com os demais órgãos e entidades da administração, e ao apoio aos municípios no âmbito dessas políticas;

V – ao desenvolvimento, ao planejamento e à execução de ações e instrumentos relativos à melhoria da gestão ambiental dos resíduos sólidos e dos rejeitos oriundos das atividades industriais e da mineração e dos resíduos especiais;

VI – à determinação de medidas emergenciais e à redução ou suspensão de atividades em caso de grave e iminente risco para vidas humanas ou para o meio ambiente e em caso de prejuízo econômico para o Estado;

VII – à supervisão e ao planejamento de ações de inteligência e de estratégias de fiscalização ambiental e à coordenação do exercício do poder de polícia administrativa no âmbito de suas competências;

VIII – ao planejamento, ao monitoramento e à execução de atividades de controle e fiscalização referentes ao uso dos recursos ambientais, hídricos, florestais e pesqueiros do Estado, bem como ao controle da poluição e da degradação, em articulação com os demais órgãos e entidades do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema;

IX – ao planejamento, ao monitoramento e à execução de atividades de fiscalização visando à proteção dos animais silvestres, exóticos e domésticos no Estado, em articulação com os demais órgãos e entidades do Sisema;

X – à formulação, ao desenvolvimento e à implementação de políticas públicas visando ao bem-estar, ao manejo populacional ético, à identificação e à educação humanitária dos animais domésticos, em articulação com os demais órgãos e entidades da administração, em apoio aos municípios no âmbito dessas políticas;

XI – ao desenvolvimento e à implementação das políticas públicas relativas à mudança do clima, às energias renováveis, à qualidade do ar, à qualidade do solo e à gestão de efluentes;

XII – ao desenvolvimento, ao planejamento, à execução e ao monitoramento de programas, projetos, pesquisas, ações e instrumentos relativos ao planejamento ambiental territorial, aos zoneamentos e às avaliações ambientais;

XIII – às estratégias para manutenção e recuperação da qualidade ambiental, para o desenvolvimento territorial sustentável e para o fortalecimento da resiliência do sistema socioambiental no âmbito do Estado.

De acordo com o sítio eletrônico da SEMAD<sup>3</sup>, o PESB-MG foi elaborado em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como com outras políticas públicas de saneamento, meio ambiente e recursos hídricos vigentes no estado e no país, de modo a compatibilizar as soluções propostas com a legislação, os planos e os projetos existentes ou previstos.

O plano visa: definir e distribuir responsabilidades entre os diferentes órgãos governamentais envolvidos com o saneamento básico; institucionalizar e padronizar as ações do setor no âmbito estadual; realizar prognósticos; estabelecer programas e ações prioritárias para o avanço do saneamento básico no estado; definir metas, investimentos e indicadores para o monitoramento da universalização dos serviços de saneamento em Minas Gerais.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/saneamento/-plano-estadual-de-saneamento-basico-de-minas-gerais-pesb-mg>. Acesso em 31 jan. 2024.

O Decreto Estadual nº 46.775/2015 instituiu o Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI), com a finalidade de elaborar o PESB-MG. O artigo 3º do referido decreto dispõe sobre as entidades que devem compor o GTI, prevendo a indicação de dois representantes por órgão (um titular e um suplente) para integrar o grupo (Minas Gerais, 2015).

Art. 3º O GTI será composto por representantes dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU; II - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;

III - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD;

IV - Fundação João Pinheiro – FJP;

V - Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA MG;

VI - Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM;

VII - Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM;

VIII - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – ARSAE-MG.

O parágrafo 1º do artigo 2º define que a coordenação e o acompanhamento das atividades do GTI serão exercidos pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU) que, sempre que necessário, convidará os demais órgãos e entidades relacionados ao tema para participar dos trabalhos do GTI. Cabe, ainda, ao GTI, estabelecer planos de ação com responsável, metas e prazos definidos para o cumprimento das atividades do grupo; requisitar dos órgãos municipais, estaduais e federais as informações necessárias à efetivação dos seus objetivos; e emitir relatórios bimestrais sobre a execução das atividades relacionadas a elaboração do plano (Minas Gerais, 2015). Logo, a elaboração do PESB-MG se dá no escopo do GTI, e se configura como a principal ferramenta de planejamento estratégico para os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana e manejo de águas pluviais no estado (Minas Gerais, 2022).

Diante do exposto, a análise da evolução da política de saneamento básico no Brasil e em Minas Gerais revela uma trajetória marcada por diferentes estágios e influências. Os cenários urbanos de abastecimento passaram por fases que refletiram mudanças nas preocupações sociais, ambientais e econômicas ao longo do tempo. No país, a responsabilidade pelo saneamento básico foi assumida pelo setor público

apenas no século XIX e, embora tenham ocorrido avanços significativos, ainda há muitos desafios a serem enfrentados.

A promulgação da Lei Federal nº 11.445/2007 representou um marco regulatório importante ao estabelecer normas gerais e atribuir funções específicas à prestação dos serviços. Contudo, a efetividade dessas medidas mostrou-se limitada, como evidenciado pela persistência de desafios estruturais, entre eles a escassez de investimentos privados. Nesse contexto, o novo marco legal do saneamento, instituído pela Lei Federal nº 14.026/2020, busca estimular investimentos, estabelecer metas ambiciosas de universalização e fomentar a concorrência no setor.

Em Minas Gerais, o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB-MG) constitui o principal instrumento de planejamento e ação no setor. A atuação multissetorial, com destaque para a coordenação exercida pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI), é um elemento crucial para a efetividade das ações em saneamento básico no estado.

Apesar dos avanços, persistem desafios significativos, como a atração de investimentos e a garantia da qualidade na prestação dos serviços, o que evidencia a complexidade do cenário brasileiro de saneamento. A formulação e implementação de políticas públicas bem estruturadas e eficazes tornam-se essenciais diante do atual contexto global, em que diversos setores da sociedade demandam, de forma urgente, melhorias nas condições sanitárias.

O Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) é um exemplo de iniciativa voltada à melhoria da qualidade da água e à garantia de sua disponibilidade para as gerações presentes e futuras. A próxima seção trata da regulação do saneamento básico no Brasil, com ênfase em Minas Gerais, destacando a atuação da entidade reguladora estadual, responsável pela normatização que fundamenta o PPM, objeto deste estudo.

### **2.3 Regulação do Saneamento Básico no Brasil**

O desenvolvimento dos Estados Modernos ao longo da história reflete a complexa interação entre política, economia e sociedade. Dentre essas transições, destaca-se a mudança gradual em direção ao que hoje é conhecido como Estado Regulador.

A promoção do bem-estar social, um dos mais importantes papéis do poder público, impulsionou o surgimento de diferentes modelos de

atuação estatal ao longo da história, em função, principalmente, da necessidade de adaptação às expectativas sociais de cada época (Reis, 2020, p. 22).

Os primeiros ditos “Estados Modernos” insurgiram na Europa com o declínio do feudalismo, caracterizados pela centralização do poder político e pela formação de estruturas burocráticas e administrativas - O Estado Absolutista.

Nesta direção, esta foi a primeira expressão do Estado moderno, que tinha como objetivo a construção de uma nova forma estatal, alicerçada na ideia de soberania, objetivando a concentração de todos os poderes nas mãos dos monarcas, o que acabou por originar as chamadas monarquias absolutistas, personificando o Estado na figura do rei (Schlickmann; Koch, 2013, p. 1436).

As transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas nos séculos XVIII e XIX propiciaram o surgimento de movimentos políticos que buscavam formas mais democráticas e liberais de governo. Os Estados Liberais defendiam princípios fundamentais como a separação de poderes, a proteção dos direitos individuais e a livre iniciativa econômica.

Contudo, a ascensão do capitalismo industrial nesse período trouxe consigo novos desafios, incluindo a exploração dos trabalhadores, o aumento das desigualdades sociais e crises econômicas recorrentes. Diante desse cenário, emergiram movimentos sociais e políticos que demandavam uma intervenção estatal mais ativa na regulação da economia e na proteção dos direitos sociais. Assim, surge o Estado do Bem-Estar Social (Welfare State), que se tornou o modelo predominante no mundo ocidental durante o século XX. Esse modelo estatal atuou intensamente nos campos da saúde, educação e previdência social, ampliando significativamente tanto a presença do Estado na economia quanto seu aparato institucional e infraestrutural.

Entretanto, a expansão dos gastos públicos, combinada com as crises econômicas das décadas de 1970 e 1980, levou ao declínio desse modelo. Nesse contexto, ganhou força a percepção de que o Estado havia assumido um excesso de atribuições, demonstrando ineficiência administrativa. Essa crítica propiciou o surgimento de um novo paradigma de intervenção estatal, que buscava conciliar eficiência econômica com proteção social: o Estado Regulador.

O Estado Regulador caracteriza-se por promover o desenvolvimento econômico e social mediante a regulação e supervisão das atividades econômicas, em vez da provisão direta de serviços. Atuando como árbitro e facilitador, esse modelo

cria condições para o funcionamento eficiente e equitativo dos mercados. Ancorado em preceitos neoliberais, esse novo papel estatal buscou maior eficiência, efetividade e competitividade na administração pública, consolidando o que se convencionou chamar de Nova Gestão Pública (New Public Management). Nesse período, conforme Reis (2020, p. 28), "grande parte dos governos optou pela delegação da provisão dos serviços públicos", tornando a regulação mais robusta e necessária. Os governos passaram a adotar diversos instrumentos regulatórios, com destaque para as agências reguladoras independentes, que se tornaram peças-chave na harmonização de aspectos sociais e econômicos. A Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), é a instituição responsável pela implementação do Programa de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), objeto deste estudo.

No Brasil, o surgimento das agências reguladoras ocorreu durante o processo de reforma do Estado na década de 1990, quando setores de infraestrutura foram abertos à participação da iniciativa privada (Galvão, 2009, p. 275). Não houve, contudo, a completa extinção da intervenção estatal direta, mas sim sua redução em setores como energia elétrica, petróleo e gás, nos quais empresas estatais mantiveram sua atuação, ainda que com participação privada. A exceção foi o setor de telecomunicações, que passou a ser integralmente operado por empresas privadas mediante os instrumentos de concessão, autorização e permissão (Mesquita, 2005). Conforme Di Pietro apud Galvão (2009), "às agências caberiam as funções de organização e manutenção do equilíbrio do setor e do mercado regulado, bem como a resolução de conflitos entre poder concedente, concessionárias e usuários". A Constituição Federal de 1988 consolida esse papel ao definir o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo funções de fiscalização, incentivo e planejamento (Brasil, 1988, art. 174).

No setor de saneamento básico, as diretrizes nacionais foram estabelecidas pela Lei Federal nº 11.445/2007, posteriormente atualizada pelo novo marco legal (Lei Federal nº 14.026/2020). O Art. 21º da Lei 11.445/2007 determina que a regulação, exercida por entidade autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, deve observar os princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade (Brasil, 2007). A Medida Provisória nº 155/2003 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a denominação "agência reguladora", conferindo a essas entidades o status de autarquias especiais,

enquadrando-as entre os entes da administração pública previstos na Constituição Federal e no Decreto-lei nº 200/1967 (Mesquita, 2005). O Decreto-lei nº 200, de 1967, define em seu art. 5º, inciso I, autarquia como (Brasil, 1967):

O serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

As primeiras agências reguladoras criadas no Brasil foram a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 1996, e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), em 1997. As agências reguladoras voltadas para o setor de saneamento básico surgiram posteriormente, no âmbito das esferas estaduais e municipais. As agências estaduais foram criadas em resposta à necessidade regulatória dos serviços de gás canalizado, transporte intermunicipal e saneamento básico. Este último segmento, por sua vez, viu a criação de grande parte das agências municipais de regulação a partir dos anos 2000. No setor de saneamento básico, estão concentrados os maiores problemas e desafios enfrentados pelas agências reguladoras do país (Galvão, 2009). Segundo Galvão (2009, p. 278), “a regulação do saneamento se desenvolveu em um ambiente de forte instabilidade institucional, devido à indefinição da titularidade nos sistemas de interesse comum e à ausência de uma política nacional para o setor”.

Para compreender melhor o déficit do saneamento básico no Brasil, Reis (2020, p. 80) afirma que “os primeiros investimentos em infraestrutura urbana em saneamento básico no país ocorreram somente na segunda metade do século XIX, através de concessões a empresas estrangeiras”. Entre 1960 e 1970, o governo militar implementou políticas públicas federais, com destaque para a formulação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa). Nesse período, foram criadas empresas estaduais que centralizaram as decisões, reduzindo a influência dos municípios, que até então desempenhavam um papel mais proeminente. O Planasa incentivou essas empresas a operar de forma similar a empresas privadas, priorizando setores rentáveis. Tentativas de subsídios cruzados foram feitas para atender municípios mais carentes.

Em 1988, a Constituição Federal não estabeleceu regras claras para o setor de saneamento básico, deixando indefinidas responsabilidades, formas de financiamento e os processos decisórios. Com a extinção do Planasa em 1991, o setor entrou em um vazio institucional, sem políticas ou regulamentações específicas (Reis,

2020), resultando em uma década marcada por uma expansão limitada e pela falta de um marco legal. Apenas em 2007, com a Lei Federal nº 11.445/2007, foi estabelecido o marco legal do saneamento, que definiu diretrizes nacionais e atribuiu à regulação do setor um papel central. Em 2020, a Lei Federal nº 14.026/2020 buscou modernizar o setor, reduzir a participação estatal e aumentar a presença do setor privado, com o objetivo de atingir metas ambiciosas até 2033.

É nesse contexto histórico, rapidamente abordado, sobre a situação do saneamento básico no Brasil, que as agências reguladoras operam. Atualmente, o Brasil conta com dezenas de entidades reguladoras de serviços de saneamento com atuação em esferas municipais, intermunicipais, distritais e estaduais. Essas instituições regulam isolada ou conjuntamente os serviços de saneamento básico que, segundo o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal nº 11.445/2007, é o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de (Brasil, 2007):

- a) Abastecimento de água potável: Constituído pelas atividades desde a captação até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição.
- b) Esgotamento Sanitário: Constituído pelas atividades de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para produção de água de reuso ou o seu lançamento de forma adequada no meio ambiente.
- c) Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: Constituídos pelas atividades de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana.
- d) Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: Constituídos pelas atividades de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas.

O artigo 8º da Lei Federal nº 11.445/2007, atualizado pela Lei Federal nº 14.026/2020, define a competência relativa ao setor do saneamento básico (Brasil, 2007):

Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

A titularidade municipal do saneamento básico no Brasil resulta na possibilidade de atuação de diversos entes reguladores em diferentes esferas, tais como municipal, intermunicipal, distrital e estadual. A Lei Federal nº 14.026/2020, por sua vez, buscou atribuir um papel de destaque à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), conferindo-lhe a competência para editar normas de referência destinadas à regulação dos serviços públicos de saneamento básico em todo o país. Hosken e Morelli (2021 apud Cortês, 2022, p. 48) afirmaram o seguinte:

Nesse cenário, a atuação da ANA será como órgão regulador central, mas as agências infranacionais continuarão a existir, atuando prioritariamente na fiscalização e na regulamentação dos prestadores de serviços, sendo ainda responsáveis por realizar reajustes e revisões tarifários que assegurem a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

Ademais, conforme informações do sítio eletrônico da ANA<sup>4</sup>, as agências infranacionais, são importantes no processo regulatório, pois fazem a mediação entre os interesses e as necessidades do usuário, as regras definidas pelos municípios concedentes e os prestadores do serviço de saneamento. Segundo dados disponibilizados pela Agência, há informações disponibilizadas de 105 agências reguladoras no setor sendo 26 delas atuantes no âmbito estadual. Destaca-se que, conforme mencionado pela ANA, esses números não abarcam todas as entidades reguladoras infranacionais dos serviços de saneamento básico e não contempla todo o universo de entidades atuantes no setor, sendo apenas as que constam da mala direta da agência e que têm participado das discussões sobre as Normas de Referência.

Quadro 3: Quantidade de entidades reguladoras infranacionais das quais se tem informação

<b>Atuação / Abrangência</b>	<b>Número total de Agências das quais se tem informação</b>
Municipal	59
Intermunicipal	20
Estadual	26
<b>Total Geral</b>	<b>105</b>

Fonte: Informação do sítio eletrônico da ANA.

As agências reguladoras, atuantes em Minas Gerais, segundo informações disponibilizadas pela ANA são dez, sendo seis agências intermunicipais, três agências municipais e uma agência Estadual, a ARSAE-MG. Esta última, é a Entidade

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>. Acesso em 13 jan. 2025.

Reguladora instituidora do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais, objeto da presente pesquisa. O papel da ARSAE-MG, bem como informações a respeito da agência serão explorados, em seção própria, no momento de se analisar os atores presentes no PPM (Capítulo 5).

A próxima seção abordará a complexa interação necessária às políticas públicas de Recursos Hídricos e de Saneamento Básico, bem como a atuação da regulação nesses meandros, uma vez que o PPM, objeto da pesquisa, é um programa que atua diretamente no segmento de recursos hídricos, com recursos e operadores ligados primordialmente no segmento do saneamento básico. Tudo isso, coordenado, principalmente, por meio da agência reguladora do setor de saneamento básico do Estado de Minas Gerais.

#### **2.4 Integração entre Regulação e Políticas Públicas de Saneamento Básico e de Recursos Hídricos**

Bastos e Monte-Mor (2022, p. 2402) afirmam que “no Brasil, a integração entre políticas públicas ainda não é uma realidade”. Além da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), citadas nas seções 2.1 e 2.2, houve outras leis correlatas no Brasil relacionadas a temas afins, que deveriam apresentar maior sinergia em relação a objetivos comuns, mas frequentemente abordam temas similares de forma fragmentada e desconexa. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010) e o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), embora legislem sobre temas como saneamento básico e uso do solo, não são encaradas como elementos integrantes do mesmo contexto que o meio ambiente e os recursos hídricos, especialmente pelos agentes responsáveis por sua implementação (Granjeiro et al., 2020).

A disponibilidade hídrica e o acesso à água — foco da PNRH —, embora constituam a matéria-prima essencial para os serviços de saneamento básico (foco da PNSB), não estavam articulados de forma sinérgica, permanecendo cada política restrita ao tema originalmente sob sua responsabilidade. Conforme Santos (2017, p. 45), “a gestão da água e seus serviços derivados, em áreas urbanas, apresentam características e desafios específicos”. Contudo, a relação entre disponibilidade hídrica e abastecimento de água é evidente: sem água para distribuir, não há como garantir o abastecimento.

Compete ao responsável pela captação de água bruta para fins de abastecimento público estar atento à situação do entorno do manancial e preocupar-se com a sua conservação, bem como os produtores rurais compreenderem que suas escolhas de uso e manejo do solo podem influenciar na quantidade e qualidade dos recursos hídricos em sua propriedade e à jusante, com implicações para a sociedade em geral (Bastos; Monte-Mor, 2022, p. 2403).

A correlação entre saneamento básico e disponibilidade hídrica transcende o mero abastecimento de água. Os serviços de coleta e tratamento de esgoto possuem íntima relação com os recursos hídricos, uma vez que o lançamento de efluentes não tratados nos corpos d'água compromete sua qualidade e integridade ambiental. Como destaca Santos (2017, p. 46), "um dos pilares de qualquer política de preservação das fontes hídricas está no controle da poluição das águas". Bastos e Monte-Mor (2022, p. 2403) complementam essa perspectiva ao afirmar que "considerando a capacidade limitada de autodepuração dos mananciais, tem-se a poluição das águas e, a longo prazo, alterações do regime de vazões das bacias hidrográficas". Evidencia-se, portanto, a necessidade de abordagem integrada entre essas políticas, visto que suas interconexões demandam ações que ultrapassam os limites setoriais.

A interdependência entre disponibilidade hídrica e saneamento básico manifesta-se em múltiplas dimensões. Santos (2017) identifica aspectos fundamentais dessa relação:

O sistema de gerenciamento de rios, lagos e correntes engloba um sistema de gestão ambiental. O ciclo de saneamento se inicia com a captação de água e finaliza com o lançamento de águas residuais coletadas sob a forma de dejetos. Nestas duas pontas, mencionadas como partes dos serviços de saneamento, há uma interdependência muito forte com o sistema de gestão hídrica (Santos, 2017, p. 56).

Contudo, essa conexão intrínseca não se refletia na articulação entre a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Embora os textos legais demonstrem intenção de aproximação conceitual, na prática operacional os gestores públicos tendiam a tratar essas políticas de forma segmentada e desconexa. O artigo 3º da Lei Federal nº 9.433/1997, traz as diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e demonstra o interesse da PNRH a articulação com outros segmentos da sociedade (Brasil, 1997):

I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;

II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Como demonstrado na seção 1.2, observa-se significativa convergência entre a PNRH do país e as metas estabelecidas pela Agenda 2030 da ONU com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS-6), particularmente no que concerne à relação entre o fornecimento de água potável e a questão do saneamento básico. Tais metas visam garantir não apenas o uso sustentável dos recursos hídricos mediante gestão eficiente e integrada, mas também o acesso universal a serviços de saneamento de qualidade (Instituto Trata Brasil, 2019). Essa abordagem reflete o reconhecimento, em escala global, da indissociável conexão entre esses eixos temáticos.

No contexto brasileiro, iniciativas recentes vinculadas ao novo marco regulatório do saneamento básico (Lei Federal nº 14.026/2020) têm buscado fortalecer a articulação entre a PNRH e a PNSB, embora de forma ainda incipiente. De acordo com o artigo – Recursos Hídricos e Saneamento no mesmo barco – publicado no sítio eletrônico<sup>5</sup> do Observatório das águas em 2021, a transformação da Agência Nacional de Águas (ANA) em Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico representa um avanço institucional significativo nesse sentido, evidenciando a necessidade premente de maior diálogo entre essas políticas públicas. Ainda, conforme o artigo, de acordo com o novo marco legal, todas as instâncias do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - incluindo a ANA, os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), os Conselhos de Recursos Hídricos e os Órgãos Gestores - devem promover uma governança equilibrada que favoreça a integração entre a gestão hídrica e a prestação de serviços de saneamento.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://observatoriodasaguas.org/recursos-hidricos-e-saneamento-no-mesmo-barco/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

Nesse contexto, as agências reguladoras desempenham papel fundamental, devendo conscientizar-se de sua relevância institucional, estabelecer parcerias intersetoriais; e assegurar que as ações desenvolvidas em seu âmbito de atuação produzam sinergias com as demais políticas correlatas.

As políticas estatais, incluindo as políticas regulatórias, destinadas ao interesse público, devem não apenas buscar a eficiência, mas também a equidade, que se traduz na universalização do acesso aos serviços públicos regulados pelo Estado (Galvão, 2009, p. 280).

Cabe ao titular dos serviços de saneamento - o poder executivo municipal, juntamente com o eventual responsável pela prestação dos serviços e a entidade reguladora agirem, dentro de suas respectivas responsabilidades, com foco nos objetivos comuns de preservação do meio ambiente e garantia do bem-estar dos usuários (Bastos; Monte-Mor, 2022, p. 2403).

Às agências reguladoras compete monitorar e fomentar a redução de perdas nos sistemas de abastecimento, sejam elas decorrentes de vazamentos, falhas operacionais ou perdas não faturadas (furtos ou erros de medição). No Brasil, conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2020), os índices de perdas na distribuição atingiram 37,5% (Instituto Trata Brasil, 2022), evidenciando o desperdício de um recurso cada vez mais escasso globalmente. Esse cenário expõe a necessidade de maior eficiência na gestão hídrica, sobretudo considerando que a água captada em mananciais, frequentemente subvalorizada, constitui recurso essencial para a sociedade.

Além das agências reguladoras, os órgãos ambientais desempenham papel fundamental na articulação entre a PNRH e a PNSB. Os órgãos ambientais são responsáveis pela manutenção e disposição dos mananciais de água, garantindo a qualidade e quantidade da água, assim como do solo e a cobertura vegetal nas denominadas áreas de proteção permanente, como, por exemplo, em regiões de recarga hídrica e no entorno de mananciais e nascentes (Bastos; Monte-Mor, 2022). A vegetação ribeirinha ou mata ciliar desempenha um papel crucial na proteção dos solos e dos recursos hídricos, pois ajuda a manter a qualidade da água, controla o fluxo hídrico e preserva a diversidade biológica dos ecossistemas. Como afirmam Bastos e Monte-Mor (2022, p. 2403), “compete ao responsável pela captação de água bruta para fins de abastecimento público estar atento à situação do entorno do manancial e preocupar-se com a sua conservação”.

A interação entre saneamento básico e gestão de recursos hídricos é condição *sine qua non* para a sustentabilidade de ambos os setores. Enquanto o saneamento adequado protege a qualidade da água — especialmente via tratamento de esgotos —, a gestão hídrica eficaz assegura o abastecimento em quantidade e qualidade satisfatórias. Nesse contexto, as agências reguladoras atuam como mediadoras e fiscalizadoras, garantindo que as políticas públicas sejam implementadas de acordo com as diretrizes estabelecidas, promovendo a integração entre os setores e assegurando o uso sustentável e equitativo dos recursos hídricos.

O PPM, embora institucionalizado no âmbito do saneamento básico, apresenta interfaces diretas com a gestão de recursos hídricos. Seus benefícios, ainda que mais evidentes nesse último segmento, repercutem também em outras esferas correlatas. Este trabalho visa realizar uma análise a respeito da governança do PPM, de modo a subsidiar melhor entendimento acerca da qualidade da governança do programa frente aos preceitos do referencial para governança em políticas públicas do TCU.

Ressalta-se que a análise dos marcos regulatórios e das políticas públicas apresentadas neste capítulo evidenciam a importância dos instrumentos normativos para a efetivação de ações de gestão e proteção dos mananciais. É importante entender se o PPM se articula com as diretrizes regulatórias e teóricas exploradas neste capítulo.

O próximo capítulo discorre sobre a importância da governança em políticas públicas e dos parâmetros de análise dessa governança segundo os ditames do TCU. A análise do PPM de acordo com esses parâmetros é importante para compreender a sua efetividade. Essa análise se dará no capítulo 5, onde serão aprofundados conceitos e preceitos do PPM de acordo a pertinência em cada uma das dimensões em análise.

### 3 GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de governança, embora existisse anteriormente, ganhou maior proeminência no meio acadêmico e governamental durante a década de 1980, em meio a um contexto de reestruturações administrativas, privatizações, desregulamentações e descentralizações em países desenvolvidos e em desenvolvimento (Schabbach, 2022). Como abordado no Capítulo 2, as transformações sociais ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 incluíram questionamentos sobre a eficiência das administrações públicas, levando a reformas motivadas tanto pela crise fiscal quanto pelas críticas ao modelo do Estado de Bem-Estar Social. Schabbach (2022, p. 261) cita, dentre esses movimentos, o seguinte:

Howlett e Ramesh (2014) avaliam que muitas das tentativas de modificar Estados e administrações públicas em prol de uma nova gestão pública fracassaram, enquanto que Cavalcante e Pires (2018) argumentam que nem o modelo tradicional (hierárquico e burocrático, centralizado no Estado), nem a nova gestão pública conseguiram solucionar os problemas complexos das sociedades contemporâneas.

Nesse período, formas híbridas de governança incorporaram-se à gestão pública, introduzindo ao modelo burocrático tradicional arranjos não hierárquicos, baseados na interação entre governos, mercados e organizações da sociedade civil (Schabbach, 2022). Conforme Marques (2013, p. 17, tradução própria), "uma parte significativa do processo de formulação de políticas envolve atividades e relações informais<sup>6</sup>". Tais transformações fortaleceram o conceito de governança, consolidando sua relevância na administração pública.

No Brasil, a introdução do conceito de governança na administração pública significou a interrupção do longo ciclo de industrialização por substituição de importações e a quebra de coalizões políticas baseadas no desenvolvimentismo nacional (Diniz, 2003 apud Marques, 2013). A reforma pretendida para o Estado brasileiro se deu durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a distinção entre governabilidade (capacidade de tomar decisões políticas) e governança (capacidade de implementá-las), operacionalizada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), liderado por Bresser Pereira, propondo a redefinição das fronteiras estatais, com privatizações e terceirizações (Marques, 2013).

---

<sup>6</sup> Idioma original: From my perspective, a significant part of the policy-making process involves informal activities and relations.

Paralelamente, organizações multilaterais como o Banco Mundial e a OCDE difundiram uma concepção de governança na América Latina e África. Essa governança foi inicialmente implementada mediante ajustes estruturais descolados das particularidades locais. Após falhas, esses ajustes passaram a incorporar temas como corrupção, accountability e sustentabilidade, promovendo a ideia de "boa governança" como um governo eficiente e transparente. Para uma outra parte significativa da literatura na América Latina e no Brasil, a ideia de governança é intrínseca a ideia de participação social, democracia, controle social e movimentos sociais em várias áreas de políticas (Marques, 2013).

Mas, o que vem a ser governança? O relatório do Banco Mundial - Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, de 1989, conceitua governança como "o exercício do poder político para gerir os assuntos de uma nação" (BANCO MUNDIAL, 1989 apud Brasil, 2014). Para Diniz (2001, p. 21), governança "diz respeito a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas". Viana (2010, p. 27) pondera que "a governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade". Alves Rabelo et al. (2024) fizeram uma revisão sistemática sobre liderança e governança pública e identificaram diversas definições para o termo governança e pontuaram o seguinte:

De modo geral, nas conceituações de governança tabuladas pelos autores, ao longo dos anos, destacam-se aspectos conceituais, tais como: i) mudança no significado de governo; ii) arranjos e interações formais ou informais entre atores, estruturas, processos; iii) visão pluralista e em formato de rede das relações entre estado e sociedade; iv) capacidade dos sistemas de gestão política e sistemas administrativos em agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos; v) fortalecimento de cultura gerencial, guiada pelos valores da eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão (Alves et al., 2024, p. 98-99).

Em suma, a governança analisa o ambiente ou cenário atual e desejado de um segmento da sociedade, no intuito de orientar e coordenar os programas e políticas públicas, de modo a alinhar as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas. Além disso, abarca o monitoramento dos resultados dessa política ou programa, avalia o seu desempenho, assim como o cumprimento do executado em comparação as metas estabelecidas. Para Severo et al. (2018, p. 78), "a governança pública é discutida em torno de determinados pressupostos sobre

elementos estruturais como: gestão, responsabilidade, accountability (prestação de contas), transparência e legalidade do setor público”.

Assim como em outras áreas do conhecimento, o conceito de governança pública não é único, e, embora similares entre os diversos autores, cada um pode se ater a determinadas características com mais ênfase do que a outras.

O conceito de governança, por si só, é polissêmico e polêmico, e seu uso ampliado e vago, tanto no debate público quanto no acadêmico, termina, por vezes, esvaziando seus contornos. Essa polissemia é explicada, entre outros fatores, pela produção multidisciplinar do campo de análise de políticas públicas. (Bichir, R. in IPEA, 2018, p. 49 apud Brasil, 2020a, p. 112)

Cavalcante (2017) ressalta em seu estudo que o conceito de governança é amplo e abrange múltiplas definições e qualificações. No entanto, destaca dois aspectos centrais que caracterizam a governança no período posterior à Nova Gestão Pública: o foco da ação governamental e o papel do Estado. Sob a perspectiva da governança, o cidadão deixa de ser visto apenas como destinatário final dos serviços públicos e passa a ser considerado parceiro ativo nos processos de formulação e implementação das políticas públicas, assumindo papel fundamental na construção do valor público.

Quanto ao papel do Estado, observa-se um movimento de fortalecimento da capacidade da burocracia estatal para liderar esse processo, porém de maneira mais interativa e colaborativa com a sociedade. Segundo Cavalcante (2017, p. 31), “a capacidade burocrática tende a se ampliar quando articulada com atores sociais, tanto nos processos deliberativos quanto na implementação e no controle”, reforçando a importância de uma governança compartilhada e dialógica.

Para este trabalho, assumiremos o conceito do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e conceitua em seu inciso I do artigo 2º, governança pública como:

Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017).

O artigo 3º do Decreto nº 9.203/2017 estabelece os princípios que devem nortear a governança pública no Brasil, a saber: capacidade de resposta, integridade,

confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência (Brasil, 2017).

A capacidade de resposta refere-se à aptidão dos órgãos públicos para atender, de forma eficiente e eficaz, às demandas das partes interessadas. Esse princípio pressupõe a articulação entre entidades estatais, não estatais e a sociedade civil, a fim de compreender melhor as necessidades sociais, equilibrar interesses diversos e estabelecer prioridades. A integridade fundamenta-se em valores, princípios e normas éticas, com ênfase na primazia do interesse público sobre interesses privados. A confiabilidade, por sua vez, está relacionada à capacidade das instituições públicas de oferecer estabilidade aos ambientes econômico, social e político, atuando com consistência em relação aos seus objetivos e diretrizes previamente estabelecidos, de modo a transmitir segurança à sociedade.

A melhoria regulatória envolve o desenvolvimento e a avaliação de políticas e atos normativos por meio de processos transparentes, embasados em evidências e que assegurem a participação de todas as partes interessadas. Uma regulação bem estruturada, com linguagem acessível e objetivos claros, tende a ser mais efetiva na sua implementação e nos resultados alcançados. A prestação de contas e responsabilidade, ou *accountability*, diz respeito à obrigação dos gestores públicos de assumirem as responsabilidades que lhes foram atribuídas, prestando informações adequadas sobre a execução de suas atividades e os resultados obtidos. Por fim, a transparência consiste na disponibilização de informações atualizadas e acessíveis acerca dos programas e políticas públicas, contribuindo para o controle social e o fortalecimento da confiança institucional (Brasil, 2020a).

A escolha do modelo proposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para a análise da governança do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) justifica-se pelo fato de o TCU ser uma referência nacional em controle e avaliação de políticas públicas. Ademais, seu modelo de governança incorpora diretrizes e boas práticas reconhecidas tanto em âmbito nacional quanto internacional, oferecendo um referencial abrangente e consistente para a avaliação da governança pública. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU traz o seguinte (Brasil, 2014, p. 12-13):

Este modelo, por seu turno, fundamentou-se na abordagem de governança apresentada por Peters (2012 apud Albernaz, 2013), que apresenta quatro pilares compreendidos pela boa governança pública.

- a) Definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade;
- b) Coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização;
- c) Condições para implementação das políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciem a atuação conjunta com entes não governamentais;
- d) Monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos, e também criem condições para que haja accountability, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade.

Carneiro Neto et al. (2019, p.475) coaduna com esse pensamento:

O modelo de avaliação da governança em políticas públicas proposto pelo TCU permite a compreensão da importância de uma estrutura de governança adequada para a formulação, implementação e efetividade da política, uma vez que, esta estrutura é que dará à política fundamentação para que seus objetivos sejam alcançados.

O TCU adota perspectivas de observação da governança que se alinham a três eixos de significação citados por Humberto Falcão Martins (in IPEA, 2018, p. 57, apud Brasil, 2020a, p. 112-113):

Uma tentativa de depuração do campo semântico e conceitual para se chegar à “governança para resultados” pressupõe a existência de distintos eixos de significação no vasto emaranhado da “governança”. Um primeiro eixo de significação provém da governança corporativa. Um segundo eixo coloca a governança no sentido político-institucional, de qualidades e capacidades institucionais para o “bom governo”. Um terceiro eixo refere-se à “governança pública” como um paradigma de administração pública (Aguilar, 2006) ou como um “regime de implementação de políticas e prestação de serviços públicos” (Osborne, 2010). Estes eixos possuem diferenciações de significado, mas podem compartilhar algum chão em comum, relacionado ao processo de tomada de decisão e implementação de algo. Com efeito, nos três eixos de significação governança aparece como condução de empresas (e outros tipos de organizações), condução de países e condução do trato de problemas públicos complexos.

Frente ao exposto, as perspectivas adotadas pelo TCU resultam da seguinte maneira (Brasil, 2020a, p. 113-114):

- a) Perspectiva Organizacional (ou corporativa), chamada no RBG 2.0 (Brasil, 2014) de perspectiva de órgãos e entidades e de atividades intraorganizacionais, que trata do desempenho individual das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU;
- b) Perspectiva de Políticas Públicas, chamada no RBG 2.0 de perspectiva dos entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, que trata do desempenho dos programas e políticas

públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre entes públicos e privados para sua realização; e

c) Perspectiva de Centro de Governo, chamada no RBG 2.0 de perspectiva de sociedade e Estado, que trata do direcionamento que o governo é capaz de dar à nação e da sua legitimação perante as partes interessadas.

Para a análise da governança do PPM, a perspectiva de políticas públicas é a que melhor se encaixa para o presente estudo. O TCU consolidou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas em 2014 (Brasil, 2014) com apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo modelo geral de oito dimensões avaliáveis é apresentado na Figura 1 (Brasil, 2020a).

Figura 1: Modelo para Avaliação de Governança em Políticas Públicas



Fonte: Brasil, 2020a, p. 117

Segundo o referencial do TCU, “esses oito componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas” (Brasil, 2014, p. 13) e “correspondem à base do modelo de avaliação da governança em políticas públicas proposto neste referencial” (Brasil, 2014, p.14).

A dimensão institucionalização abrange a formalização da política pública, por meio do estabelecimento de normas, processos decisórios, identificação dos atores envolvidos, suas competências, recursos, entre outros elementos. O referencial do TCU aponta, como indicativo de boa governança, que esse marco regulatório não deve apresentar excesso de formalismo e detalhamento a ponto de comprometer o desempenho da política pública (Brasil, 2014).

A dimensão planos e objetivos refere-se à operacionalização das ações e à definição de metas para a efetivação da política. O referencial destaca, como boas práticas de governança, que a formulação da política deve ser baseada em evidências

e no aproveitamento de experiências internacionais; que deve haver consistência na lógica de intervenção; consulta a todos os envolvidos durante o planejamento; identificação e definição de marcos e prazos para a implantação dos planos; além de assegurar que o planejamento seja flexível e contínuo (Brasil, 2014).

A dimensão participação ressalta a importância de envolver as partes interessadas, assegurando legitimidade e eficácia à política pública. O referencial indica como boa prática que essa participação ocorra em espaços que favoreçam a interlocução entre os atores e que as “decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de partes interessadas” (Brasil, 2014, p. 53).

A capacidade organizacional diz respeito à necessidade de que cada organização envolvida na formulação e implementação da política pública disponha de processos e estruturas adequadas para executar suas atribuições e orientar suas ações para o alcance dos resultados esperados, informando à sociedade sobre seu desempenho. Segundo o referencial, constitui boa prática a identificação e a provisão dos recursos humanos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o desenvolvimento da política, bem como o adequado direcionamento desses recursos dentro da política (Brasil, 2014).

A dimensão da coordenação e coerência trata da importância da articulação entre as ações, com o intuito de evitar a sobreposição de esforços e promover sinergias que favoreçam a consecução dos resultados pretendidos. O referencial propõe, como boa prática, o estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que viabilizem o alinhamento estratégico entre as organizações envolvidas em políticas transversais, a criação e divulgação de canais efetivos de consulta e comunicação entre as partes interessadas, bem como a publicação da estrutura de governança vigente e a definição clara de papéis e responsabilidades (Brasil, 2014).

A dimensão monitoramento e avaliação compreende o acompanhamento contínuo da implementação da política por meio de indicadores, bem como a avaliação dos resultados da intervenção. Segundo o referencial, são boas práticas de governança a disponibilização adequada de dados sobre o programa, a comunicação periódica sobre seu progresso, a identificação dos agentes responsáveis pelo fornecimento e uso dessas informações, e o monitoramento e avaliação dos principais produtos e resultados (Brasil, 2014).

A dimensão da gestão de riscos e controle interno refere-se ao processo de identificação, avaliação e tratamento de riscos associados ao desenvolvimento e à execução da política pública. Como boas práticas, o referencial recomenda a comunicação prévia dos principais riscos aos responsáveis pela implementação, a elaboração de planos de contingência, e a identificação e comunicação tempestiva dos problemas eventualmente ocorridos no processo de execução (Brasil, 2014).

Por fim, a *accountability* diz respeito à obrigação de prestar contas e garantir transparência sobre as operações e os resultados da política pública, assegurando a responsabilização dos atores envolvidos (Brasil, 2020a). De acordo com o referencial, constituem boas práticas a definição e formalização de instrumentos de *accountability* com padrões mínimos aceitáveis, a prestação de contas periódica e formal, a divulgação clara das informações à sociedade, bem como a existência de mecanismos de supervisão e controle capazes de impor medidas corretivas e sanções, quando necessário (Brasil, 2014).

Essas oito dimensões são a base para a análise da governança do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), objeto deste estudo. O Capítulo 5 abordará cada uma dessas dimensões em seções específicas, com o objetivo de avaliar o grau de aderência do PPM aos preceitos estabelecidos pelo TCU em seu referencial de avaliação da governança em políticas públicas. O referencial ressalta que há certo grau de sobreposição entre os componentes presentes em cada uma das dimensões, de modo que determinados aspectos, embora mais fortemente associados a uma dimensão específica, podem ser observados em outras. O TCU destaca, ainda, que “essa sobreposição visa a dar robustez a cada um dos componentes individualmente considerados” (Brasil, 2014, p. 42).

## 4 METODOLOGIA

Este capítulo, apresenta a estratégia utilizada para realizar a análise da governança do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM). É dividido em duas seções, as quais detalham os procedimentos utilizados em cada fase da pesquisa. A primeira, uma análise documental e a segunda, entrevistas. Essas fases não são estanques, e ocorreram de modo simultâneo em várias etapas da pesquisa.

### 4.1 Análise documental

O Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) é fundamentado em diversos normativos legais que o norteiam, asseguram, impulsionam, impõem obrigações. Realizou-se a análise documental de todo o arcabouço normativo relacionado ao PPM, incluindo normativos diretamente vinculados ao programa bem como normativos indiretos. Para esse fim, avaliaram-se os seguintes documentos:

- ODS-6 e ODS-15 da Agenda 2030 da ONU;
- Lei Federal nº 9.433/1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- Lei federal nº 11.445/07, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- Lei Federal nº 14.026/2020, novo marco regulatório do saneamento básico;
- Lei Estadual nº 13.199/1999, institui a Política Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais;
- Lei Estadual nº 11.720/1994, dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais e institui o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB-MG);
- Decreto Estadual nº 48.209/2021, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH-MG);
- Lei Estadual nº 18.309/2009, cria a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - ARSAE-MG;
- Resolução ARSAE-MG nº 96/17, revisão Tarifária da Copasa, delimita o PPM;
- Resolução ARSAE-MG nº 154/21, revisão Tarifária da Copasa, delimita o PPM;

- Nota Técnica ARSAE-MG nº 61/2017, define diretrizes do PPM;
- Nota Técnica ARSAE-MG nº 04/2021, define diretrizes do PPM.

Integram a análise documental as informações disponibilizadas pela Copasa em seu sítio eletrônico. São dados sobre os tipos de ações realizadas, montantes físicos e financeiros de recursos utilizados, localidade onde os investimentos estão sendo realizados, temporalidade da ação, entre outras.

A partir do exame documental - com ênfase nos instrumentos normativos que instituíram o PPM - proceder-se-á à verificação da incorporação, no programa, dos parâmetros estabelecidos pelo referencial teórico do TCU para avaliação da governança em políticas públicas.

Por fim, a análise documental é importante ao passo que, juntamente com a revisão da literatura já realizada até aqui, permite confrontar se os preceitos formadores do PPM estão coerentes ao que a literatura recomenda como instrumentos adequados de uma boa governança em política pública que visa a proteção e revitalização de mananciais.

## **4.2 Entrevistas**

Com o intuito de captar a percepção dos diferentes atores envolvidos no Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) acerca da governança desse programa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com tais atores, respeitando-se a disponibilidade de acesso a cada um deles.

As entrevistas abrangeram servidores públicos que atuam ou atuaram na ARSAE-MG — agência reguladora responsável pelo monitoramento e apoio na alocação dos recursos investidos no Programa —; funcionários da Copasa, empresa encarregada da execução do PPM; e cidadãos participantes dos Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia) — equipes ambientais regionalizadas, compostas por diversos representantes da comunidade local, responsáveis pelo acompanhamento do desenvolvimento do Programa nos municípios.

As entrevistas foram realizadas remotamente, por meio de aplicativos de videoconferência (Google Meet e Microsoft Teams). Elas foram gravadas com a

autorização dos participantes<sup>7</sup>, os quais assinaram o Termo de Livre Consentimento e Participação. Posteriormente, as gravações foram transcritas e analisadas.

Durante a coleta de informações, buscou-se compreender a percepção dos entrevistados sobre a governança do programa, abordando aspectos como fluxos decisórios, responsabilidades atribuídas a cada ator, interação entre os envolvidos, participação social, mecanismos de monitoramento, bem como a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, percepção dos resultados obtidos e sugestões de melhorias ou ampliação.

Os eixos norteadores das entrevistas foram elaborados com base nas oito dimensões de análise consolidadas pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2014), apresentados no Capítulo 3 e que serão aprofundados no Capítulo 5. A partir desse referencial, formularam-se perguntas em busca de compreender o funcionamento do programa à luz de cada uma dessas dimensões. As perguntas iniciais foram elaboradas como perguntas-chave, sendo complementadas por outras questões correlatas surgidas ao longo das entrevistas, conforme o desenvolvimento da interação entre o entrevistador e os entrevistados.

O Quadro 4 apresenta a quantidade de entrevistas realizadas, bem como demonstra o segmento ao qual o entrevistado atuou dentro do programa. As entrevistas foram transcritas e codificadas de forma anônima, utilizando apenas a identificação do segmento de atuação do entrevistado e um número sequencial aleatório, a exemplo: Copasa 2, ARSAE-MG 3, Colmeia 1 etc.

Ressalta-se que, inicialmente, almejava-se contemplar um contingente mais amplo de entrevistados, incluindo membros do Colmeia e funcionários da Copasa. Contudo, constatou-se limitada receptividade por parte da concessionária de serviços para a realização das entrevistas, o que restringiu o número de participantes desses segmentos específicos. Além disso, a delimitação temporal para a elaboração da pesquisa impôs restrições adicionais, uma vez que o prazo estipulado para a coleta de dados exigiu agilidade e adaptação constante às disponibilidades dos

---

7 Um dos entrevistados não consentiu em participar da entrevista de modo gravado e preferiu responder de modo escrito as perguntas previamente selecionadas que guiaram as entrevistas semiestruturadas durante a pesquisa. Outro consentiu, mas acabou não conseguindo participar e também encaminhou as respostas de modo escrito. Alguns entrevistados tiveram dificuldades em encaminhar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE, mas consentiram com a participação e gravação das entrevistas durante sua realização.

participantes. Esses obstáculos foram, em grande parte, contornados por meio da utilização de plataformas virtuais para entrevistas remotas e a flexibilização do cronograma inicial, sem, contudo, comprometer a validade científica do estudo, preservando-se os padrões de excelência acadêmica requeridos.

Quadro 4: Entrevistados durante a pesquisa

<b>Entrevistados</b>	<b>Segmento</b>	<b>Data da entrevista</b>
Entrevistado 1	ARSAE-MG	17/07/2024
Entrevistado 2	ARSAE-MG	05/08/2024
Entrevistado 3	ARSAE-MG	07/08/2024
Entrevistado 4	Copasa	11/09/2024
Entrevistado 5	Colmeia	23/10/2024
Entrevistado 6	Colmeia	24/10/2024
Entrevistado 7	Copasa	31/10/2024
Entrevistado 8	Colmeia	06/11/2024
Entrevistado 9	Colmeia	08/11/2024
Entrevistado 10	ARSAE-MG	20/01/2025
Entrevistado 11	Colmeia	21/01/2025

Fonte: Elaboração própria

Pretende-se confrontar as informações obtidas por meio da análise documental com os dados coletados durante as entrevistas, além de identificar elementos inéditos ou distintos daqueles previstos nos normativos legais que orientam o PPM. Esse cruzamento de dados permitirá uma análise mais aprofundada acerca da aderência do PPM aos princípios de boa governança em políticas públicas, conforme o referencial proposto pelo TCU.

Adicionalmente, as informações coletadas servirão de subsídio fundamental para a elaboração do Mapa de Processos e Resultados, apresentado na seção 5.1.1. Tal instrumento visa representar, de forma sintética e clara, o contexto em que o programa está inserido, os recursos disponíveis, seus objetivos e os meios pelos quais se pretende alcançar os resultados esperados.

O capítulo seguinte se dedica à análise da governança do PPM à luz das oito dimensões propostas pelo Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do TCU. Essa abordagem permite avaliar em que medida o programa atende aos princípios de boa governança, identificando avanços, lacunas e oportunidades de aprimoramento.

## **5 ANÁLISE DA GOVERNANÇA DO PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MANANCIAIS DE MINAS GERAIS**

Este capítulo tem como objetivo discutir os conceitos e as características presentes em cada uma das oito dimensões avaliativas da governança em políticas públicas, conforme consolidadas no Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014. Busca-se, assim, verificar a existência, ou não, dessas características no âmbito do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM).

Para tanto, serão detalhadas as especificidades de cada dimensão, conforme estabelecido pelo referido referencial, promovendo-se a devida articulação entre os elementos conceituais e o funcionamento prático do PPM.

Conforme já mencionado no Capítulo 3, é importante ressaltar que há certo grau de sobreposição entre os componentes das diferentes dimensões, de modo que determinados aspectos, embora mais fortemente associados a uma dimensão específica, também podem se manifestar em outras, refletindo a complexidade e a interdependência dos elementos que compõem a governança em políticas públicas.

### **5.1 Programa socioambiental de proteção e recuperação de mananciais**

Esta seção apresenta uma visão geral do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), abordando o contexto de seu surgimento, bem como os principais fatores que o fundamentam.

O Programa tem como objetivo principal a recuperação e proteção das microbacias hidrográficas, bem como das áreas de recarga dos aquíferos dos mananciais utilizados pela Copasa para a captação de água destinada ao abastecimento público (Copasa, 2024). O PPM não constitui o primeiro esforço da companhia nesse sentido, já que a empresa implementa ações voltadas à proteção e preservação ambiental há décadas. Em 1989, foi instituído o Sistema Integrado de Proteção de Mananciais (SIPAM), cujo propósito era atuar nas sub-bacias hidrográficas a montante das captações, com vistas à melhoria da qualidade e ao aumento da disponibilidade hídrica nos mananciais (ARSAE-MG, 2017).

O SIPAM envolvia ações conduzidas por comitês locais compostos por diversos atores, incluindo usuários, produtores rurais, órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal, bem como entidades e organizações civis engajadas com a causa ambiental. Entre suas atividades destacavam-se: a recuperação de

áreas degradadas, ações de prevenção e combate à erosão, programas de educação ambiental, e a restauração e proteção de nascentes e matas ciliares.

Em 2011, com base na Lei Estadual nº 12.503/1997, que instituiu o Programa Estadual de Conservação da Água em Minas Gerais, foi criado o Programa de Proteção Ambiental (PMA), que sucedeu o SIPAM, mantendo diretrizes similares (ARSAE-MG, 2017).

Dando continuidade a essas iniciativas, e por proposição da Copasa, a ARSAE-MG estabeleceu o Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), por meio da Resolução ARSAE-MG nº 96/2017, durante o processo de revisão tarifária da Copasa em 2017. O PPM veio mitigar os impactos exacerbados pela crise hídrica dos últimos anos, conforme mencionado no capítulo 1. Minas Gerais, embora tenha em seu território as nascentes de alguns dos principais rios nacionais e conte com grande disponibilidade hídrica, sendo conhecido popularmente como a “caixa d’água” do país (IGAM, 2020, p. 8), enfrentou baixos índices pluviométricos nos anos de 2014 e 2015. Diante desse cenário, a ARSAE-MG incentivou a Copasa a adotar medidas sistemáticas de proteção aos mananciais utilizados, com o intuito de garantir maior segurança hídrica aos sistemas de abastecimento (ARSAE-MG, 2017a).

O Programa adota uma abordagem proativa, pautada nos princípios da precaução, proteção e restauração dos recursos hídricos e dos cursos d’água, desde suas nascentes até os pontos de captação. As ações são implementadas em parceria com comunidades locais, prefeituras, escolas públicas, órgãos estaduais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e outros atores sociais, com o objetivo de melhorar a qualidade e a quantidade da água, promovendo a sustentabilidade ambiental, econômica e social. A mobilização comunitária e institucional visa construir coletivamente o sentimento de pertencimento da população à microbacia em que está inserida.

O PPM fundamenta-se no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, nas políticas nacionais e estaduais de recursos hídricos e de Saneamento Básico, em resoluções da ARSAE-MG, e em documentos de referência na área, como a Agenda 21, o Programa Cultivando Água Boa e a Carta da Terra (ARSAE-MG, 2017).

Dentre as atividades desenvolvidas pelo programa, destacam-se: o cercamento de nascentes e Áreas de Proteção Permanente (APPs); o plantio de espécies nativas, visando à recomposição e à manutenção da mata ciliar; a

construção de bolsões para retenção de água da chuva; e a realização de workshops e treinamentos sobre questões ambientais destinados a estudantes, agricultores e moradores locais, com o objetivo de fomentar uma cultura de sustentabilidade e engajar a comunidade na preservação ambiental (Copasa, 2024).

A seleção dos mananciais ocorre por meio de uma triagem prévia realizada pela Copasa, que leva em consideração critérios específicos relacionados tanto aos mananciais quanto aos municípios em que se situam. Após essa seleção, é formado o Coletivo Local de Meio Ambiente (Colmeia), grupo responsável por orientar a atuação do programa na localidade. Um dos entrevistados descreveu a metodologia adotada da seguinte forma:

A metodologia do programa, ela traz um processo de hierarquização das cidades, ou seja, passa por um processo de hierarquização para fazer parte do programa pró-mananciais. Uma vez que essa cidade é criteriosamente escolhida (...) ela recebe uma nota, a Copasa seleciona junta às prefeituras as cidades que vão compor, ou seja, que vão entrar no programa (Copasa 1)

A subseção seguinte apresenta a elaboração do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM). Essa ferramenta possibilita uma análise sistêmica do programa, detalhando os recursos necessários para sua consecução, as atividades desenvolvidas e as entregas esperadas (FJP, 2022).

A opção metodológica pelo MaPR justifica-se por sua capacidade de sintetizar narrativamente a operacionalização do programa, explicitar o contexto de sua implementação e demonstrar a lógica de articulação entre os componentes do programa para geração dos resultados esperados (FJP, 2022).

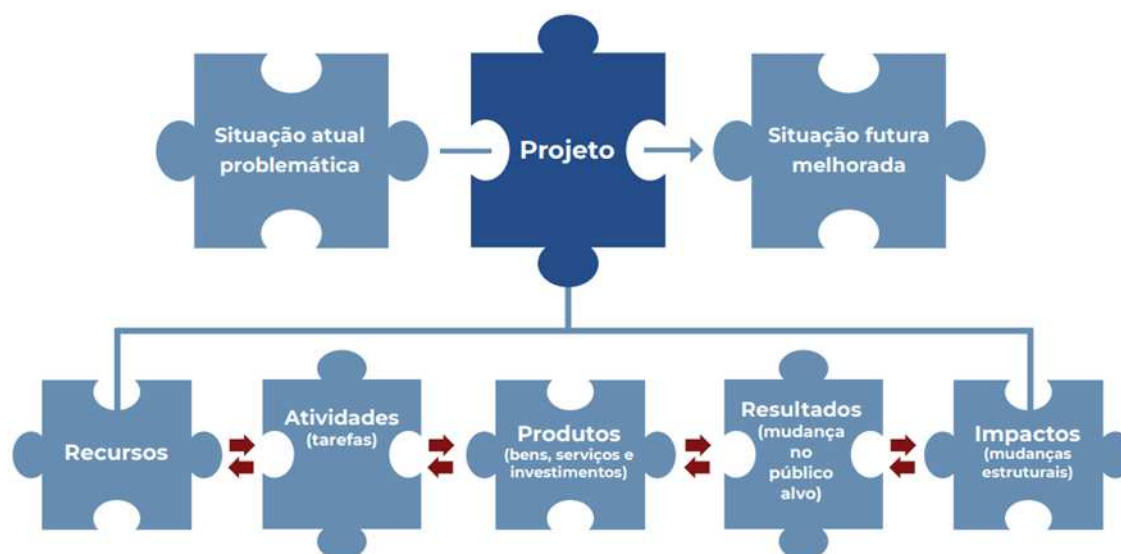
### **5.1.1 Mapa de Processos e Resultados**

O Mapa de Processos e Resultados (MaPR) constitui um instrumento analítico voltado à análise da governança do Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) em Minas Gerais. Sua construção fundamenta-se na sistematização dos fluxos operacionais do programa, englobando os insumos utilizados, as atividades desenvolvidas, os produtos gerados, os resultados obtidos e os impactos esperados. Assim, o MaPR não apenas sintetiza a dinâmica operacional do PPM, mas também se configura como uma ferramenta estratégica para o monitoramento e a avaliação contínua das práticas de governança.

Na essência, todo projeto, programa ou política pública é orientado por uma teoria subjacente, a qual representa a aposta dos gestores quanto à eficácia de determinada estratégia para o alcance dos objetivos propostos. Em geral, essa teoria fundamenta-se em experiências anteriores ou em conhecimentos consolidados, os quais subsidiam as decisões tomadas. A partir da mobilização de recursos e da realização de atividades, são gerados produtos e resultados que podem ocasionar impactos significativos na vida das pessoas ou comunidades envolvidas.

Concluída a execução da iniciativa, torna-se possível avaliar sua eficácia por meio da análise dos processos, dos resultados alcançados e do mérito das ações implementadas. A compreensão da lógica causal que sustenta o programa permite elucidar por que e como os resultados foram — ou não — alcançados. Nesse sentido, para assegurar uma abordagem coerente e articulada, é imprescindível que o planejamento seja elaborado de maneira criteriosa. O planejamento atua como modelo orientador da intervenção, funcionando, portanto, como um verdadeiro mapa da ação pública (FJP, 2022).

Figura 2: Ilustração da Teoria por trás de um determinado projeto



Fonte: FJP, 2022, p. 10

Existem diversas abordagens metodológicas voltadas à construção de mapas orientadores da intervenção pública, entre as quais se destacam: a matriz do marco lógico, a teoria da mudança, a árvore de problemas e a árvore de objetivos, além do Mapa de Processos e Resultados (MaPR). Para a presente pesquisa, optou-se pela elaboração do MaPR, por este demonstrar, de maneira prática, os principais elementos do desenho de projetos.

O MaPR configura-se como um recurso metodológico que descreve a narrativa de um projeto ou programa, partindo do pressuposto de uma cadeia causal — isto é, uma conexão lógica entre os meios utilizados e os fins almejados. Ao explicitar essa lógica, o MaPR possibilita delinear um plano de pesquisa voltado à avaliação da implementação do programa (FJP, 2022).

Por meio dessa ferramenta, torna-se possível obter uma visão panorâmica do ponto de partida do programa analisado, dos recursos disponíveis, das atividades planejadas, dos produtos esperados, bem como dos resultados e impactos pretendidos.

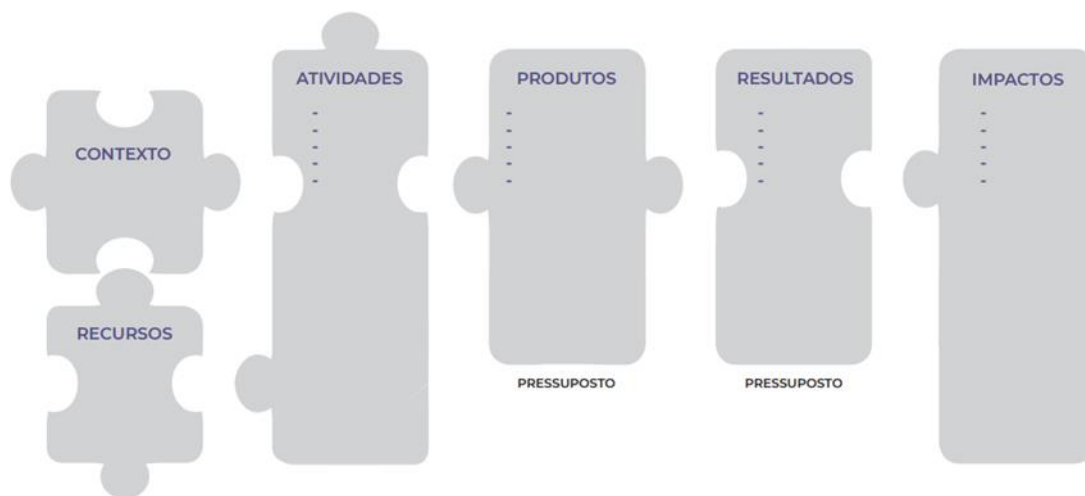
Como outros modelos lógicos aplicados às políticas públicas, o MaPR, também busca traduzir, de forma gráfica e sintética, uma cadeia causal que articula, em linhas gerais, causas e efeitos. Entretanto, o faz de uma maneira simples, de fácil elaboração e leitura, além de ser uma apresentação brasileira do modelo lógico (FJP, 2022, p. 7).

A elaboração de um Mapa de Processos e Resultados (MaPR) demanda cuidados metodológicos, uma vez que exige a observância de etapas específicas para assegurar a coerência lógica inerente a essa abordagem analítica.

A elaboração de um MaPR começa com uma explicitação clara dos objetivos e públicos-alvo do projeto, ou seja, definir o que se pretende alcançar e para quem. É a partir dessa primeira identificação que se têm condições de especificar mais precisamente os Produtos, Resultados e Impactos dos programas e projetos, e daí, apontar as atividades críticas e recursos necessários — para além dos orçamentários - para operação do programa ou projeto. (FJP, 2022, p. 13).

A Figura 3 representa um modelo gráfico para estruturação do MaPR.

Figura 3: Modelo de elaboração do MaPR



Fonte: FJP, 2022

O guia da Fundação João Pinheiro sobre a elaboração do MaPR preconiza que o público-alvo deve ser precisamente caracterizado, podendo ser famílias, grupos, indivíduos ou regiões que serão beneficiadas com as ações do programa e sobre os quais são esperados os resultados e impactos do programa (FJP, 2022).

O objetivo da ARSAE-MG ao instituir o mecanismo foi garantir a execução de ações de proteção de mananciais pelo prestador, além de: a) fortalecer a resiliência e aumentar a segurança hídrica dos sistemas de abastecimento público da Copasa; b) criar condições para que a Copasa se estruture no curto e no médio prazo e possa, no longo prazo, aprimorar sua capacidade de gestão nesse tema; c) incentivar o estabelecimento de parcerias entre a Copasa e outras entidades com expertise no tema para a execução eficiente e efetiva das ações; d) garantir um serviço de água de qualidade para os usuários e contribuir para a sua sustentabilidade, ao longo do tempo. (ARSAE-MG, 2021, p. 5)

O PPM tem por objetivo principal a recuperação e proteção das microbacias hidrográficas, assim como as áreas de recarga dos aquíferos dos mananciais que são utilizados pela companhia para a captação de água para abastecimento público (Copasa, 2024). Esse também foi o entendimento pontuado pelos entrevistados:

O principal objetivo do programa é proteger e recuperar as bacias hidrográficas e as áreas de recarga dos aquíferos dos mananciais utilizados para a captação de água para abastecimento público das cidades operadas pela Copasa-MG. Além disso, busca-se uma maior integração e conscientização das comunidades das bacias por meio de ações em escolas e coletivos de meio ambiente, com a participação e controle social (ARSAE-MG 4).

Estabelecido como objetivo central do programa a proteção e recuperação dos mananciais mineiros atendidos pela concessionária, cumpre destacar as

divergências identificadas entre os participantes quanto à delimitação do público-alvo, embora, de modo amplo, os entrevistados afirmaram que a população no entorno dos mananciais, sejam beneficiadas com o programa. Alguns entrevistados afirmaram o seguinte:

O público-alvo, a Copasa seria um agente direto né, que ela receberia o recurso e ela que aplicaria o recurso né. E de forma indireta, vamos dizer no primeiro grau, seriam as pessoas ou moradores desses entornos dos mananciais (...) e num nível mais distante, a sociedade de modo geral (ARSAE-MG 3)

O público-alvo principal é o próprio ser humano mesmo, o público-alvo é a população abastecida (Copasa 1)

Eu entendo que o alvo é um pouco mais amplo do que a gente trabalha aqui, mas não deixa de ser esse o eixo, ou o principal foco né, que é trabalhar os produtores rurais, é trabalhar a preservação dos mananciais nas áreas rurais (Colmeia 5)

A comunidade como um todo (Copasa 2);

Os municípios e bacias hidrográficas operados pela Copasa-MG e em situação de escassez, estresse hídrico (ARSAE-MG 4).

O que eu enxergo como público-alvo aqui na nossa região, no caso é o produtor rural (Colmeia 4);

Ao se analisar mais profundamente os resultados a serem alcançados, com base no objetivo principal do programa, espera-se a melhoria da quantidade e da qualidade da água disponível para captação pela Copasa, visando garantir o abastecimento às populações atendidas nessas regiões. Infere-se, portanto, que, embora a população abastecida por esses mananciais seja diretamente impactada por qualquer alteração na quantidade e qualidade da água, essa população não será necessariamente a mesma ao longo do tempo, seja em razão de migrações geográficas, seja pelas transformações naturais do ciclo de vida humano. Infere-se ainda que, embora a companhia de abastecimento de água seja beneficiada com a melhoria das condições de uso desses mananciais, essa mesma empresa poderá, eventualmente, perder a concessão no município, sendo substituída por outra operadora. Diante dessas premissas, e considerando atentamente o conceito que fundamenta o PPM, conclui-se que o público-alvo principal do programa são os próprios mananciais localizados em Minas Gerais nos quais a concessionária opera atualmente.

Uma vez estabelecidos o objetivo e o público-alvo do programa, procede-se à análise dos demais elementos constitutivos de seu desenho, mediante a aplicação metodológica do MaPR.

No MaPR, o contexto refere-se ao ambiente em que o programa é estruturado, onde será implementado e com quais realidades ele interagirá, como, por exemplo, pobreza, violência, desemprego, problemas ambientais, entre outros. A inclusão do contexto no MaPR é fundamental, pois permite ao analista da política pública compreender o cenário em que o programa está inserido. No caso do PPM, o contexto envolve questões relacionadas às mudanças climáticas e à consequente escassez hídrica, conforme abordado no Capítulo 1. Devem ser consideradas também as políticas públicas nacionais e estaduais de recursos hídricos e de saneamento básico, discutidas no Capítulo 2.

Por sua vez, os recursos são todos os meios disponíveis para que o programa alcance seus objetivos e metas, incluindo insumos financeiros, físicos, institucionais e os agentes envolvidos em sua operação. O PPM dispõe de recursos financeiros oriundos, principalmente, de uma fração da receita tarifária paga pelos clientes da Copasa. Esse montante corresponde a 0,5% da Receita Operacional do prestador, apurada no exercício anterior, conforme previsto no art. 5º do Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021:

Art. 5º Estabelecer como meta anual de gastos e considerar nas tarifas da Copasa os recursos correspondentes a 0,5% da Receita Operacional do prestador apurada em exercício anterior, a serem integralmente direcionados pela Copasa ao Programa de Proteção de Mananciais.

Além dos recursos financeiros, destacam-se os atores institucionais responsáveis pela operacionalização do programa, como a ARSAE-MG e a Copasa, que exercem papéis centrais. O programa também conta com a anuência das prefeituras municipais e o apoio de outras entidades, incluindo a sociedade civil, especialmente por meio dos Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia). Cada um desses atores desempenha funções específicas na implementação do programa, as quais serão detalhadas na seção 5.5.

As atividades correspondem às tarefas e processos necessários para o alcance dos objetivos e metas do programa, funcionando como elo entre os recursos e os produtos. Para o PPM, a ARSAE-MG determinou que as ações financiadas pelos recursos do programa devem ser previamente definidas em uma lista de atividades ou ações, e instituiu diretrizes como: planejamento negociado destas, execução concertada das ações, monitoramento das ações e regras específicas de contabilização (ARSAE-MG, 2021, p. 5). Além disso, a Resolução ARSAE-MG

154/2021 traz diversos pontos a serem seguidos na definição das ações do programa. A Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 apresenta diversos critérios a serem observados na definição e execução das ações do programa.

Art. 8º As ações financiadas com os recursos do Programa de Proteção de Mananciais devem estar previstas na lista de ações do programa.

§1º A Copasa deverá entregar à ARSAE-MG, para validação, a lista de ações do Programa de Proteção de Mananciais, anualmente, até o dia 31 de janeiro, podendo atualizá-la a cada ano.

Art. 9º Sobre o planejamento do Programa de Proteção de Mananciais, a Copasa deverá elaborar:

I. Plano Plurianual; e

II. Plano Anual.

§1º O Plano Plurianual do Programa de Proteção de Mananciais elaborado pela Copasa deve apresentar, no mínimo, sobre as ações a serem executadas ao longo ciclo tarifário:

I. Descritivos técnicos das ações;

II. Justificativas para as ações;

III. Previsão de execução de ações para cada região do programa; e

IV. Indicadores físicos com metas anuais para monitoramento das ações para cada região do programa.

§2º O Plano Plurianual do Programa, indicado no inciso I do art. 9º, deverá ser entregue à ARSAE-MG até o dia 31 de janeiro de 2021.

§3º Os planos anuais, conforme indicado no inciso II do art. 9º, elaborados pela Copasa devem apresentar, no mínimo, sobre a ações a serem executadas ao longo do ano:

I. Descritivos técnicos das ações;

II. Justificativas para as ações;

III. Municípios com Colmeias com a previsão de execução de ações, respectivos custos e quantitativos, associados aos indicadores físicos; e

IV. Bacias hidrográficas em que se localizam as ações de cada município.

§4º Os planos anuais deverão ser entregues até o 31 de janeiro de cada ano.

(ARSAE-MG, 2021a)

O Quadro 5 apresenta a lista de ações ou atividades<sup>8</sup> em que houve registros de investimentos com recursos do programa desde o seu nascimento, agosto de 2017, até dezembro de 2023.

---

8 Informações retiradas do sítio eletrônico do PPM. Disponível em: <https://promananciais.copasa.com.br/resultados/>. Acesso em 20 set. 2024.

Quadro 5: Lista de ações ou atividades do Programa no período de ago/17 a dez/23

Ação (Indicador)
Cercamento de APPS (Metros de cerca)
Construção de bacia p/contenção água de chuva (nº de bacias de contenção_barraginhas)
Plantio em áreas de recargas, matas ciliares e nascentes (nº de mudas)
Adequação de estradas (m <sup>2</sup> )
Execução de levantamento / Cadastro de campo
Construção de Terraceamento e curvas de nível, em propriedades rurais (Metros de terraceamento / curva de nível)
Treinamento e capacitação (Evento realizado)
Implantar Centros de referência em Educação Ambiental
Construção de bigodes, lombadas e outros itens p/adequação de estradas - PMA
Construção de aceiros (m <sup>2</sup> )
Promoção de atividades de Educação Ambiental nas escolas - Chuá Socioambiental (Escolas atendidas no Chuá)
Realizar estudos ambientais (Estudo realizado)
Construção de bebedouros para animais (nº de bebedouros)
Aquisição de equipamentos e materiais (Compra de equipamentos e materiais)
Limpar e Desassorear peq. Barragens de Terra - açudes (Desassoreamento dos Cursos d água)
Compra de materiais p/cercamento de APP - PMA
Implantar rede de monitoramento quali-quantitativo (Monitoramento - PMA)
R. Instrum. Comunic. Interativa - Educomunicação (nº de municípios)
Implantação e manutenção de viveiros (nº de viveiros - Capacidade de produção)
Manutenção do plantio - PMA (nº de mudas mantidas)
Aquisição de áreas p/proteção de mananciais (Hectares)
Promoção de ações de prevenção e combate a incêndio
Estabilizar erosão (Horas trabalhadas)
Implantar manejo de espécies invasoras (Ação de manejo realizada)
Construção de cisternas de captação de água de chuva (nº Cisternas construídas)
Construção de fossa rural ou alternativa p/eliminação de dejetos humanos nas águas (nº de fossas construídas)
Promover atividades de mobilização social / Educação socioambiental (Atividades realizadas)

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas no sítio eletrônico do PPM

Os produtos correspondem às entregas previstas no âmbito de um programa ou projeto, resultantes da aplicação dos recursos por meio da execução das atividades. Esses produtos podem materializar-se em bens ou serviços oferecidos à sociedade, assumindo diversas formas. No caso do PPM, os produtos esperados incluem, entre outros, a instalação de cercas, a realização de aceiros, o remanejamento de espécies invasoras, a oferta de cursos, palestras e treinamentos, a construção de cisternas, a instalação de viveiros, a recuperação da mata ciliar, entre outros.

A partir desses produtos, busca-se alcançar determinados resultados, compreendidos como os efeitos de médio prazo diretamente relacionados aos objetivos e às motivações que justificam a proposição do programa. Para o PPM, os resultados almejados envolvem a recuperação e proteção dos mananciais, assegurando a disponibilidade hídrica adequada e suficiente para o abastecimento das populações locais. Incluem-se, ainda, a revitalização de mananciais anteriormente

inviáveis para uso pela companhia e, conseqüentemente, pela sociedade, contribuindo assim para a ampliação da disponibilidade hídrica em Minas Gerais.

Adicionalmente, destaca-se o papel da educação ambiental e da conscientização social, promovidas por meio de cursos, palestras e treinamentos, como fatores fundamentais para o engajamento da população e para o fortalecimento das ações do programa. A transformação de atitudes e o aumento da consciência coletiva acerca da importância da água e de sua preservação são elementos cruciais para a eficácia e a celeridade na obtenção dos resultados propostos. Tanto a PNRH quanto a PERH-MG reconhecem que a mudança de comportamento é indispensável para a sustentabilidade dos recursos hídricos a longo prazo. Nesse sentido, programas educativos e ações de promoção do uso racional da água configuram-se como instrumentos estratégicos nesse processo. A conscientização da comunidade ou formação de cultura do cuidado ao meio ambiente é também um dos resultados esperados pelo programa e foi captada durante as entrevistas:

A questão do Pró-Mananciais não é somente os benefícios, que é o cercamento, a curva de nível, o bolsão, o reflorestamento lá em si. Mas é a mudança mesmo de cultura, de pensamento das pessoas. Mudar as pessoas mesmo (Copasa 2).

A criação de uma cultura de preservação e nesse sentido né, de você manter a disponibilidade de recursos hídricos né (ARSAE-MG 3).

Por fim, os impactos representam os efeitos mais amplos e duradouros do programa, manifestando-se em transformações nas condições de vida de indivíduos, grupos sociais ou territórios. No caso do PPM, os impactos esperados incluem sustentabilidade hídrica para as gerações presente e futura, adequada potabilidade da água disponível nesses mananciais, bem como a consolidação de uma cultura de preservação ambiental na sociedade, com mudanças comportamentais duradouras. Esses impactos são também aguardados pelos entrevistados, conforme pontuou um dos servidores da ARSAE:

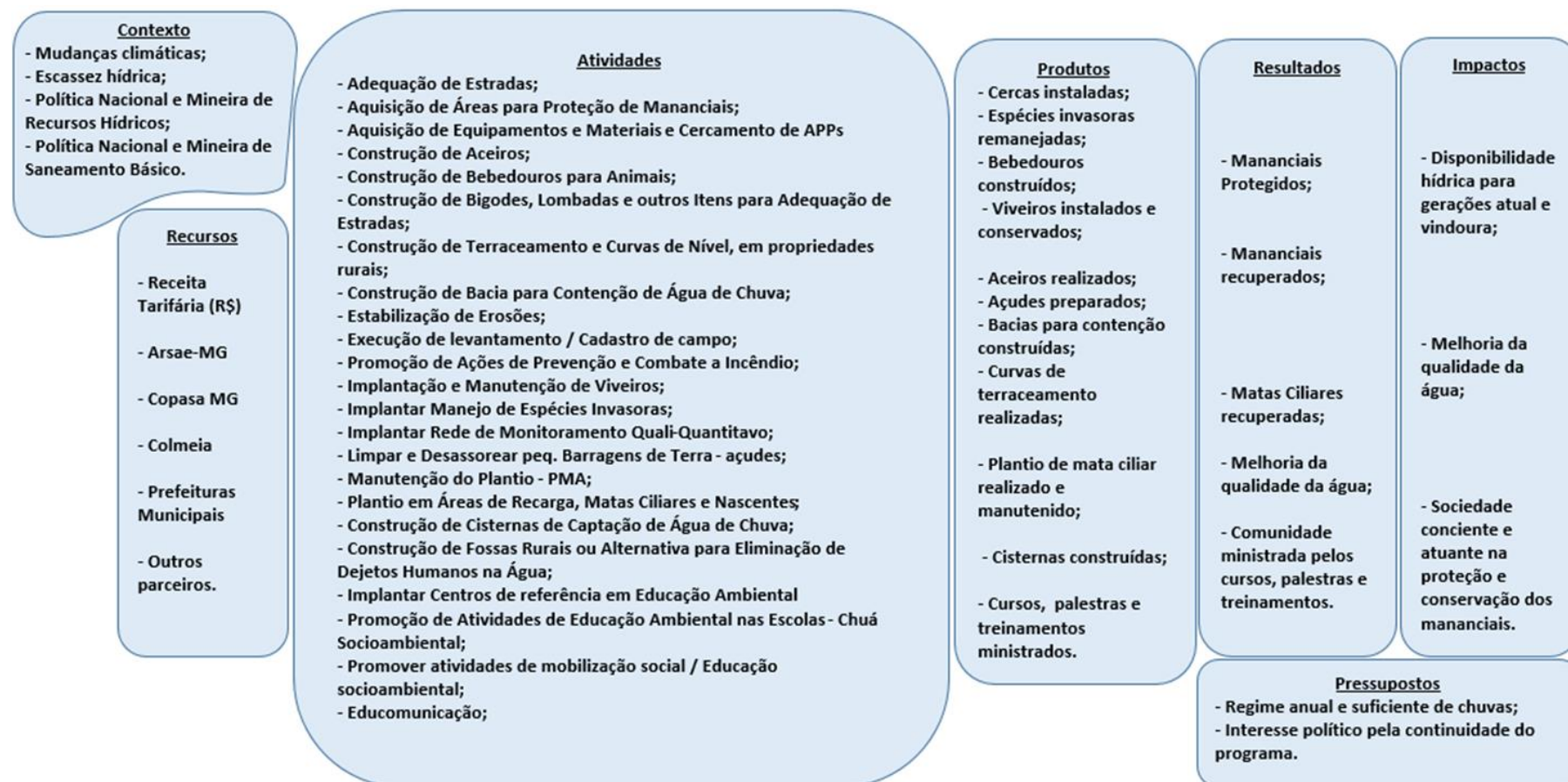
Trata-se de um programa muito positivo, com impacto direto na recuperação e manutenção de áreas de nascentes e cursos de rios e riachos, garantindo sua disponibilidade de forma perene aos seus diversos usos. Além disso, tem-se o impacto indireto referente ao engajamento, conscientização, mobilização e envolvimento da sociedade civil em ações de proteção do meio ambiente. (ARSAE-MG 4)

Vale pontuar a influência de pressupostos externos – circunstâncias que transcendem o controle da equipe gestora do programa, mas que são essenciais para

seu funcionamento adequado e para a consecução dos produtos, resultados e impactos previstos (FJP, 2022). Tais pressupostos incluem variáveis ambientais, socioeconômicas e institucionais que podem afetar direta ou indiretamente a eficácia das intervenções. Como exemplo, ainda que o programa promova a proteção e conservação integral da infraestrutura dos mananciais, seu sucesso está condicionado a fatores climáticos, como a manutenção de índices pluviométricos adequados nos próximos anos. A escassez prolongada de chuvas, poderia comprometer significativamente os resultados esperados, mesmo com a plena execução das ações planejadas.

A Figura 4 apresenta o MaPR do PPM elaborado com base nos insumos descritos ao longo dessa seção.

Figura 4: Mapa De Processos e Resultado (MaPR) do PPM



Fonte: Elaboração própria

A elaboração do MaPR permite uma compreensão integral do PPM, explicitando seus objetivos estratégicos, o contexto de sua implementação, os recursos alocados e a lógica de intervenção para obtenção dos resultados de curto, médio e longo prazos.

A presente seção buscou apresentar uma visão panorâmica do PPM, sem esgotar a análise de suas particularidades. O exame detalhado das características do programa - e sua conformidade com os princípios de boa governança em políticas públicas estabelecidos pelo TCU - será desenvolvido nas seções subsequentes deste trabalho.

## **5.2 Institucionalização**

“A dimensão institucionalização aborda a formalização da política pública, com o estabelecimento de normas, processos decisórios, identificação dos atores envolvidos, suas competências e recursos” (Brasil, 2020a, p. 116). É esperado que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam de modo claro as competências e as atribuições dos atores envolvidos à política (Brasil, 2014, p. 43). Segundo Calmon (2013, apud Brasil, 2014, p. 44), “políticas formalmente institucionalizadas dispõem de maior grau de governança”.

O instrumento normativo que institui o Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) é a Resolução ARSAE-MG nº 96/2017, posteriormente substituída e atualizada pela Resolução ARSAE-MG nº 154/2021. Ambas as resoluções estão inseridas no contexto das revisões tarifárias da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), realizadas nos respectivos anos.

A revisão tarifária consiste no processo de reavaliação dos valores cobrados nas tarifas dos serviços públicos prestados pelas concessionárias. Seu objetivo é revisar as condições da prestação dos serviços, garantir o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários e estabelecer o nível de receita necessário para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do prestador regulado (ARSAE-MG, 2021a). Reis (2020, p. 108) explica esse processo:

A revisão tarifária compreende o processo de reconstrução da tarifa a partir da reavaliação do mercado e das condições da prestação do serviço, com a instituição de mecanismos tarifários para promoção da

eficiência, equidade e do cumprimento dos objetivos relacionados à expansão e qualidade dos serviços.

Além das resoluções mencionadas, outros instrumentos normativos contribuem para a institucionalização do PPM, auxiliando na definição de processos, procedimentos, objetivos, metodologias e demais aspectos relacionados ao programa. Entre esses instrumentos, destacam-se as Notas Técnicas ARSAE-MG/CRFEF nº 61/2017 e nº 04/2021. Tais documentos apresentam as diretrizes gerais das ações de proteção de mananciais a serem financiadas com recursos tarifários, incluindo justificativas, objetivos, procedimentos e mecanismos de controle. Como se lê em um dos documentos (ARSAE-MG, 2017a, p. 2):

Neste documento, expõem-se as linhas gerais da proposta para as ações de proteção de mananciais de abastecimento público a serem custeadas com recursos tarifários. Além da justificativa e dos objetivos, são descritas as principais diretrizes da iniciativa, bem como alguns dos procedimentos e mecanismos de controle.

O PPM foi formalmente estabelecido no artigo 11 do Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 96/2017, que dispõe (ARSAE-MG, 2017b):

Art. 11. Estabelecer como meta anual de gastos e considerar nas tarifas os recursos correspondentes a 0,5% da Receita Operacional do prestador apurada em exercício anterior, a serem integralmente direcionados pela Copasa ao Programa de Proteção de Mananciais.

Destaca-se que, já em seu artigo instituidor, o normativo legal estabelece a fonte de recursos financeiros para o programa, o que reforça sua base de sustentação. A existência de uma fonte de financiamento adequada é fundamental para garantir a continuidade e a efetividade do programa. Nesse sentido, “uma política pública adequadamente institucionalizada indica que ela é reconhecida como legítima, desejada e que conta com os recursos necessários para o seu desenvolvimento” (Brasil, 2014, p. 43).

Os entrevistados também demonstraram ver como importante a existência de uma fonte de recurso garantida para o programa, como pontuaram um servidor da ARSAE-MG e um funcionário da Copasa:

A ideia seria meio que você dar estabilidade para o programa e garantir que ele tivesse recurso constante ao longo do tempo né, porque não é um programa construído no curto prazo, com resultado no curto prazo (ARSAE-MG 3).

É uma receita carimbada, para única e exclusivamente ações ambientais (Copasa 1)

Ao longo dos primeiros anos do programa, foram arrecadados quase R\$ 189 milhões, conforme aponta Tabela 1. Os valores foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) com data fixada em dezembro de 2023. Essa arrecadação demonstra, em números, o quanto o programa possui de recursos financeiros para sua execução. Com exceção ao ano de 2017, a arrecadação anual de recursos financeiros do programa foi superior a 26 milhões de reais.

Tabela 1: Recursos financeiros arrecadados pelo PPM por ano (R\$)

Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Arrecadado	11.490.212	26.222.449	29.515.900	30.775.769	29.509.632	28.027.203	33.026.788	<b>188.567.954</b>

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos Relatórios de Fiscalização Econômica da ARSAE-MG, disponibilizados no sítio eletrônico da autarquia.

Nota: valores atualizados com base no IPCA de dez/23.

O referencial teórico do TCU estabelece, como indicativo de boas práticas em governança, que a política pública deve ser formalmente institucionalizada por meio de norma legal emitida por órgão dotado de legitimidade e competência. No caso em análise, as resoluções supracitadas cumprem esse papel, configurando-se como normas legais emitidas por órgão legítimo e competente.

Além disso, o referencial teórico do TCU ressalta que tais normas devem definir de forma clara as competências das principais partes envolvidas na política pública. Os artigos 13 e 21 do Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 96/2017 destacam a função fiscalizatória da ARSAE-MG, que poderá resultar na compensação dos valores arrecadados e destinados ao programa, nos casos em que houver divergências em relação ao previsto. O artigo 14, por sua vez, trata da inserção e da necessidade de participação de atores locais nas etapas de planejamento, execução e controle das ações realizadas pelo programa. Já os artigos 15 a 20 enumeram uma série de exigências para que a Copasa, principal executora do programa, comprove e valide os critérios operacionais do PPM, contemplando a elaboração de uma lista de ações, o planejamento, o controle e o registro dos gastos ou investimentos, bem como o monitoramento e a avaliação das ações (ARSAE-MG, 2017b).

Verificou-se, por meio das entrevistas realizadas, que o papel executor da Copasa é amplamente reconhecido por todos os envolvidos, assim como a função atribuída à participação social, desempenhada pelos Colmeia. A fala de um dos entrevistados que melhor descreve o papel de cada um dos atores do programa é a seguinte:

O principal agente do Programa é a Copasa. Ela controla os recursos financeiros do programa, indica dos membros dos Colmeias que são presididos e gerenciados pelos funcionários da própria Copasa. Os demais envolvidos atuam sob a orientação direta da Copasa na apresentação e seleção de ações a serem realizadas no âmbito do programa. Por fim, a ARSAE-MG se apresenta como fiscalizadora da destinação dos recursos e o órgão responsável pelo estabelecimento das diretrizes e modelo de governança do programa. (ARSAE-MG 2)

Com base nos artigos supracitados (artigos 13 a 21), observa-se, de forma clara, a presença de três atores centrais na implementação do PPM, cada um com responsabilidades distintas: ARSAE-MG, Copasa e os Colmeia. Dalla (2013, p. 43) afirma que “um ponto crucial para o sucesso das políticas públicas é a maneira como os inúmeros atores que participam de uma determinada política pública se relacionam”. Esses atores serão analisados separadamente nas seções 5.4 – Participação e 5.5 – Capacidade organizacional e recursos.

Cabe ainda destacar que outros critérios, relacionados às demais dimensões da governança em políticas públicas, conforme o referencial do TCU, foram estabelecidos tanto na norma instituidora, a Resolução ARSAE-MG nº 96/2017, quanto na norma atualmente vigente, a Resolução ARSAE-MG nº 154/2021. Esses critérios serão abordados de forma específica nas seções pertinentes a cada tópico, entre as seções 5.3 e 5.9.

Conclui-se, portanto, que a dimensão "institucionalização" está efetivamente presente no PPM, uma vez que o programa foi estabelecido por órgão competente, por meio de normas legais que definem, de maneira clara, as competências e atribuições das partes envolvidas. Ademais, a norma instituidora contempla a provisão dos recursos financeiros, elemento fundamental para a viabilidade de qualquer programa ou política pública. A próxima seção abordará a dimensão "planos e objetivos" do programa público.

### **5.3 Planos e objetivos**

De modo geral, todo programa ou política pública visa alterar alguma realidade, visando uma outra, a priori, melhor do que a antecessora. Para tanto, é necessário que sejam estabelecidos alguns pressupostos de como a política ou programa irá conseguir alcançar os resultados almejados. “Os planos e objetivos tratam da operacionalização das ações e definição de objetivos e metas para a consecução da política” (Brasil, 2020a, p. 116-117).

As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas (Brasil, 2014, p. 45).

É fundamental que a formulação da política deixe claro suas prioridades para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados se houver necessidade de ajustes, como em situações de escassez de recursos ou mudanças de cenário (Brasil, 2014). Cassiolato e Guerresi (2010, apud Brasil, 2014, p. 45) defendem a importância de planejar previamente as atividades essenciais e os recursos correspondentes, estabelecendo uma relação lógica e coerente com os resultados esperados — tanto os produtos quanto os efeitos — que a política ou programa pretende alcançar.

Conforme apresentado na seção 5.1.1, na elaboração do Mapa de Processos e Resultados (MaPR), o Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) tem como objetivo principal a recuperação e a proteção das microbacias hidrográficas, bem como das áreas de recarga dos aquíferos dos mananciais utilizados pela Copasa para a captação de água destinada ao abastecimento público. Ainda nessa mesma seção, são descritas as ações ou atividades por meio das quais o programa busca alcançar tal objetivo. Essas ações encontram-se detalhadas no Quadro 5, enquanto os resultados esperados são apresentados na Figura 4.

As atividades previstas no PPM organizam-se em níveis de intervenção complementares, que convergem para o cumprimento de seus objetivos estratégicos. As intervenções físico-ambientais incluem as atividades de instalação de cercas, aceiros, cisternas e viveiros; remanejamento de espécies invasoras; recuperação de matas ciliares, entre outras. Como resultados dessas ações, têm-se a recuperação e proteção efetiva dos mananciais que garantirão a disponibilidade hídrica, a revitalização de fontes anteriormente degradadas e a ampliação da capacidade de abastecimento no Estado.

Há também intervenções no âmbito de capacitação e educação ambiental que englobam os cursos, palestras e treinamentos no escopo do programa. Essas ações visam gerar mudança de paradigmas comportamentais da população, contribuindo no engajamento comunitário na preservação dos mananciais e

consolidação de uma cultura de uso racional da água. O alinhamento entre as ações estruturais e educativas garante não apenas a recuperação pontual, mas a perenidade dos resultados.

O referencial do TCU para avaliação da governança em políticas públicas indica como boa prática o “estabelecimento, de comum acordo, de objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados” (Brasil, 2014, p. 48). Nesse sentido, o artigo 8º da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 estabelece que as ações propostas pela Copasa devem ser previamente validadas pela autarquia reguladora (ARSAE-MG, 2021a):

Art. 8º As ações financiadas com os recursos do Programa de Proteção de Mananciais devem estar previstas na lista de ações do programa.

§1º A Copasa deverá entregar à ARSAE-MG, para validação, a lista de ações do Programa de Proteção de Mananciais, anualmente, até o dia 31 de janeiro, podendo atualizá-la a cada ano.

Esse dispositivo evidencia o papel da agência reguladora tanto na avaliação da coerência das ações planejadas pela Copasa quanto na verificação de sua aderência aos objetivos do programa, assegurando que essas ações estejam alinhadas com os resultados esperados. Dessa forma, observa-se um esforço institucional em garantir a articulação entre os planos de ação e os objetivos estratégicos do PPM.

Outro elemento que demonstra o alinhamento entre os atores envolvidos no programa, no que se refere ao planejamento das ações, é a interação entre a Copasa e o Colmeia, uma vez que são nesses coletivos que são identificados os pontos de interesse local, quais e onde os investimentos devem ocorrer, entre outros fatores. Em termos gerais, a Copasa atua com sua equipe técnica como facilitadora e coordenadora da execução do programa, enquanto as demandas e orientações partem das deliberações dos Colmeia. Um dos entrevistados pela prestadora de serviços trouxe a seguinte fala durante a entrevista:

Esse Colmeia é que vai dar voz para as ações serem executadas nas cidades, depois de fazerem um diagnóstico na bacia, depois de fazer mobilização social; traz para dentro do coletivo essa participação da sociedade. Então a gente tem dentro da metodologia, tem as oficinas né, a oficina do futuro, que vai fazer com que a população, a sociedade, sobretudo aquela do entorno da microbacia né, tem essa participação, tá. Então, com todas as ações levantadas, um plano de ação elaborado com a participação social, é esse coletivo que

mobiliza, esse coletivo que faz esse convite né à população, esse coletivo vai deliberar as ações que vão ser implementadas na cidade, dentro de uma lista de ações, também, autorizada pela ARSAE, que é uma agência reguladora ta, e nessa parte metodológica né, quem tem o poder de voz é o coletivo ta, ou seja, a Copasa ela é uma mera gestora do programa, mas quem delibera, quem confirma as ações, sobretudo a participação, é esse coletivo que é formado por várias entidades, pode ser o poder concedente, empresas, indústria, secretarias da prefeitura, o produtor rural pode fazer parte, enfim, não tem uma especificação da participação, é aberto e uma vez esse coletivo formado há possibilidade então dessa participação social (Copasa 1).

Outro fator destacado pelo referencial do TCU para essa dimensão diz respeito a necessidade de planejamento antecipado das atividades e dos recursos necessários para realização dos objetivos do programa (Brasil, 2014). O artigo 9º do Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 traz como diretriz para o programa a necessidade de planejamentos plurianual e anual, que devem demonstrar as ações do programa, justificativa dessas ações, previsão de execução e local onde será executada, bem como indicadores físicos com metas para o monitoramento (ARSAE-MG, 2021a).

Art. 9º Sobre o planejamento do Programa de Proteção de Mananciais, a Copasa deverá elaborar:

I. Plano Plurianual; e

II. Plano Anual.

§1º O Plano Plurianual do Programa de Proteção de Mananciais elaborado pela Copasa deve apresentar, no mínimo, sobre as ações a serem executadas ao longo ciclo tarifário:

I. Descritivos técnicos das ações;

II. Justificativas para as ações;

III. Previsão de execução de ações para cada região do programa; e

IV. Indicadores físicos com metas anuais para monitoramento das ações para cada região do programa.

§2º O Plano Plurianual do Programa, indicado no inciso I do art. 9º, deverá ser entregue à ARSAE-MG até o dia 31 de janeiro de 2021.

§3º Os planos anuais, conforme indicado no inciso II do art. 9º, elaborados pela Copasa devem apresentar, no mínimo, sobre as ações a serem executadas ao longo do ano:

I. Descritivos técnicos das ações;

II. Justificativas para as ações;

III. Municípios com Colmeias com a previsão de execução de ações, respectivos custos e quantitativos, associados aos indicadores físicos;  
e

IV. Bacias hidrográficas em que se localizam as ações de cada município.

Conclui-se que o PPM demonstra aderência significativa aos preceitos estabelecidos na dimensão planos e objetivos, conforme o referencial teórico de governança em políticas públicas do TCU. Os planos e objetivos definidos pelo programa apresentam-se de forma clara e há coerência entre os diferentes atores envolvidos em sua implementação.

Contudo, embora o objetivo principal do programa — a proteção e recuperação dos mananciais utilizados pela Copasa para o abastecimento público — esteja devidamente definido, observa-se a ausência de prazos específicos para o seu cumprimento. Esse aspecto é considerado uma boa prática de governança, conforme estabelece o referencial do TCU:

Identificação e definição de marcos e prazos da implantação de planos em passos administráveis, com vistas a reduzir riscos e a facilitar a identificação de interdependências e obstáculos ao sucesso da implantação (Australian Government, 2013; Nao, 2001 apud Brasil, 2014, p. 48).

Diante disso, recomenda-se que os responsáveis pela gestão do programa considerem a inclusão de marcos temporais e prazos definidos em suas futuras reformulações, como forma de mitigar riscos e facilitar a identificação de interdependências e eventuais entraves à efetividade do programa.

A seção seguinte abordará a dimensão participação, aprofundando a análise sobre o funcionamento dos Colmeia, os quais representam a principal instância de participação social no âmbito do PPM. Ressalte-se que a participação social é elemento fundamental para o êxito de programas voltados à conservação ambiental, sendo determinante para o sucesso ou insucesso de suas ações.

#### **5.4 Participação**

A participação social representa um elemento essencial para conferir legitimidade e eficácia às políticas públicas. Como destaca o referencial do TCU, “a participação demonstra a importância de envolver as partes interessadas para dar legitimidade e eficácia à política” (Brasil, 2020a, p. 117). Programas ou políticas públicas que promovem a inserção da comunidade nos seus processos tendem a alcançar melhores resultados, tanto na efetividade das ações quanto na sua aceitação social. Isso ocorre porque, ao envolver diretamente os cidadãos e suas organizações

representativas nas fases de formulação e implementação, a política passa a refletir de maneira mais fiel as necessidades e expectativas da sociedade, ao mesmo tempo em que fortalece o princípio da transparência.

Ziccardi (2004, apud Milani, 2008, p. 574) corrobora essa ideia ao afirmar que “a aplicação do princípio participativo pode contribuir na construção da legitimidade do governo local, promover uma cultura mais democrática, tornar as decisões e a gestão em matéria de políticas públicas mais eficazes”. Nesse sentido, a participação social não se limita ao exercício formal da cidadania, mas torna-se instrumento ativo de aprimoramento das políticas públicas.

“A política pública deve apresentar diretrizes, objetivos e metas democraticamente selecionadas, para haver legitimidade perante a sociedade” (Brasil, 2014, p. 46). Os entrevistados desta pesquisa também enfatizaram a relevância da participação comunitária no contexto do PPM, destacando que o engajamento da comunidade impacta diretamente o sucesso das ações, como afirmou um dos entrevistados: “Se você convence aquela comunidade da importância daquele trabalho, você esquece, depois ela toma conta” (Colmeia 3).

A participação social também contribui para uma melhor identificação dos problemas enfrentados localmente e, por consequência, para a construção de soluções mais eficazes. Isso se deve ao fato de que os atores diretamente impactados pelas questões em pauta são, geralmente, os que possuem maior sensibilidade para identificar os desafios e colaborar na proposição de respostas. Um dos entrevistados pontuou sobre o processo decisório dentro do Colmeia com a seguinte fala:

Pelo fato do programa ser participativo, são diversos atores, que não é um que determina a ação. São vários atores que formam essa teia, até chegar na decisão final do que vai ser desenvolvido (Copasa 1).

Outro aspecto relevante da participação social é sua contribuição para o fortalecimento do controle social. A atuação ativa da sociedade civil no monitoramento e na avaliação das políticas públicas tende a promover maior transparência e responsabilidade por parte dos gestores, além de fortalecer a confiança da população nas ações desenvolvidas. Dessa forma, a participação social não apenas aprimora a qualidade das políticas públicas, mas também consolida sua legitimidade e sustentabilidade.

No âmbito do PPM, a dimensão Participação manifesta-se de forma concreta na estruturação dos Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia), que serão

abordados na subseção a seguir. A metodologia participativa incorporada aos coletivos representa uma inovação no contexto dos programas da companhia voltados ao segmento ambiental, conforme ressaltado por um funcionário da Copasa: “Essa metodologia, ela é nova dentro do programa Pró-Mananciais” (Copasa 1).

A Resolução ARSAE-MG nº 154/2021, em seu Anexo II, reforça essa diretriz participativa ao estabelecer, em seu artigo 7º (ARSAE-MG, 2021a):

Art. 7º O prestador deverá garantir a transparência e o controle social do Programa de Proteção de Mananciais, notadamente através da promoção da participação de atores locais nas etapas de planejamento, execução e controle das ações contempladas pelo programa.

A subseção seguinte abordará o papel desempenhado pelo Colmeia no âmbito do PPM.

#### **5.4.1 Coletivos Locais de Meio Ambiente**

O Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM) exerce um papel relevante na promoção da mobilização social, estimulando a pró-atividade, o senso de responsabilidade compartilhada, a solidariedade, a criatividade e o protagonismo local, por meio da formação dos Colmeia (Copasa, 2023).

A constituição dos Colmeia ocorre por intermédio de representantes da Copasa, que atuam com equipes ambientais regionalizadas, responsáveis pela condução do processo de formação desses coletivos e pelo acompanhamento do desenvolvimento do programa nos respectivos municípios. Além da equipe da concessionária, o coletivo conta com a participação de diversos atores locais, tais como representantes das prefeituras e suas secretarias municipais, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), associações de produtores rurais, associações de moradores, associações profissionais e comunitárias, sindicatos de trabalhadores, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, organizações não governamentais, empresas privadas, Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), igrejas, câmaras municipais, instituições de ensino e universidades, conselhos municipais, escolas, comitês de bacia hidrográfica, dentre outras instituições ou atores interessados em contribuir para a recuperação e preservação das bacias hidrográficas e áreas de recarga dos mananciais destinados ao abastecimento público nos

municípios contemplados pelo programa (Copasa, 2023). Conforme explicitado na Nota Técnica da ARSAE-MG CRFEF nº 61/2017 (ARSAE-MG, 2017a, p. 4):

Após identificação de entidades presentes no território selecionado e de divulgação/mobilização junto à comunidade, o Colmeia participará das etapas de diagnóstico, planejamento e construção e acompanhamento do plano de ações a serem desenvolvidas na microbacia escolhida, de maneira participativa e colaborativa. Para tal, será aplicada a metodologia da Oficina do Futuro utilizada no Programa Cultivando Água Boa.

O funcionamento do programa foi estruturado a partir dos Colmeia, os quais possibilitam a participação ativa da população local nas etapas de diagnóstico, planejamento, elaboração e monitoramento do plano de ações em cada microbacia (ARSAE-MG, 2021). Para os entrevistados o elemento Colmeia foi considerado como fator importante dentro do programa:

Eu acho interessante a questão do Colmeia, porque tudo é implementado através dos Colmeia. O Colmeia é quem decide onde vai ser gasto o dinheiro, onde ta precisando de dinheiro, o que é mais importante fazer, porque eles conhecem a região (ARSAE-MG 1).

Esses grupos desempenham um papel importante em todas as fases do programa, desde a avaliação inicial da bacia hidrográfica até o planejamento, execução e acompanhamento das medidas propostas (Copasa, 2023). Uma das entrevistadas abordou sua participação em cada uma dessas etapas:

Olha, é, eu estive na primeira etapa quando nós visitamos para fazer o diagnóstico. Depois eu estive, é, teve uma vez que eu fui com um funcionário da Copasa só para ver a cerca depois de pronta. E depois eu tive a oportunidade de acompanhar também, para ouvir do produtor um retorno dele em relação aquele serviço que tinha sido executado (Colmeia 3)

É pelos Colmeias que se dá a participação efetiva da sociedade civil no programa, conforme recomendações do referencial para avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU.

A participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois, embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas (Brasil, 2014, p. 52).

As ações do programa em cada território devem ser definidas com base em estudos e análises sobre os mananciais, complementadas pelas contribuições dos

Colmeia, considerando-se os conhecimentos prévios e os trabalhos desenvolvidos anteriormente no âmbito do programa estadual “Cultivando Água Boa”, além das colaborações de outros parceiros (ARSAE-MG, 2021).

No que se refere à participação do Colmeia, é relevante destacar que essa atuação deve ser efetiva, sendo desejável que os coletivos sejam compostos por pessoas engajadas e comprometidas com os objetivos do programa. Milani (2008, p. 560) afirma que “a participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa”. Nesse sentido, os entrevistados da ARSAE-MG e da Copasa ressaltaram que o engajamento dos integrantes dos Colmeia é fundamental para assegurar uma participação significativa da sociedade civil na implementação e acompanhamento do programa.

Tinha locais em que muitas vezes os Colmeias não eram muito atuantes, isso aí atrapalha um pouco para eles também. Porque você precisa de atuação local, é necessário a atuação local (ARSAE-MG 1).

Tem Colmeia que é extremamente ativo, tem Colmeia que tem engajamento muito, muito importante, tem Colmeia que ele desenvolve as suas próprias potencialidades pelos atores que fazem parte, pelos membros que fazem parte do Colmeia, assim como tem outros Colmeia que tem uma necessidade muito grande da Copasa está envolvendo, da Copasa tá mobilizando, é como se não tivesse a presença da Copasa, o Colmeia não funcionaria (Copasa 1).

Cabe destacar que, ao passo que os atores institucionais entrevistados da Copasa e ARSAE-MG ressaltam que a comunidade local precisa se mostrar ativa e engajar-se mais em prol das mudanças, os membros dos Colmeia entrevistados, por outro lado, ponderam que quando não há engajamento e incentivo pelos poderes institucionais, a comunidade não consegue fazer o programa fluir. Nesse diapasão um dos entrevistados afirma que é importante ter incentivo dos órgãos institucionais que fortalecem a participação social - “é o poder das instituições fortalecendo a comunidade” (Colmeia 1). Ele ainda afirma que essas instituições devem receber incentivo para atuação junto ao programa, uma vez que isso resultará em engajamento por parte da sociedade.

Tem que fortalecer os poderes institucionais, porque enquanto a instituição, seja ela governamental ou não, ela está presente, ela consegue mobilizar a sociedade (Colmeia 1).

A participação dos membros do Colmeia ocorre, principalmente, por meio das reuniões entre seus integrantes. Esses encontros constituem espaços nos quais os cidadãos podem expressar suas opiniões e participar das decisões que orientam

os investimentos do programa. As reuniões são devidamente registradas em atas e acompanhadas por registros fotográficos.

De acordo com os entrevistados, esses encontros são realizados em locais disponibilizados pela prefeitura, pela Copasa, por empresas parceiras no município ou, ainda, em propriedades rurais situadas nas proximidades das nascentes. Como relataram alguns participantes: “Nós fizemos reuniões no escritório da Copasa, certo, nós fizemos reuniões na prefeitura, sabe, e fizemos reuniões nas propriedades rurais” (Colmeia 2); “Câmara Municipal, lugar muito bom de fazer reunião, porque é a casa do povo mesmo” (Copasa 2).

A periodicidade das reuniões varia conforme cada coletivo, mas, em média, são realizadas mais de quatro reuniões por ano. Um dos entrevistados informou que os encontros de seu grupo eram agendados ao término de cada reunião: “A gente já fazia a reunião e já marcava a próxima, às vezes já no próximo mês, aí já marcava para dois meses, isso as reuniões ordinárias, né” (Colmeia 2).

Outro aspecto relevante é a troca de experiências promovida anualmente entre os diferentes Colmeia. Uma vez por ano, todos os coletivos se reúnem com o objetivo de compartilhar experiências, alinhar estratégias e disseminar informações e novas tecnologias. Nessas ocasiões, a Copasa apresenta os resultados alcançados e o andamento do programa nas diversas localidades do estado. Um dos entrevistados da ARSAE-MG relatou a impressão que teve durante um desses encontros:

Eu participei de um encontro dos Colmeias, e realmente tem pessoas muito motivadas né, por região, e entendem ser importante essa mudança na maneira de enxergar que não é só chegar e tirar água não, enxergar que precisa cuidar (ARSAE-MG 1).

No PPM, as atividades só poderão ser realizadas em áreas onde haja um Colmeia estabelecido. No entanto, o planejamento de longo prazo previsto pelo prestador de serviços pode contemplar ações em municípios onde ainda não houver Colmeia, desde que até o início da implementação das atividades o Colmeia esteja criado (ARSAE-MG, 2021, p. 10). O artigo 7º da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021, traz o seguinte (ARSAE-MG, 2021a):

O prestador deverá garantir a transparência e o controle social do Programa de Proteção de Mananciais, notadamente através da promoção da participação de atores locais nas etapas de planejamento, execução e controle das ações contempladas pelo programa.

A análise demonstra que o Colmeia constitui ator fundamental na execução do PPM, com participação ativa em todas as fases do ciclo de gestão. Embora não detenha recursos financeiros ou competências executivas diretas, o Colmeia desempenha função catalisadora ao incorporar o controle social no âmbito do programa por meio da representatividade das comunidades locais, além de promover a transparência e legitimidade das ações do programa. Sua atuação configura-se como elemento indispensável para a governança participativa do PPM, assegurando que as intervenções reflitam as necessidades reais dos territórios atendidos.

Um dos entrevistados da Copasa afirmou haver mais de 250 Colmeia atualmente em atividade: “Hoje somos mais de 250 Colmeias formados” (Copasa 1).

Ainda no tocante a participação, dentre diversos dispositivos indutores a transparência, pode-se destacar o inciso VII do art. 19 do Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021:

Art. 19. Com o intuito de conferir transparência ao programa, a Copasa deverá publicar em seu sítio eletrônico, no mínimo:

(...)

VII - Contribuições dos atores locais e demais participantes da execução do programa.

Em consulta as informações disponibilizadas sobre o programa pela internet - sítio eletrônico de informações do PPM, foi possível identificar diversas contribuições de terceiros ao PPM, sobretudo por parte das prefeituras e câmaras municipais de cidades atendidas. Entre essas contribuições, destacam-se: a formalização de convênios para o fornecimento de óleo diesel, o transporte de alunos em ônibus escolares municipais, a disponibilização de espaços para a realização das reuniões dos coletivos, além da promoção de palestras destinadas a estudantes e à comunidade em geral.

Além disso, foram registradas colaborações de outras instituições, como o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais (SEBRAE), a Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER), entre outras. Observa-se, ainda, a participação ativa de cidadãos em ações como palestras, atividades de cercamento de áreas, plantio de mudas, entre outras iniciativas voltadas à conservação ambiental.

O referencial do TCU para avaliação da governança em políticas públicas destaca, como boas práticas, a previsão da participação social nos processos decisórios, bem como a existência de espaços que favoreçam o diálogo entre os diversos atores envolvidos (Brasil, 2014, p. 52). No âmbito do PPM, essa previsão e esses espaços se concretizam por meio da atuação do Colmeia. As entrevistas realizadas indicaram que a voz do cidadão é ouvida nesses grupos e que a participação social encontra respaldo para a proposição de ideias e a manifestação de posicionamentos junto ao programa. Conclui-se, portanto, que esse aspecto da dimensão “Participação” está contemplado no programa, ainda que alguns coletivos apresentem níveis de atuação mais expressivos que outros.

Esta seção apresentou a dimensão Participação do PPM, destacando os principais mecanismos de participação da sociedade civil, tanto no aspecto institucional quanto no funcionamento prático. A seção seguinte abordará a dimensão Capacidade organizacional e recursos do programa.

## **5.5 Capacidade organizacional e recursos**

A capacidade organizacional em programas ou políticas públicas refere-se à competência das instituições envolvidas em sua formulação, implementação e avaliação para mobilizar e gerenciar recursos de forma eficiente, visando à concretização dos objetivos propostos. Essa capacidade pressupõe, portanto, a existência de estruturas administrativas adequadas, processos claramente delineados e profissionais capacitados para executar as ações programáticas.

A capacidade organizacional é o ponto de maior interseção com a perspectiva organizacional de governança, pois versa sobre a necessidade de que cada organização envolvida na formulação e implementação da política pública tenha processos e estruturas apropriados para executar a sua parte, e direcionar suas ações para alcançar os resultados esperados, acompanhando e informando a sociedade acerca do seu desempenho (Brasil, 2020a, p. 117).

Conforme exposto na seção 5.2 – Institucionalização, identificaram-se três atores centrais na implantação do PPM: ARSAE-MG, Copasa e Colmeia. A estruturação do programa foi concebida e desenvolvida pela Copasa, com base em um modelo previamente operacionalizado pela empresa – o Sistema Integrado de Proteção de Mananciais (SIPAM) – e posteriormente proposto à ARSAE-MG, que endossou a iniciativa.

A capacidade organizacional da Copasa-MG para executar seu programa ambiental anterior derivava de fatores como alocação de recursos, corpo técnico qualificado e expertise setorial. Ademais, a existência de um orçamento específico para tal finalidade potencializaria ações ambientais, uma vez que asseguraria a destinação vinculada desses recursos, agilizando processos decisórios.

Com a adesão da ARSAE-MG ao programa e a ampliação de recursos por ela aportada ao PPM, a Copasa obteve condições operacionais mais robustas para implementar as ações planejadas. Os entrevistados pontuaram positivamente esse aporte financeiro do programa:

Existe uma garantia maior de recursos para essas ações ambientais, porque antes era um recurso especificamente da Copasa, do seu planejamento orçamentário para cada ano, ela tinha que fazer uma reserva para atender esses passivos ambientais, regularização ambiental, uma série de questões que envolvem o meio ambiente, sobretudo na recuperação de mananciais, recuperação e proteção de mananciais. Então era um recurso próprio da empresa, então com esse recurso estabelecido pela ARSAE de 0,5% da receita, dá uma garantia maior, porque ele é carimbado e não pode ser usado para outros fins a não ser utilização de ações ambientais (Copasa 1).

Era como uma caixinha mágica né. Agora nós vamos ter recurso né, para está investindo então nas nossas ações (Colmeia 3).

A Copasa configura-se como a principal operadora do programa em análise. Enquanto empresa especializada no segmento de coleta e tratamento de água, detém expertise consolidada para implementar as ações do PPM, além de contar com experiências prévias em iniciativas de finalidade análoga.

Um dos critérios centrais para a boa governança, no que tange à dimensão da capacidade organizacional, reside na competência técnica do executor da política. Nesse sentido, é essencial que o agente responsável possua *know-how* adequado para conduzir, com eficácia e precisão, as atividades necessárias ao alcance dos objetivos propostos.

Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação (Brasil, 2014, p. 53).

Enquanto a Copasa define os pontos críticos de intervenção e executa as ações, a ARSAE-MG viabiliza os recursos financeiros e fiscaliza sua aplicação – etapas indispensáveis à efetividade de políticas públicas.

As estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas (Brasil, 2014, p. 53).

Para o PPM, a provisão econômico-financeira do programa veio por meio da alocação de 0,5% da receita operacional da Copasa. Esses aspectos já foram pontuados na seção 5.2, a qual demonstrou a arrecadação de quase R\$ 162 milhões no período entre 2017 a 2023.

As subseções a seguir detalham os atores envolvidos no PPM, abordando sua capacidade organizacional, os recursos disponíveis e os papéis que desempenham na execução do programa.

#### **5.5.1 Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais**

A Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG) é uma autarquia especial, caracterizada por sua autonomia administrativa, financeira, técnica e patrimonial (ARSAE-MG, 2024). Foi criada em 2009, por meio da Lei nº 18.309/2009, a qual também estabeleceu normas relativas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado de Minas Gerais, entre outras providências. Atualmente, a ARSAE-MG está vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).

O artigo 5º da referida lei define que a ARSAE-MG poderá atuar como ente regulador quando o serviço for prestado (Minas Gerais, 2009, art. 5º):

I – pelo Estado ou por entidade de sua administração indireta, em razão de convênio celebrado entre o Estado e o Município;

II – por entidade da administração indireta estadual, em razão de permissão, contrato de programa, contrato de concessão ou convênio celebrados com o Município;

III – por Município ou consórcio público de Municípios, de forma direta ou indireta, mediante convênio ou contrato com entidade pública ou privada não integrante da administração pública estadual;

IV – por entidade de qualquer natureza que preste serviços em Município situado em região metropolitana, aglomeração urbana ou

em região onde a ação comum entre Estado e Municípios se fizer necessária;

V – por consórcio público integrado pelo Estado e por Municípios.

§1º A regulação e a fiscalização, pela ARSAE-MG, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dependem de autorização expressa do Município ou do consórcio público.

§2º A autorização prevista no §1º não será necessária caso o Município ou consórcio público tenha aderido, antes da publicação desta Lei, à regulamentação dos serviços pelo Estado, hipótese em que a regulação e a fiscalização, inclusive tarifárias, passarão a ser exercidas pela ARSAE-MG.

Atualmente, a Agência é responsável pela normatização e fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), pela Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Copanor), pela Concessionária de Saneamento Básico de Araújos-MG (SANARJ) e pela Samotracia Meio Ambiente e Empreendimentos – companhia atuante no condomínio Alphaville (Lagoa dos Ingleses) em Nova Lima/MG (ARSAE-MG, 2024).

A regulação das empresas estatais Copasa e Copanor está fundamentada nos preceitos dos incisos I e II anteriormente citados, sendo a delegação da regulação prevista na própria lei de criação da agência. No caso dos prestadores municipais, o instrumento utilizado para a delegação da regulação foi o Convênio de Cooperação, firmado entre a ARSAE-MG e os respectivos municípios.

A ARSAE-MG desempenha diversas funções junto a cada um desses prestadores, destacando-se: o cálculo de revisões e reajustes tarifários, a fiscalização da prestação dos serviços, a mediação de conflitos entre prestadores, usuários e o poder concedente (prefeituras), o atendimento aos usuários por meio do serviço de ouvidoria, entre outras atribuições (ARSAE-MG, 2024).

Os princípios e diretrizes que norteiam a prestação de serviços da autarquia estão elencados no artigo 2º da Lei nº 18.309/2009 (Minas Gerais, 2009, art. 2):

I – prioridade para o atendimento das funções essenciais relacionadas com a saúde pública;

II – ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III – atendimento das necessidades da população e promoção de seu bem-estar;

IV – preservação da saúde pública e do meio ambiente, especialmente dos recursos hídricos;

V – viabilização do desenvolvimento social e econômico;

VI – estímulo ao uso racional dos recursos disponíveis;

(...)

X – controle, pelo usuário, do desperdício na utilização da água; (Inciso renumerado pelo art. 33 da Lei nº 20.822, de 30/7/2013.)

XI – observância, pelo usuário, dos padrões permitidos para lançamento de dejetos na rede coletora; (Inciso renumerado pelo art. 33 da Lei nº 20.822, de 30/7/2013.)

XII – responsabilização do usuário por danos causados ao sistema de saneamento básico e aos recursos hídricos. (Inciso renumerado pelo art. 33 da Lei nº 20.822, de 30/7/2013.)

Observa-se, em especial, nos incisos IV, VI, XI e XII, princípios e diretrizes correlatos diretamente a preservação, conservação e manutenção dos recursos hídricos, dentre outras áreas de atuação. Essas diretrizes são fatores essenciais nas quais a autarquia pode se embasar como indutora de políticas públicas ligadas a preservação e manutenção dos mananciais.

Além disso, o artigo 6, da referida lei, atribui à ARSAE-MG as seguintes competências (Minas Gerais, 2009, art. 6):

I – supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação específica relativa ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário;

II – fiscalizar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluídos os aspectos contábeis e financeiros e os relativos ao desempenho técnico-operacional;

(...)

VII – participar da elaboração e supervisionar a implementação da Política Estadual de Saneamento Básico e do Plano Estadual de Saneamento Básico;

VIII – elaborar estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros do Estado em obras e serviços de distribuição de água e de esgotamento sanitário;

IX – promover estudos visando ao incremento da qualidade e da eficiência dos serviços prestados e do atendimento a consultas dos usuários, dos prestadores dos serviços e dos entes delegatários;

(...)

Destaca-se, entre as competências listadas, o inciso VII, que confere à ARSAE-MG a atribuição de participar da elaboração e da supervisão dos processos de implementação da Política Estadual de Saneamento Básico e do Plano Estadual de Saneamento Básico.

A participação ativa da ARSAE-MG no âmbito do PPM revela-se fundamental, uma vez que a prestação do serviço de abastecimento de água na maioria dos municípios mineiros tem início com a captação da água realizada pela Copasa nos diversos mananciais onde atua. Assim, a proteção e a revitalização desses mananciais são essenciais para assegurar a continuidade e a qualidade satisfatória do abastecimento de água à população mineira, tanto no presente quanto no futuro.

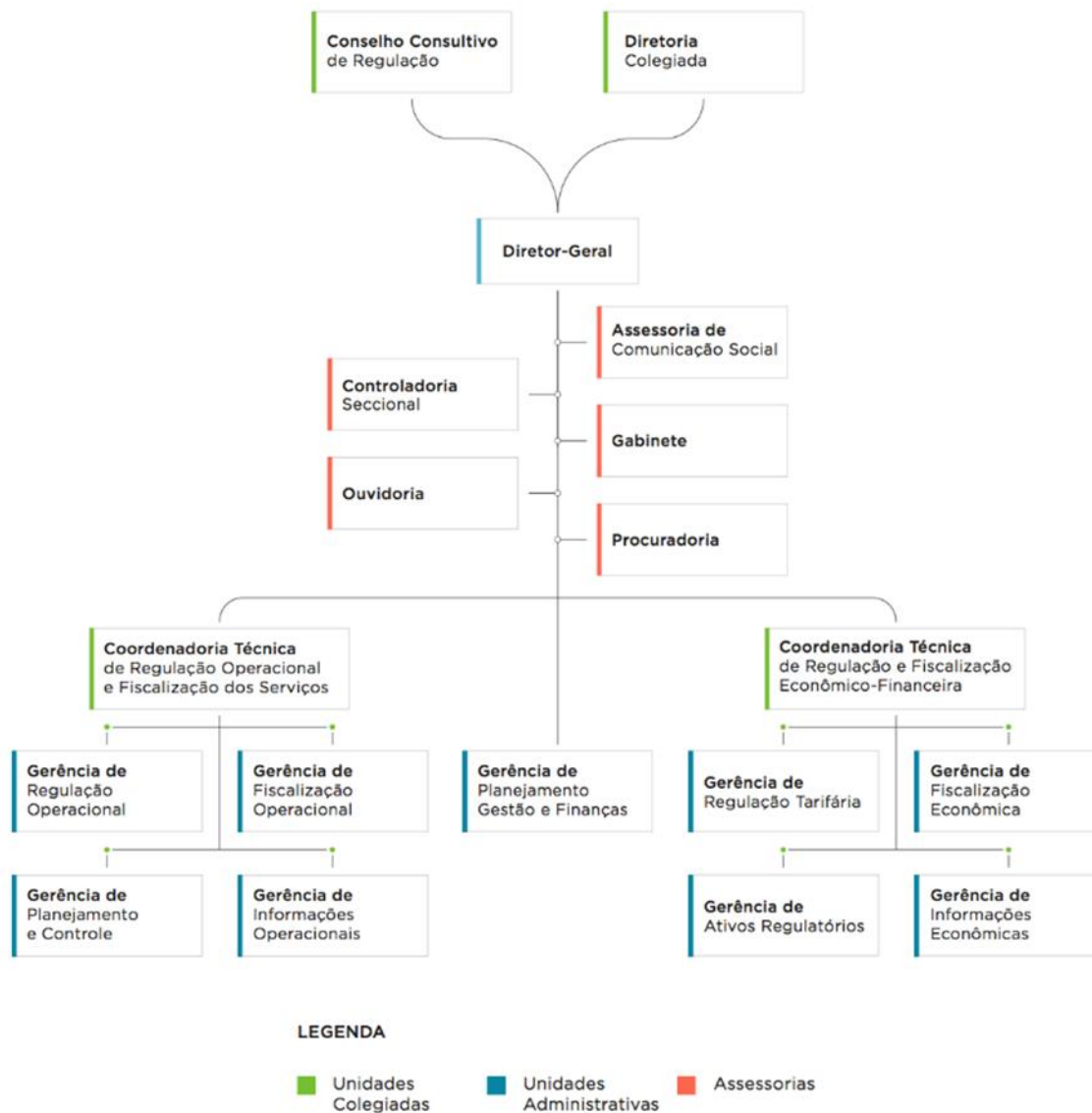
Além disso, a Agência monitora periodicamente a implementação do PPM por meio da análise de documentos enviados regularmente pelo prestador. A seção 5.7 – Monitoramento e avaliação tratará com maior profundidade das funções fiscalizatórias exercidas pela ARSAE-MG no âmbito do programa em questão.

A estrutura da ARSAE-MG é composta por uma Diretoria-Geral, assessorada por um Gabinete, uma Controladoria Seccional, uma Procuradoria, uma Ouvidoria e uma Assessoria de Comunicação. A autarquia também conta com unidades colegiadas, como o Conselho Consultivo de Regulação e a Diretoria Colegiada. Além disso, possui duas Coordenadorias Técnicas: uma voltada para questões econômico-financeiras e outra para aspectos operacionais. Cada coordenadoria é composta por quatro gerências distintas. Há, ainda, uma Gerência de Planejamento, Gestão e Finanças, responsável pelas atividades-meio da instituição.

As equipes que atuam mais diretamente em ações relacionadas ao PPM estão vinculadas à Coordenadoria Econômico-Financeira, cada uma com atribuições específicas. A Gerência de Regulação Tarifária (GRT) é responsável por incorporar, nos processos de revisão e reajuste tarifário, os valores relativos às compensações do programa, além de ter sido a principal responsável pela elaboração das Resoluções ARSAE-MG nº 96/2017 e nº 154/2021, que tratam das revisões tarifárias da Copasa e instituem o PPM. A Gerência de Informações Econômicas (GIE) recebe os dados relacionados ao PPM, conforme estipulado pelas referidas resoluções. Já a Gerência de Fiscalização Econômica (GFE) é incumbida de fiscalizar essa documentação, verificando se o prestador tem cumprido ou não as determinações do programa. Por fim, a Gerência de Ativos Regulatórios (GAR) é responsável por avaliar

a lista de ações do programa, bem como qualquer registro relacionado a ativos gerados no âmbito do PPM. A Figura 5 demonstra o organograma<sup>9</sup> da ARSAE-MG.

Figura 5: Organograma da ARSAE-MG



Fonte: Sítio eletrônico da ARSAE-MG

De modo geral, a ARSAE-MG exerce seu poder regulatório para assegurar a alocação adequada de recursos ao programa. Em suas atividades de fiscalização e monitoramento, a autarquia conta principalmente com seu corpo técnico especializado. Quando questionados sobre os principais recursos utilizados para acompanhar o PPM, um dos representantes da ARSAE-MG destacou: "Recursos humanos" (ARSAE-MG 2).

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.arsae.mg.gov.br/organograma/>. Acesso em 25 jun. 2024.

Contudo, membros dos Colmeia manifestaram a percepção de que há necessidade de intensificar a fiscalização sobre as ações implementadas pelo PPM. Essa questão será analisada com maior profundidade na Seção 5.7 - Monitoramento e Avaliação.

A subseção seguinte abordará o papel da Copasa como ator fundamental na execução do programa.

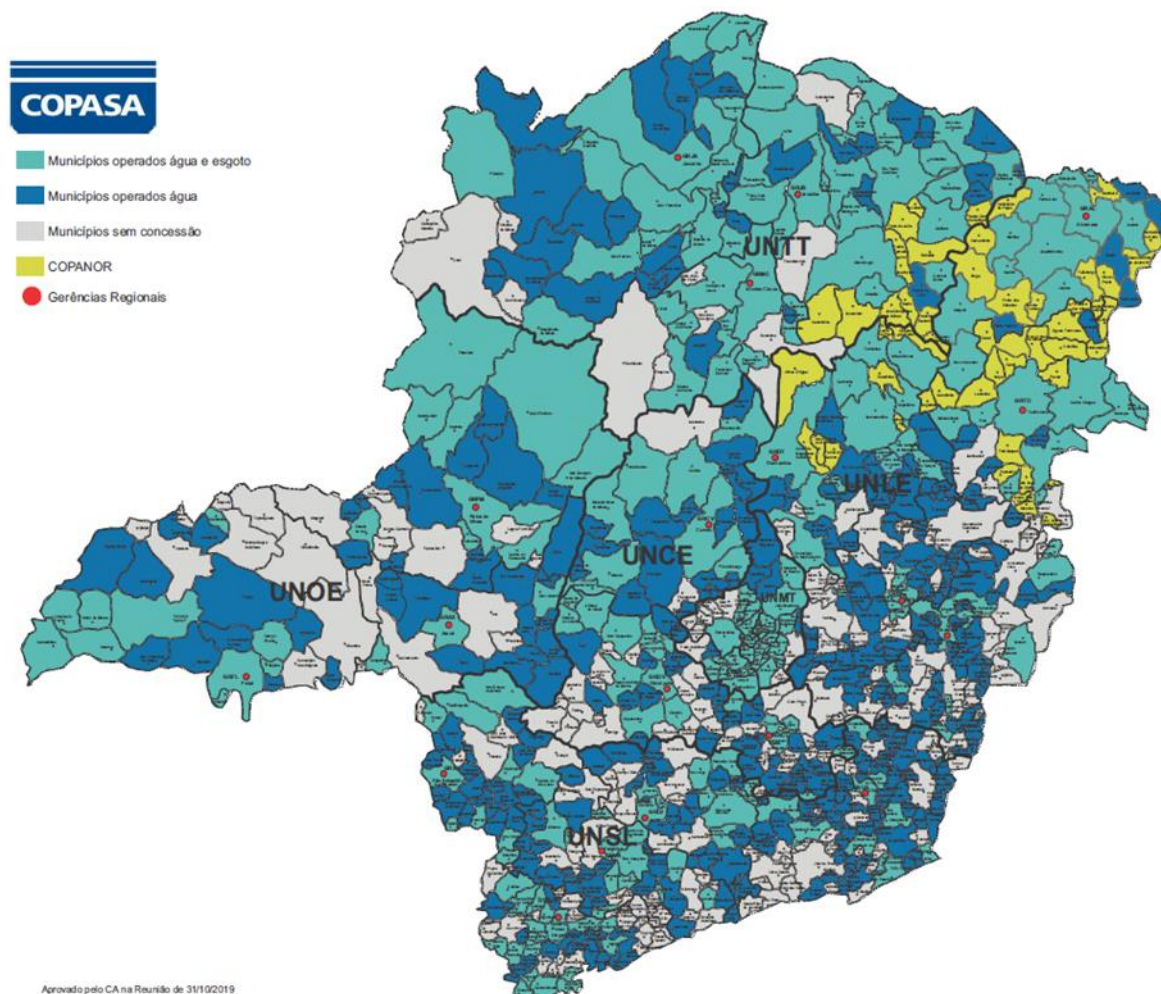
### **5.5.2** Companhia de Saneamento de Minas Gerais

A Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), empresa pública estadual com ampla abrangência territorial, é responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em grande parte dos municípios mineiros. Atualmente, configura-se como uma das maiores empresas de saneamento básico do país, atendendo mais de 12 milhões de pessoas com fornecimento de água, além de realizar a coleta e o tratamento de esgoto em mais de 300 municípios do estado. A companhia teve seu capital aberto em 2003, e, em 2006, realizou sua Oferta Pública Inicial de Ações (IPO). Desde então, suas ações são negociadas na bolsa de valores, estando a companhia inserida no segmento Novo Mercado, o qual exige elevados padrões de transparência e governança corporativa (Copasa, 2024).

A empresa foi criada em 1963 pelo Estado de Minas Gerais sob a denominação de Companhia Mineira de Água e Esgoto (COMAG). Em 1974, passou a se chamar Copasa, após incorporar os Departamentos Municipais de Água e Esgoto (Demaes) de diversos municípios mineiros, incluindo a capital, Belo Horizonte. Esse processo marcou um período de crescimento acelerado da companhia (Copasa, 2024). Tal expansão foi fortemente impulsionada pela criação do Sistema Financeiro do Saneamento e pela implementação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), os quais promoveram investimentos significativos nas companhias estaduais de saneamento, conforme discutido na Seção 2.2.

Atualmente, a Copasa está presente em aproximadamente 640 municípios mineiros, sendo que parte desses é atendida por meio de sua subsidiária integral, a Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Copanor). A Figura 6 apresenta a distribuição dos municípios de Minas Gerais conforme o atendimento prestado: por meio da Copasa (serviços de abastecimento de água ou de água e esgoto), pela Copanor e aqueles não operados pela companhia.

Figura 6: Área de atuação da Copasa e Copanor em Minas Gerais



Fonte: Sítio eletrônico da Copasa

É importante destacar que, desde 2020, a Copasa integra a Rede Brasil do Pacto Global, uma iniciativa das Nações Unidas que mobiliza o setor empresarial em ações alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), formalizando, assim, seu compromisso com as áreas de meio ambiente, trabalho, direitos humanos e combate à corrupção (Copasa, 2024). Além do ODS 6, que constitui o principal eixo de atuação da companhia, a empresa identificou os ODS 3, 5, 8, 9 e 11 como diretamente relacionados à qualidade de vida da população, sendo, portanto, abrangidos de forma adjacente por suas atividades. Da mesma forma, os ODS 13 e 15, voltados à preservação ambiental, também são considerados centrais, dado o vínculo direto com sua principal matéria-prima: a água.

A meta 15.1 do ODS 15, por exemplo, propõe assegurar a conservação, a recuperação e o uso sustentável dos ecossistemas terrestres e das águas doces interiores, bem como de seus serviços ecossistêmicos. Como mencionado

anteriormente, a matéria-prima da Copasa é a água captada nos mananciais, os quais são diretamente impactados por ações antrópicas e pelas mudanças climáticas. Essa realidade evidencia a relevância de políticas públicas voltadas não apenas à preservação ambiental, mas também à universalização e qualificação do saneamento básico.

No estado de Minas Gerais, a Copasa é responsável pela proteção e conservação de aproximadamente 25 mil hectares de áreas localizadas no entorno de diversos mananciais utilizados para o abastecimento público. De acordo com informações da própria companhia, cerca de 22 mil hectares estão sob vigilância regular, distribuídos em treze Áreas de Proteção Especial (APE), instituídas por decretos estaduais, além de outras duas áreas de proteção sob sua responsabilidade direta (Copasa, 2024).

O PPM constitui um instrumento fundamental na proteção e preservação desses territórios, os quais possuem importância estratégica para a conservação da biodiversidade e dos mananciais utilizados para o abastecimento humano. As áreas protegidas frequentemente se configuram como refúgios de fauna e flora, abrigando significativa diversidade de espécies (Copasa, 2024). A atuação da companhia na operacionalização do PPM é, portanto, um fator determinante para a implementação eficaz e eficiente do programa, dada sua relação intrínseca com os objetivos da iniciativa, sua ampla presença territorial no Estado, sua experiência no setor e demais aspectos institucionais e técnicos relevantes. Um dos entrevistados também deu credibilidade a capacidade técnica da Copasa e formuladores do programa:

O Pró-Mananciais é um programa muito bem feito, muito bem elaborado, sabe?! Eu não sou um crítico da Copasa, nem do Pró-Mananciais, pelo contrário, sou um defensor, né. Porque eu vi que é um negócio bem feito. São técnicos que fizeram, gente que trabalha com água, estudou para isso né (Colmeia 5).

A empresa conta com 9.722 empregados<sup>10</sup>, segundo informações do Release de Resultados da companhia do 2º trimestre de 2024. A Copasa possui uma unidade de Serviço e Controle Ambiental que lida com questões ambientais e conseqüentemente com o PPM. Um dos entrevistados, detalhou a estrutura de trabalho envolvendo o PPM:

---

<sup>10</sup> Informação de junho de 2024. Disponível em <https://ri.copasa.com.br/servicos-aos-investidores/central-de-resultados/>. Acesso em 11 ago. 2024.

Temos uma coordenação aqui em Belo Horizonte que trabalha especificamente com o Pró-Mananciais e educação ambiental. Que é uma coordenação. E agora, muito recentemente, esse ano, foram descentralizados por núcleo, onde existe uma coordenação por núcleo, para tá coordenando as regiões, então a região norte, região sul, região de Patos de Minas, de Ipatinga, Varginha, Montes Claros, metropolitana (Copasa 1).

A Copasa, recentemente, estruturou núcleos regionais distribuídos por diversas áreas do estado, com o objetivo de facilitar a comunicação entre essas regiões e o centro de controle do programa, localizado na capital. Segundo um dos entrevistados, a companhia conta com aproximadamente 50 empregados que atuam diretamente no PPM: “Nós somos próximos de 50 empregados espalhados no Estado inteiro e, mais recentemente, os técnicos de meio ambiente que vieram para a unidade” (Copasa 1).

Cabe destacar que, além do núcleo administrativo composto por cerca de 50 a 60 empregados, a metodologia do PPM estabelece que o cargo de secretário executivo do Colmeia seja ocupado, necessariamente, por um empregado da Copasa. Essa exigência amplia significativamente o número de profissionais diretamente envolvidos na execução do programa.

Apesar desses números, é importante considerar a dimensão territorial e populacional do estado de Minas Gerais, que é o quarto maior do país, com uma área de 586.513 km<sup>2</sup>, abrigando 853 municípios e a segunda maior população brasileira, estimada em 21.322.691 habitantes em 2024, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>11</sup> (IBGE).

Nesse contexto, a limitação de recursos humanos foi apontada como um dos possíveis riscos ao bom desempenho do programa. Um dos entrevistados observou: “O que eu acho que poderia melhorar é incrementar esse trabalho. Como assim? Ter gente disponível para fazer isso” (Colmeia 2). As questões relacionadas à gestão de riscos serão detalhadas na Seção 5.8 – Gestão de riscos e controle interno.

A subseção a seguir abordará os demais atores identificados na implementação do PPM. Contudo, devido à sua participação menos expressiva no processo, esses agentes são frequentemente classificados mais como colaboradores do que como atores centrais na execução do programa.

---

11 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>. Acesso em 11 ago. 2024.

### 5.5.3 Outros atores e parceiros

Além da ARSAE-MG e da Copasa, o PPM conta com a participação estratégica dos Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia) - cujo papel foi detalhado na Seção 5.4.1 – e de outros diversos parceiros que apoiam as ações dos atores principais. Dentre estes, destaca-se o poder concedente municipal (prefeitura), detentor legal da titularidade dos serviços de saneamento básico, conforme estabelecido no Art. 8º da Lei Federal nº 11.445/2007 e sua atualização pela Lei Federal nº 14.026/2020 (Brasil, 2007).

Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico  
I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

Logo, é por meio do Município que a Copasa possui permissão para a prestação dos serviços em seu território e conseqüentemente pela possibilidade de executar ações relativas ao programa no mesmo. Esse fator foi destacado por um dos entrevistados:

Outro parceiro importante seria o poder concedente, as prefeituras, que são, é o ator que abre as portas para as ações serem executadas no município. Se não tiver esse aceite, não há possibilidade da gente executar essas ações (Copasa 1).

Durante a realização da pesquisa, verificou-se, por meio das entrevistas com participantes dos Colmeia, que a atuação do poder público é essencial para a efetividade do programa. A participação da comunidade, embora relevante, não possui, isoladamente, a mesma capacidade de impulsionar o programa com a intensidade proporcionada pela presença ativa do poder público. Por essa razão, destaca-se a importância da participação não apenas das prefeituras municipais, mas também de diferentes órgãos vinculados à administração pública. Conforme relatado por um dos entrevistados: “Quando o poder público local começa a instigar, ele tem um poder maior (...) quando a gestão local não tem essa pauta ali, aí eu falo que parece que fica meio...” (Colmeia 1).

O PPM conta, ainda, com a participação de diversos atores institucionais, tais como representantes das prefeituras e de suas secretarias municipais, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG), associações de produtores rurais, associações de moradores, associações profissionais, associações comunitárias, sindicatos de trabalhadores, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, organizações não governamentais, empresas privadas,

Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), igrejas, câmaras municipais, instituições de ensino e universidades, conselhos municipais, escolas, comitês de bacia hidrográfica, entre outras instituições e atores interessados na preservação e recuperação das bacias hidrográficas e das áreas de recarga dos mananciais responsáveis pelo abastecimento de água nos municípios inseridos no programa (Copasa, 2023).

A atuação dessas entidades, cada qual em sua área de competência, contribui para facilitar a inserção do programa no contexto comunitário. Um dos entrevistados da Copasa ressaltou, por exemplo, que a parceria com técnicos da Emater-MG tem sido fundamental para o diálogo com produtores e proprietários rurais: “Desde o início, a Emater era parceira e estava junto com a gente, rapaz, aí era porteira aberta” (Copasa 2).

De modo geral, essas participações ocorrem no âmbito do Colmeia ou em articulação direta com esses coletivos. Conforme exposto na Seção 5.4.1, é por meio do Colmeia que a sociedade, de forma ampliada, é convidada a participar de maneira mais efetiva do programa. Essa dinâmica participativa foi observada e valorizada pelos entrevistados:

É o trator da prefeitura que leva, é o caminhão da prefeitura que leva, né? Aí, no caso, a mobilização da comunidade enquanto voluntários, né? São as crianças que levaram cartazes, são as crianças que visitaram essas nascentes (Colmeia 1).

A subseção seguinte apresenta uma análise dos recursos empregados pelo programa em seus primeiros anos de implementação, avaliando o grau de conformidade com os princípios de governança pública relacionados à dimensão “capacidade organizacional e recursos”, conforme o referencial para avaliação de governança em políticas públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

#### **5.5.4 Recursos aplicados**

Ao longo dos primeiros anos de implementação do PPM, foram aplicados mais de R\$ 130 milhões, conforme demonstra a Tabela 2. Os valores foram atualizados com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo como referência o mês de dezembro de 2023. A tabela apresenta o montante de recursos financeiros destinados a cada ação ou atividade, bem como a respectiva participação

percentual desses valores em relação ao total investido no programa no período compreendido entre agosto de 2017 e dezembro de 2023.

Tabela 2: Montante de investimentos (R\$)\* por atividades realizadas pelo PPM no período de ago/17 a dez/23.

Ação (Indicador)	TOTAL	%
Cercamento de APPS (Metros de cerca)	56.225.205	42,97%
Construção de bacia p/contenção água de chuva (nº de bacias de contenção_barraginhas)	18.904.856	14,45%
Plantio em áreas de recargas, matas ciliares e nascentes (nº de mudas)	15.639.148	11,95%
Adequação de estradas (m²)	10.130.414	7,74%
Execução de levantamento / Cadastro de campo	7.144.314	5,46%
Construção de Terraceamento e curvas de nível, em propriedades rurais (Metros de terraceamento / curva de nível)	6.185.305	4,73%
Treinamento e capacitação (Evento realizado)	3.346.741	2,56%
Implantar Centros de referência em Educação Ambiental	2.262.187	1,73%
Construção de aceiros (m²)	2.029.552	1,55%
Construção de bigodes, lombadas e outros itens p/adequação de estradas - PMA	1.848.570	1,41%
Promoção de atividades de Educação Ambiental nas escolas - Chuá Socioambiental (Escolas atendidas no Chuá)	1.828.934	1,40%
Realizar estudos ambientais (Estudo realizado)	1.044.805	0,80%
Aquisição de equipamentos e materiais (Compra de equipamentos e materiais)	760.930	0,58%
Construção de bebedouros para animais (nº de bebedouros)	698.091	0,53%
Limpar e Desassorear peq. Barragens de Terra - açudes (Desassoreamento dos Cursos d'água)	543.784	0,42%
Compra de materiais p/cercamento de APP - PMA	437.611	0,33%
Implantação e manutenção de viveiros (nº de viveiros - Capacidade de produção)	363.999	0,28%
Implantar rede de monitoramento quali-quantitativo (Monitoramento - PMA)	350.877	0,27%
R. Instrum. Comunic. Interativa - Educomunicação (nº de municípios)	334.588	0,26%
Manutenção do plantio - PMA (nº de mudas mantidas)	251.111	0,19%
Aquisição de áreas p/proteção de mananciais (Hectares)	175.186	0,13%
Promoção de ações de prevenção e combate a incêndio	147.594	0,11%
Estabilizar erosão (Horas trabalhadas)	110.103	0,08%
Implantar manejo de espécies invasoras (Ação de manejo realizada)	42.288	0,03%
Construção de cisternas de captação de água de chuva (nº Cisternas construídas)	39.537	0,03%
Construção de fossa rural ou alternativa p/eliminação de dejetos humanos nas águas (nº de fossas construídas)	4.223	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>130.849.955</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas no sítio eletrônico do PPM.

Nota: valores atualizados com base no IPCA de dez/23.

A ação que concentrou o maior volume de recursos no período foi o “cercamento de Áreas de Preservação Permanente (APPs)”, com um investimento superior a R\$ 56,2 milhões. Em seguida, destacam-se as ações de “construção de bacias de contenção de águas pluviais” (R\$ 18,9 milhões) e de “plantio em áreas de recarga, matas ciliares e nascentes” (R\$ 15,6 milhões). Somadas, essas três ações correspondem a 69,37% do total de recursos financeiros empregados no âmbito do PPM durante o período analisado.

O Gráfico 1 apresenta os valores de investimentos em cada ano, bem como o montante de municípios atendidos com ações do programa no período. Esses

valores foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) com data fixada em dezembro de 2023.

Gráfico 1: Investimento (R\$) anual\* e quantidade de Municípios atendidos por ano – ago/2017 até dez/2023.



Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas no sítio eletrônico do PPM.

Nota: valores atualizados com base no IPCA de dez/23.

Observa-se que, em 2017, ano inicial de implementação do PPM, os gastos anuais totalizaram R\$ 2,15 milhões. É natural que, nos primeiros meses de qualquer programa, tanto o operador quanto os demais entes envolvidos necessitem de um período de adaptação aos preceitos estabelecidos, de modo a ajustarem suas estruturas e processos para viabilizar a execução eficaz das ações previstas.

Durante os cinco meses iniciais de vigência do programa, foram executadas apenas cinco das ações previstas: cercamento de Áreas de Preservação Permanente (APPs), construção de barraginhas e aceiros, treinamentos e capacitação, e promoção de atividades de educação ambiental nas escolas. No mesmo período, apenas 25 municípios foram contemplados com ações do programa, dos quais quatro — Paracatu, Conselheiro Lafaiete, Três Corações e São Francisco — receberam investimentos superiores a R\$ 100 mil.

No triênio seguinte (2018 a 2020), verificou-se um aumento significativo na média anual de gastos, que se aproximou de R\$ 16,4 milhões. Paralelamente, houve uma ampliação expressiva tanto no número de municípios atendidos quanto no rol de ações executadas. Destaca-se, nesse período, o ano de 2019, quando a ação de

“plantio em áreas de recarga, matas ciliares e nascentes” representou o maior dispêndio do programa, totalizando pouco mais de R\$ 7 milhões, o que correspondeu a 48% dos recursos aplicados naquele exercício. Nos demais anos analisados, a ação de “cercamento de APPs” manteve-se como a principal em termos de volume de investimento.

Em 2021, houve um ligeiro aumento nos gastos do programa, que atingiram aproximadamente R\$ 24,65 milhões. Nesse mesmo ano, a ARSAE-MG promoveu alterações na sistemática de compensações financeiras relacionadas ao programa, conforme disposto na Resolução ARSAE-MG nº 154/2021, passando-se a considerar a apuração das compensações em ciclos bienais, e não mais anuais (ARSAE-MG, 2021a).

Art. 10. As tarifas da Copasa incorporarão compensação financeira relativa ao Programa de Proteção de Mananciais a ser apurada em processo fiscalizatório, em função da:

(...)

§1º As parcelas calculadas por I e II serão somadas e o valor total será incorporado à tarifa de aplicação nos reajustes tarifários com vigência em 2023 e em 2025, deste ciclo tarifário, e no reajuste tarifário com vigência em 2027, no próximo ciclo tarifário. (Redação dada pela Resolução ARSAE-MG nº 173, de 24 de novembro de 2022).

Como consequência dessa alteração normativa, observou-se uma retração nos investimentos realizados pela Copasa em 2022, com retomada expressiva em 2023 — ano em que se registrou o maior volume de recursos aplicados no programa, ultrapassando R\$ 39,6 milhões.

Analisando a Tabela 3, que demonstra o confronto dos dados dos investimentos realizados com o montante arrecadado de recursos, verifica-se que, entre os anos de 2017 e 2023, foram utilizados 69,39% dos recursos arrecadados pelo PPM. Contudo, a aplicação desses recursos apresentou oscilações significativas ao longo do período analisado. Observa-se uma baixa execução orçamentária nos primeiros cinco meses de operação do programa, com utilização correspondente a apenas 18,78% dos recursos arrecadados em 2017. Por outro lado, em 2023, os valores investidos superaram a arrecadação anual, atingindo 120,09%, devido ao fato, em grande medida, à sistemática de compensação bienal instituída pela ARSAE-MG, conforme mencionado anteriormente. Tal modelo incentiva o prestador de serviços a reservar recursos no primeiro ano do biênio (2022), para aplicá-los de forma mais intensiva no segundo ano (2023).

Tabela 3: Recursos arrecadados x utilizados pelo PPM por ano (R\$)

Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
<b>Arrecadado</b>	11.490.212	26.222.449	29.515.900	30.775.769	29.509.632	28.027.203	33.026.788	<b>188.567.954</b>
<b>Utilizado</b>	2.157.542	18.688.639	14.776.339	15.955.150	24.654.404	14.956.316	39.661.565	<b>130.849.954</b>
<b>% de utilização</b>	18,78%	71,27%	50,06%	51,84%	83,55%	53,36%	120,09%	<b>69,39%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos Relatórios de Fiscalização Econômica da ARSAE-MG e nas informações disponibilizadas no sítio eletrônico do PPM.

Nota: valores atualizados com base no IPCA de dez/23.

Apesar do expressivo investimento realizado em 2023, constata-se a existência de excedentes orçamentários ao longo de quase todo o período analisado. Essa situação requer atenção por parte dos responsáveis pela implementação do programa, no sentido de promover uma utilização mais eficiente dos recursos disponíveis, além de fomentar a ampliação da abrangência territorial do PPM.

Nesse sentido, um dos entrevistados ressaltou que o programa pode evoluir em diversos aspectos, incluindo a ampliação da execução orçamentária e o aumento do número de municípios beneficiados:

O programa pode avançar na articulação com outras políticas públicas e órgãos de meio ambiente, ampliar a execução dos recursos financeiros destinados ao programa, ampliar os municípios contemplados e melhorar a transparência na seleção dos municípios a serem abrangidos (ARSAE-MG 4).

Todos esses recursos financeiros aplicados podem ser representados por meio de resultados concretos e mensuráveis, conforme exemplificado na Figura 7. Os mais de R\$ 130 milhões investidos traduzem-se em milhares de mudas plantadas, centenas de quilômetros de estradas recuperadas, áreas de recarga protegidas, bem como em extensões significativas de cercamentos de nascentes e Áreas de Preservação Permanente (APPs)<sup>12</sup>.

12 Disponível em: <https://promananciais.copasa.com.br/>. Acesso em 11 nov. 2024.

Figura 7: Exemplos físicos de resultados do PPM (2017-2023).



Fonte: Sítio eletrônico do PPM.

A Figura 8 apresenta a distribuição geográfica dos recursos financeiros investidos em cada município mineiro ao longo de todo o período analisado. O Estado de Minas Gerais é composto por 853 municípios, sendo que 640 são atendidos pela Copasa e 256 desses foram contemplados pelo PPM.

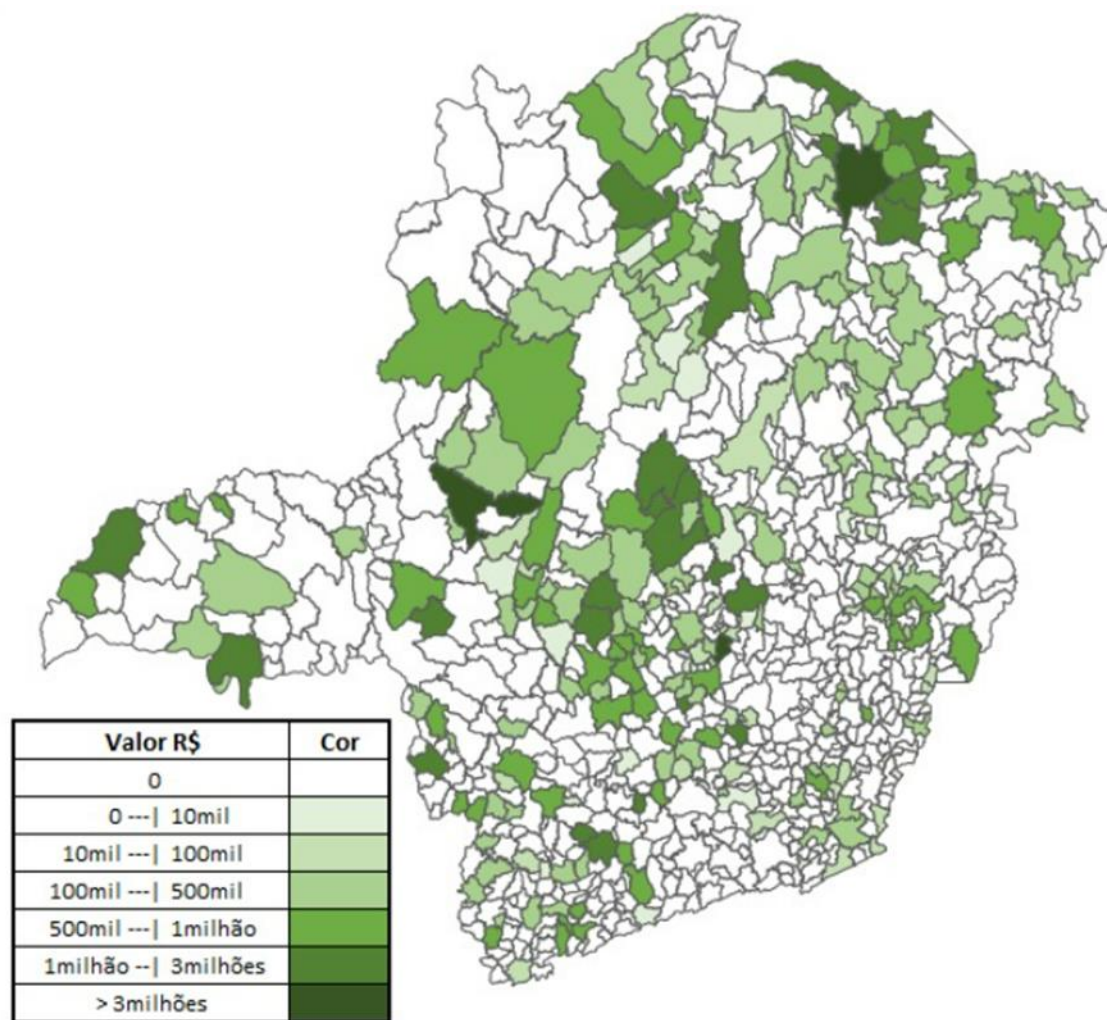
Os municípios que receberam os maiores volumes de investimento foram Belo Horizonte, com pouco mais de R\$ 4,1 milhões; Rio Pardo de Minas, com aproximadamente R\$ 3,4 milhões; e Patos de Minas, com mais de R\$ 3,1 milhões investidos. Somados, esses três municípios concentraram cerca de 9,06% dos recursos totais aplicados no âmbito do programa durante o período analisado.

Ao se considerar os 24 municípios que receberam aportes superiores a R\$ 1 milhão, esse percentual se eleva para 39,46%. Em outras palavras, 27 dos 256 municípios beneficiados (10,54%) concentraram quase 40% dos investimentos totais do programa.

No período analisado, observa-se que cerca de 70% dos recursos arrecadados pelo PPM foram efetivamente utilizados. Faz-se importante destacar que aproximadamente 70% desses recursos foram concentrados em apenas três ações do programa: cercamento de Áreas de Preservação Permanente (APPs), construção de bacias para contenção de águas pluviais e plantio em áreas de recarga, matas ciliares e nascentes. Embora essas ações sejam fundamentais para a proteção e recuperação dos mananciais, torna-se necessário que as demais iniciativas previstas pelo programa também recebam atenção por parte dos seus operadores, de modo a

garantir uma alocação mais equitativa dos recursos e, assim, ampliar a abrangência e a efetividade do PPM.

Figura 8: Distribuição geográfica dos investimentos econômico-financeiros do PPM (2017 – 2023).



Fonte: Elaboração própria com base nas informações retirados do sítio eletrônico do PPM.

Outro aspecto que merece destaque é a concentração dos investimentos em determinados municípios. A expansão do programa para um número maior de localidades é altamente desejável, sobretudo considerando-se que o objetivo central da política é promover a melhoria da qualidade dos mananciais em toda a área de concessão da prestadora de serviços, alcançando, dessa forma, o maior número possível de cidadãos mineiros.

Além dos resultados financeiros divulgados pela Copasa e pela Agência Reguladora, os entrevistados também relatam percepções positivas quanto aos seus

impactos, especialmente no que se refere à melhoria da disponibilidade hídrica. A seguir, são apresentadas algumas falas que evidenciam tais percepções:

Recuperação ambiental não é do dia para noite né?! Então um resultado que a gente tá vendo, que a gente viu, quando aqui em Araxá a gente implantou mais de 300 bolsões, mais de 70 km de curva de nível, a gente viu na nossa captação aqui de água bruta que a qualidade de turbidez melhorou e muito (Copasa 2).

A gente já conversou com vários proprietários, onde eles informam que a quantidade de água depois que a ação foi realizada, a quantidade de água aumentou bastante nas propriedades rurais (Copasa 1).

Esse programa salvou Monte Belo de passar por uma crise hídrica, dentro do Município aqui, violenta (Colmeia 2).

Concluindo, o referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU aponta como indicativo de boa prática de governança a previsibilidade e a disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas (Brasil, 2014). Como demonstrado, os recursos financeiros necessários à execução do PPM são providos por meio da destinação de um percentual da receita tarifária da Copasa, calculado no momento da revisão tarifária da tarifa cobrada dos consumidores. Entre os anos de 2017 e 2023, aproximadamente 70% dos recursos arrecadados para o programa foram efetivamente utilizados pela companhia.

Adicionalmente, o mesmo referencial destaca como boa prática a identificação e a provisão de todos os tipos de recursos — humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação — necessários tanto para o início quanto para o desenvolvimento da política pública. Também é recomendado o direcionamento adequado desses recursos, de forma a viabilizar a execução das ações previstas com a sequência e intensidade exigidas (Brasil, 2014). O PPM tem sido continuamente abastecido com os recursos financeiros necessários ao seu adequado funcionamento. A Copasa, por meio de sua ampla capilaridade no território mineiro, tem conseguido suprir, com pessoal próprio ou por meio de contratação de serviços terceirizados, o quantitativo humano necessário à implementação do programa. Por sua vez, a ARSAE-MG exerce a fiscalização da utilização dos recursos financeiros de maneira satisfatória. Contudo, os entrevistados ressaltaram a importância de uma fiscalização mais próxima e detalhada sobre os serviços executados, tema que será abordado nas seções 5.7 – Monitoramento e avaliação e 5.8 – Gestão de riscos e controle interno.

Por fim, é importante destacar que, como ocorre com qualquer política pública, existem limitações — sejam elas de ordem orçamentária, temporal, política ou de outra natureza. Ainda assim, o PPM tem demonstrado indícios de utilização satisfatória da capacidade organizacional de seus atores, bem como dos recursos que lhe são disponibilizados. Nesse sentido, vale destacar a menção feita por um dos entrevistados às premiações recebidas pelo programa ao longo dos anos, as quais evidenciam o reconhecimento de sua relevância. Dentre essas distinções, destacam-se: o Prêmio Ética nos Negócios<sup>13</sup> (2020), o selo SEMAD Recomenda (2021), e a conquista da Categoria IGS GA – Inovação da Gestão em Saneamento – Gestão Avançada no Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento<sup>14</sup> (PNQS), promovido pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), também em 2021.

A próxima seção abordará a dimensão Coordenação e coerência, a qual trata da importância da articulação de ações para evitar a sobreposição de esforços e gerar, assim, sinergias adequadas ao alcance dos resultados pretendidos.

## **5.6 Coordenação e coerência**

A coordenação e a coerência referem-se à importância da articulação entre as ações de programas ou políticas públicas, a fim de evitar a sobreposição de esforços e, com isso, promover a sinergia necessária ao alcance dos resultados almejados (Brasil, 2020a). Essa dimensão subdivide-se em dois segmentos que, embora relacionados, apresentam singularidades distintas.

“A coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos” (Brasil, 2014, p. 57). Trata-se, portanto, de um processo de alinhamento de atividades e recursos entre diferentes níveis de governo, bem como entre os diversos atores envolvidos em uma política pública. Uma coordenação eficiente contribui para evitar a duplicidade de ações, garantindo uma utilização mais eficaz dos recursos disponíveis.

Considerando a complexidade em que as políticas públicas estão inseridas, especialmente no tocante aos múltiplos atores que

---

13 Disponível em: <https://premioeticanosnegocios2020.blogspot.com/2021/02/cerimonia-de-premiacao.html>. Acesso em 10 ago. 2024.

14 Disponível em: <https://wp-pnqs.azurewebsites.net/reconhecidas-peos-igs-e-pga-2021/>. Acesso em 10 ago. 2024

participam ou possuem interesse nela, é importante que exista uma boa coordenação dessas políticas (Brasil, 2014, p. 30).

Conforme discutido na seção 2.4, a integração entre as políticas públicas de recursos hídricos e de saneamento básico é de suma importância, dada a estreita relação entre ambas. Nesse sentido, é relevante avaliar se o PPM, ao ser concebido e implementado, incorporou de forma satisfatória a dimensão da coordenação e coerência com outras políticas setoriais.

O PPM está alinhado às diretrizes estratégicas da Copasa e fundamenta-se em programas anteriores, legislações, documentos nacionais e estaduais, além de se inspirar no programa “Cultivando Água Boa” de Minas Gerais (CAB-MG), aprovado no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016–2019 (ARSAE-MG, 2017). O CAB-MG visa catalisar e integrar ações já em curso por diversas secretarias de Estado, órgãos públicos e empresas mistas, promovendo sinergia entre as ações e os atores envolvidos. Tal abordagem está em consonância com os fundamentos discutidos na Seção 2.4, que ressaltam a interdependência entre as políticas de saneamento e de recursos hídricos: o adequado tratamento do esgoto contribui para a proteção da qualidade da água, enquanto a eficiente gestão dos recursos hídricos assegura o fornecimento de água potável em condições apropriadas.

Os recursos destinados ao PPM provêm, essencialmente, da alocação de 0,5% da receita operacional da prestadora de serviços, apurada no exercício anterior, devendo ser integralmente aplicados no programa (Asae-MG, 2021a, art. 5º). Essa aplicação deve respeitar a segmentação da área de atuação da prestadora em três regiões — Leste, São Francisco e Sudoeste —, priorizando a reversão dos recursos na região que os originou (ARSAE-MG, 2021a, art. 6º).

Conforme proposição do próprio prestador em 2016, a divisão do estado foi feita entre as regiões:

- Sudoeste (Bacias Hidrográficas do Rio Paranaíba, do Rio Grande e dos Rios Piracicaba e Jaguari) - extensão territorial: 158.595 Km<sup>2</sup>
- São Francisco (Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco): extensão territorial - 234.554 Km<sup>2</sup>
- Leste (Bacia Hidrográfica do Rio Doce, do Rio Jequitinhonha, do Rio Pardo e dos Rios do Leste e do Paraíba do Sul) - 194.071 Km<sup>2</sup>

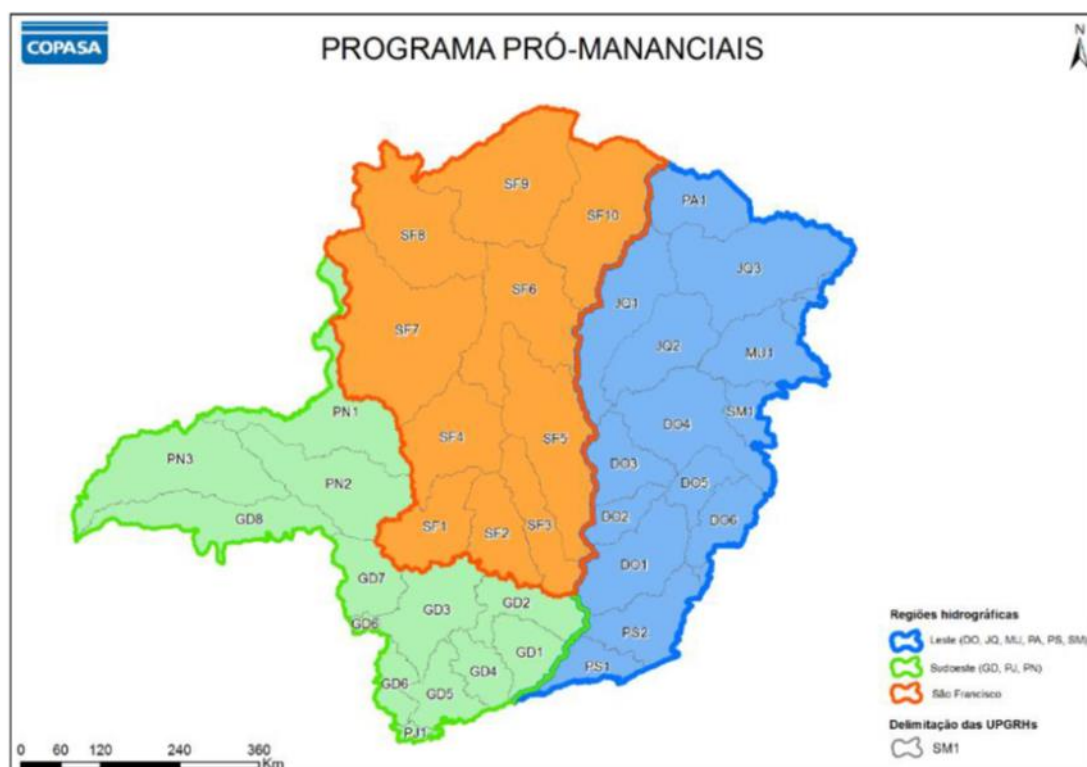
(ARSAE-MG, 2021, p. 9)

A definição dessas três grandes regiões segue a delimitação das bacias hidrográficas que atravessam o território mineiro, evidenciando a intenção dos formuladores do programa de manter coerência com o Plano Nacional de Recursos

Hídricos, o qual estabelece como prioridade o atendimento às bacias hidrográficas. Conforme Magalhães Júnior (2014, p. 72–73, apud Silva, 2017, p. 58), “a bacia hidrográfica compreende um conjunto ambiental integrado de elementos físicos, bióticos e socioeconômicos inter-relacionados”.

A Figura 9 apresenta a segmentação dessas três regiões no mapa do Estado de Minas Gerais.

Figura 9: Regionalização do PPM no Estado de Minas Gerais

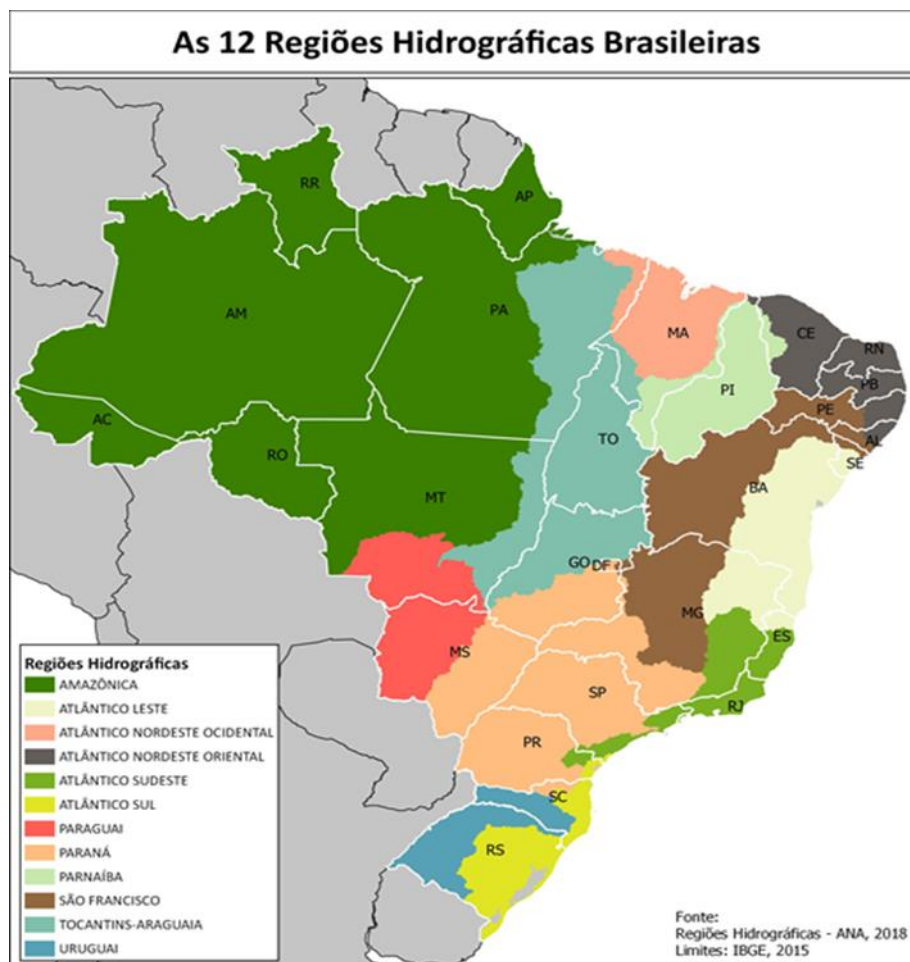


Fonte: Figura de documento da Copasa de 2016 (ARSAE-MG, 2021, p. 9)

O atual sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil adota uma estrutura organizacional baseada em 12 Regiões Hidrográficas (Figura 9), estabelecidas por suas características naturais, políticas e socioeconômicas similares de modo a facilitar e otimizar a gestão dos recursos levando em conta as características próprias de cada bacia.

Correlacionando-se a divisão hidrográfica nacional com a segmentação adotada no âmbito do PPM, observa-se o seguinte: a região São Francisco do PPM abrange a porção da bacia do rio São Francisco localizada no território mineiro; a região Sudoeste contempla a parte mineira da bacia do Paraná; e, por fim, a região Leste compreende os trechos mineiros das bacias do Atlântico Leste e Atlântico Sudeste.

Figura 10: Regiões Hidrográficas Brasileiras



Fonte: Sítio eletrônico do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo<sup>15</sup>

Evidencia-se, portanto, que o PPM procurou reconhecer as distintas realidades regionais, adotando a lógica natural dos cursos d'água ao segmentar suas ações por bacias hidrográficas. Tal abordagem está em consonância com o princípio fundamental da gestão descentralizada e participativa, estabelecido tanto na Política Nacional de Recursos Hídricos quanto na Política Estadual.

Diversas iniciativas semelhantes têm sido concebidas e executadas por diferentes órgãos e entidades da administração pública. Como exemplo, pode-se mencionar o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (PROGESTÃO), regulamentado pela Resolução ANA nº 379/2013, cujo objetivo é promover a articulação entre os processos de gestão das águas e a regulação de seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual, além de fortalecer o modelo brasileiro de governança das águas, que é integrado, descentralizado e participativo.

<sup>15</sup> Disponível em <https://sigrh.sp.gov.br/divisaohidrografica>. Acesso em 11 de nov. 2024.

Em âmbito estadual, destaca-se o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (Fhidro), criado pela Lei nº 13.194/1999 e atualmente regulamentado pela Lei nº 24.673/2024. O fundo tem como finalidade promover a melhoria das condições hídricas no Estado, nos aspectos qualitativo, quantitativo e ecossistêmico, por meio da implementação de programas, projetos e ações, em consonância com as Leis Federais nº 6.938/1981, nº 9.433/1997, e com a Lei Estadual nº 13.199/1999 (Minas Gerais, 2024).

Apesar dos propósitos semelhantes, tais ações costumam atuar de maneira isolada, sem estabelecer vínculos entre si. Cada política ou programa opera com diretrizes próprias, ainda que compartilhem objetivos comuns. Embora o PPM tenha adotado a lógica da segmentação por bacias hidrográficas como forma de otimizar e sincronizar o uso dos recursos de maneira coordenada dentro de cada bacia, observa-se que ainda há uma carência de integração com outras políticas públicas do setor.

A falta de articulação entre diferentes setores da administração pública revela-se como um desafio significativo para a efetivação das mudanças necessárias no saneamento básico e na conservação dos recursos hídricos, tanto em Minas Gerais quanto no Brasil como um todo. Essa percepção também foi compartilhada pelos entrevistados vinculados à autarquia reguladora, os quais destacaram a insuficiência de diálogo entre as diferentes esferas de formulação e execução de políticas públicas, conforme as falas a seguir:

Entendo como uma política muito importante por gerar recursos exclusivos direcionados à proteção e manutenção de mananciais de abastecimento de água, gerando segurança hídrica. Contudo, é uma política restrita ao ambiente regulatório e a uma parcela dos municípios mineiros, desarticulada das demais políticas ambientais do estado (ARSAE-MG 4).

Contudo, entendo que falta articulação com demais políticas (ARSAE-MG 2).

Vale destacar que os comitês de bacias hidrográficas — órgãos colegiados de Estado compostos por representantes do poder público, da sociedade civil e dos usuários de recursos hídricos (como os setores da indústria, mineração, abastecimento e saneamento, entre outros) — são responsáveis por discutir e deliberar sobre a gestão das águas em suas respectivas áreas de abrangência. Tais comitês, embora participem algumas vezes junto aos Colmeia, poderiam ter sido integrados desde a concepção do PPM. Em Minas Gerais, existem 34 comitês de

bacia instituídos entre os anos de 1998 e 2009 (IGAM, 2025). Esses colegiados detêm conhecimento aprofundado sobre as características das bacias hidrográficas do Estado e poderiam contribuir significativamente na definição das ações do programa em cada região.

O envolvimento obrigatório desses comitês não apenas traria maior coordenação ao PPM com os demais órgãos atuantes nas políticas públicas de recursos hídricos, como também poderia suprir a dimensão da participação social, atualmente atendida pelos Colmeia.

Vale citar, um exemplo de coordenação entre diferentes programas que foi identificado no município de Inconfidentes/MG. A municipalidade articulou a implementação de dois programas distintos em seu território por meio do Projeto Conservador do Mogi, instituído pela Lei Municipal nº 1.297/2017. O projeto visa promover ações de adequação ambiental em propriedades rurais, com foco na melhoria da qualidade e quantidade das águas, bem como da biodiversidade e do clima. Em complemento, foi criado o Fundo Municipal para Pagamentos por Serviços Ambientais, regulamentado pela Lei nº 1.304/2018.

Antes disso, o município já contava com o Programa Raízes do Mogi Guaçu, desenvolvido pelo WWF-Brasil com apoio da International Paper e Iniciativa Verde. Esse programa tem como objetivo proteger e restaurar nascentes e áreas ripárias de Mata Atlântica na bacia do rio Mogi Guaçu, abrangendo regiões do leste paulista e do sul de Minas Gerais. Frente à atuação concomitante do PPM e do Raízes do Mogi no território municipal, a prefeitura buscou integrar ambos os programas para otimizar os resultados.

Essas iniciativas atuam em captações distintas, mas com esforços somados, gerando benefícios conjuntos para o município. Um dos entrevistados comentou essa integração da seguinte forma:

É uma lei municipal que criou o projeto Conservador do Mogi. Ai, dentro do Conservador do Mogi, quem faz, executa as ações da bacia “A” é o Pró-Mananciais, e a bacia “B” é a WWF, que é o Programa Raízes do Mogi, que é outro programa. Então a gente pegou 2 programas, colocamos dentro da lei municipal, executou e aí paga para o produtor rural o PSA (Colmeia 4).

Por sua vez, o segundo conceito relacionado à dimensão analisada é o de coerência, que se refere à consistência interna da política pública. A coerência busca garantir que diretrizes, objetivos e metas estejam alinhados em um mesmo

direcionamento e que não haja conflitos com outras políticas públicas em vigor. Segundo o referencial do TCU, a “coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos” (Brasil, 2014, p. 58).

No âmbito do PPM, a coerência interna é percebida nos normativos legais que estabelecem a atuação coordenada dos diversos atores envolvidos. Esses instrumentos definem claramente as competências de cada agente, evitando a sobreposição de ações e promovendo sinergia institucional.

A Copasa é a principal executora do programa, responsável pela sua implementação. Como mencionado anteriormente, trata-se de uma empresa estatal com experiência e capacidade técnica consolidada na área, conforme destacado por um de seus funcionários, bem como por um dos entrevistados pelo grupo do Colmeia:

A Copasa, ela sempre trabalhou com proteção de mananciais, pelo programa que existia aqui, de SIPAM, um programa antes do Pró-Mananciais (Copasa 1).

Entrou para Copasa, né, que era, na nossa opinião, a agência central, principal, para um tipo de programa como esse (Colmeia 5).

O Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 estabelece mecanismos que atestam a execução do programa por parte da Copasa, com a devida validação por parte da ARSAE-MG. O artigo 8º exemplifica esse processo (ARSAE-MG, 2021a):

Art. 8º As ações financiadas com os recursos do Programa de Proteção de Mananciais devem estar previstas na lista de ações do programa.

§1º A Copasa deverá entregar à ARSAE-MG, para validação, a lista de ações do Programa de Proteção de Mananciais, anualmente, até o dia 31 de janeiro, podendo atualizá-la a cada ano.

Além disso, o normativo atribui à ARSAE-MG o papel de fiscalização, o que será detalhado na seção 5.7 – Monitoramento e Avaliação.

A participação social também é institucionalizada no PPM por meio do Colmeia, que atua em todas as fases do programa — diagnóstico, planejamento, construção e acompanhamento dos planos de ação nas microbacias (ARSAE-MG, 2021). Esses grupos exercem funções consultivas, com base no conhecimento local das realidades ambientais, além de atuar como instâncias de fiscalização social, dada sua relação direta com os resultados do programa.

Concluindo, no tocante a dimensão coordenação e coerência, a comunicação e a troca de informações entre os diferentes atores e sociedade são aspectos importantes a serem observados (Brasil, 2014). O referencial para avaliação da governança em políticas públicas do TCU traz, entre outros indicativos de boas práticas na governança, o seguinte:

A adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente, e na qual preveja-se o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo (Anao, 2006, Brasil, 2013, apud Brasil, 2014, p. 59).

Constata-se, nos normativos legais do PPM, o incentivo à comunicação entre os atores diretamente envolvidos em sua implementação. Isso se manifesta tanto na comunicação interna do Colmeia para a tomada de decisões, quanto na interlocução entre Copasa e ARSAE-MG para a validação das ações do programa. Essa articulação também é mencionada pelos entrevistados:

Eu não tenho o que reclamar, eu sou ouvido, eu tenho poder de voz (...). Quando a gente percebe que alguma coisa está meio [desalinhada], a gente vota. A maioria das coisas a gente tem um alinhamento muito grande. Algumas têm divergência, aí faz votação, sabe, então funciona bem. E a Copasa atende isso aí (Colmeia 5).

A ARSAE, ela é uma grande parceira. Ela fiscaliza, mas escuta bem a Copasa, as demandas que a gente encaminha, né, a gente tem um bom retorno da agência (Copasa 1).

Por fim, é fundamental promover uma maior integração entre as diversas políticas ambientais no país. Apesar de buscarem objetivos semelhantes, muitas dessas políticas operam de forma isolada, com limitada comunicação entre si. No que se refere à coerência interna do PPM, observa-se que ela está adequada aos propósitos do programa. Os atores envolvidos possuem papéis claramente definidos e atuam de maneira coordenada, o que favorece a criação de sinergias e contribui para a ampliação dos resultados esperados.

## **5.7 Monitoramento e avaliação**

“O monitoramento e avaliação tratam do acompanhamento contínuo da implementação da política por meio de indicadores e da avaliação dos resultados da intervenção” (Brasil, 2020a, p. 117).

Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental. (Brasil, 2014, p. 60)

O monitoramento, nesse contexto, refere-se à coleta contínua de informações relacionadas aos insumos, produtos, atividades e contextos pertinentes à execução adequada da política (Brasil, 2014). A partir dessas informações, torna-se possível verificar se as ações implementadas estão, de fato, alinhadas com os objetivos e resultados esperados. Esse processo de monitoramento, aliado à avaliação sistemática, permite identificar falhas, desvios ou limitações na execução da política, possibilitando a adoção de medidas corretivas para seu aperfeiçoamento.

No caso do PPM, como já discutido nas seções anteriores, o monitoramento é realizado, em grande medida, sob a responsabilidade da ARSAE-MG. A agência reguladora exerce função fiscalizatória sobre a execução do programa por parte da Copasa, principal executora do PPM, avaliando anualmente o desenvolvimento e cumprimento das ações previstas.

O Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 reúne diversos dispositivos que regulamentam o monitoramento esperado para o programa. Esses instrumentos orientam a atuação da Copasa no que se refere à execução das ações, ao mesmo tempo em que estabelecem os mecanismos de controle e validação por parte da ARSAE-MG, reforçando a importância da avaliação contínua como parte da governança do PPM.

Art. 8º As ações financiadas com os recursos do Programa de Proteção de Mananciais devem estar previstas na lista de ações do programa.

§1º A Copasa deverá entregar à ARSAE-MG, para validação, a lista de ações do Programa de Proteção de Mananciais, anualmente, até o dia 31 de janeiro, podendo atualizá-la a cada ano.

Art. 9º Sobre o planejamento do Programa de Proteção de Mananciais, a Copasa deverá elaborar:

I. Plano Plurianual; e

II. Plano Anual.

§1º O Plano Plurianual do Programa de Proteção de Mananciais elaborado pela Copasa deve apresentar, no mínimo, sobre as ações a serem executadas ao longo ciclo tarifário:

(...)

IV. Indicadores físicos com metas anuais para monitoramento das ações para cada região do programa.

§2º O Plano Plurianual do Programa, indicado no inciso I do art. 9º, deverá ser entregue à ARSAE-MG até o dia 31 de janeiro de 2021.

§3º Os planos anuais, conforme indicado no inciso II do art. 9º, elaborados pela Copasa devem apresentar, no mínimo, sobre as ações a serem executadas ao longo do ano:

(...)

§4º Os planos anuais deverão ser entregues até o 31 de janeiro de cada ano.

(...)

§7º A Copasa deve apresentar o modelo dos documentos sobre o planejamento do Programa de Proteção de Mananciais citado no caput para homologação da ARSAE-MG até 90 dias após a publicação desta resolução.

(ARSAE-MG, 2021a)

Os artigos 8º e 9º da supracitada Resolução, trazem condicionantes prévios, no intuito de validar ou ratificar ações do programa que deverão ser executadas, bem como validar os planos de execução anual e plurianual. Percebe-se, com isso uma preocupação no momento instituidor do programa de se preparar e ter bem definido o que se espera do programa em um horizonte específico de tempo. Além disso, após validação dos planos plurianual e anual, bem como da lista de ações do programa, são realizados monitoramento e avaliação sobre o executado.

A Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 traz ainda em seu anexo II os artigos seguintes (ARSAE-MG, 2021a):

Art. 10. As tarifas da Copasa incorporarão compensação financeira relativa ao Programa de Proteção de Mananciais a ser apurada em processo fiscalizatório, em função da:

(...)

Art. 12. No que diz respeito ao reconhecimento das receitas obtidas para o Programa de Proteção de Mananciais, a Copasa deverá apresentar à ARSAE-MG relatórios da contabilidade por município com nível de detalhamento suficiente para apuração da Receita Operacional, com informação que permita associação entre os municípios e regiões do Programa de Proteção de Mananciais.

Parágrafo único. As informações devem ser entregues trimestralmente à agência até o 25º dia do mês subsequente ao final de cada trimestre.

Art. 13. No que diz respeito ao reconhecimento das despesas realizadas, a Copasa deverá apresentar à ARSAE-MG relatórios de contabilidade por município com nível de detalhamento suficiente para identificação das despesas por natureza dos gastos, com informação que permita associação entre municípios e regiões do PPM.

§1º As informações devem ser entregues trimestralmente à agência até o 25º dia do mês subsequente ao final de cada trimestre.

(...)

Art. 14. No que diz respeito ao reconhecimento dos investimentos realizados, a Copasa deverá identificar no Banco Patrimonial os investimentos realizados com os recursos do Programa de Proteção de Mananciais.

(...)

§2º As informações indicadas no §1º devem ser entregues trimestralmente à agência até o 45º dia após o fim de cada trimestre.

Art. 15. A Copasa deverá apresentar trimestralmente relatório com a evolução físico-financeira dos projetos que compõem o planejamento anual do Programa de Proteção de Mananciais, por região, até o 25º dia do mês subsequente ao de encerramento do trimestre.

(...)

Art. 17. Oportunamente, poderão ser solicitadas informações de apoio à fiscalização do programa, incluindo, mas não se limitando a, notas fiscais referentes às despesas e investimentos realizados com recursos a ele alocados.

Entre os anos de 2017 a 2024, a ARSAE-MG realizou fiscalizações anuais no âmbito do PPM, resultando na elaboração de sete relatórios técnicos<sup>16</sup>. Cada um desses relatórios apresenta uma análise das ações executadas pelo programa no ano anterior à sua elaboração, permitindo avaliar o cumprimento dos objetivos e diretrizes estabelecidos.

Essas fiscalizações exercem um papel central na regulação econômica do programa, uma vez que os resultados apurados são utilizados pela ARSAE-MG para ajustar os valores a serem considerados nas revisões e reajustes tarifários. Esse processo inclui mecanismos compensatórios, como a glosa de valores aplicados em desconformidade com os preceitos do programa, além de outras formas de compensação. Os relatórios também indicam o grau de conformidade do prestador de serviços com os normativos legais e diretrizes do PPM.

Os entrevistados vinculados à ARSAE-MG destacaram a importância e a consistência das atividades fiscalizatórias, especialmente no que diz respeito à gestão financeira dos recursos:

A parte econômica é feito um bom controle, que eu acho que a gente se preocupa muito com o recurso né, onde ele está sendo aplicado (ARSAE-MG 3).

---

16 Relatórios de Fiscalização GFE nº 09/2018, 06/2019, 10/2020, 25/2021, 30/2022, 40/2023 e 20/2024. Disponíveis em: <https://www.arsae.mg.gov.br/fiscalizacao-economica/>. Acesso em 04 ago. 2024.

Fiscalizações anuais pela ARSAE-MG referentes à arrecadação e destinação dos recursos por parte do prestador de serviços, mas restrita aos aspectos financeiros (ARSAE-MG 4).

Contudo, apesar do monitoramento contínuo exercido pela autarquia, especialmente no aspecto econômico-financeiro, observa-se uma limitação na fiscalização operacional das ações executadas em campo. De acordo com os relatos dos entrevistados, essa lacuna se deve, principalmente, à ampla extensão territorial do Estado de Minas Gerais aliada ao reduzido quadro de servidores da ARSAE-MG, o que compromete a capacidade da autarquia de acompanhar presencialmente as obras e intervenções do programa. Em outras palavras, há uma limitação de recursos humanos para realizar a fiscalização in loco, o que dificulta um acompanhamento mais direto e técnico das ações implementadas nas diversas regiões abrangidas pelo PPM.

Só sei que teve essa questão de fechar né, a beira do córrego, e plantou árvores, mas aí não teve, por exemplo, teve fazendeiros, ou proprietários que cederam que fosse implantado o projeto, fizeram cercamento, plantio de árvores, depois teve uma empresa que vinha roçava, isso tudo aconteceu. Mas eu acho que faltou um órgão fiscalizador aí, né. Como que está? Será que essas árvores morreram ou não? Vamos substituir? (Colmeia 1).

O aspecto relacionado ao quantitativo de recursos humanos disponíveis frente às demandas do PPM também será abordado na seção 5.8 – Gestão de riscos e controle interno, uma vez que foi identificado como um fator potencial de risco à efetividade do programa.

Adicionalmente, a Copasa deve contratar auditoria independente com a finalidade de avaliar os controles internos e a adequada contabilização dos recursos financeiros vinculados ao PPM, fortalecendo, assim, os mecanismos de monitoramento externo e garantindo maior confiabilidade na aplicação dos recursos públicos. Esse aspecto é abordado pelo Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 (ARSAE-MG, 2021a):

Art. 16. Anualmente, deverão ser enviados, até o dia 31 de março do ano subsequente, os demonstrativos contábeis auditados, as notas explicativas sobre a execução do Programa de Proteção de Mananciais e os relatórios de auditoria externa associados.

§ 1º A Copasa deverá providenciar a contratação de auditoria externa na modalidade de “Procedimentos Previamente Acordados”, especificamente relacionados com os controles e a contabilização dos recursos relacionados ao Programa de Proteção de Mananciais.

§ 2º Os auditores contratados deverão responder a questionamentos acerca de cada item a eles relacionados, a serem definidos pela

ARSAE-MG, em linha com a NBC-TSC-4400 – Trabalhos de Procedimentos Previamente Acordados sobre Informações Contábeis.

Por sua vez, o artigo 18 do Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 estabelece a previsão de que seja realizada uma avaliação independente dos resultados do PPM após os primeiros anos de sua implementação. Entretanto, é importante destacar que essa avaliação externa prevista não foi realizada até o final de 2024, de modo que não houve, até então, uma análise independente sobre o andamento e os resultados alcançados pelo programa (ARSAE-MG, 2021a):

Art. 18. A Copasa realizará uma avaliação dos resultados alcançados pelo Programa de Proteção de Mananciais até 31 de dezembro de 2024.

§1º Para realizar a avaliação citada no caput, a Copasa contratará uma empresa independente.

§2º O termo de referência para a contratação da empresa que realizará a avaliação do Programa de Proteção de Mananciais deverá ser apresentado previamente para aprovação da ARSAE-MG.

Cabe ainda retomar o que já foi abordado na Seção 5.4.1, no que tange ao papel do Colmeia, que possui, conforme previsto nos normativos, a atribuição de acompanhar e controlar as ações executadas no âmbito do programa (ARSAE-MG, 2021a). Essa função é também reconhecida por alguns entrevistados: “O Colmeia é o órgão independente que fiscaliza as ações do Pró-Mananciais” (Colmeia 5).

Contudo, os próprios membros entrevistados reconhecem limitações operacionais e institucionais do Colmeia para o pleno exercício dessa função. Ressalta-se que os coletivos carecem de respaldo legal, estrutura administrativa e autoridade política que lhes permitam agir de forma efetiva diante de eventuais irregularidades constatadas no âmbito do programa. A fala a seguir, sintetiza essa visão:

A gente não tem condição, recurso. Porque a maioria ali é voluntário, não deveria ser, mas é voluntário. Porque as empresas, muitos são de empresas, os representantes, você sabe como é que funciona o Colmeia né, a representação. Os que são de empresas, pouquíssimas empresas entendem que (...) aquele horário que o funcionário tá ali, é o horário que ela liberou ele né, ele vai continuar recebendo, e ela liberou ele, ela tá pagando pro funcionário participar disso aí que é importante, inclusive ela destina funcionários que trabalham na área de meio ambiente (...) mas assim, o que que eu percebo, eu percebo que uma parcela das empresas entende, principalmente as públicas né, que não tem tanto problema e libera o horário do funcionário para tá ali. (...) mas no meu caso e mais uns 3 ou 4 ali, agente tá ali porque a gente gosta mesmo, porque eu não ganho nada para tá ali (Colmeia 5).

Por fim, é importante destacar o papel da Copasa no monitoramento e na avaliação do PPM, considerando que ela atua como principal executora da política. Entre as ações internas da companhia, encontram-se atividades de fiscalização dos serviços prestados, bem como implementação de rede de monitoramento qualitativo. Esse último, vale pontuar, é uma importante ferramenta que possibilitará mensurar de fato um dos resultados do programa, qual seja, da quantidade e da qualidade da água dos mananciais. Um dos entrevistados pela Copasa destacou esse ponto:

A gente já está fazendo dentro do programa o monitoramento de vazão de vários recursos hídricos, de várias microbacias, para acompanhar aí a história né, desse aumento de volume de água e a gente já tem tido alguns resultados (...) isso aí seriam resultados palpáveis, mensuráveis, os outros resultados são aqueles que a própria comunidade fala, o próprio proprietário rural fala (Copasa 1).

De acordo com o referencial de governança em políticas públicas do TCU, é boa prática de governança a comunicação regular sobre o progresso da política, por meio de relatórios de implementação dirigidos às partes interessadas (Anao, 2006, apud Brasil, 2014, p. 62). Também se recomenda o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento, avaliação e reporte de resultados de ações cooperativas (Gao, 2005, apud Brasil, 2014, p. 62).

Os normativos legais do programa estabelecem dispositivos que obrigam a Copasa a encaminhar relatórios à ARSAE-MG com vistas ao monitoramento e à avaliação de seus resultados. Também há orientações normativas voltadas à publicação das informações do programa, aspecto que será detalhado na seção 5.9.

Apesar desses avanços, o mesmo referencial do TCU também destaca como prática de boa governança a “definição de metas precisas e objetivamente caracterizadas” (Brasil, 2014, p. 47), o que ainda constitui uma fragilidade no contexto do PPM. Embora o objetivo geral do programa – proteger e recuperar os mananciais de água nas áreas de atuação da Copasa – esteja claramente definido, não há parâmetros específicos para mensurar o alcance desses objetivos nem prazos estabelecidos para a obtenção dos resultados esperados.

Ainda assim, a Copasa se encontra em processo de aprimoramento na medição, controle e registro da vazão e qualidade da água, o que poderá, futuramente, subsidiar a definição de indicadores de desempenho mais claros e objetivos. Esse ponto foi mencionado por um dos entrevistados:

A partir do momento que a gente tiver a possibilidade de criar alguns indicadores para o programa, a gente vai ter condições de ter resultados mais palpáveis por esses indicadores, que é um dos passos que a gente precisa dar para o programa (Copasa 1).

A próxima seção abordará a dimensão “Gestão de riscos e controle interno”, voltada à identificação, avaliação e mitigação de ameaças que possam comprometer o desempenho do programa e o alcance de seus objetivos.

## **5.8 Gestão de riscos e controle interno**

A dimensão Gestão de riscos e controle interno, em programas ou políticas públicas, refere-se ao “processo de identificação, avaliação e tratamento de riscos no desenvolvimento e implementação da política” (Brasil, 2020a, p. 117). Essa dimensão desdobra-se em dois componentes inter-relacionados, embora distintos: gestão de riscos e controle interno.

A gestão de riscos compreende um processo sistemático de identificação, avaliação e mitigação de ameaças e vulnerabilidades que possam comprometer o alcance dos resultados ou objetivos de uma organização ou projeto. O inciso IV do art. 2º do Decreto nº 9.203/2017 a define como:

Processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (Brasil, 2017).

Segundo a Organização Internacional de Padronização (ISO), a gestão de riscos envolve diversas etapas interligadas: identificação, análise, avaliação, tratamento (controle), monitoramento, avaliação e comunicação (Ávila, 2014). A etapa de identificação busca detectar eventos ou condições que possam afetar negativamente a execução e os resultados das políticas públicas, abrangendo riscos financeiros, operacionais, políticos, legais, sociais, ambientais, tecnológicos, entre outros. A avaliação dos riscos requer a ponderação da probabilidade de ocorrência e dos impactos potenciais. O tratamento consiste no planejamento e aplicação de estratégias para reduzir ou mitigar tais riscos. O monitoramento e a avaliação, por sua vez, permitem verificar a eficácia dessas estratégias após sua implementação. Por fim, a comunicação de riscos assegura a transparência do processo, contribuindo para o fortalecimento da confiança dos stakeholders na política pública.

Uma gestão de riscos eficaz permite que os gestores se antecipem a possíveis problemas e tomem decisões mais assertivas. Nesse sentido, o referencial do TCU ressalta que “os responsáveis pela implementação da política pública devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados” (Brasil, 2014, p. 63).

Além disso, o zelo da gestão de riscos presta à sociedade um compromisso com o bom uso dos recursos públicos, o que amplia a confiança dos envolvidos na política. Segundo Ávila (2014, p. 184) “no setor público, uma preocupação central na gestão de riscos é o dever de cuidar do bem público – os riscos sempre devem ser gerenciados mantendo-se, em primeiro plano, o interesse público”.

No âmbito do PPM, foram estabelecidos diversos instrumentos normativos com vistas à mitigação de riscos, especialmente por meio da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021. Destacam-se, entre outros, os dispositivos do Anexo II (ARSAE-MG, 2021a): a ratificação prévia das ações (art. 8º), os controles sobre o planejamento plurianual e anual (art. 9º), os registros contábeis específicos (arts. 12 e 13), a exigência de auditoria independente (art. 16) e a publicidade e transparência (art. 19). Esses mecanismos foram observados no processo de análise e se mostraram adequados aos propósitos para os quais foram concebidos.

Esses dispositivos funcionam como instrumentos de controle dos recursos do programa, dos seus gastos e de sua rastreabilidade, com o objetivo de prevenir desvios e garantir a aderência aos objetivos estabelecidos. Em 2023, como parte da ampliação desses esforços, a ARSAE-MG, juntamente com outros dois órgãos estaduais, aderiu à consultoria da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE) para a implantação de sua Política de Gestão de Riscos. Essa consultoria contempla ações de assessoramento, orientação e capacitação relacionadas à governança, ao gerenciamento de riscos e ao controle interno. A parceria com a CGE, órgão responsável pelo controle interno do Estado, confere legitimidade e robustez técnica à política de riscos da ARSAE-MG, dado o histórico da CGE em assessorar órgãos públicos em temáticas correlatas.

A Política de Gestão de Riscos da ARSAE-MG foi formalizada em dezembro de 2023, por meio da Portaria ARSAE-MG nº 330/2023 (ARSAE-MG, 2023). Essa política define diretrizes e procedimentos voltados à identificação e ao gerenciamento de riscos associados à regulação e à fiscalização realizadas pela autarquia. Espera-se que a implementação dessa política contribua para a melhoria

da qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados à população mineira. Ressalta-se que a gestão de riscos, nesse contexto, deve ser compreendida como um processo contínuo, que envolve a análise, priorização, tratamento e monitoramento de eventos que possam impactar os objetivos e atividades institucionais.

Por sua vez, o controle interno representa o conjunto de procedimentos destinados a assegurar a conformidade das ações com as normas vigentes. A Instrução Normativa TCU nº 63/2010 define controle interno como:

O conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados. O controle interno é de responsabilidade das instituições responsáveis pela política (Brasil, 2014, p. 64).

No caso do PPM, os normativos incorporam diversos mecanismos de controle interno, os quais são objeto de avaliação periódica pela Agência Reguladora. Como detalhado anteriormente, entre os anos de 2017 e 2024, a ARSAE-MG conduziu sete fiscalizações anuais, com a emissão de relatórios que analisam a execução do programa no ano anterior à sua elaboração. A partir desses relatórios, são definidos ajustes tarifários e revisões, com base no desempenho do programa e na conformidade de seus gastos. Além disso, os relatórios também apontam o grau de aderência do prestador de serviços às normas e diretrizes legais do programa.

Adicionalmente, é importante destacar que a gestão de riscos e o controle interno do PPM também são responsabilidade da Copasa, enquanto executora direta do programa. A companhia possui estruturas internas próprias, encarregadas de atividades de controle específicas relacionadas à execução dos serviços nas unidades operadoras do PPM. Um dos entrevistados relatou um pouco sobre o processo de controle e auditoria sobre o PPM:

Internamente aqui na Copasa tem a nossa unidade de regulação. Essa unidade também, ela recebe esses relatórios e acompanha junto aqui, a unidade de controle ambiental. Além das auditorias internas que a gente também tem que contratar para fazer todo esse trabalho de auditoria dos recursos utilizados. Então, internamente a nossa unidade aqui é que desenvolve esses relatórios, por meio do nosso sistema aqui, contábil né, que é o SAP. Por meio desse a gente executa os pagamentos, então a gente faz a exploração de dados e informações e fazem esses relatórios para apresentar aí não só para a ARSAE como a auditoria interna que é contratada (Copasa 1).

A análise das informações coletadas, com ênfase nas entrevistas realizadas, permitiu identificar potenciais riscos à efetiva implementação do programa: o risco Institucional, ligado a perda de credibilidade do programa perante os stakeholders; e o risco operacional, ligado a insuficiência de recursos humanos qualificados, bem como a dificuldades na execução das atividades planejadas. Um dos entrevistados explanou a respeito com a seguinte colocação:

A gente sempre faz avaliação né, do programa num todo, para evitar ou minimizar esses riscos. O risco maior que eu vejo é a perda da credibilidade caso não atenda as demandas né, os levantamentos que foram feitos, os planos de ação que foram executados. Esse é o maior risco que eu enxergo nesse aspecto. E como isso pode acontecer? Se a gente não tiver mão de obra suficiente para atender as demandas dos Colmeias. Como somos espalhados pelo Estado inteiro, se a gente não tiver mão-de-obra para essa execução, pode ser o maior risco do sucesso do programa (Copasa 1).

Conforme já exposto, Minas Gerais possui uma vasta extensão territorial, o que demanda a mobilização de um número significativo de profissionais para atuação nas diferentes regiões abrangidas pelo programa. Nesse contexto, destaca-se não apenas a atuação de funcionários da Copasa, mas também de servidores da ARSAE-MG. A importância do capital humano para o adequado funcionamento do programa foi enfatizada por um dos colaboradores da prestadora de serviços, que ressaltou a necessidade de uma estrutura de pessoal compatível com a abrangência e a complexidade das ações desenvolvidas.

A verba, ela existe, a gestão, ela existe, mas precisa ter é material humano para desenvolver o trabalho. (...) uma vez ampliado a gente tem possibilidade de atender melhor e mais próximo o programa. (...) Quando a gente fala que a gente tem um empregado para atender quatorze, quinze cidades com distâncias aí entre 100 e 200 Km, entendeu?! Para reunir Colmeia, para fazer deliberações, para movimentar a sociedade, para fiscalizar os trabalhos executados, para fazer levantamentos (Copasa 1).

Os dados coletados revelaram que os entrevistados percebem a burocracia como um fator desmotivador. Dentre os aspectos mencionados, destacou-se a limitação do escopo de ações previstas no chamado “cardápio” do programa, o que restringia as possibilidades de intervenção nas propriedades atendidas. Frequentemente, os beneficiários nutriam expectativas quanto à realização de diversos serviços necessários, os quais, no entanto, se limitavam, em grande parte, ao cercamento de áreas e ao plantio de mudas. Como evidenciado na Tabela 2, da seção 5.5.4, essas duas atividades figuram entre as três que mais demandaram

recursos financeiros do programa. Um dos entrevistados expressou essa percepção ao afirmar:

Você vai lá, faz um diagnóstico, faz um levantamento, aí você dá a entender ao produtor que aquilo que ele tá enfatizando, que é prioridade, é o que vai acontecer com ele. E depois você chegar, eu queria uma fossa séptica, mas quer plantar muda, quer cercar, sabe?! Para ele aquilo ali não é a prioridade no momento (Colmeia 3)

Outro aspecto relacionado à burocracia refere-se ao processo de licitação. Foi alvo de críticas o fato de que, frequentemente, as empresas vencedoras das licitações não possuem vínculo ou familiaridade com a realidade local. Em decorrência disso, essas empresas costumam terceirizar os serviços nas respectivas localidades, o que, segundo os entrevistados, compromete a qualidade da execução, ficando aquém do padrão esperado. Um dos entrevistados ilustrou essa percepção ao relatar sua insatisfação com os serviços de cercamento realizados pela empreiteira responsável em sua cidade:

No caso, eu vou falar de cercamento. Esse serviço, ele é muito mal executado, sabe. Teve situações em que eles não chegaram a colocar a madeira dentro do chão. A madeira estava solta em alguns pontos. Aí vem a crítica do produtor rural, porque ele entende que aquilo ali é dinheiro dele também, que está sendo investido naquele programa (Colmeia 3).

Outro entrevistado apontou deficiências nos serviços executados por uma empreiteira responsável pelo plantio de mudas. Segundo seu relato, foram utilizadas espécies inadequadas para as condições locais, além de mudas com porte inferior ao ideal para garantir sua sobrevivência. Mencionou-se ainda a realização do plantio fora do período mais propício, entre outros fatores que contribuíram para o insucesso da intervenção e, por conseguinte, para a perda de credibilidade do programa junto à comunidade.

Se ela não seguir essa metodologia, você não tem sucesso, ou teu sucesso vai ser uma porcentagem menor. Então assim, a minha visão era que a Copasa assimilasse a questão ambiental, a questão da metodologia de reflorestamento para não pecar e ter prejuízos, entendeu?! Porque, você imagina, eu chegar para você e eu apresentar. Você é o chefe ai do Pró-Mananciais, você vem aqui e tem metade das mudas mortas, mais da metade das mudas mortas. Você vai falar assim: - mas que servicinho vocês fizeram né. O chefe não vai entender que foi plantado na época errada. Ele só viu que o final do serviço deu foi ruim. Então, para ter resultado precisava desse alinhamento só. (...) O risco é você não seguir a metodologia de restauração (Colmeia 4).

Outro fator de risco mencionado por um dos entrevistados, e que merece destaque, refere-se à necessidade de atenção quanto ao uso adequado dos recursos do programa por parte do prestador de serviços. O entrevistado apontou, inclusive, como um possível risco ao PPM o “controle orçamentário-financeiro do prestador de serviços, se utilizado como ferramenta de greenwashing” (ARSAE-MG 2). Em outras palavras, trata-se da possibilidade de o prestador utilizar os recursos do programa de maneira indevida, valendo-se deles para construir uma imagem ambientalmente responsável que não corresponde à realidade.

Greenwashing é a apropriação indevida de discursos sustentáveis e ambientalistas por parte de empresas. Trata-se de uma prática de marketing enganoso, na qual são divulgadas informações falsas ou distorcidas sobre a sustentabilidade de uma organização, produto ou serviço, com o objetivo de melhorar sua reputação, aproveitando-se da crescente preocupação social com as questões ambientais. Em suma, consiste na criação de uma imagem ambiental positiva sem respaldo nas ações concretas da organização.

Dessa forma, o risco em questão refere-se à possibilidade de os recursos do programa não serem efetivamente destinados às atividades de proteção e recuperação dos mananciais, conforme estabelecem os instrumentos normativos do PPM. Nesse cenário, constrói-se um discurso enganoso de que os recursos estariam sendo aplicados em prol da preservação ambiental, quando, de fato, isso não ocorre. Embora esse risco tenha sido levantado, não foram encontrados indícios de sua concretização durante a pesquisa, tratando-se, portanto, de um risco potencial que deve ser continuamente monitorado por todas as partes interessadas.

Por fim, mas não menos relevante, destaca-se a importância do interesse político na continuidade e fortalecimento do programa. Caso o poder público deixe de incentivá-lo, dificilmente o PPM conseguirá se manter apenas com os esforços da iniciativa privada. Essa preocupação foi expressa pelos entrevistados nas seguintes declarações:

Eu posso citar duas coisas para você: É a falta de consciência política do programa né, é a falta de apoio da administração pública, tanto dos Municípios como do Estado; é, e também a falta de funcionários, de agentes para trabalhar nisso aí, principalmente na Copasa. (...) Eu acho que essas duas coisas podem causar danos no programa futuro, se não trabalhadas podem causar danos (Colmeia 2).

O risco do programa, para esse programa, pelo desenho que ele tem, o jeito que ele está funcionando, para ele não dar certo. Só se mudar

a política da empresa e não tiver mais a disponibilidade dos recursos (Copasa 2).

Observou-se, ao longo da pesquisa, que o grau de engajamento das entidades governamentais exerce impacto direto sobre a moral da comunidade envolvida com o programa. Os cidadãos vinculados aos coletivos reagem de forma imediata tanto ao incentivo quanto ao descaso por parte das instituições governamentais, conforme discutido na seção 5.4.1.

Como já mencionado anteriormente, diversas dimensões da análise se inter-relacionam, sendo esse o caso da dimensão aqui abordada — Gestão de riscos e controle interno — e da dimensão Monitoramento e avaliação. É relevante destacar, ainda, que as resoluções normativas mencionadas estabelecem dispositivos voltados à promoção da transparência e do controle social, os quais, de maneira articulada com as seções 5.4 – Participação e 5.9 – Accountability, contribuem significativamente para o fortalecimento da gestão de riscos e dos mecanismos de controle interno.

Em síntese, observou-se que, no processo de institucionalização do PPM, os normativos legais buscaram antecipar-se a eventuais riscos de desvio de finalidade do programa. Identificou-se a presença de procedimentos sistemáticos voltados à identificação e avaliação de ameaças e vulnerabilidades que possam comprometer o alcance dos objetivos propostos. A agência reguladora realiza fiscalizações anuais, por meio das quais monitora tanto a aplicação dos recursos pela Copasa quanto a conformidade de suas ações com os normativos e princípios do PPM.

Entretanto, não foram identificados, durante a pesquisa, indícios da existência de um sistema de gestão de riscos contínuo e atuante. Nesse sentido, é importante destacar que os riscos mencionados ao longo desta seção requerem constante atenção por parte de todos os atores envolvidos com o programa, sendo fundamental que os mecanismos de controle sobre esses riscos sejam regularmente revisados e aprimorados.

## **5.9 Accountability**

A última dimensão analisada é a Accountability, definida como “a obrigação de prestar contas e dar transparência sobre as operações e resultados alcançados pela política pública, garantindo a responsabilização dos atores envolvidos” (Brasil, 2020a, p. 117). Outra definição amplamente aceita é apresentada por Clad (2000, p. 329, apud Rocha, 2011, p. 85), ao afirmar que accountability consiste no “cumprimento

da obrigação do agente público de prestar contas, seja a um órgão de controle, ao parlamento ou à própria sociedade” (tradução própria<sup>17</sup>). O referencial do TCU acrescenta que o conceito envolve, sobretudo, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas (Brasil, 2014, p. 65). Em outras palavras, accountability exige a existência de mecanismos que viabilizem a transparência, a identificação de responsabilidades e, quando necessário, a devida punição aos agentes públicos envolvidos na execução da política pública.

O Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 apresenta uma série de dispositivos voltados à promoção da transparência, da comunicação e da prestação de contas por parte da Copasa à ARSAE-MG e ao público em geral. Tal aspecto foi reforçado por um dos entrevistados:

Além dos relatórios que são publicados pela própria ARSAE que a gente tem como uma obrigatoriedade está encaminhando esses relatórios que são regulados, apurados, conferidos, fiscalizados, vamos dizer assim, pela própria ARSAE (Copasa 1).

Entre os dispositivos normativos, destacam-se: os descritivos técnicos das ações acompanhados de justificativas (art. 9º), a promoção da transparência por meio da participação de atores locais (art. 7º), e a publicação, via internet, de informações referentes às ações do programa, à arrecadação e à utilização dos recursos, bem como ao planejamento e à execução das atividades (art. 19). Esses trechos constam do Anexo II da Resolução ARSAE-MG nº 154/2021 (ARSAE-MG, 2021a):

Art. 7º O prestador deverá garantir a transparência e o controle social do Programa de Proteção de Mananciais, notadamente através da promoção da participação de atores locais nas etapas de planejamento, execução e controle das ações contempladas pelo programa.

(...)

Art. 9º Sobre o planejamento do Programa de Proteção de Mananciais, a Copasa deverá elaborar:

- I. Plano Plurianual; e
- II. Plano Anual.

§1º O Plano Plurianual do Programa de Proteção de Mananciais elaborado pela Copasa deve apresentar, no mínimo, sobre as ações a serem executadas ao longo ciclo tarifário:

- I. Descritivos técnicos das ações;
- II. Justificativas para as ações;

---

<sup>17</sup> Idioma original: Al cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma.

- III. Previsão de execução de ações para cada região do programa; e
- IV. Indicadores físicos com metas anuais para monitoramento das ações para cada região do programa.

(...)

§3º Os planos anuais, conforme indicado no inciso II do art. 9º, elaborados pela Copasa devem apresentar, no mínimo, sobre as ações a serem executadas ao longo do ano:

- I. Descritivos técnicos das ações;
- II. Justificativas para as ações;
- III. Municípios com Colmeias com a previsão de execução de ações, respectivos custos e quantitativos, associados aos indicadores físicos; e
- IV. Bacias hidrográficas em que se localizam as ações de cada município.

(...)

§6º Os planos referidos neste artigo deverão ser publicados no sítio eletrônico da Copasa no mesmo momento da entrega à ARSAE-MG.

(...)

Art. 19. Com o intuito de conferir transparência ao programa, a Copasa deverá publicar em seu sítio eletrônico, no mínimo:

- I - Relatório consolidado de resultados;
- II - Notas explicativas sobre a execução do Programa de Proteção de Mananciais;
- III - Resumo de intervenções realizadas;
- IV - Lista atualizada de ações do Programa de Proteção de Mananciais;
- V - Resumo de recursos utilizados, destacando o percentual da receita tarifária efetivamente destinado ao programa;
- VI - Visão comparativa do planejamento versus execução;
- VII - Contribuições dos atores locais e demais participantes da execução do programa.

§3º A Copasa deverá observar as determinações do art. 9º da Resolução ARSAE-MG 131, de 11 de novembro de 2019, que trata da publicidade das ações do prestador em relação às ações de proteção e preservação de mananciais.

Em conformidade com esses dispositivos, a Copasa criou uma página na internet dedicada à divulgação do programa e das informações a ele associadas. A Figura 11 ilustra a página inicial, acessada em 31 de outubro de 2024.

Figura 11: Página do PPM disponível na Internet



Fonte: Sítio eletrônico do PPM

O portal eletrônico do programa disponibiliza notícias atualizadas sobre as ações implementadas, exposição detalhada dos objetivos e metodologia do programa, atualizações regulares sobre o andamento das atividades, entre outras informações. Conforme relatado por um representante da Copasa durante as entrevistas:

Olha é utilizado pelas redes sociais. A gente divulga as ações do programa pró-mananciais e tem o site da Copasa que a gente publica tanto o planejamento, previsão, quanto o que foi realizado, os recursos que foram utilizados para cada região, para cada cidade, tanto o quantitativo, quanto os valores que foram investidos em cada cidade (Copasa 1).

A Figura 12 apresenta um conjunto de informações relevantes sobre o programa, incluindo: a lista de ações previstas (conforme discutido na seção 5.1.1 – Mapa de Processos e Resultados), as receitas arrecadadas para sua execução (mencionadas na seção 5.2 – Institucionalização), os planejamentos plurianual e anual, as ações efetivamente realizadas (conforme seção 5.5.4 – Recursos aplicados), a comparação entre as ações previstas e aquelas efetivamente executadas, além das contribuições de parceiros institucionais ao programa.

Figura 12: Exemplos de informações disponibilizadas do PPM



Fonte: Sítio eletrônico do PPM

A ARSAE-MG também se vale da internet como meio de divulgação de informações relevantes sobre o PPM. Especificamente, são disponibilizados os resultados das fiscalizações econômico-financeiras realizadas pela autarquia em relação à execução do programa. Esses relatórios incluem seções específicas com recomendações para compensação de valores considerados inadequados no uso dos recursos do programa, os quais são desconsiderados pela agência no momento da revisão e/ou do reajuste tarifário da companhia de saneamento.

Tais compensações são fundamentais para assegurar a responsabilização da operadora e reforçar o princípio da prestação de contas. Os valores utilizados em desacordo com as diretrizes do programa são desconsiderados pela agência reguladora e, como consequência, devem ser arcados diretamente pela Copasa. Essa medida funciona como um mecanismo de responsabilização, ou mesmo de sanção, diante de desvio de conduta por parte da operadora.

Um dos entrevistados pela autarquia destacou esse instrumento de accountability no âmbito do PPM, mencionando, inclusive, que os relatórios elaborados pela ARSAE-MG são encaminhados aos órgãos de controle externo:

Ocorre a divulgação dos recursos gerados e das ações realizadas em área específica no sítio eletrônico da Copasa-MG. Os relatórios de fiscalização do Programa produzidos pela ARSAE-MG são disponibilizados no sítio eletrônico da Agência e encaminhados para órgãos de controle externo (ARSAE-MG 4).

É por meio do acesso à informação que os cidadãos adquirem autonomia para fiscalizar e questionar a aplicação dos recursos públicos. A ampla divulgação das informações relativas ao PPM contribui para o fortalecimento da confiança dos cidadãos e demais partes interessadas, uma vez que evidencia o compromisso dos gestores públicos com a prestação de contas. Essa transparência facilita o monitoramento e a fiscalização por todos os envolvidos, promovendo um ambiente de credibilidade e responsabilidade. Ao tornar as informações disponíveis de forma clara e acessível, cria-se uma base para que as ações governamentais sejam mais previsíveis e verificáveis.

Nesse sentido, Peters (2012, apud Brasil, 2014, p. 67) destaca como boa prática de governança a “divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados”. Tanto os conteúdos publicados nos sítios eletrônicos da Copasa quanto os relatórios de fiscalização econômico-financeira disponibilizados pela ARSAE-MG, evidenciam a preocupação dos atores institucionais com a dimensão da accountability.

Ademais, as entrevistas realizadas revelaram uma preocupação recorrente entre os participantes do programa quanto ao cumprimento das exigências legais em todas as etapas da sua implementação. Tal postura reforça o comprometimento dos agentes públicos com a transparência e a responsabilidade perante a sociedade, os Tribunais de Contas e os demais órgãos de controle. Um dos entrevistados afirmou o seguinte:

É dinheiro público, é dinheiro meu, é dinheiro seu, é dinheiro de todo mundo, então a gente vai fazer uma coisa que se torne eficiente e que é feito dentro da legislação (Copasa 2).

O capítulo subsequente apresenta as conclusões desta pesquisa, e busca oferecer uma visão abrangente tanto dos resultados alcançados quanto dos caminhos para desenvolvimento contínuo do programa e de pesquisas correlatas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das mudanças climáticas ocorridas nas últimas décadas, que afetam de forma significativa o meio ambiente — em especial os mananciais de água doce, programas voltados à restauração e conservação desses mananciais tornam-se essenciais para garantir, ou ao menos mitigar, a redução da disponibilidade hídrica. No primeiro capítulo desta dissertação, evidenciou-se a urgência de adoção de estratégias para enfrentar a escassez hídrica, cada vez mais iminente em razão das alterações climáticas vivenciadas.

No capítulo 2, foram apresentados os marcos regulatórios e as políticas públicas de recursos hídricos e de saneamento básico, tanto em âmbito nacional quanto no Estado de Minas Gerais. A implementação de políticas públicas fundamentadas em instrumentos normativos robustos e mecanismos de regulação constitui um elemento fundamental para a efetivação de práticas de governança que assegurem a universalização do acesso à água e a proteção dos mananciais.

O Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais (PPM), em Minas Gerais, alinha-se à urgência de adoção de estratégias sustentáveis para enfrentar a escassez hídrica. Presente em grande parte dos municípios mineiros, o programa busca garantir a disponibilidade hídrica às populações locais. Nesse sentido, o PPM representa uma resposta do governo mineiro ao problema da escassez hídrica, estando fundamentado nas políticas públicas estaduais e nacionais de saneamento básico e de recursos hídricos, bem como alinhado aos compromissos internacionais firmados na Agenda 2030, especialmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6 e 15.

Dessa forma, este estudo teve como objetivo analisar a governança do PPM, à luz das recomendações constantes no referencial para avaliação de políticas públicas do Tribunal de Contas da União (TCU). A análise baseou-se em oito dimensões de governança: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno; e accountability. Buscou-se identificar a presença — ou ausência — de características de boa governança em cada uma dessas dimensões. A análise dessas dimensões é relevante, pois cada uma delas contribui para o fortalecimento e aprimoramento do desempenho das políticas públicas. A partir dessa análise, foi possível identificar aspectos positivos do PPM,

bem como oportunidades de melhoria que, se trabalhadas, podem tornar o programa mais assertivo e eficiente. A seguir, são destacados os principais aspectos observados em cada uma das oito dimensões.

A dimensão “Institucionalização” pode ser considerada um dos pontos fortes do programa. O PPM encontra-se formalmente institucionalizado por meio de normativos legais, como a Resolução ARSAE-MG nº 96/2017, atualizada pela Resolução nº 154/2021, que estabelecem uma estrutura clara e sólida para o programa, com definição precisa de competências e responsabilidades dos atores envolvidos. Além disso, o programa conta com a alocação de recursos financeiros específicos para sua execução, o que assegura a continuidade de suas ações.

No que se refere aos “Planos e objetivos”, o PPM apresenta objetivos bem definidos, voltados à proteção e recuperação dos mananciais utilizados pela Copasa. O planejamento é detalhado e inclui planos plurianuais e anuais com descritivos das ações, valores e locais de aplicação dos recursos. No entanto, observou-se a ausência de prazos definidos para o alcance desses objetivos, bem como a inexistência de metas específicas e indicadores de mensuração. Essa lacuna dificulta o acompanhamento do progresso do programa e a realização de ajustes necessários. A definição de marcos temporais e metas claras é recomendada, conforme orientações do referencial do TCU, e pode ser considerada em revisões futuras do programa.

A dimensão “Participação” apresenta como ponto forte a previsão normativa para a participação social, materializada na criação dos Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia), que promovem o envolvimento da sociedade civil nas etapas de planejamento, execução e controle das ações do programa. Essa participação fortalece a transparência e o controle social. No entanto, observou-se que o nível de engajamento dos coletivos varia conforme o comprometimento de seus membros e das instituições locais, o que pode comprometer a eficácia do programa em determinadas regiões. Recomenda-se que os implementadores do programa incentivem e fortaleçam a atuação desses coletivos, especialmente onde há menor participação.

Em relação à dimensão “Capacidade organizacional e recursos”, destaca-se a existência de recursos financeiros específicos (0,5% da receita operacional da Copasa) que, até o momento, têm se mostrado suficientes para a execução das ações previstas. Contudo, a distribuição desses recursos ainda apresenta desigualdades,

com concentração em determinadas ações e municípios. Sugere-se a ampliação do número de localidades atendidas e a diversificação das ações financiadas, para atender de forma mais equitativa à população beneficiada. Outro aspecto relevante refere-se à expertise técnica da Copasa, responsável pela execução do programa, e da ARSAE-MG, fiscalizadora e indutora dos investimentos. No entanto, foi identificada a necessidade de ampliação do quadro de pessoal, tanto para execução quanto para fiscalização do programa.

A dimensão “Coordenação e coerência” é fortalecida pela adoção de uma abordagem regionalizada baseada em bacias hidrográficas, o que permite uma gestão mais eficiente e alinhada à Política Nacional de Recursos Hídricos. Há coerência interna no programa, com papéis bem definidos e satisfatoriamente desempenhados pelos atores envolvidos. Ainda assim, observa-se necessidade de maior articulação com outras políticas públicas ambientais e de saneamento, tanto em nível estadual quanto nacional, para evitar sobreposições e ampliar os resultados. Uma articulação mais eficaz com outras iniciativas do setor pode proporcionar uma abordagem mais integrada para a gestão dos recursos hídricos.

Quanto à dimensão “Monitoramento e avaliação”, embora haja fiscalização periódica por parte da Agência Reguladora e utilização de indicadores físicos e relatórios anuais, o foco tem sido predominantemente financeiro. A avaliação de resultados e impactos de longo prazo ainda representa um desafio. A adoção de um sistema mais robusto, com indicadores qualitativos e quantitativos, possibilitaria uma avaliação mais abrangente dos resultados do programa. Também se destaca a necessidade de um acompanhamento mais próximo das ações executadas em campo, com atenção à qualidade dos serviços prestados, especialmente os realizados por empreiteiras contratadas.

Na dimensão “Gestão de riscos e controle interno”, os normativos do programa preveem mecanismos para mitigação de riscos e controle interno. A ARSAE-MG atua de forma preventiva quanto a possíveis desvios. Entretanto, riscos como a insuficiência de pessoal (para execução e fiscalização), a burocracia excessiva e outros fatores que podem comprometer a credibilidade do programa foram apontados por entrevistados e requerem maior atenção dos responsáveis pela implementação.

Por fim, a dimensão “Accountability” é atendida por meio da disponibilização de informações em plataformas digitais e relatórios periódicos, que

oferecem transparência desde o planejamento até a execução das ações. Destaca-se positivamente o compromisso das entidades atuantes no programa com a prestação de contas à sociedade, contribuindo para a legitimidade e a confiabilidade do programa.

O Quadro 6, apresentado a seguir, resume os achados da pesquisa quanto à análise da governança do PPM, destacando os principais pontos fortes e fragilidades identificados em cada uma das oito dimensões, conforme o referencial do TCU para avaliação da governança em políticas públicas.

Quadro 6: Resumo dos resultados da Análise da Governança do PPM

<b>Dimensão</b>	<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos de Atenção</b>
Institucionalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativos legais, instituídos por ente capaz, com boa definição dos papéis e responsabilidades das partes atuantes no programa;</li> <li>- Definição de recurso financeiro específico que assegura a continuidade das ações do programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Norma instituidora não definiu marco temporal para o alcance dos objetivos do programa.</li> </ul>
Planos e Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos claros e bem definidos;</li> <li>- Bom alinhamento entre as partes interessadas;</li> <li>- Planos bem estruturados para o alcance dos objetivos do programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não há uma estipulação temporal para o alcance dos objetivos do programa.</li> <li>- Não há definição clara do público-alvo do programa;</li> <li>- Falta de definição explícita e clara de indicadores.</li> </ul>
Participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Previsão normativa para participação social, bem como existência de espaço onde essa participação é incentivada e ocorre de fato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atuação do Colmeia varia de acordo com o engajamento dos seus membros e das instituições locais.</li> </ul>
Capacidade Organizacional e Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso financeiro específico para utilização no programa;</li> <li>- Recurso financeiro encontra-se suficiente para as ações desempenhadas no âmbito do programa até o momento;</li> <li>- Entidades responsáveis pela execução e pela fiscalização do programa possuem bom nível técnico especializado para com os objetivos do programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentração de investimentos em algumas poucas ações, bem como em alguns municípios;</li> <li>- Recursos humanos limitado. O programa poderia ser melhor atendido se houvesse um número maior de funcionários e servidores, tanto para implementação quanto para monitoramento e controle do programa.</li> </ul>

Coordenação e Coerência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abordagem regionalizada com base nas bacias hidrográficas;</li> <li>- Boa coerência interna ao programa. As partes diretamente envolvidas possuem papéis bem definidos e executam esses papéis de forma satisfatória.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessita maior coordenação com outras políticas públicas correlatas. Ou seja, falta maior diálogo e interação entre os diversos setores.</li> </ul>
Monitoramento e Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscalização periódica (anual) pela ARSAE-MG sobre o andamento do programa. Essa fiscalização averigua se o programa está em conformidade com os preceitos dos normativos legais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de definição explícita e clara de indicadores. O monitoramento e avaliação se concentram nos quesitos financeiros do programa;</li> <li>- Fraco monitoramento das ações em campo, especialmente no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados por terceirizados.</li> </ul>
Gestão de Riscos e Controle Interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há vários dispositivos inseridos nos normativos legais que buscam trabalhar com a gestão de riscos e controle do programa;</li> <li>- Fiscalizações anuais por parte da agência reguladora, a qual monitora a utilização dos recursos e o atendimento aos normativos e preceitos do programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Excesso de burocracia, em especial nas limitações das contratações para prestação dos serviços do programa;</li> <li>- Número limitado de funcionários e servidores, o que pode resultar em perda de credibilidade do programa, devido a possível prestação de serviços deficitária pelo programa;</li> <li>- Não há um sistema de gestão de riscos atuante perenemente durante a implementação do programa.</li> </ul>
Accountability	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As informações são devidamente divulgadas pelos sítios eletrônicos da Copasa e ARSAE-MG. Além dessa divulgação, há prestação de contas pela implementadora do programa para a autarquia com envio de informações periodicamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não há divulgação clara quanto aos critérios de seleção dos Municípios e localidades que serão atendidas pelo programa.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

Com base nos resultados desta análise, apresentam-se, a seguir, algumas recomendações que podem contribuir para o aprimoramento da governança do PPM:

- Estabelecimento claro e objetivo de metas temporais, com a definição de prazos específicos para o cumprimento dos objetivos do programa. Essa estipulação

facilitaria o monitoramento do progresso e a identificação de áreas que necessitam de ajustes para a obtenção de melhores resultados;

- Realização de avaliações sistemáticas de resultados e impactos, visando mensurar os efeitos ambientais, sociais e econômicos do programa ao longo do tempo;
- Ampliação do engajamento dos membros dos Colmeia, por meio de campanhas de conscientização, capacitação de seus integrantes e maior envolvimento das prefeituras e de outras instituições locais;
- Implantação de um sistema permanente de gestão de riscos, que monitore e atue de forma mais incisiva diante de riscos identificados ou emergentes durante a execução do programa;
- Expansão do número de municípios atendidos, bem como distribuição mais equitativa dos investimentos entre as diferentes ações e atividades disponíveis;
- Maior articulação com programas e políticas públicas correlatas, promovendo uma integração mais efetiva com as demais iniciativas do setor.

Diante do exposto, conclui-se, de forma geral, que o Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais em Minas Gerais contempla a maior parte dos elementos indicativos de boa governança, conforme o referencial para avaliação de governança em políticas públicas do TCU. Observou-se alinhamento do programa com as políticas nacional e estadual de saneamento básico e de recursos hídricos, bem como com os ODS da Agenda 2030 da ONU, em especial os ODS 6 e 15.

Entre os pontos fortes do programa, destacam-se sua sólida institucionalização por meio de normativos legais, a definição de objetivos claros e coerentes com a finalidade de proteger e recuperar os mananciais, bem como a garantia de recursos financeiros que possibilitam um planejamento estratégico contínuo e seguro. Contudo, foram identificados aspectos passíveis de aprimoramento, tais como a definição de prazos e indicadores claros, a maior integração com outras políticas públicas, o fortalecimento da participação social e a melhoria na distribuição dos recursos.

A continuidade e o sucesso do programa dependem do engajamento contínuo dos atores envolvidos, da superação dos desafios identificados e da capacidade de adaptação às mudanças climáticas e socioeconômicas que afetam os recursos hídricos.

É importante ressaltar que políticas públicas, em geral, devem ser periodicamente avaliadas, uma vez que estão sujeitas a mudanças internas e externas que podem alterar as condições de sua implementação. Espera-se que os resultados desta pesquisa sirvam como fonte de informação para outras políticas públicas com escopo semelhante, de modo que estas possam replicar os aspectos positivos identificados e aprimorar os pontos de atenção aqui destacados, contribuindo para um atendimento mais eficiente às populações beneficiadas.

A implementação das recomendações propostas pode fortalecer a governança do PPM, promovendo a segurança hídrica e a sustentabilidade ambiental no estado. A ação coletiva — envolvendo governos, setor privado e sociedade civil — é fundamental para enfrentar os desafios relacionados à escassez hídrica e garantir um futuro sustentável para as presentes e futuras gerações.

Esta pesquisa teve como propósito evidenciar a qualidade de um programa público voltado à proteção de mananciais em Minas Gerais. Sugere-se, para pesquisas futuras, a realização de estudos semelhantes em outras regiões do país, a fim de verificar a possibilidade de generalização dos resultados ou, ainda, de identificar eventuais discrepâncias entre os programas. Conhecer as melhores práticas de governança dos diversos programas voltados à proteção de mananciais possibilita o aprimoramento dos serviços prestados em nível nacional. Além disso, recomenda-se a realização de nova pesquisa que acompanhe a evolução dos resultados e impactos do programa ao longo do tempo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE-MG). **Pró-Mananciais – Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação de Mananciais**. Documentos preliminares (para consulta pública) | Audiência Pública nº 15 – 3ª fase da 2ª etapa da Revisão Tarifária Periódica da Copasa MG. 2017.

Disponível em:

[https://www.ARSAE.mg.gov.br/images/documentos/audiencia\\_publica/15/ProMananciais.pdf](https://www.ARSAE.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/15/ProMananciais.pdf). Acesso em 23 dez. 2023.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE-MG).

**Nota Técnica CRFEF nº 61/2017, de 30 de junho de 2017**. Programa de Proteção de Mananciais - Tratamento regulatório das ações do Programa “Pró-Mananciais” - Primeira Revisão Tarifária Periódica da Companhia de Saneamento de Minas Gerais. 2017a

[https://www.ARSAE.mg.gov.br/images/documentos/audiencia\\_publica/15/NTCRFEF\\_61\\_2017\\_ProtecaoMananciais.pdf](https://www.ARSAE.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/15/NTCRFEF_61_2017_ProtecaoMananciais.pdf). Acesso em 23 fev. 2024.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE-MG).

**Resolução ARSAE-MG nº 96, de 29 de junho de 2017**. Revisão Tarifária Periódica da Copasa MG. 2017b. Disponível em: [https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/096\\_2017\\_aplicacao\\_de\\_tarifas\\_Copasa\\_minuta.pdf](https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/096_2017_aplicacao_de_tarifas_Copasa_minuta.pdf). Acesso em 24 fev. 2024.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE-MG).

**Nota Técnica CRFEF nº 04/2021, de junho de 2021**. 2ª Revisão Tarifária Periódica da Copasa-MG e 3ª Revisão Tarifária Periódica da Copanor | Programas Especiais. 2021. Disponível em: [https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/NT\\_CRE\\_04\\_2021\\_ProgramasEspeciais\\_PosCP23-1.pdf](https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/NT_CRE_04_2021_ProgramasEspeciais_PosCP23-1.pdf). Acesso em 26 fev. 2024.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE-MG).

**Resolução 154, de 28 de junho de 2021**. Revisão Tarifária Periódica da Copasa MG. 2021a. Disponível em: [https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/154\\_2021\\_Revisao\\_tarifaria\\_Copasa\\_texto\\_com\\_alteracoes.pdf](https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/154_2021_Revisao_tarifaria_Copasa_texto_com_alteracoes.pdf). Acesso em 24 fev. 2024.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE-MG).

**Resolução 164, de 18 de fevereiro de 2022**. Altera Revisão Tarifária Periódica da Copasa MG. 2022. Disponível em: [https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/164\\_2022\\_altera\\_resolucao\\_154\\_programa\\_protecao\\_mananciais.pdf](https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/164_2022_altera_resolucao_154_programa_protecao_mananciais.pdf). Acesso em 23 fev. 2024.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE-MG).

**Portaria ARSAE-MG nº 330, de 22 de dezembro de 2023.** Institui a Política de Gestão de Riscos no âmbito da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG). 2023. Disponível em: [https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/09/330\\_2023\\_institui\\_politica\\_de\\_gestao\\_de\\_riscos\\_da\\_ARSAE\\_mg.pdf](https://www.ARSAE.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/09/330_2023_institui_politica_de_gestao_de_riscos_da_ARSAE_mg.pdf). Acesso em 28 ago. 2024.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE-MG). **Agência Estadual, 2024.** Disponível em: <https://www.ARSAE.mg.gov.br/>. Acesso em 10 jan. 2024.

ALVES RABELO, A. H.; NUNES, A.; PANTOJA, M. J.; ILINSKY CRANTSCHANINOV, T. **Liderança e governança em políticas públicas:** uma revisão sistemática de literatura. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 20, n. 60, p. 92–118, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.14580019. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/6290>. Acesso em: 14 jan. 2025.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. **Gestão de Riscos no Setor Público.** Revista Controle: Doutrinas e artigos, ISSN-e 2525-3387, ISSN 1980-086X, Vol. 12, nº 2, 2014, p. 179-198. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167565>. Acesso em 15 jul. 2024.

BASTOS, M. M. A., MONTE-MOR, R. C. A. **A Regulação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário para a Ampliação da Resiliência Hídrica:** Experiências de Agências Infranacionais. 2022. Revista Brasileira de Geografia Física. V. 15 n. 5. Seção Hidrogeografia e Recursos Hídricos. Disponível em: <https://doi.org/10.26848/rbgf.v15.5.p2398-2413>. Acesso em 13 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em 1 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em 11 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de

dezembro de 1989. Brasília. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm). Acesso em 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Brasília, 2007. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em:  
[https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a\\_web.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf). Acesso em 02 jan. 2024.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em 03 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Diário Oficial da União, Brasília, 08 jan. 2007b. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm#:~:text=%E2%80%9CEstabelece%20as%20diretrizes%20nacionais%20para,11%20de%20maio%20de%201978.%E2%80%9D](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm#:~:text=%E2%80%9CEstabelece%20as%20diretrizes%20nacionais%20para,11%20de%20maio%20de%201978.%E2%80%9D). Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília: TCU, 2020a. Disponível em:  
<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em 02 jan. 2024.

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 perspectivas de resistência**. 2017. Cadernos Metrôpole., v. 19, n. 39, p. 557-581, 2017. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/cm/a/q9kkcrHNDwXJC5ZxKWVc5jK/abstract/?lang=pt#>. Acesso em 15 jan. 2024.

CARNEIRO NETO, José Aprígio; GUEDES, Danilo Rodrigues; DO NASCIMENTO, Danilo Alves; ALENCAR IBIAPINA DE SOUSA, Hudson Paulo. **Gobernanza Pública en el Contexto de Implementación de las Políticas Públicas**. Razón y Palabra, [S. l.], v. 23, n. 104, p. 459–478, 2019. Disponível em:  
<https://revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1363>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2017. Disponível em:  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2319.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf). Acesso em 27 fev. 2025.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS (Copasa). **Programa Pró-Mananciais**. 2023. Disponível em: <https://www.Copasa.com.br/wps/portal/internet/meio-ambiente/pro-mananciais>. Acesso em 19 fev. 2024.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS (Copasa). **Sociedade de Economia Mista Estadual**. 2024. Disponível em: <https://www.Copasa.com.br/wps/portal/internet/>. Acesso em 19 fev. 2024.

CORTÊS, Larissa Silveira. **O impacto da desestatização do saneamento nas tarifas e no acesso aos serviços de água e esgoto**. 2022. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

DALLA, Aaron Duarte. **A implementação de políticas públicas em Minas Gerais: estudo de caso sobre a execução de três projetos estratégicos**. 2013. 189 f. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9DKFVD>. Acesso em: 6 fev. 2024.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 15(4), 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/csTCDPhp6yjPcXHSNQ8Fr6R/abstract/?lang=pt>. Acesso em 21 out. 2024.

FERREIRA, Demétrius, SILVA, Lucas, BRITTO, Dalson. **Saneamento importa? Uma análise da relação entre condições sanitárias e COVID-19 nas capitais brasileiras**. Artigo Eng Sanit Ambient | v.26 n.6 | nov/dez 2021 | 1079-1084. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-415220200355>. Acesso em 12 jan. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diretoria de Políticas Públicas **Avaliação de políticas públicas [recurso eletrônico]: por onde começar?: um guia prático para elaboração do Mapa de Processos e Resultados e Mapa de Indicadores / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Políticas Públicas**. - Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/09.06\\_Guia-MaPR.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/09.06_Guia-MaPR.pdf). Acesso em 26 mar. 2024.

GALVÃO. Alceu de Castro Junior. **Desafios para a regulação subnacional do saneamento básico no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009. Revista Desafios da regulação no Brasil. Acesso em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1744>. Acesso em 1 fev. 2024.

GRANJEIRO, E.L.A., RIBEIRO, M.M.R., MIRANDA, L.I.B.. **Integração de políticas públicas no Brasil: o caso dos setores de recursos hídricos, urbano e saneamento**. 2020. Cadernos MetrÓpole [online] 22. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/S4VN4qKQf9q8cLcKnfh9FDm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2024. IBGE. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em 08 jan. 2024.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). **Portal Informações de Recursos Hídricos**. Belo Horizonte: IGAM, 2018. Disponível em: <https://portalinfohidro.igam.mg.gov.br/index.php/1-1-plano-estadual-de-recursos-hidricos-perh>. Acesso em 27 jan. 2024.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). **Gestão e Situação das Águas de Minas Gerais 2020**. Belo Horizonte: IGAM, 2020. Disponível em: <http://repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br/handle/123456789/3506>. Acesso em 24 jan. 2024.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). **Portal dos Comitês**. 2025. Disponível em <https://comites.igam.mg.gov.br/>. Acesso em 25 jan. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **ODS 6 No Brasil, Visão da ANA sobre os Indicadores**. 2019. Disponível em: [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/08/ANA-an-lise-do-ODS-06-abril-2019\\_compressed.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/08/ANA-an-lise-do-ODS-06-abril-2019_compressed.pdf). Acesso em 11 jan. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Saneamento e Doenças de Veiculação Hídrica DATASUS E SNIS 2019**. 2021. Disponível em: [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Sumario\\_Executivo\\_-\\_Saneamento\\_e\\_Saude\\_2021\\_\\_2.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Sumario_Executivo_-_Saneamento_e_Saude_2021__2.pdf). Acesso em 12 jan. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Beneficios-economicos-do-saneamento-no-Brasil.pdf>. Acesso em 12 jan. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **As Mudanças Climáticas no Setor de Saneamento**. Como secas, tempestades e ondas de calor impactam o consumo de água?. 2024. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/11/Estudo-Completo.pdf>. Acesso em 09 jan. 2025.

MARQUES, Eduardo. **Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda**. Brazilian Political Science Review. v. 7, n. 3, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/ddTch5DSsbHSxgWZxsNYvQS/>. Acesso em 2 fev. 2025.

MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. **O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro** - Problemas e soluções. Brasília a. 42 n. 166 abr./jun. 2005. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril\\_v42\\_n166\\_p23.pdf/@@download/file/ril\\_v42\\_n166\\_p23.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p23.pdf/@@download/file/ril_v42_n166_p23.pdf). Acesso em 1 fev. 2024.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. Revista de Administração pública, v. 42, p. 551-579, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>. Acesso em 22 jul. 2024.

MINAS GERAIS. [Constituição Estadual (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Belo Horizonte, 21 de setembro de 1989. Disponível em:

[https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/48648/1/CE%20Atualizada%202023-05-32%C2%AAed-Maio\\_A.pdf](https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/48648/1/CE%20Atualizada%202023-05-32%C2%AAed-Maio_A.pdf). Acesso em 11 jan. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei nº 11.720, de 28 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 28 dez. 1994. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/11720/1994/?cons=1>. Acesso em: 31 jan. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 29 jan. 1999. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/13199/1999/?cons=1>. Acesso em: 23 jan. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei n. 18.309, de 3 de agosto de 2009**. Estabelece normas relativas aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, cria a agência reguladora de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do estado de Minas Gerais – ARSAE MG - e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 3 ago. 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/18309/2009/?cons=1>. Acesso em: 19 dez. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 46.775, de 10 de junho de 2015**. Institui Grupo de Trabalho Intergovernamental com a finalidade de elaborar o Plano Estadual de Saneamento Básico. Minas Gerais, Belo Horizonte, 10 jun. 2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46775/2015/#:~:text=Institui%20Grupo%20de%20Trabalho%20Intergovernamental,o%20inciso%20VII%20do%20art>. Acesso em: 31 jan. 2024.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 48.209, de 18 de junho de 2021**. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais. Minas Gerais, Belo Horizonte, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48209/2021/>. Acesso em 25 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Proposta Preliminar do Plano Estadual de Saneamento Básico do Estado de Minas Gerais**. Junho de 2022. Disponível em: [http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/2022/SANEAMENTO/PRODUTO S/P6\\_Proposta\\_preliminar\\_Rev03.pdf](http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/2022/SANEAMENTO/PRODUTO S/P6_Proposta_preliminar_Rev03.pdf). Acesso em 31 jan. 2024

MINAS GERAIS. **Decreto n. 48.706, de 25 de outubro de 2023**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 25 out. 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48706/2023/>. Acesso em 31 jan. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei n. 24.673, de 12 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 jan. 2024. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24673/2024/>. Acesso em 11 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. U.N. Doc. A/6316, 16 dez. 1966. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em: 11 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água**. 25 mar. 1977. Disponível em: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/71UN77-161.6.pdf>. Acesso em 09 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **General Comment Nº 15**. Conselho Econômico e Social, Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Doc. E/C.12/2002/11, Genebra, 29 nov. 2002. Disponível em: <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/2928>>. Acesso em: 11 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). Howard G, Bartram J, Williams A, Overbo A, Fuente D, Geere J. **Domestic water quantity, service level and health, second edition**. Geneva, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015241>. Acesso em 11 jan. 2024.

REIS, Camila Antonieta Silva. **O direito humano à água e a regulação do saneamento básico: Tarifa Social e acessibilidade econômica**. 2020. 154 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020.

ROCHA, A. C. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. Contabilidade Gestão e Governança, Brasília-DF, v. 14, n. 2, 2011. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/314>. Acesso em: 29 out. 2024.

SANTOS, B.S. **A Introdução ao federalismo das águas: interfaces entre gestão de bacias hidrográficas e saneamento básico**. 2017. Cadernos UniFOA [online] 16. Disponível em: <https://revistas.unifoa.edu.br/cadernos/article/view/875/780>. Acesso em 15 fev. 2024.

SCHABBACH, Leticia Maria. **Os usos (e abusos) do conceito de governança na análise de políticas públicas**. 2022. Barbarói, Santa Cruz do Sul, RS. N. 62 (dez. 2022), p. 258-273.

SCHLICKMANN, Flávio; KOCH, Rafaela Borgo. **A evolução e crise do estado moderno na perspectiva de Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.2, 2º quadrimestre de 2013. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/5486>. Acesso em 31 jan. 2024.

SEVERO P., B. C., ROSA F., C. da, & PASSOS, G. de A. **Governança pública e accountability: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e**

internacionais. 2018. Revista Contemporânea De Contabilidade, 15(36), 77–96. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2018v15n36p77>. Acesso em 27 mai. 2024.

SILVA, Silvana Severino da. **Avaliação da implantação e dos resultados do subprograma gestão por bacias, programa cultivando água boa (itaipu) na sub-bacia hidrográfica santa rosa** - município de cascavel (PR). 2017. 149 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Marechal Cândido Rondon.

UNESCO (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA). 2021. **The United Nations World Water Development Report 2021 - VALUING WATER**. Disponível em: <https://www.unesco.org/reports/wwdr/2021/en>. Acesso em 11 jan. 2024.

VIANA, E. **A governança corporativa no setor público municipal**: um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais. 2010. 120 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

ZORZI, Lorenzo; TURATTI, Luciana; MAZZARINO, Jane Márcia. **O direito humano de acesso à água potável**: uma análise continental baseada nos Fóruns Mundiais da Água. Rev. Ambient. Água, Taubaté, v. 11, n. 4, p. 954-971, Dec. 2016. Disponível: <https://www.scielo.br/j/ambiagua/a/ycqD5sxZkGzXZMgJp6snvHh/?lang=pt>. Acesso em: 09 jan. 2024.

## **ANEXO I**

### **Roteiro Semiestruturado das Entrevistas**

Diversas são as mudanças pelas quais o mundo tem vivido nos últimos séculos. No que tange a água potável, as mudanças climáticas, o crescimento populacional e o desenvolvimento econômico acelerado, tem aumentado significativamente a demanda por água em muitas regiões do mundo, ao passo que os recursos hídricos disponíveis continuam a enfrentar pressões cada vez maiores. Embora o Brasil conte com uma reserva considerável de água doce espalhadas pelo seu território, a escassez hídrica não deixa de ser uma preocupação presente em várias regiões do país. A exemplo disso, têm-se a seca recorrente no Nordeste, as crises de abastecimento em grandes centros urbanos, a contaminação de rios e aquíferos em diversas partes do território nacional etc. Frente a esse cenário, é de fundamental importância o posicionamento do Governo com políticas públicas que visem garantir uma gestão sustentável e equitativa dos recursos hídricos em seu território.

Entender o cenário envolto ao PPM, ou seja, a situação hídrica dos mananciais de Minas, assim como as particularidades de uma política pública para o setor é importante para que o PPM possa cumprir o seu objetivo, qual seja, o de proteger e recuperar os mananciais mineiros. A pesquisa visa entender a Governança por traz do PPM, ou seja, o papel de cada ator do programa, suas responsabilidades, as interações entre eles, se, e como ocorre a sinergia entre esses atores visando otimizar os resultados do programa, monitoramento e avaliação, transparência etc.

Concluindo, entender a Governança do PPM é crucial para buscar o melhor aproveitamento dos recursos públicos ao fim de se obter o melhor resultado possível do programa em questão.

Peço que, se possível, a entrevista seja gravada para posterior consulta e melhor documentação dos resultados e será analisada juntamente com outras entrevistas para a partir de posicionamentos e informações repetidas se possa formar conceitos e entendimentos a respeito do assunto. Destaco ainda que a entrevista é sigilosa e em nenhum momento o entrevistado será identificado no trabalho. Peço ao participante para que assine o Termo de Consentimento, para podermos iniciar a entrevista.

### **Institucionalização**

1. Como surgiu a ideia do PPM?
2. Como você define o Programa Socioambiental de Proteção e Recuperação dos Mananciais (PPM)? Qual a ideia do programa? Como ele foi criado? Motivadores?
3. Quais são os principais atores envolvidos na implementação do PPM? Quem você enxerga atuando no programa?
4. Como você descreveria o arranjo institucional do PPM? (Qual a ideia de funcionamento do PPM? Quem faz o quê dentro do PPM?)
5. Como esses atores foram identificados e selecionados para participar do arranjo institucional?
6. Quais são as responsabilidades atribuídas a cada um dos atores dentro desse arranjo institucional?

### **Planos e Objetivos**

7. Quais são os objetivos do PPM?
8. Como o programa pretende alcançar esses objetivos?
9. Em sua opinião, qual o público-alvo do PPM?
10. Participação
11. Como ocorre a participação da sociedade civil no PPM?
12. Quais são os mecanismos de participação existentes para permitir que os cidadãos contribuam para o desenvolvimento e a implementação do PPM?
13. Há quantos Colmeias hoje no Programa?
14. Como são as reuniões do Colmeia?
15. Quais são os desafios enfrentados na promoção da participação e do controle social dentro dessa política pública?
16. Quais são os principais canais de comunicação utilizados para envolver a população na tomada de decisões e no monitoramento do PPM?
17. Como são garantidos a representatividade e o pluralismo na participação dos diferentes segmentos da sociedade?
18. Como são tratadas as sugestões, críticas e demandas da sociedade civil dentro do processo de implementação do PPM?

### **Capacidade Organizacional e Recursos**

19. Com quais recursos/insumos o PPM conta para alcançar seus objetivos?

20. Como você enxerga a ARSAE-MG/Copasa/Colmeia no desempenho do seu papel no programa?
21. Quais recursos a ARSAE-MG utiliza para exercer seu papel no âmbito do programa?
22. Quais recursos a Copasa utiliza para exercer seu papel no âmbito do programa?
23. O que poderia ser incrementado na entidade para ampliar/gerar melhores resultados ao PPM?

#### **Coordenação e Coerência**

24. Qual sua visão acerca do PPM como instrumento de política pública para o Meio ambiente?
25. Como ocorre a interação entre os diferentes atores dentro do programa?
26. Quais são os mecanismos existentes para promover a cooperação e a sinergia entre os atores envolvidos?
27. Quais são os principais desafios enfrentados na coordenação e colaboração entre os diferentes atores?
28. Como são tomadas as decisões dentro desse arranjo institucional e como são distribuídas as responsabilidades?

#### **Monitoramento e Avaliação**

29. Qual impacto o PPM pode trazer para a sociedade?
30. Existe algum tipo de monitoramento e avaliação dos atores envolvidos com o PPM? Qual?
31. Como são monitorados e avaliados as atividades e o desempenho dos diferentes atores dentro do PPM?
32. Como é avaliado o impacto da participação e do controle social na eficácia e na legitimidade do PPM?
33. Ao seu ver, onde o programa poderia melhorar?
34. Gestão de Riscos e Controle Interno
35. Quais riscos você enxerga que o programa pode enfrentar?
36. Quais os controles você percebe sobre esses riscos?
37. Quais controles a Copasa faz frente as atividades do programa?

#### **Accountability**

38. Como são divulgadas as informações sobre o orçamento e os gastos relacionados ao PPM dentro do Colmeia?

39. Como as informações sobre o PPM são disponibilizadas para os cidadãos e de que forma eles podem acessá-las?
40. Quais são os principais mecanismos de prestação de contas utilizados dentro do PPM?
41. Como são divulgadas as informações sobre o orçamento e os gastos relacionados ao PPM para a sociedade?
42. Como são publicados os relatórios de monitoramento e avaliação que demonstram o desempenho e os impactos dessa política?
43. Como são divulgadas as informações sobre os critérios de seleção, alocação e execução dos recursos públicos destinados a essa política?
44. Quais são os procedimentos estabelecidos para que a população possa apresentar denúncias, reclamações ou sugestões relacionadas ao PPM?
45. Como é avaliado o nível de eficácia e confiança nos mecanismos de prestação de contas e transparência existentes dentro dessa política pública?
46. Algo que considera importante a ser dito e que não tenha sido perguntado?